

Het Waterplan als Strategisch Plan

*Op zoek naar een gezamenlijke strategie in het
verdeelde stedelijk waterbeheer*

Door Floris Bruil

Begeleider:
Dr. J. de Vries

Masterthesis Environmental and
Infrastructure Planning

Groningen, 13 juni 2006



Het Waterplan als Strategisch Plan

Op zoek naar een gezamenlijke strategie in het verdeelde stedelijk waterbeheer

Het auteursrecht van de foto op de voorpagina berust bij De Jong Bekedam Fotografen.
<http://www.dejongbekedam.nl>

Voorwoord

De afgelopen jaren is er veel veranderd. In de eerste plaats doel ik hierbij op het onderwerp van deze afstudeerscriptie, het stedelijk waterbeheer. Sinds het laatste decennium voltrekt zich een omslag in het denken over en de omgang met water in Nederland. Nog niet zo lang geleden werd er bij de ruimtelijke ontwikkeling niet of nauwelijks gekeken naar de waterstaatkundige kenmerken van een gebied. Het watersysteem werd eenvoudigweg aan de wensen van de stedelijke ontwikkeling aangepast. Door ontwikkelingen als de klimaatverandering, bodemdaling en toenemende verstedelijking is dit beleid echter niet langer te continueren. Dit blijkt wel uit de vele problemen met het water sinds de jaren negentig. Grote delen van Nederland hebben de laatste jaren één of meerdere keren te maken gehad met de gevolgen van overvloedige regenval, extreme droogte of hoge waterstanden van een rivier of kanaal. Langzaamaan verschuift dan ook de traditionele handelswijze ten opzichte van het water naar een nieuwe houding waarin het water meer ruimte krijgt. In het kader van deze nieuwe attitude zijn er enkele nieuwe planinstrumenten voor het waterbeheer ontwikkeld. Eén van deze nieuwe planinstrumenten, het waterplan, vormt het onderwerp van dit afstudeeronderzoek.

Naast de veranderingen in het (stedelijk) waterbeheer die de aanleiding vormden voor het schrijven van deze afstudeerscriptie, hebben zich de laatste jaren veel wijzigingen voorgedaan in het universitair onderwijs. Voorbeelden hiervan zijn de vergaande internationalisering van het onderwijs en de invoering van de nieuwe BaMa-structuur. Beide ontwikkelingen hebben ook invloed gehad op mijn studie. Letterlijk gezien vormt deze afstudeerscriptie namelijk de afsluiting van mijn Master *Environmental and Infrastructure Planning*, waar ik in september 2004 aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen mee begon. Gevoelsmatig vormt het voor mij echter het slot van mijn vijf studiejaar Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De afgelopen negen maanden heb ik met veel plezier aan dit afstudeeronderzoek gewerkt. Dankzij mijn afstudeerbegeleider dr. Jochem de Vries is deze scriptie geworden tot wat het nu is. Tijdens de besprekingen zorgde hij ervoor dat ik het grotere geheel niet uit het oog verloor, wees hij mij op andere invalshoeken en stimuleerde hij mij te denken over mogelijke oplossingen voor de problemen tijdens mijn werkzaamheden en de problemen in het stedelijk waterbeheer. De besprekingen boden bovendien de noodzakelijke structuur aan het onderzoek. Hierom gaat in de eerste plaats mijn dank naar hem uit. Ook de tweede lezer van dit afstudeeronderzoek, dr. Johan Woltjer, wil ik bij deze danken voor zijn tijd en nuttige commentaar.

Verder was de totstandkoming van dit onderzoek niet mogelijk geweest zonder de medewerking van Hans van Ammers en Erhard Föllmi, de gemeentelijke projectleiders van respectievelijk het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem. Zij waren als ingewijden in het Arnhemse en Haarlemse waterplan in de eerste plaats een belangrijke bron van informatie over de procesgang van beide waterplannen. Hiernaast hebben zij de inhoud van hun waterplan waar nodig verduidelijkt. Verder wil ik ook de andere be-

trokkenen van beide waterplannen, die mij van informatie hebben voorzien, voor hun medewerking bedanken. Voor het Waterplan Arnhem waren dit mevrouw Van Engelenburg (Waterbedrijf Vitens) en de heren Meijers (Provincie Gelderland) en Riemersma (Waterschap Rivierenland) en voor het Integraal Waterplan Haarlem was dit mevrouw Van Baaren (Hoogheemraadschap van Rijnland).

Tot slot wil ik vrienden en familie bedanken voor hun steun en interesse tijdens mijn gehele studie en afstuderen. Hierbij denk ik in het bijzonder aan mijn vriendin Judith, die me onvolwaardig steunt in alles wat ik doe. Dankzij hen allen zie ik ook alle komende veranderingen met veel vertrouwen tegemoet.

Floris Bruil
Groningen, 13 juni 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	v
Lijst van Figuren en Tabellen	vii
Hoofdstuk 1 Introductie	
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doelstelling en vraagstellingen	7
1.3 Methode van onderzoek en leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader	
2.1 Inleiding	11
2.2 Strategische planning	12
2.3 Het planningproces.....	15
2.4 Strategische planning en het waterplan.....	17
Hoofdstuk 3 Het Waterplan Arnhem	
3.1 Inleiding	19
3.2 Strategische inhoud van het Arnhemse waterplan	21
3.3 Planproces van het Arnhemse waterplan	27
3.4 Toekomst van het Arnhemse waterbeheer	35
Hoofdstuk 4 Het Integraal Waterplan Haarlem	
4.1 Inleiding	37
4.2 Strategische inhoud van het Haarlemse waterplan.....	39
4.3 Planproces van het Haarlemse waterplan.....	46
4.4 Toekomst van het Haarlemse waterbeheer	50
Hoofdstuk 5 Strategische Planning in het Arnhemse en Haarlemse Waterplan	
5.1 Inleiding	53
5.2 De context van het Arnhemse en Haarlemse waterplan.....	53
5.3 Het planproces van beide waterplannen.....	56
5.4 De inhoud van beide waterplannen	58
5.5 De probleemanalyse van beide waterplannen	61
5.6 Resumé.....	67
Hoofdstuk 6 Conclusie	
6.1 Inleiding	69
6.2 De deelvragen.....	70
6.3 Conclusie en aanbevelingen.....	75
Literatuur	81
Bijlagen	87
Samenvatting	93

Lijst van Figuren en Tabellen

Figuren

Figuur 1.1	Waterproblemen in het stedelijk gebied.....	2
Figuur 1.2	Het stedelijk watersysteem.....	3
Figuur 1.3	Taakverdeling van het waterbeheer in het stedelijk gebied	4
Figuur 1.4	De ligging van Arnhem en Haarlem in Nederland.....	9
Figuur 3.1	De gemeente Arnhem.....	20
Figuur 3.2	Knelpunten in Arnhem: waterwinning, riolering en wateroverlast.....	23
Figuur 3.3	De beleidsklok-cyclus van de Dienst Stadsbeheer.....	29
Figuur 4.1	De gemeente Haarlem	38
Figuur 5.1	Oplossingen voor het afkoppelen van regenwater	62

Tabellen

Tabel 3.1	Gebruikte tijdshorizonten in het Waterplan Arnhem	22
Tabel 3.2	Overzicht van de thema's uit het Waterplan Arnhem met de belanghebbende actoren	25
Tabel 3.3	De behandelde problemen in het Waterplan Arnhem met bijbehorende forum en arena.....	31
Tabel 4.1	Gebruikte tijdshorizonten in het Integraal Waterplan Haarlem	39
Tabel 4.2	Overzicht van de beschreven invloeden in de hoofdstukken uit het analysesdeel	40
Tabel 5.1	Overzicht van de bron- en doeldocumenten met de bijbehorende richtjaren.....	59
Tabel 5.2	Overzicht van de inhoudelijke kenmerken van strategische planning in beide waterplannen.....	67
Tabel 6.1	Overzicht van de procesmatige en inhoudelijke kenmerken van strategische planning in beide waterplannen	75

Introductie

1.1 Achtergrond

Tijdens de zomer van 2005 hadden delen van Nederland één of meerdere keren te maken met hevige stortbuien, waarbij in korte tijd zeer veel neerslag viel. In enkele steden was deze regenval zo hevig dat het plaatselijke watersysteem niet in staat was al het water in een keer te verwerken. Het overvloedige water bleef hierdoor op straat staan. De dagen na deze stortbuien waren in de Nederlandse kranten telkens soortgelijke artikelen te lezen:

Het afgelopen weekend hebben hevige regenbuien, veelal gepaard gaande met onweer, op diverse plaatsen in Nederland voor wateroverlast gezorgd. Nadat in de nacht van vrijdag op zaterdag zware stortbuien over de Utrechtse Heuvelrug waren getrokken, kregen zaterdag Brabant en het zuiden van Zuid-Holland de volle laag. In onder meer Rijen, Oosterhout, Tilburg en Hilvarenbeek liep het water de woningen binnen. Putdeksels kwamen omhoog en maakten sommige straten onbegaanbaar. Op verscheidene plekken strandden auto's. De politie sloot straten tijdelijk af. Ook tunnels liepen onder water, zo moest de Heinenoordtunnel onder de Oude Maas ten zuiden van Rotterdam zaterdagmiddag zelfs enkele uren worden afgesloten omdat er zo'n veertig centimeter water stond. Als gevolg van blikseminslagen braken hier en daar branden uit. Ook was de stroomvoorziening in een aantal gemeenten gedurende enige tijd verstoord (zie Figuur 1.1).¹

Omdat het klimaat verandert, zullen de problemen indien nu niet wordt ingegrepen alleen maar groter worden. Want hoewel de effecten van de klimaatverandering in Nederland nu nog beperkt zijn, zullen ze de komende decennia toenemen en tegen het eind van deze eeuw problematisch kunnen zijn. Relevante veranderingen voor het waterbeheer zijn onder andere een toename van extreem warme en droge zomers, het vóórkomen van meer en heviger buien en een toenemende piekafvoer van de rivieren (MNP 2005). Hiernaast heeft het waterbeheer ook te maken met de negatieve gevolgen van de zeespiegelstijging, bodemdaling en toenemende verstedelijking op het watersysteem (Valk en Hofman 2004). De problemen worden bovendien nog versterkt door de gebrekkige interne en externe afstemming van het waterbeheer (Schwartz 2004; Valk en Hofman 2004).

Al sinds de Eerste Nota Waterhuishouding (1969) is er aandacht voor de verbetering van de interne afstemming van het waterbeheer. Toentertijd ging het met name om een verbetering van het kwantiteit- en kwaliteitsbeheer, zodat de waterhuishouding meer samenhangend zou worden. Deze aanpak van het waterbeheer werd doorgezet en leidde uiteindelijk in de Derde Nota Waterhuishouding (1989) tot de introductie van integraal waterbeheer en de watersysteembenadering. In eerste instantie lag hierbij de nadruk nog steeds op de verbetering van de interne samenhang van het beleid, maar na de hoge waterstanden van de grote rivieren en de wateroverlast in het Westland in de jaren negentig,

1 – Gedeelten uit twee artikelen die op 12 september 2005 in Het Parool (2005) en Trouw (2005) verschenen.

kwam er ook meer aandacht voor de externe afstemming van het waterbeleid met de ruimtelijke ordening en milieu. Naar aanleiding van deze waterproblemen in de jaren negentig werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21) ingesteld. Deze commissie kwam in 2000 met enkele aanbevelingen, die in grote lijnen door het kabinet werden overgenomen (Schwartz 2004; Van Eijk 2003; Al 2004).

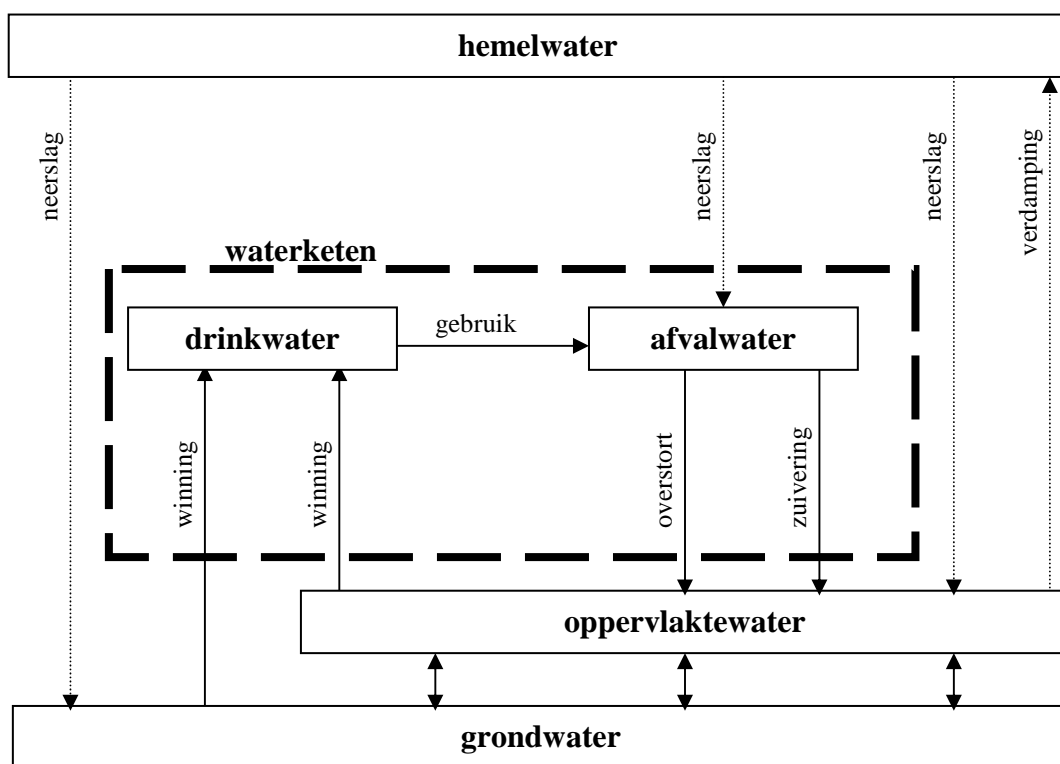


Figuur 1.1 Waterproblemen in het stedelijk gebied

Bron: Leven met water 2006a.

Een belangrijke aanbeveling van de WB21 was dat er naast de bestaande technische oplossingen ook gezocht moest worden naar andere nieuwe oplossingsrichtingen. Om de waterproblematiek aan te pakken zouden ook ruimtelijke maatregelen noodzakelijk zijn. In plaats van dat het water zich aanpast aan de ruimtelijke ontwikkelingen, dient het water als ordenend element te worden behandeld. Dit wil zeggen dat bij ruimtelijke ontwikkelingen, zoals stedelijke uitbreidingen of herinrichting, in de eerste plaats naar de waterstaatkundige kenmerken van het gebied wordt gekeken en dat op basis daarvan het gebied wordt ingericht. Hiervoor is een goede afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening noodzakelijk, omdat alleen dan het water vroeg in het planvormingsproces kan worden betrokken. Deze afstemming ontbreekt echter vrijwel geheel (Rathenau Instituut 2000). Naast deze externe problemen stelde de Commissie Waterbeheer dat de interne regie van het waterbeheer te wensen over laat (Commissie Waterbeheer 2000). Het Rathenau Instituut (2000) kwam tot eenzelfde eindoordeel en concludeerde dat de regie van het waterbeheer in de praktijk niet helder is. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer sterk versnipperd is, waardoor er van integraal waterbeheer en van de noodzakelijke innovaties weinig terecht komt.

Bij het hedendaagse waterbeheer zijn dus veel verschillende actoren betrokken. Over het algemeen geldt dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het grondwatersysteem en de waterschappen voor het oppervlaktewatersysteem, waartoe ook de oevers en waterbodems gerekend worden (zie Bijlage 1). De verantwoordelijkheden gelden voor zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het water (Schwartz 2004). Buiten het stedelijk gebied levert deze taakverdeling weinig problemen op. Binnen het stedelijk gebied echter, waar ook de gemeente een rol heeft in het waterbeheer, ligt de verdeling gecompliceerder. Het stedelijk watersysteem, dat deel uitmaakt van het grotere watersysteem, wordt gevormd door het geheel van het grond- en oppervlaktewater in het stedelijk gebied. Van dit stedelijk watersysteem maakt ook de waterketen deel uit. De waterketen, die het water ontrekt aan en loost op het watersysteem, bestaat achtereenvolgens uit (drink)waterwinning, waterdistributie, watergebruik, inzameling van afvalwater en afvalwater- of rioolwaterzuivering (zie Figuur 1.2) (Van Eijk 2003).

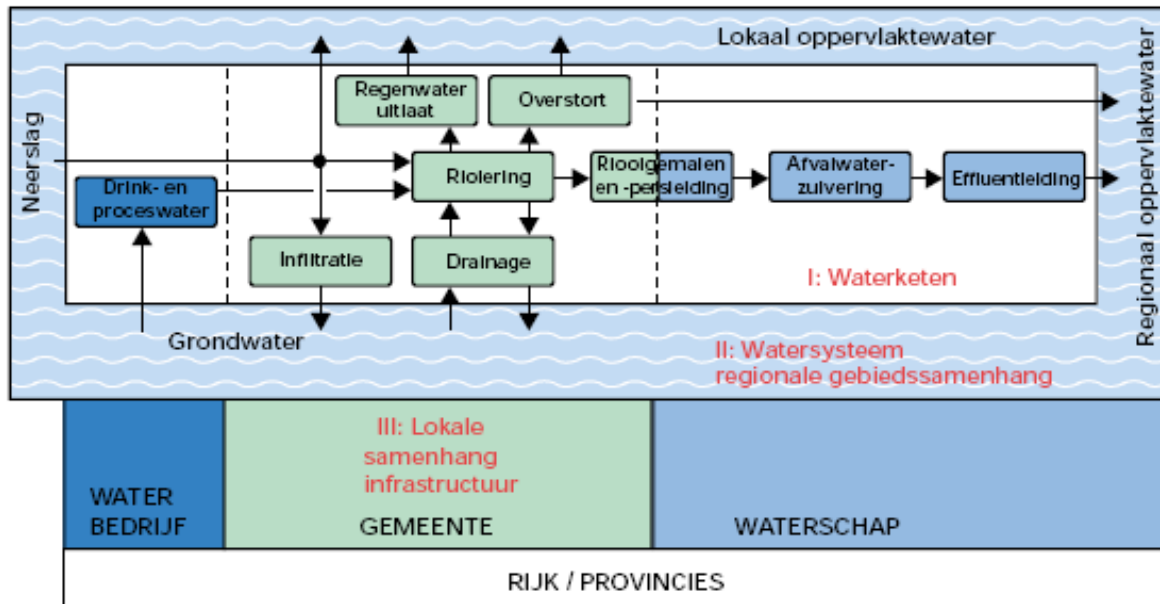


Figuur 1.2 Het stedelijk watersysteem

Bron: Gemeente Haarlem 2004, p. 29.

De belangrijkste actoren bij het stedelijk waterbeheer zijn de gemeenten, waterschappen, provincies en de drinkwaterleidingbedrijven. Elk van deze actoren is verantwoordelijk voor een gedeelte van het stedelijk watersysteem. De basis van de verdeling van de taken binnen het stedelijk gebied is gelijk aan de verdeling buiten het stedelijk gebied. Echter de verantwoordelijkheid voor de waterbodems, de oevers en groenvoorzieningen binnen het stedelijk gebied ligt bij de gemeente. De overige taken met betrekking tot de stadswateren, zoals de zorg voor het peilbeheer en de waterkwaliteit, ligt – over het algemeen – evenwel bij het waterschap. De gemeente en het waterschap zijn onderling dus sterk van elkaar afhankelijk. Een ander goed voorbeeld van de complexiteit van het stedelijk waterbeheer is de samenhang tussen het beheer van het grond- en oppervlaktewater. De ontwatering (drainage) van het stedelijk gebied is een gemeentelijke taak, terwijl de afwatering (waterafvoer via het oppervlaktewater) een taak is van het waterschap (Schwartz 2004; Valk en Hofman

2004). In Figuur 1.3 is de verdeling van de taken in het stedelijk gebied schematisch weergegeven en in Bijlage 2 is, aan de hand van de taak, rol en verantwoordelijkheidsverdeling van het water in de gemeente Arnhem, beschreven hoe deze verdeling er in de praktijk uit kan zien.



Figuur 1.3 Taakverdeling van het waterbeheer in het stedelijk gebied

Bron: CIW 2001.

Elke organisatie richt zich dus op een gedeelte van het stedelijk watersysteem, waarbij op dit moment vaak onvoldoende rekening wordt gehouden met de andere waterbeheerders. Er zijn echter wel veel raakvlakken tussen de diverse beheersopdrachten van de verschillende waterbeheerders, wat leidt tot een complex bestuurlijk geheel. Volgens het Rathenau Instituut (2000) is er soms zelfs sprake van (gedeeltelijke) afwenteling. Naast de bestuurlijke problemen speelt binnen het stedelijk gebied bovendien nog een ander probleem. Door de hoge bebouwingsdichtheid en het hiermee samenhangende hoge percentage verhard oppervlak, wordt het water sneller afgevoerd, waardoor de piekafvoer wordt verhoogd. Bovendien is het door het grote aantal functies in het stedelijk gebied lastiger het water de benodigde ruimte te bieden. Om ruimtelijk meer rekening te houden met water zijn de afgelopen jaren enkele nieuwe planinstrumenten ontwikkeld. Op het lokale niveau zijn dit de watertoets, de waterkansenkaart (Van Dijk 2001) en het stedelijk of gemeentelijk waterplan (RIZA en Stowa 2001). Deze laatstgenoemde plansoort vormt het onderwerp van dit onderzoek.

Waterplannen

Reeds in de jaren negentig verschenen op lokaal initiatief de eerste gemeentelijke of stedelijke waterplannen². Deze initiatieven werden door de rijksoverheid met interesse bekeken en opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4, 1998). In deze nota was de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie van de gemeente en het waterschap

2 – Er wordt zowel gesproken over gemeentelijke als stedelijke waterplannen. In essentie gaat het om hetzelfde soort plan. Bij gemeentelijke plannen wordt de nadruk gelegd op het feit dat het plan betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente, terwijl bij stedelijke waterplannen de betrokken actoren juist de gezamenlijkheid van het plan willen benadrukken (RIZA en Stowa 2001). In dit onderzoek zal geen onderscheid gemaakt worden en zal slechts gesproken worden over waterplannen.

als een van de actiepunten opgenomen (V&W 1998). Om tot een gemeenschappelijke visie te komen, zouden volgens het NW4 alle gemeenten een waterplan op moeten stellen. In 2003 sloten de overige betrokken overheden³ zich bij dit actiepunt uit het NW4 aan en ondertekenden zij, samen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Hierin werd afgesproken dat alle gemeenten met een wateropgave, in samenwerking met de waterschappen, voor de eerste helft van 2006 waterplannen zullen opstellen (V&W et al. 2003)⁴ (Schwartz 2004). Gemeenten met een wateropgave zijn gemeenten die op dit moment te maken hebben of in de toekomst te maken kunnen krijgen met wateroverlast, die veroorzaakt wordt doordat het stedelijk watersysteem niet op orde is. Het geheel van ruimtelijke en technische maatregelen om deze (toekomstige) problemen op te lossen wordt de wateropgave genoemd. Hierbij wordt rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zoals ruimtelijke, fysische en klimatologische veranderingen. Voor de stedelijke gebieden wordt de wateropgave vaak per wijk of project gespecificeerd en kan daarbij zowel betrekking hebben op bestaand bebouwd gebied als op een stedelijke uitbreiding.

Naast de afspraken uit het NBW krijgen de lokale overheden te maken met de gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW werd eind 2000 vastgesteld door de Europese Unie en heeft betrekking op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. De KRW verdeelt de EU in stroomgebieden,⁵ waarvoor stroomgebiedbeheersplannen voor moeten worden opgesteld. In deze stroomgebiedbeheersplannen, die voor 2009 gereed moeten zijn, wordt beschreven hoe de resultaatsverplichting voor 2015 gehaald zal worden (Kaderrichtlijn Water 2006; Van Ravesteyn en Evers 2004). Op dit moment worden in heel Europa beheersplannen voor de deelstroomgebieden opgesteld. In Nederland zijn alle waterbeheerders, waaronder gemeenten en waterschappen, hierbij betrokken. Door het opstellen van een waterplan kunnen de beheerders van het stedelijk watersysteem inspelen op de effecten van de KRW en alle andere nieuwe ontwikkelingen in het waterbeheer. Een groot aantal van de gemeenten heeft dan ook, vaak in samenwerking met het waterschap en in mindere mate met andere actoren zoals de provincie, drinkwaterbedrijven en belangengroepen ondertussen een waterplan opgesteld (SGBO 2005). Over het algemeen bevat dit plan een integrale visie op het stedelijk water, een overzicht van de doelstellingen, knelpunten en een maatregelenpakket (Valk en Hofman 2004).

Het waterplan is duidelijk een product van het 'nieuwe' stedelijk waterbeheer, zoals dat is ontstaan tijdens de 'transitie' vanaf de jaren zeventig. Van Eijk (2003) geeft in zijn proefschrift een duidelijk overzicht van deze transitie in het stedelijk waterbeheer. Hiertoe onderscheidt hij binnen het stedelijk waterbeheer drie onderdelen, te weten doel, object en wijze. De belangrijkste veranderingen die hij beschrijft voor elk van deze drie onderdelen zijn te herkennen in het waterplan. Ten eerste schetst Van Eijk de verandering van het doel van het stedelijk waterbeheer. Deze veranderde vanuit een antropocentrische werkwijze in een meer ecocentrische aanpak van de waterproblematiek. Hoewel dit geen hoofdpunt is in de meeste waterplannen, staat in de meeste plannen niet alleen de mens centraal, maar speelt ook de relatie van de stad met haar natuurlijke omgeving een belangrijke rol.

3 – De lagere overheden werden vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).

4 – Artikel 4 uit het NBW: 'Gemeenten en waterschappen stellen vóór de eerste helft van 2006 gemeentelijke waterplannen op voorzover dit uit oogpunt van tenminste de wateroverlastproblematiek door partijen noodzakelijk wordt gevonden' (V&W et al. 2003).

5 – Nederland is verdeeld in vier stroomgebiedsdistricten te weten Eems, Rijn, Maas en Schelde (Staatsblad 2005).

Ook de verschuiving van de nadruk die vroeger werd gelegd op de specifieke functies van het water (zoals de agrarische functie of woonfunctie) naar de benadering van het water als een samenhangend systeem (watersysteembenadering), is terug te vinden in de inhoud van de waterplannen. Het waterplan vormt één van de nieuwe integrale plannen in het waterbeheer. Zo vormt ieder afzonderlijk ‘waterplan de onderbouwing vanuit het waterperspectief voor de integrale ruimtelijke keuzes’ (VNG en UvW 2004, p. 7) die in een gemeente gemaakt dienen te worden. Echter de verandering in het derde onderdeel van het stedelijk waterbeheer, de wijze waarop met water wordt omgegaan, is het duidelijkst zichtbaar in het waterplan. De aanpak van de problemen in het waterbeheer verschoof van een sectorale, top-down en projectgerichte aanpak naar een meer integrale, bottom-up en procesgerichte aanpak met een communicatieve benadering van de oplossingen. Dit past binnen de veranderingen van de gehele ruimtelijke ordening, waarin er tegenwoordig geen enkele partij meer is ‘die zelfstandig in staat is om de probleemstelling te formuleren, laat staan de oplossing te bewerkstelligen’ (VROM-raad 2002, p. 56). In dit kader lijkt het waterplan een goede oplossing voor de huidige waterproblematiek binnen het stedelijk gebied.

Om te zorgen dat het waterplan een oplossing kan vormen voor de waterproblematiek is de opzet van het planinstrument ‘waterplan’ strategisch van aard. Dit plantype is onder andere gekozen omdat de problemen in het (stedelijk) waterbeheer niet op de korte termijn verholpen kunnen worden. Om de problemen constructief aan te pakken, dient er te worden gekeken naar de lange termijn: een belangrijk kenmerk van strategische plannen (Voogd 2001). Ten tweede is het van belang dat zowel de interne als externe afstemming van het waterbeheer wordt verbeterd. Hierom dient niet de verdeling van taken tussen de organisaties centraal te staan, maar de gezamenlijke zorg voor het water (Rathenau Instituut 2000). De integrale aanpak kan ook met behulp van een strategisch planinstrument bereikt worden. Een belangrijk aspect van strategische planning is namelijk dat tijdens de probleemanalyse zowel de sterke en zwakke punten van de organisatie zelf, als de kansen en gevaren van externe factoren bij het onderzoek worden betrokken (Bryson 2000). Op deze manier kan aan een integraal plan worden gewerkt dat alle wateraspecten behandelt. Tot slot kan het, om de afstemming te verbeteren, nodig zijn om de institutionele structuren in het waterbeheer te veranderen. Ook hiervoor kan gebruik gemaakt worden van een strategische plan, aangezien een strategisch planningproces kan leiden tot het optimaliseren van bestaande institutionele structuren (Healey 1997).

De strategische aard van de waterplannen wordt dan ook door het merendeel van de plannen benadrukt (RIZA en Stowa 2001). Deze nadruk wordt mede veroorzaakt door de diverse handreikingen van de provincies (Provincie Groningen 2001; Provincie Overijssel 2001; Provincie Utrecht 2006) en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) (2004). Zo wordt in de handreiking van de VNG en UvW ‘het waterplan primair als strategisch document’ beschouwd (2004, p. 9). Een waterplan dient in de eerste plaats aan te geven op welke wijze de verschillende betrokken partijen tegen het stedelijk water en de stedelijke wateropgave aankijken. Naast deze strategische algemene visie waar een waterplan volgens de VNG en UvW minimaal uit moet bestaan, kan volgens hen een waterplan een tactisch en een operationeel deel bevatten (VNG en UvW 2004).

Naast de overeenkomsten tussen de waterplannen, zijn er een aantal belangrijke verschillen. Deze verschillen worden onder andere veroorzaakt door de bottom-up benadering van het waterplan (RIZA en Stowa 2001). Bovendien is er geen wettelijke verankering en

ontbreekt een juridisch kader voor het waterplan waardoor iedere gemeente zelf de inhoud en het proces van het waterplan kan bepalen, zelf kan bepalen of het plan door de gemeenteraad goedgekeurd moet worden en welke actoren ze bij het proces wil betrekken. Bovendien is het niet verplicht het waterplan door de provincie te laten toetsen, waardoor het beleid dat door de gemeente in het waterplan wordt voorgestaan, af kan wijken van het provinciaal waterbeleid (Valk en Hofman 2004).

1.2 Doelstelling en vraagstellingen

Het huidige stedelijk waterbeheer wordt door de toenemende verstedelijking, klimaatverandering en bodemdaling voor nieuwe problemen gesteld. Gezien de complexiteit van het stedelijk waterbeheer zullen deze inhoudelijk problemen niet door één enkele waterbeheerder individueel kunnen worden opgelost. Alleen indien de waterbeheerders onderling en met andere disciplines samenwerken en hun beleid op elkaar afstemmen, zal het mogelijk zijn de problemen effectief aan te pakken. Deze noodzakelijke samenwerking en afstemming ontbreekt echter vaak, waardoor het stedelijk waterbeheer niet alleen te maken heeft met inhoudelijke problemen, maar ook met organisatorische problemen. Deze organisatorische problemen zijn te verdelen in interne en externe afstemmingsproblemen, oftewel respectievelijk de gebrekkige afstemming tussen de waterbeheerders onderling en de onvolledige afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Als oplossing voor deze afstemmingsproblemen zijn er ondertussen in veel steden met een wateropgave door de desbetreffende waterbeheerders waterplannen opgesteld.

Sinds de verschijning van de eerste waterplannen zijn er reeds diverse onderzoeken gedaan naar het fenomeen waterplan (RIZA en Stowa 2001; Elshof et al. 2001; Mors 2003; VNG en UvW 2004; SGB0 2005; Van de Ven et al. 2005). In veel van deze onderzoeken stond de inhoudelijke diversiteit van de waterplannen centraal. De veel essentiëlere vraag of het waterplan als strategisch plandocument een oplossing kan vormen voor de huidige problemen binnen het waterbeheer en de problemen in de afstemming tussen water en de ruimtelijke ordening, blijft in de bestaande onderzoeken echter onderbelicht. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het oplossend vermogen van het beleidsdocument 'waterplan'. Er zal met behulp van bestaande planningtheorieën worden bekeken of het waterplan als strategisch beleidsplan voor de bestaande problemen, waarmee het huidige waterbeheer te maken heeft, een oplossing kan bieden.

De vraagstelling voor dit onderzoek die hieruit volgt, luidt:

Kan het waterplan als strategisch plan een oplossing vormen voor de inhoudelijke en bestuurlijke problemen waar het hedendaagse stedelijk waterbeheer mee te maken heeft?

Op basis van het in het volgende hoofdstuk te ontwikkelen theoretisch kader voor strategische planning zal het onderzoek in twee gedeelten worden gesplitst. In dit tweede hoofdstuk zal worden ingegaan op de inhoudelijke kenmerken van een strategische plan en op de procesmatige kenmerken van strategische planning. Voor beide delen zullen naar aanleiding van het theoretisch kader enkele deelvragen voor de rest van dit onderzoek worden opgesteld.

1.3 Methode van onderzoek en leeswijzer

Zoals gezegd zal er in het volgende hoofdstuk aan de hand van een literatuurstudie een theoretisch kader worden ontwikkeld voor dit onderzoek. In de eerste plaats zal het begrip strategische planning en het daaruit volgende strategische plan worden gedefinieerd.

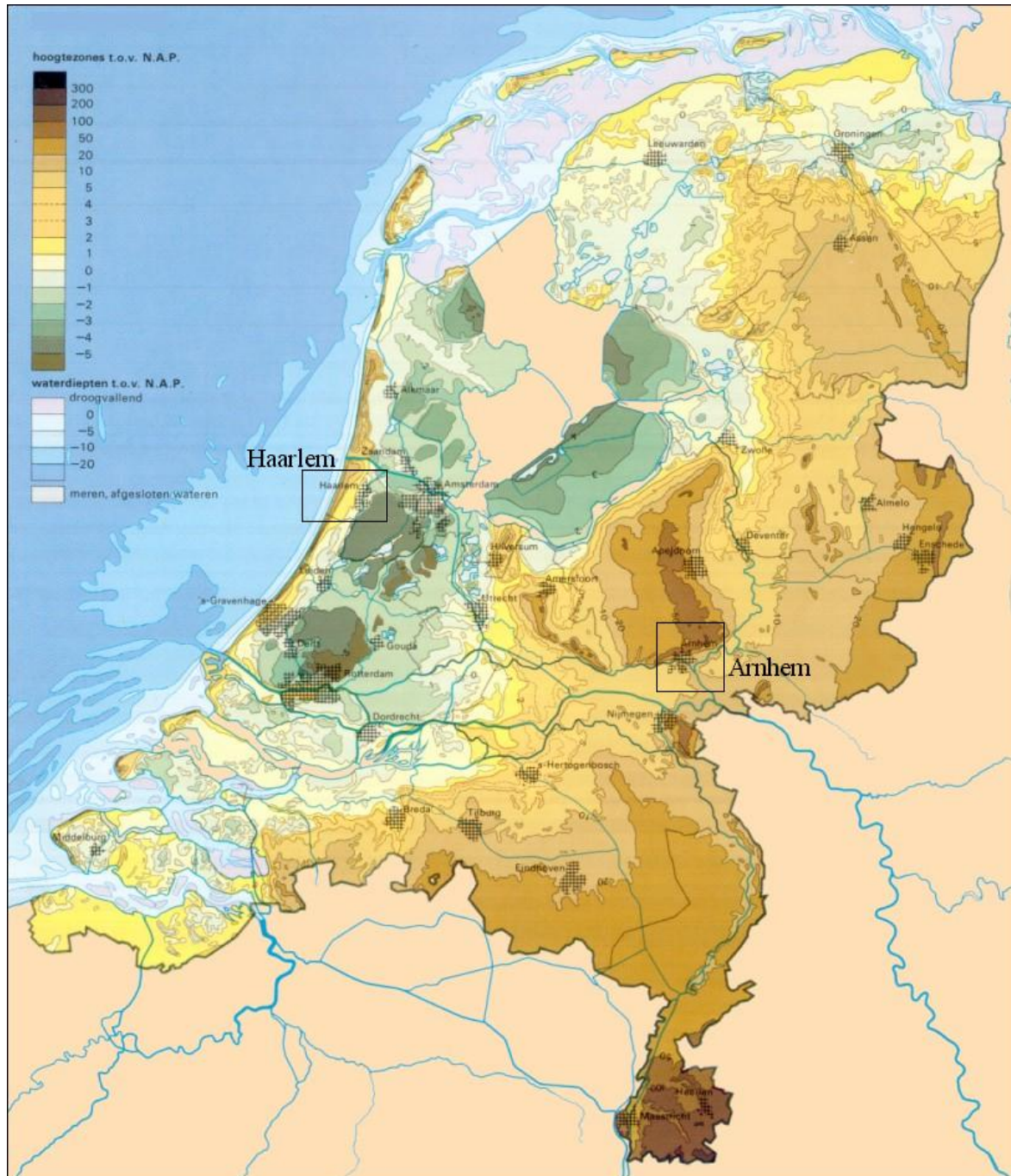
Vervolgens zullen in twee afzonderlijke paragrafen de inhoudelijke en procesmatige kenmerken van strategische planning worden bepaald. De kenmerken van de inhoud van een strategisch plan zullen voor een belangrijk deel worden gebaseerd op de bedrijfskundige definitie van het begrip ‘strategische planning’. Het werk van Bryson zal hierbij centraal staan. Hierna zal het proces van strategische planvorming worden beschreven. Hiervoor zal de theorie van de *Collaborative Planning* van Healey model staan, aangevuld met werk van Bryson en Crosby over het gebruik van *forums*, *arenas* en *courts*. Hoofdstuk 2 zal worden afgesloten met het opstellen van de deelvragen voor het verdere onderzoek. In de overige hoofdstukken zal met behulp van deze deelvragen worden toegewerkt naar een antwoord op de in de vorige paragraaf opgestelde hoofdvraag.⁶

In de Hoofdstukken 3 en 4 zal vervolgens het in Hoofdstuk 2 gevormde theoretische kader gebruikt worden om te bepalen in hoeverre waterplannen als strategische plannen beschouwd kunnen worden. Hiervoor zullen de waterplannen van de gemeenten Arnhem en Haarlem geanalyseerd worden. De keuze voor deze twee waterplannen is aan de hand van een aantal criteria bepaald. In de eerste plaats zijn beide onderzochte plannen van recente datum. Het ‘Waterplan Arnhem’ (Arnhemse waterpartners 2003a) kwam gereed in december 2003 en het proces voor het Haarlemse waterplan werd in oktober 2004 afgerond met de presentatie en vaststelling van het ‘Integraal Waterplan Haarlem’ (Haarlem en Rijnland 2004). Ten tweede behoren zowel Arnhem als Haarlem tot de middelgrote Nederlandse steden. Beide steden hebben dan ook te maken met verschillende stedelijke waterproblemen. Ten derde worden door de keuze voor Arnhem en Haarlem zowel hoog als laag Nederland in het onderzoek behandeld. Bovendien zijn de beide plangebieden zelf zeer divers. Zo omvat de gemeente Arnhem gebieden als de hooggelegen Veluwezoom en de lager gelegen rivierpolders aan de Rijn en strekt het Haarlemse plangebied zich uit van uitlopers van een oude strandwal tot lager gelegen veenweide- en poldergebieden (zie Figuur 1.3). De laatste reden voor de keuze voor de waterplannen van Arnhem en Haarlem is dat beide plannen digitaal, via internet, in hun geheel beschikbaar zijn.⁷

Na de afzonderlijke analyses van het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem zullen in Hoofdstuk 5 beide waterplannen met elkaar worden vergeleken. In dit hoofdstuk zullen ook het proces en de inhoud, die in de Hoofdstukken 3 en 4 van elkaar gescheiden zijn gebleven, met elkaar worden verbonden. Er zal in Hoofdstuk 5 uitgebreid worden ingegaan op de verschillen tussen beide waterplannen en worden bekeken waar deze verschillen door veroorzaakt kunnen zijn. Het onderzoek zal worden afgesloten met enkele conclusies in Hoofdstuk 6. In dit laatste hoofdstuk zal de hoofdvraag beantwoord worden met behulp van de analyse en vergelijkingen uit de Hoofdstukken 3 tot en met 5, waarna er op basis van de conclusies enkele aanbevelingen ten aanzien van het waterplan en het stedelijk waterbeheer zullen worden geformuleerd.

6 – Voor de duidelijkheid is er in dit onderzoek consequent een onderscheid gemaakt in de schrijfwijze van de verwijzingen naar de hoofdstukken in dit onderzoek en de verwijzingen naar de hoofdstukken in de onderzochte waterplannen van Arnhem en Haarlem. De verwijzingen naar de hoofdstukken in dit onderzoek worden geschreven met een hoofdletter en een cijfer (bijvoorbeeld Hoofdstuk 3) en de verwijzingen naar de hoofdstukken in beide onderzochte waterplannen worden geschreven met een kleine letter en het hoofdstuknummer voluit (bijvoorbeeld hoofdstuk zeven).

7 – Het Waterplan Arnhem is integraal beschikbaar via de website www.waterplanarnhem.nl en het Integraal Waterplan Haarlem is zowel via de website van de gemeente (www.haarlem.nl) als via de website van het hoogheemraadschap van Rijnland (www.rijnland.net) in zijn geheel in te zien.



Figuur 1.3 De ligging van Arnhem en Haarlem in Nederland
Bron: Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland 1986.

Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

Ruimtelijk beleid wordt veelal vastgelegd in plannen. Deze ruimtelijke plannen kunnen grofweg drie doelen dienen. In de eerste plaats verschaffen ruimtelijke plannen het proces waarin beleidsmakers en de betrokken actoren met elkaar in contact komen en kunnen discussiëren over wat er in een bepaald gebied moet gebeuren. Ten tweede kunnen beleidsmakers met behulp van plannen het beleid dat zij voorstaan communiceren met de betrokken actoren en ten slotte kunnen plannen dienen om het beleid ook daadwerkelijk te implementeren. Hiernaast dragen plannen bij aan het wettelijk vastleggen van rechten en andere regelgeving (Kaiser et al. 1995).

Deze ruimtelijke plannen zijn op verschillende wijzen te onderscheiden. Zo kunnen plannen worden getypeerd naar planobject, territoriaal schaalniveau en tijdsduur. Indien de laatste twee indelingscriteria worden gecombineerd leidt dit tot een driedeling van plannen. In volgorde van het ruimste schaalniveau tot het meest gedetailleerde plan zijn dit de strategische, tactische en operationele plannen. Strategische plannen zijn plannen die gericht zijn op de lange termijn en het ruimste territoriale schaalniveau van de plannende instantie. Plannen voor de middellange termijn en een minder ruim territoriaal schaalniveau dan de strategisch plannen worden tactische plannen genoemd. Operationele plannen tenslotte vestigen de aandacht op de korte termijn en een laag territoriaal schaalniveau (Voogd 2001; Spit en Zoete 2002).

Een vaker gebruikt onderscheid van ruimtelijke plannen, dat uit dezelfde indelingscriteria schaalniveau en tijdsduur volgt, is de driedeling strategisch, operationeel en uitvoerend. Voorbeelden van deze plannen zijn respectievelijk beleidsplannen, uitvoeringsplannen en beheersplannen. Overeenkomstig met de vorige driedeling richten strategische plannen zich op de lange termijn. Naast deze planologische omschrijving van strategische plannen en de bijbehorende vorm van planning, bestaat er de bedrijfskundige karakterisering van het begrip strategische planning (Voogd 2001). Eén van de belangrijkste verschillen tussen de bedrijfskundige en planologische definitie van strategische planning is dat in de bedrijfskundige variant externe invloeden op het planobject, dus invloeden waar betrokken actoren geen macht over hebben, expliciet bij het planningproces worden betrokken. De beste oplossingsrichting wordt vervolgens geselecteerd in het licht van verschillende toekomstbeelden (Kaiser et al. 1995; Voogd 2001; Spit en Zoete 2002). In dit onderzoek zal deze bedrijfskundige definitie van strategische planning centraal staan.

In de volgende paragraaf zal na een korte beschrijving van de achtergrond van strategische planning een overzicht worden gegeven van de belangrijkste kenmerken van strategische planning. Hierbij zullen de vijf kenmerken, zoals omschreven door Miller en Holt-Jensen (1997), als basis worden gebruikt om inzicht te geven in wat strategische planning volgens Bryson (1988, 2000) inhoudt. Slechts het opsommen van de kenmerken van strategische planning volstaat echter niet om een oordeel te kunnen vellen over de waarde van water-

plannen. Aangezien ruimtelijke planning, het systematisch voorbereiden van het bewust interveniëren in de fysieke omgeving (Voogd 2001), een sociaal proces is (Healey 1997c), dient er ook te worden gekeken naar de wijze waarop de plannen tot stand zijn gekomen, de proceskant van strategische planning. Daarom zal in paragraaf 2.3 aandacht worden besteed aan het planvormingsproces van strategische planning. Als basis zal de communicatieve planningtheorie van Healey, *Collaborative Planning* (1997), worden gebruikt. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een samenvatting. Dit zal onder andere gebeuren aan de hand van het formuleren van de deelvragen voor de rest van dit onderzoek op basis van de beschreven theorieën in de paragrafen 2.2 en 2.3. Deze deelvragen zullen op hun beurt als uitgangspunt dienen voor de toetsing van de waterplannen in de volgende hoofdstukken.

2.2 Strategische planning

Strategische planning ontstond als reactie op de technisch-rationele planning. Voorstanders van de strategische planning redeneerden dat de rationele planning te veelomvattend was om effectief te kunnen zijn. Een andere tekortkoming van het traditionele planningmodel was dat er geen rekening werd gehouden met externe factoren, die buiten de invloedssfeer van de betrokken actoren liggen, terwijl deze wel van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat. Als laatste punt van kritiek werd gewezen op het feit dat de technisch-rationele planning niet de benodigde consensus zoekt met de belangrijkste actoren en zodoende niet voldoende steun verzamelt om succesvol te kunnen zijn (Kaiser et al. 1995). Met name Bryson (1988) heeft zich ingezet om de bedrijfskundige definitie van strategische planning van de private sector te vertalen naar de publieke sector. Eén van de bekendste onderdelen van de strategische planning is tegenwoordig de SWOT-analyse (*strengths, weaknesses, opportunities* en *threats*) (Miller en Holt-Jensen 1997; Spit en Zoete 2002).

De bedrijfskundige definitie van strategische planning is vervolgens door diverse planologen (Miller en Holt-Jensen 1997; Healey 1997c) als basis of onderdeel van hun theorieën gebruikt. Ook in dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van de bredere, oorspronkelijk uit de bedrijfskunde afkomstige definitie van strategische planning. Hierin wordt strategische planning gedefinieerd als ‘a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why it does it’ [een gedisciplineerde inspanning om fundamentele beslissingen en acties te genereren die vorm geven aan en een leidraad bieden voor wat een organisatie (of andere eenheid) is, wat ze doet en waarom ze dat doet] (Bryson 2000, p. 206).

Kenmerken van strategische planning

De huidige planologische variant van strategische planning is het systematisch en wel-overwogen formuleren van beleid en gaat uit van een aantal principes (Bryson 1988, 2000). Deze beginselen van strategische planning zijn door Miller en Holt-Jensen (1997) in vijf punten samengevat, te weten tijdshorizon, probleemanalyse, stakeholder identificatie, doelformulering en evaluatie. Het eerste punt, de tijdshorizon van strategische plannen, komt overeen met de ‘klassieke’ planologische definitie van strategische planning. In strategische plannen wordt de nadruk gelegd op de lange termijn. Wel kunnen er om de doelstellingen te verwezenlijken acties op de korte termijn nodig zijn. Strategische planning richt zich dus op het implementeren van beleid in het heden, opdat de positie van het planningobject in de toekomst zal verbeteren (Bryson 2000).

De nadruk die wordt gelegd op de lange termijn en de maatregelen die in het heden nodig zijn om het gewenste resultaat in de toekomst te bereiken komen terug in het tweede punt

van strategische planning, de probleemanalyse. In de probleemanalyse van strategische planning worden naast de huidige situatie ook diverse toekomstscenario's in de analyse meegenomen. Deze aandacht voor de (mogelijke) toekomst is vergelijkbaar met de toekomstgerichtheid van de 'Ontwikkelingsplanologie', zoals omschreven door Dammers et al. (2004). Dammers et al. beschrijven dat er voor succesvol ruimtelijk beleid niet alleen aandacht voor de huidige situatie dient te zijn, maar er ook gekeken moet worden naar mogelijke toekomstscenario's. Om vooraf te kunnen inspelen op verschillende toekomstscenario's noemen zij naast het 'flexibel ontwerpen' van de plannen, het temporiseren als concrete oplossing. Bij dit temporiseren van plannen worden eerst de maatregelen van het plan uitgevoerd die bij elk verloop van maatschappelijke ontwikkelingen succesvol zijn. Hierna volgen andere maatregelen van het plan, waarvan het succes minder zeker is. Hierdoor kunnen deze latere maatregelen eventueel worden aangepast.

Een ander belangrijk aspect binnen de probleemanalyse van strategische planning is dat zowel de sterke en zwakte punten van de organisatie zelf, als de kansen en gevaren van externe factoren worden onderzocht. Deze analyse wordt vaak aangeduid met het acroniem SWOT. Deze SWOT-analyse is één van de bekendste onderdelen van strategische planning en kan ook zelfstandig – buiten strategische planning om – gebruikt worden. Door deze analyse worden de eventuele problemen, die reeds bestaan of die tijdens het proces kunnen ontstaan, vooraf inzichtelijk gemaakt. De moeilijkheden kunnen zowel door interne problemen (*weaknesses*) als door externe negatieve factoren (*threats*) worden veroorzaakt. Naast deze negatieve invloeden kan door middel van de SWOT-analyse ook worden aangehaakt op de potentiële kansen die de omgeving biedt (*opportunities*) en worden vastgesteld wat de sterke punten van de organisatie zelf zijn (*strengths*). Doordat tijdens de probleemanalyse niet alleen gekeken wordt naar de organisatie zelf maar ook naar factoren waar de plannende instantie geen invloed op heeft, wordt het mogelijk het plan in zijn context te plaatsen. Hierdoor kan tijdens de planning rekening worden gehouden met externe factoren, die het eindresultaat (kunnen) beïnvloeden of waar het plan zelfs afhankelijk van kan zijn. Kortom, in strategische planning wordt bij het scannen van interne en externe invloeden en trends gekeken naar hoe deze de organisatie en het beleid kunnen beïnvloeden (Kaiser et al. 1995). De resultaten van de probleemanalyse worden als input gebruikt bij de doelformulering.

Als derde kenmerk van strategische planning wordt door Miller en Holt-Jensen (1997) de rol van stakeholders in het planningproces aangestipt. Stakeholders zijn zowel binnen als buiten de organisatie te vinden en worden tijdens de probleemanalyse door het scannen van de organisatie zelf en de omgeving geïdentificeerd. Een stakeholder kan worden gedefinieerd als zijnde 'any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives' [een groep of persoon die het wel of niet bereiken van de doelstellingen van een organisatie kan beïnvloeden of zelf wordt beïnvloed door deze doelstellingen] (Freeman geciteerd in Mitchell et al. 1997, p. 854). Door stakeholders bij het planningproces te betrekken wordt er draagvlak gecreëerd voor het plan. In principe wordt er gewerkt met stakeholder-vertegenwoordigers (leiders), waardoor het aantal direct betrokken personen beperkt blijft. Tijdens het planningproces wordt er naar consensus tussen de leiders gestreefd. Hierbij is het voor het welslagen van strategische planning noodzakelijk dat de leiders voor en door hun partijen als representatief kunnen worden beschouwd (Kaiser et al. 1995).

Bij het bepalen van de stakeholders die bij het planningproces betrokken moeten worden, kan gebruik gemaakt worden van de 'stakeholder identification' van Mitchell et al. (1997).

Voor het identificeren van de stakeholders onderscheiden zij drie verschillende eigenschappen die stakeholders kunnen bezitten, te weten macht, legitimiteit en urgentie. Een stakeholder kan één van de drie eigenschappen bezitten (*latent stakeholders*), twee van de drie (*expectant stakeholders*) of alle drie van de eigenschappen (*definitive stakeholders*). Iedere soort stakeholder dient anders benaderd te worden door de organisatie en op een ander niveau bij het planningproces te worden betrokken. Tot slot wijzen Mitchell et al. (1997) erop dat indien de stakeholders geïdentificeerd zijn de uitkomst niet als een vast gegeven beschouwd moet worden. Stakeholders kunnen tijdens het planningproces een nieuwe eigenschap verkrijgen of er juist één verliezen. Bovendien wijzen zij evenals Healey (1997, p. 271) op het feit dat stakeholders tijdens het planningproces van mening kunnen veranderen. Ook kan het zijn dat er tijdens het planningproces nieuwe stakeholders worden geïdentificeerd die nog niet bij het proces zijn betrokken. Deze dienen dan alsnog bij het proces te worden betrokken.

Het vierde punt van strategische planning is de doelformulering. Een kenmerk van strategische planning is dat er slechts een beperkt aantal doelen wordt gesteld. De belangrijkste doelen worden tijdens het planningproces door de stakeholders gezamenlijk vastgesteld en in eerste instantie zullen slechts deze worden nagestreefd. Hierdoor wordt het plan beter uitvoerbaar en is de kans op succes groter. Strategische planning is actiegericht en benadrukt het belang van het ontwikkelen van plannen voor het implementeren van de strategieën (Bryson 2000). Omdat strategische planning een continu proces is, kunnen na het behalen van de belangrijkste doelen nieuwe doelen worden gesteld, die op hun beurt kunnen worden gevolgd door weer minder belangrijke doelen.

Tot slot is er nog de functie van de evaluatie. Voor succesvolle strategische planning is het van belang dat het proces niet stopt bij het formuleren van de plannen. Tijdens en na het implementeren kan door middel van ex post evaluatie de effectiviteit van de plannen worden bepaald. Dit gebeurt aan de hand van de monitoring van de resultaten van de plannen. Samen met de veranderingen in de omgeving dienen deze uitkomsten als input voor de evaluatie. Al naar gelang de bevindingen uit de evaluatie kan er besloten worden tot het herzien van het strategische plan door bijvoorbeeld het bijstellen van de doelen of het formuleren van nieuwe doelen (Miller en Holt-Jensen 1997). Evenals uit de punten drie en vier blijkt uit dit laatste punt dat strategische planning een continu proces is.

Indien tijdens het planvormingsproces de hiervoor beschreven principes van strategische planning worden gevolgd, kan dit volgens Bryson (2000) tot een aantal mogelijke voordelen leiden ten opzichte van andere planningtypen. In de eerste plaats kan strategische planning het bedenken van strategische ideeën en oplossingen stimuleren. Actoren die bij de planning betrokken zijn, worden geprikkeld om niet alleen de voor de hand liggende oplossingen voor de korte termijn te omschrijven, maar om ook met structurele oplossingen voor de langere termijn te komen. Ten tweede kan de algemene besluitvorming worden verbeterd doordat stakeholders direct bij het planningproces worden betrokken, waardoor de plannen een groter draagvlak zullen hebben en dus eenvoudiger geïmplementeerd kunnen worden. Tenslotte zullen volgens Bryson door de intensieve samenwerking de prestaties van de organisatie zelf en van de andere betrokken actoren verbeteren. Voor dit laatste voordeel is het van belang om dieper in te gaan op de proceskant van strategische planning. In de volgende paragraaf zal daarom aandacht worden besteed aan het planvormingsproces. Het werk van Healey (1997) zal hierbij als leidraad worden gebruikt.

2.3 Het planningproces

Het sociale proces rondom het opstellen en uitvoeren van plannen is bij strategische planning naast de doelen die in het plan zelf worden geformuleerd ook zelf één van de belangrijkste doelen (Healey 1997b). Daarom zal in deze paragraaf aandacht worden besteed aan de communicatieve planningtheorie van Healey (1997), waarin volgens Van Eijk (2003) onder andere wordt gepoogd de milieuplanologie te combineren met de stedelijke ontwikkeling. Deze combinatie sluit goed aan bij het waterplan, waarin immers het water in een stedelijke context centraal staat. Bij het sociale proces dat strategische planning is, speelt de participatie van stakeholders een belangrijke rol. Dit bleek al uit de opsomming van de kenmerken van strategische planning in de vorige paragraaf. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op hoe deze participatie vormgegeven kan worden en hoe de betrokken actoren tijdens het planningproces consensus kunnen bereiken.

Eén van de argumenten voor interactie is het feit dat de hedendaagse samenleving zich kenmerkt als een 'shared-power, no-one-in-charge world' [een wereld van gedeelde macht, waarin niemand de baas is] (Bryson en Crosby 1993, p. 175). Geen enkele partij is meer in staat om zelfstandig de huidige problemen op te lossen. De diverse betrokken actoren moeten dus met elkaar in gesprek gaan en met elkaar samenwerken. Om dit proces van probleemvinding tot beleidsimplementering te beschrijven, verdelen Bryson en Crosby (1993) het beleidsvormingsproces in forums, arena's en 'rechtbanken' (*forums, arenas and courts*). In ieder van deze drie settings vindt een specifiek gedeelte van het beleidsproces plaats. De forums zijn de plaats waar alle stakeholders hun mening en opvattingen kwijt kunnen en hierover met elkaar kunnen discussiëren. Uiteindelijk dienen de stakeholders gezamenlijk tot een breed ondersteunde beschrijving van het probleem te komen, waardoor ze samen probleemeigenaar worden. Eén van de mogelijkheden om dit te bereiken is door bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoek te doen, waardoor gezamenlijke normen en doelen ontstaan (cf. Dammers et al. 2004). Hierdoor zal in plaats van de traditionele 'ik win, jij verliest' gedachte gezocht worden naar mogelijke oplossingen waar iedere stakeholder beter van wordt (win-win) (Healey 1997; Susskind en Cruikshank 1987).

In de arena's wordt op basis van de uitkomsten van de forums het beleid geformuleerd en zorg gedragen voor de implementering daarvan. In de 'rechtbanken' tenslotte worden de geschillen, die in de andere twee settings zijn gerezen of waar de actoren gezamenlijk niet uitkwamen, beslecht. Hier worden de beslissingen, indien dat door één van de actoren noodzakelijk wordt geacht, op basis van bestaande wetten en normen geëvalueerd en beoordeeld. Deze beoordeling gebeurt door een 'rechtbank' die boven de partijen staat. Dit kan bijvoorbeeld een hogere overheid, arbitragecommissie of letterlijk een 'wettige' rechtbank zijn (Bryson en Crosby 1993). Zoals reeds opgemerkt, wordt tegenwoordig veel waarde gehecht aan interactie. Gezien de huidige complexiteit, geldt ook voor planners dat zij niet zelfstandig tot beleid kunnen komen. Echter met de kennis van hoe het beleidsproces is vorm gegeven, kan een planner wel indirect de situatie en de uitkomsten van het beleidsproces bijsturen. Ook kunnen planners hiermee de bestaande institutionele structuren veranderen (Bryson en Crosby 1993; Healey 1997, pp. 258-63). Dit wijzigen van de bestaande structuren is, gezien de interne en externe afstemmingsproblemen binnen het stedelijk waterbeheer, een cruciaal gegeven.

Het belang dat tegenwoordig vaak aan de participatie van stakeholders wordt gehecht en ook terug komt in de kenmerken van strategische planning, is tevens één van de kenmerken van de communicatieve planningtheorie van Healey (1997). De interactie tussen de verschillende actoren leidt volgens haar tot het ontwikkelen en vergroten van de

institutionele capaciteit van een plaats, waarmee Healey 'the relational resources available in the social networks of a place' [de relationele middelen die in de sociale netwerken van een bepaalde plaats beschikbaar zijn] aanduidt (1997, p. 140). De institutionele capaciteit weerspiegelt de algehele kwaliteit van de relationele verhoudingen in een gebied en bestaat uit het sociale, intellectuele en politieke kapitaal. Het sociale kapitaal wordt gevormd door de kwaliteit van alle sociale netwerken, het intellectuele kapitaal door alle kennis die binnen deze netwerken beschikbaar is en het politieke kapitaal door het probleemoplossend vermogen van de politiek. Het is voor planning in het stedelijk gebied van belang dat de institutionele capaciteit wordt opgebouwd, aangezien de institutionele capaciteit voor het noodzakelijke onderlinge vertrouwen tussen de actoren zorgt en alleen op deze wijze het beleid succesvol zijn (Healey 1997, 1997c).

Om na te gaan of de institutionele capaciteit in een gebied voldoende is, dient te worden bekeken of de maatregelen uit de plannen de gestelde doelen hebben behaald, of deze doelen effectief zijn bereikt en of de beschikbare middelen effectief zijn ingezet. Healey ziet echter in dat een definitie van de doelen en de wijze waarop de doelen gehaald dienen te worden vaak lastig te geven zijn. Ze neemt daarom genoegen met het 'lijken' te werken van het beleid en met op zijn minst zichtbare resultaten (Healey 1997). Hierbij kan nog worden opgemerkt dat met name het (ontwikkelen van) vertrouwen tussen de stakeholders onderling een belangrijke voorwaarde is voor een goed rendement. Vaak geldt dat het verstandig is om 'to go slow to go fast' [langzaam te handelen om (uiteindelijk) het effectiefst te zijn] (Susskind en Cruikshank 1987, p. 27). Hiermee wordt bedoeld dat door het tijdvergende 'onderhandelingsproces' de tijdrovende weg via de 'rechtbanken' (de *courts* van Bryson en Crosby) kan worden vermeden.

Naast het opbouwen en benutten van de institutionele capaciteit is het gebruik van lokale kennis essentieel bij veranderingen in het stedelijk gebied. Hierbij is een actieve rol van de lokale overheid als leider gewenst (Healey 1997, 1997c). Wel dient de lokale overheid andere actoren bij het planningproces te betrekken, het planningproces is immers een sociaal proces. Healey (1997) maakt om het planningproces te verduidelijken een onderscheid tussen harde en zachte infrastructuur. De harde infrastructuur wordt gevormd door het formele deel van planning, het deel dat in wetten staat omschreven. Hieronder vallen de vormgeving van het overheidsapparaat en alle wettelijk omschreven rechten en plichten, bijvoorbeeld hoe een plan vastgesteld dient te worden, of op welke wijze bezwaar tegen een plan gemaakt kan worden. De zachte infrastructuur van *relation-building* bestaat uit de netwerken tussen de betrokken actoren. Deze informele relaties tussen de actoren zorgen voor het bereiken van consensus en leiden tot een proces van wederzijds leren (*mutual learning*). Deze zachte infrastructuur is een interessant onderdeel voor het vormgeven van het proces omtrent strategische planning.

Een belangrijk gegeven van communicatieve planningtheorieën is het principe 'leren door doen' (Healey 1997; Miller en Holt-Jensen 1997). Dit houdt in dat de betrokken actoren, terwijl ze samen aan een plan werken, al doende tot de beste oplossing zullen komen. Van Eijk (2003) wijst hiernaast nog op het begrip 'collectief leren'. Het collectieve leerproces wordt dankzij participatie mogelijk en biedt tijdens het planningproces een groeiend inzicht in de belangen en wensen van de betrokken actoren. Door de participatie van de diverse actoren ontstaat er een netwerk van relaties tussen de actoren en een *shared understanding*. Hierdoor worden verstoringende invloeden geminimaliseerd en zal er consensus tussen alle partijen ontstaan (Healey 1997). Het plan zal door de interactie inhoudelijk van hoger niveau zijn. Bovendien zal het plan, doordat het draagvlak sterk vergroot is,

beter en eenvoudiger kunnen worden gerealiseerd. Uiteindelijk zal het plan effectiever blijken dan wanneer er geen interactie zou zijn geweest (Healey 1997; Van Eijk 2003; Susskind en Cruikshank 1987).

2.4 Strategische planning en het waterplan

Uiteraard is strategische planning niet voor alle problemen de beste aanpak. Met name voor problemen die een directe aanpak vereisen, is strategische planning niet de beste methode om tot een oplossing te komen. Strategische planning is hoofdzakelijk gericht op het realiseren van oplossingen op de langere termijn en eventueel het veranderen van bestaande institutionele structuren. Om de doelen op de lange termijn te bereiken kunnen echter wel directe maatregelen vereist zijn. Andere situaties waarin strategische planning niet tot de beste uitkomsten zal leiden, zijn onder andere indien niet alle stakeholders bij het proces betrokken worden of indien een organisatie niet over de benodigde vaardigheden of middelen beschikt. In de laatste situatie is er sprake van de paradox van strategische planning, namelijk dat 'it is most needed where it is least likely to work, and least needed where it is most likely to work' [daar waar het het meest nodig is, is het het minst waarschijnlijk dat het werkt, terwijl daar waar het het minst nodig is, het hoogstwaarschijnlijk wel werkt] (Bryson 2000, p. 207). Uiteindelijk zal strategische planning resulteren in een intentieverklaring. Echter wat in de praktijk gerealiseerd wordt, zal een combinatie zijn van wat oorspronkelijk de bedoeling was en dat wat tijdens de uitvoeringsfase naar boven komt (Bryson 2000).

Met behulp van de in paragraaf 2.2 beschreven kenmerken van strategische planning kan worden bepaald of de inhoud van het waterplan strategisch van aard is. Het derde kenmerk van strategische planning, de identificatie van stakeholders, zal gezien de raakvlakken met het planningproces, worden opgenomen bij de deelvragen over het planningproces. De vier vragen die uit de overige vier kenmerken van strategische planning volgen zijn:

1. Welke tijdschikhorizon wordt in het plan gehanteerd?
2. Is er sprake van een dynamische probleemanalyse waarin zowel wordt gekeken naar de sterke en zwakke eigenschappen van het systeem zelf als naar externe factoren die van invloed kunnen zijn op het systeem?
3. Hoeveel (hoofd)doelen worden in het plan omschreven?
4. Is in het plan beschreven hoe de doelstellingen gehaald dienen te worden en is er sprake van nageschakelde besluitvorming op basis van tussentijdse monitoring en evaluatie?

Behalve het maken van nieuwe ideeën is strategische planning ook het maken van processen die deze ideeën kunnen uitbouwen, uitdragen, verwezenlijken (Healey 1997c). Hiervoor is het van belang dat er consensus ontstaat tussen alle stakeholders. Een belangrijk punt bij het planningproces is de 'eerlijkheid' van het proces. Hiermee wordt met name de openheid van het proces bedoeld. Deze wordt bepaald door de percepties van de stakeholders. Indien alle stakeholders bij het proces betrokken zijn, zich niet gemanipuleerd voelen en tevreden zijn over het proces en de uitkomsten, dan is er sprake van eerlijkheid. Of het planningproces goed verlopen is, is op bepaalde punten dus alleen subjectief vast te stellen (Susskind en Cruikshank 1987). Hoe uiteindelijk een goed strategisch plan tot stand komt, is beschreven in paragraaf 2.3. In deze paragraaf is aandacht besteed aan de communicatieve planningtheorie van Healey, *Collaborative Planning* (1997), welke als basis dient om na te gaan hoe het planningproces is vorm gegeven. Naar aanleiding van paragraaf 2.3 en het proces ter identificatie van de

stakeholders zijn de volgende deelvragen te formuleren met betrekking tot het planningproces:

1. Hoe is het planningproces te omschrijven, hoe is de procesarchitectuur tot stand gekomen, is iedereen met een *stake* [belang] bij het planningproces betrokken en zijn de betrokken actoren tevreden met de resultaten?
2. Heeft de probleemvinding en de bepaling van de oplossingsrichtingen gescheiden van elkaar – in forums en arena's – plaats gevonden?
3. Is er tijdens het planningproces institutionele capaciteit opgebouwd en benut om tot de formulering van (succesvol) beleid te komen?
4. Welke invloed heeft het proces op de inhoud van het plan?

Met behulp van deze deelvragen over de inhoud van een strategisch plan en het planproces van strategische planning zal de strategische waarde van het Waterplan Arnhem (Hoofdstuk 3) en het Integraal Waterplan Haarlem (Hoofdstuk 4) worden bepaald. In Hoofdstuk 5 zullen beide waterplannen met elkaar worden vergeleken en zal bovendien worden bekeken welke invloed het proces heeft gehad op de inhoudelijke kenmerken van beide waterplannen.

Het Waterplan Arnhem

3.1 Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk zal bekeken worden in hoeverre het in Hoofdstuk 2 gevormde theoretisch kader is terug te vinden in de praktijk. Dit zal gebeuren aan de hand van de waterplannen van twee middelgrote Nederlandse steden, te weten Arnhem en Haarlem. In dit hoofdstuk zal bekeken worden of bij het 'Waterplan Arnhem' (Arnhemse waterpartners 2003a) sprake is (geweest) van strategische planning, waarna in het volgende hoofdstuk het 'Intergraal Waterplan Haarlem' (Haarlem en Rijnland 2004) behandeld zal worden. Het Arnhemse waterplan is een product van de Gemeente Arnhem, Waterschap Rivierenland, Waterschap Rijn en IJssel, Waterbedrijf Vitens, Provincie Gelderland, Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland en Waterschap Vallei en Eem.⁸ Gezamenlijk noemen zij zich kortweg de 'Arnhemse waterpartners'. Vanaf december 2000 zetten zij zich gezamenlijk in voor 'een breed gedragen waterplan voor Arnhem' (p. 4).⁹ De waterpartners besloten hiertoe naar aanleiding van de Vierde Nota Waterhuishouding, waarin wordt gepleit voor een gemeenschappelijke visie van gemeenten, waterbeheerders en andere betrokken wateractoren op het stedelijk waterbeheer. Verderop in het waterplan wordt het belang van 'goede informatie over het watersysteem en de waterketen' (p. 6) als tweede reden voor het opstellen van het Waterplan Arnhem gegeven. In december 2003 verscheen de definitieve versie van het Waterplan Arnhem en in februari 2004 werd door de Arnhemse waterpartners een overeenkomst voor de uitvoering van het plan ondertekend.

Het plangebied van het Waterplan Arnhem beslaat het gehele grondgebied van de gemeente Arnhem (zie Figuur 3.1). In de studie worden echter alle regionale watersystemen waarbinnen het plangebied valt meegenomen. Het plangebied kan worden opgedeeld in twee delen, te weten Arnhem-Noord en Arnhem-Zuid. Beide delen worden door de Rijn van elkaar gescheiden. Arnhem-Noord strekt zich uit van het zuidelijk deel van de Veluwezoom tot enkele oude rivierpolders aan de Rijn. Hier in het noordelijk deel is de stad in de Middeleeuwen aan één van de vele sprengbeken ontstaan. Ten zuiden van de rivier zijn de rivierpolders van Arnhem-Zuid te vinden, waar zich hoofdzakelijk naoorlogse uitbreidingswijken, waaronder de Vinex-locatie Schuytgraaf, bevinden. De gemeente Arnhem telt op dit moment ongeveer 140.000 inwoners, waarvan ongeveer de helft in Arnhem-Noord en de andere helft in Arnhem-Zuid woont (Gemeente Arnhem 2006).

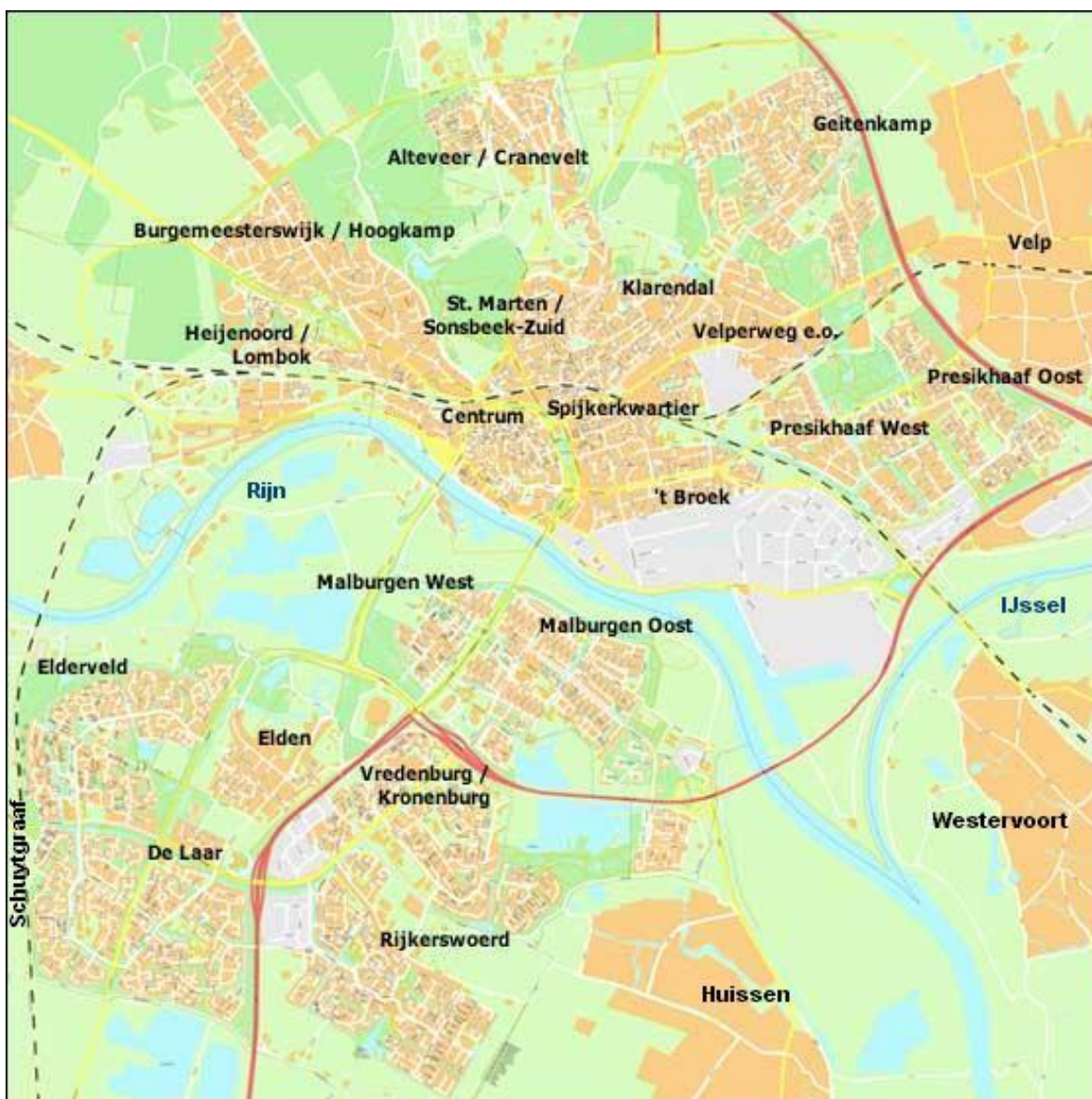
Het Waterplan Arnhem bestaat uit een vijftal inhoudelijke hoofdstukken, een literatuurlijst en een verklarende woordenlijst.¹⁰ Het eerste hoofdstuk is het inleidende hoofdstuk waarin

8 – Zie voor een overzicht van de verantwoordelijkheden van de Arnhemse wateractoren Bijlage 2.

9 – De paginanummers in dit hoofdstuk verwijzen, tenzij anders vermeld, naar het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003a).

10 – Naast het hoofddocument is een apart Bijlagenrapport (Arnhemse waterpartners 2003b) uitgebracht, waarin onder andere een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de Arnhemse waterpartners, het uitvoeringsprogramma met maatregelen en toelichtingen, een attentiekaart en een overzicht van de indicatoren voor de monitoring en evaluatie zijn opgenomen.

wordt aangegeven waarom en hoe het plan tot stand is gekomen en wat de doelen van het plan zijn. Ook wordt de relatie van het water met de ruimtelijke ordening beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt de visie van de Arnhemse waterpartners geschetst. Dit gebeurt aan de hand van twee impressies van de stad vanaf de Eusebiustoren in het centrum van de stad. Het huidige uitzicht (2002) wordt vergeleken met het uitzicht in 2030, de toekomstvisie. Hierna worden in hoofdstuk drie de knelpunten van het huidige watersysteem beschreven, gevolgd door een hoofdstuk waarin de doelen voor 2015 en de acties en maatregelen voor de komende vijf jaar worden behandeld. Dit vierde hoofdstuk is verdeeld in aparte paragrafen voor de verschillende delen van het plangebied. Achtereenvolgens komen Arnhem-Noord, Arnhem-Zuid, de Uiterwaarden, Gemeentebrede doelen en maatregelen en de Riolering aan bod. Het inhoudelijke deel wordt afgesloten met hoofdstuk vijf waarin een beschrijving wordt gegeven van de wijze waarop de acties en maatregelen uit het waterplan zullen worden uitgevoerd en gefinancierd.¹¹



Figuur 3.1 De gemeente Arnhem

11 – Zie Bijlage 3 voor een overzicht van de inhoudsopgave van het Waterplan Arnhem.

In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op de inhoudelijke kant van het Waterplan Arnhem, waarna in paragraaf 3.3 het planproces van het Arnhemse waterplan zal worden besproken. Beide paragrafen zullen gestructureerd worden aan de hand van de in paragraaf 2.4 opgestelde deelvragen over de inhoud en het planproces van een strategisch plan. Dit hoofdstuk over het Arnhemse waterplan zal worden afgesloten met een beschrijving van het toekomstperspectief van het stedelijk water in Arnhem (paragraaf 3.4). De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de inhoud van het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003a), het Bijlagenrapport van het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003b) en de informatie die is verkregen door een interview met de gemeentelijke projectleider van het Arnhemse waterplan.¹² In het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 4) zal op een zelfde wijze het Integraal Waterplan Haarlem worden behandeld.

3.2 Strategische inhoud van het Arnhemse waterplan

In deze paragraaf zal worden nagegaan in hoeverre de kenmerken van strategische planning in de inhoud van het Waterplan Arnhem zijn terug te vinden. De deelvragen uit paragraaf 2.4 volgend, zal er begonnen worden met een beschrijving van de gebruikte tijdshorizonten in het Arnhemse waterplan. Hierna zal de probleemanalyse van het plan worden behandeld, gevolgd door een analyse van de doelen van het waterplan. De paragraaf zal worden afgesloten met een beschrijving van het uitvoeringsprogramma en de wijze waarop de monitoring en evaluatie van het waterplan zullen plaatsvinden.

Tijdshorizon

Het waterplan is volgens de gemeentelijke beleidsklok-cyclus¹³ tot stand gekomen. Hierom zijn voor het Waterplan Arnhem achtereenvolgens een startnotitie, een keuzenota, een beleidsplan en een uitvoeringsplan opgesteld en worden er in het waterplan drie tijdshorizonten gebruikt (zie Tabel 3.1). In de keuzenota wordt door de Arnhemse waterpartners de langetermijnvisie voor het water in Arnhem beschreven. Dit gebeurt aan de hand van een impressie vanaf de Eusebiustoren in het jaar 2030. De inhoud van deze keuzenota is als hoofdstuk twee in het waterplan opgenomen. Er is voor deze tijdshorizon gekozen, omdat het Arnhemse structuurplan, dat samen met andere beleidsplannen als basis voor het waterplan diende, zich ook op het jaar 2030 richt. Bovendien geven het waterplan en structuurplan samen 'de ruimtelijke kaders voor het water in Arnhem' (p. 7). De keuzenota diende vervolgens als basis voor vier beleidsvarianten, waarvan uiteindelijk de Samenwerkingsvariant door de besturen van de waterpartners als beleidsplan werd gekozen.¹⁴ Dit beleidsplan richt zich op het jaar 2015 en beschrijft de 'gezamenlijke visie op een duurzaam watersysteem in Arnhem voor de middellange termijn' (p. 4).¹⁵ Aan de hand van dit beleidsplan werden door de waterpartners concrete maatregelen en projecten voor de periode tot en met 2007 opgesteld. Deze werden opgenomen in het uitvoeringsprogramma en zijn in het waterplan terug te vinden in de hoofdstukken vier en vijf. Bovendien worden de maatregelen en projecten in meer detail beschreven in het Bijlagenrapport van het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003b). De basis van het waterplan stoelt op de langetermijnvisie van 2030. De totale periode die het plan beslaat is hierdoor ruim 25 jaar. Deze periode is significant korter dan de bijna 50 jaren die het Haarlemse waterplan,

12 – Van Ammers (2006).

13 – Deze beleidsklok-cyclus wordt uitgebreid besproken in de volgende paragraaf over het planproces van het Arnhemse waterplan. Zie voor een nadere omschrijving aldaar (p. 27).

14 – Zie voor meer informatie over de beleidsvarianten de paragraaf 'Planproces van het Arnhemse waterplan' (p. 27).

15 – De keuze voor het jaar 2015 is afkomstig uit het NBW, waarin werd afgesproken om 'het watersysteem in Nederland in 2015 weer op orde te hebben en tot 2050 op orde te houden' (V&W et al. 2003).

dat in het volgende hoofdstuk besproken zal worden, vooruit kijkt. De keuze voor deze 'korte' langetermijnvisie is te begrijpen, maar het is echter ook deze relatie tussen het waterplan en structuurplan die verderop in dit onderzoek een punt van discussie zal blijken.

Tabel 3.1
Gebruikte tijdshorizonten in het Waterplan Arnhem

<i>Tijdshorizon van</i>	<i>Richtjaar</i>	<i>Omschrijving</i>
Keuzenota	2030	(middel)lange termijn
Beleidsplan	2015	middellange termijn
Uitvoeringsprogramma	2003-2007	korte termijn

Probleemanalyse

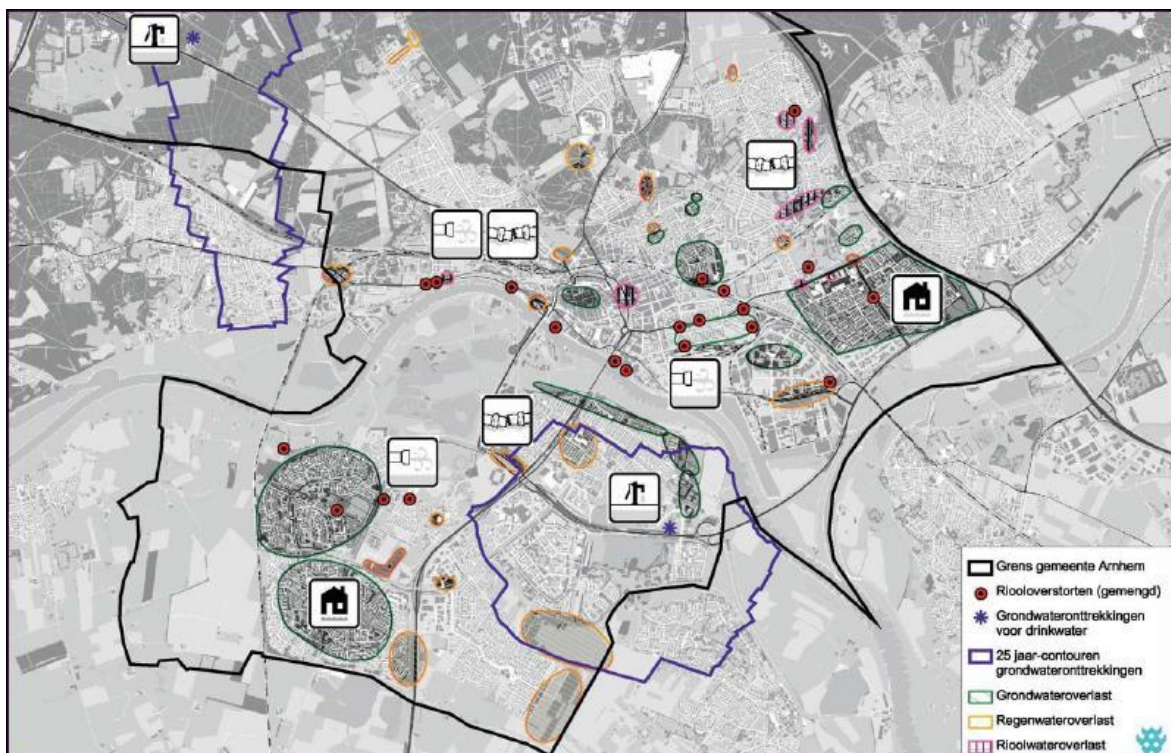
De probleemanalyse van het Waterplan Arnhem is terug te vinden in de hoofdstukken twee en drie. Zoals reeds beschreven in de vorige alinea wordt in het tweede hoofdstuk van het waterplan de langetermijnvisie beschreven met daarin streefbeelden voor de verschillende onderdelen van het Arnhemse watersysteem. De onderdelen die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn achtereenvolgens de Beken, de Riolering, de Verdroging, de Waterknelpunten in de wijken 't Broek en Presikhaaf, het Centrum, de Uiterwaarden, Arnhem-Zuid en de Communicatie. In de langetermijnvisie is er dus steeds aandacht voor één specifiek, vaak geografisch afgebakend, onderdeel van het watersysteem. In dit hoofdstuk zijn de pagina's in twee kolommen verdeeld. Op de linkerhelft wordt telkens de huidige toestand van het water (2002) omschreven en op het rechter deel wordt het streefbeeld voor 2030 geschetst. Door deze opmaak staan van ieder onderwerp de huidige situatie en de toekomstvisie naast elkaar en kan makkelijk worden nagegaan wat er per onderwerp moet veranderen.

In de langetermijnvisie van hoofdstuk twee worden bij de beschrijving van de huidige staat met name de zwakke punten aangestipt. Per onderdeel van het watersysteem wordt besproken welke problemen zich voordoen en voor sommige onderdelen wordt vermeld hoe de waterpartners ondertussen zijn begonnen met het in gang zetten van verbeteringen voor dat onderdeel. Een voorbeeld hiervan zijn de sprengbeken in Arnhem-Noord. Het water van deze beken wordt nu ondergronds – vaak via de riolering – afgevoerd. Ondertussen zijn de waterpartners echter al op enkele plaatsen begonnen met het bovengronds halen van deze beken (p. 10 en 13). Andere problemen die worden genoemd zijn onder andere het lage percentage oppervlaktewater in de wijken (p. 12), de grondwateroverlast (p. 13) en de waterkwaliteit (p. 13-4). Een enkele keer wordt er bij de beschrijving van de huidige toestand, naast de opsomming van de zwakke punten, ook een kans vermeld. Dit is het geval bij de onderdelen Uiterwaarden en Arnhem-Zuid. Bij de Uiterwaarden wordt er bijvoorbeeld gesproken over de mogelijkheid om voor de ontwikkeling van nieuwe natuur en recreatiegebieden aan te sluiten bij het inlands verleggen van dijken (p. 14) en bij de beschrijving van het water in Arnhem-Zuid worden de wijzigingen in het beleid omtrent de grondwaterwinningen als kansen omschreven (p. 14-5).

In de eigenlijke toekomstvisie, die telkens op de rechterhelft van de pagina's te vinden is, wordt beschreven hoe de sterke punten van het Arnhemse watersysteem zijn benut. Vaak wordt er in de visie omschreven hoe een kans is aangegrepen en deze in 2030 is omgezet in een sterke eigenschap van het watersysteem. Zo wordt in 2030 bijvoorbeeld het water uit de sprengbeken bovengronds naar de oude rivierpolders geleid om daar als doorspoeling te dienen en als aanvulling op de waterkwantiteit tijdens droogte. Bovendien zijn in 2030 langs deze herstelde bovengrondse beken ecologische verbindingzones ontstaan (p. 10-2).

Andere zwakke punten die zijn omgezet in sterke punten zijn onder andere de omschakeling van een gemengd rioleringsstelsel naar een afgekoppeld systeem (p. 12) en de benutting van herstructureringsplannen voor het vergroten van het percentage oppervlaktewater en het verbeteren van de watersystemen (p. 13).

Na de beschrijvingen in hoofdstuk twee van de huidige situatie en toekomstvisie per onderdeel van het watersysteem, worden in het derde hoofdstuk 'Knelpunten' diverse waterproblemen gemeentebreed beschreven. De verschillende problemen, zoals de lage waterkwantiteit, slechte water(bodem)kwaliteit en de riooloverstorten, worden voor de gehele gemeente besproken. Elk van deze problemen zijn te benoemen als zwakke punten van het watersysteem. Alleen bij de beschrijvingen van Ruimte voor de rivier en Beken bovengronds wordt er ook over kansen gesproken. Zo biedt bijvoorbeeld Ruimte voor de rivier door het inlands verleggen van de dijken mogelijkheden voor een 'andere ruimtelijke invulling van het buitendijkse gebied' (p. 21). De problemen worden per categorie gevisualiseerd door het gebruik van kaarten. Hierop wordt aangegeven waar de desbetreffende problemen zich voordoen (zie Figuur 3.2 voor een voorbeeld).



Figuur 3.2 Knelpunten in Arnhem: waterwinning, riolering en wateroverlast

Bron: Arnhemse waterpartners 2003a, p. 20.

Indien het tweede en derde hoofdstuk van het Waterplan Arnhem gezamenlijk als probleemanalyse worden gezien valt de eenzijdige benadering van het watersysteem op. Er wordt grotendeels alleen gekeken naar de interne problemen van het watersysteem. Een enkele keer komt een (mogelijk) sterk punt ter sprake, met name in de beschreven toekomstvisie in hoofdstuk twee. Externe factoren worden nog minder in de probleemanalyse betrokken en als er in het waterplan gesproken wordt over een externe factor betreft het een positieve. Het vierde element van de probleemanalyse van strategische planning, de bedreigingen, wordt in het gehele plan niet behandeld. Slechts de bedreiging die de drinkwaterwinning vormt voor de verdroging van de natuur in het Veluwegebied,

komt zijdelings ter sprake. Een belangrijke bedreiging voor het stedelijk waterbeheer is de klimaatverandering. Deze verandering wordt in het Arnhemse waterplan echter niet besproken, dit in tegenstelling tot het Integraal Waterplan Haarlem dat in het volgende hoofdstuk behandeld zal worden. In het Haarlemse waterplan is namelijk één apart hoofdstuk aan de klimaatverandering gewijd en wordt er uitgebreid stilgestaan bij de effecten die deze verandering op het Haarlemse watersysteem kan hebben. Ook andere (mogelijke) externe invloeden op het watersysteem, zoals het beleid van hogere overheden op het gebied van het waterbeheer, komen in het Haarlemse plan veel uitgebreider aan bod.

Doordat in het Waterplan Arnhem slechts wordt aangegeven wat op dit moment de problemen zijn en welke maatregelen de waterpartners voorstaan om deze problemen op te lossen, is de probleemanalyse niet als dynamisch te beschouwen. Er wordt in het waterplan niet gesproken over problemen die in de toekomst eventueel zouden kunnen ontstaan. Dit wordt nog eens versterkt door het negeren van de klimaatverandering. Ook wordt er geen aandacht besteed aan mogelijke toekomstscenario's en dus ook niet aan hoe het plan eventueel kan worden aangepast aan verander(en)de omstandigheden. Wel is het zo dat enkele herstructureringsplannen, waaronder die van de eerder genoemde wijken Presikhaaf en 't Broek, rekening hebben gehouden met de komst van het waterplan en de eventuele noodzaak om extra open water in de wijk te realiseren. In beide wijkplannen is bewust ruimte vrijgelaten om het percentage oppervlaktewater in de wijk te kunnen aanpassen. In Presikhaaf was het hierdoor eenvoudig om het extra water, dat na onderzoek noodzakelijk bleek, ruimtelijk in te passen.

Aan het Arnhemse waterplan zelf is het enige dynamische dat er nog steeds onderzoeken lopen. Zo wordt in het waterplan beschreven dat in de huidige planperiode (tot en met 2007) naast de wettelijk voorgeschreven maatregelen met name onderzoek wordt gedaan naar 'de werking en het kwaliteitsniveau van de verschillende wateronderdelen' (p. 4). Voor de Arnhemse waterpartners zijn de problemen binnen het Arnhemse watersysteem namelijk wel duidelijk, maar voor een aantal is nog niet bekend hoe deze verbeterd kunnen worden. Doordat de tijdsplanning van het planproces van het Waterplan Arnhem echter gekoppeld is aan het Gemeentelijk Rioleringsplan, welke voor 1 januari 2003 moest worden vastgesteld, konden enkele onderzoeken niet voor de vaststelling van het waterplan worden afgerond. Wellicht dat de uitkomsten van de onderzoeken tot nieuwe informatie zullen leiden en zo mogelijk tot de wijziging van enkele maatregelen. Hierdoor zou er toch nog sprake kunnen zijn van enige dynamiek in het Arnhemse waterplan.

Doelen

Het hoofddoel van het Waterplan Arnhem is 'het realiseren van een gezond en veerkrachtig watersysteem in het plangebied met het oog op een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving' (p. 4). Deze algemene omschrijving wordt in het waterplan niet verder uitgewerkt en blijft daardoor erg globaal. Hierdoor zijn bijna alle doelen, die in hoofdstuk vier worden opgesomd, als afgeleide van de hoofddoelstelling te zien. Zelfs het verminderen van overlast door hoge grondwaterstanden bij woningen (p. 25 en 31) kan, hoewel het weinig te maken heeft met een gezond en veerkrachtig watersysteem, door de toevoeging van de aantrekkelijke woonomgeving als afgeleide van de hoofddoelstelling worden gezien. Een verklaring voor deze globale doelstelling zou het grote aantal direct betrokken actoren kunnen zijn. Iedere actor zal zich immers moeten kunnen vinden in de hoofddoelstelling van het plan.

De mogelijke invloed van het grote aantal actoren op de inhoud van het Arnhemse waterplan lijkt ook een rol te hebben gespeeld bij het opstellen van de uitgangspunten van het Waterplan Arnhem. Eén van de punten hierbij gaat namelijk over de thematische opzet van het waterplan. Het waterplan is gebaseerd op zeven thema's, te weten Verdroging beperken, Wateroverlast (op straat) tegengaan, Water meer beleven, Goed functionerend rioolstelsel, Water(bodem)kwaliteit verbeteren, Zuinig omgaan met grondwatervoorraden en Veiligheid in het geval van hoog water (p. 6). Bij deze opsomming van thema's komen de gezamenlijke – maar ook de afzonderlijke – belangen van de waterpartners naar voren. Iedere actor heeft hierdoor iets te winnen met het waterplan (zie Tabel 3.2). De thema's worden ook genoemd in de bijlage 'Indicatoren voor monitoring en evaluatie' (Bijlagenrapport, Arnhemse waterpartners 2003b). Hier wordt als inleiding beschreven dat de effecten 'waar mogelijk [zijn] gekoppeld aan de doelstellingen in het waterplan', waarna vervolgens de zeven thema's als doelstellingen worden aangevoerd. Deze zeven thema's kunnen dus als de zeven doelen van het Arnhemse waterplan worden beschouwd.

In het eerste inleidende hoofdstuk is naast de hierboven genoemde hoofddoelstelling nog een ander doel beschreven. In paragraaf 1.5 'Het waterplan en de ruimtelijke inrichting van Arnhem' wordt gepleit voor het belang van goede informatie over het watersysteem en de waterketen en is te lezen dat het waterplan 'mede [is] opgesteld om deze informatie op een heldere en overzichtelijke manier te verstrekken' (p. 6). Van dit doel is niets in de hoofddoelstelling terug te vinden. Enkele doelen die in hoofdstuk vier worden opgesomd en niet zijn af te leiden van de hoofddoelstelling zijn onder deze doelstelling te plaatsen. Deze doelen, die zijn te vinden in paragraaf 4.5 'Gemeentebrede doelen en maatregelen' (p. 36-42), hebben betrekking op de interne en externe communicatie van het waterplan, 'want met communicatie kom je tot realisatie' (p. 39). Communicatie wordt in het Arnhemse waterplan dus niet alleen als doel gezien, maar ook als middel. In totaal kan dus worden gezegd dat er in het Waterplan Arnhem acht verschillende doelen zijn te onderscheiden. Dit is voor strategische planning een groot aantal, maar gezien het grote aantal betrokken actoren wel begrijpelijk.

Tabel 3.2

Overzicht van de thema's uit het Waterplan Arnhem met de belanghebbende actoren

<i>Thema's uit het waterplan (oftewel doelen)</i>	<i>Actoren met grootste belangen per doel</i>
Verdroging beperken	Waterbedrijf, provincie
Wateroverlast (op straat) tegengaan	Gemeente, waterschappen
Water meer beleven	Gemeente
Goed functionerend rioolstelsel	Gemeente, waterschappen
Water(bodem)kwaliteit verbeteren	Waterschappen, gemeente
Zuinig omgaan met grondwatervoorraden	Provincie, waterbedrijf
Veiligheid in het geval van hoog water	Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeente

Uitvoering, monitoring en evaluatie

Het laatste inhoudelijke hoofdstuk van het Waterplan Arnhem (hoofdstuk vijf) is gewijd aan de uitvoering en financiering van het plan.¹⁶ Het Arnhemse waterplan onderscheid vijf uitvoeringstrajecten, die afzonderlijk worden behandeld. Deze vijf uitvoeringstrajecten zijn verdeeld in het reguliere werk, twee 'naar buiten gerichte activiteiten' en twee 'intern ge-

16 – Opgemerkt dient te worden dat hoewel de voorgaande hoofdstukken hoofdzakelijk thematisch zijn geordend, de maatregelen, die als oplossingen dienen voor de beschreven problemen, gebiedsgewijs zijn uitgewerkt.

richte activiteiten'. De twee naar buiten gerichte activiteiten, de Sprankelende projecten¹⁷ en het Waterservicepunt¹⁸, zijn projecten die 'in belangrijke mate bijdragen aan het waterbewustzijn van de inwoners van Arnhem (p. 23). Het zijn volgens de Arnhemse waterpartners projecten die vernieuwend zijn en die slechts door onderlinge samenwerking gerealiseerd kunnen worden. Bovendien zijn er mogelijk subsidies voor deze projecten te verkrijgen. Dit alles samen heeft de waterpartners doen besluiten om deze projecten prioriteit te geven. De keuze voor deze projecten, waarbij goede samenwerking tussen de Arnhemse waterpartners vereist is, lijkt goede mogelijkheden voor de toekomst te bieden. Indien deze projecten goed verlopen zal dit het onderling vertrouwen vergroten, waardoor de partners ook in de toekomst problemen effectief zullen kunnen aanpakken.

Samen met de reguliere werkzaamheden staan de sprankelende projecten uitgebreid beschreven in het Bijlagenrapport (Arnhemse waterpartners 2003b). De diverse projecten voor de periode van 2003-2007 worden in het Bijlagenrapport per deelgebied¹⁹ van het Arnhemse watersysteem beschreven. In deze overzichten wordt per project ingegaan op de betrokken organisaties, kosten en mogelijke subsidies, een meerjarenplanning en de prioriteit. Ook wordt voor ieder project aangegeven wie de projecttrekker is. Deze trekker is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project en kan eventueel worden bijgestaan door één of meerdere partners. Een belangrijk kenmerk van het uitvoeringsprogramma is dat er waar mogelijk wordt aangesloten bij andere reeds lopende projecten. Zo worden maatregelen uit het waterplan in herstructureringsgebieden bijvoorbeeld gekoppeld aan de andere werkzaamheden. Door deze gemeentelijke 'werk met werk' aanpak kunnen de mogelijke overlast en financiële kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Na de beschrijvingen van de projecten wordt een kort overzicht gegeven van de financiële bijdragen van de waterpartners aan het Waterplan Arnhem. Indien de aansluitende toelichting wordt meegenomen geeft het overzicht een duidelijk inzicht in de kosten voor de jaren 2003-2007.

Aan de twee intern gerichte activiteiten, Evaluatie en monitoring en de Integratie door een waterpanel, wordt in het Arnhemse waterplan minder aandacht besteed. In het hoofd-document worden slechts twee alinea's aan de monitoring en evaluatie gewijd. Hier staat beschreven dat er ieder jaar op basis van vastgestelde indicatoren een beleidsevaluatie plaats zal vinden, die zal worden uitgebracht als beknopte rapportage. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd door het waterpanel, waarin vertegenwoordigers van alle waterpartners zitting hebben. Hoe deze evaluatie en monitoring zullen worden uitgevoerd staat beschreven in de bijlage 'Indicatoren voor monitoring en evaluatie' uit het Bijlagenrapport. Voor ieder project zal jaarlijks door de projecttrekker een evaluatie worden gemaakt. Hierin zal worden aangegeven hoe het met de uitvoering van het project staat en of dit conform de planning is. Voor zeven specifieke projecten²⁰ zal een uitgebreidere evaluatie worden opgesteld. Ook zal er per thema een evaluatie worden gemaakt van de bereikte effecten, hier zullen van tevoren bepaalde indicatoren voor worden gebruikt. Aan het einde van de

17 – De vier sprankelende projecten zijn de Sint-Jansbeek, Beken boven de grond, Afkoppelen van regenwater en Arnhem-Zuid Waterrijk.

18 – Het waterservicepunt is op 6 februari 2004 door de waterpartners opgericht. Het servicepunt heeft tot taak om het afkoppelen van regenwater van de riolering bij particulieren met behulp van subsidiëring te promoten en om het waterbewustzijn van de Arnhemmers te vergroten (Waterservicepunt 2006).

19 – Deze deelgebieden zijn Arnhem-Noord, de Uiterwaarden, Arnhem-Zuid en de Gemeentebrede projecten en riolering.

20 – Te weten de projecten: Afkoppelen, Baggeren (Arnhem-Noord en Arnhem-Zuid afzonderlijk), Beken en watergangen weer zichtbaar maken, Verbeteren watersysteem, Inrichting watergangen en Riolering.

eerste planperiode 2003-2007 zal bovendien een uitgebreidere evaluatie worden opgesteld waarin wordt gekeken 'of de beleidsdoelstellingen nog overeenstemmen met de gewenste ontwikkelingen' (p. 47). De jaarlijkse evaluatie, gecombineerd met de uitgebreidere evaluatie aan het einde van de eerste planperiode, komt overeen met het laatste kenmerk van strategische planning, zoals beschreven in Hoofdstuk 2. Hierin werd gepleit voor de regelmatige evaluatie van de resultaten van de plannen en voor de mogelijkheid om – indien noodzakelijk – de voorafgestelde doelen gedurende de uitvoering bij te stellen.

3.3 Planproces van het Arnhemse waterplan²¹

Na de beschrijving van de inhoud van het Waterplan Arnhem in de vorige paragraaf zal in deze paragraaf dieper worden ingegaan op het planproces dat aan het waterplan ten grondslag heeft gelegen. Er zal eerst een algemene beschrijving van het planproces worden gegeven. Hierin zal inzicht worden gegeven in de wijze waarop het proces is gestart, hoe het proces is verlopen en welke actoren bij het proces betrokken zijn geweest. Hierna zal aandacht worden besteed aan de mate waarin er tijdens het proces onderscheid is gemaakt tussen forums en arena's. De paragraaf zal worden afgesloten met een beschrijving van de verandering van de institutionele capaciteit van het Arnhemse waterbeheer tijdens het planproces.

Algemene beschrijving van het proces

In 1999 startte de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Arnhem met de voorbereidingen voor een nieuw Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP). Gezien de toenmalige omstandigheden besloot de dienst dat het verstandig zou zijn om in het GRP meer onderwerpen dan alleen de riolering op te nemen. De belangrijkste redenen hiervoor waren ten eerste de hoge waterstand van de Rijn in 1995, waarbij het weinig had gescheeld of heel Arnhem-Zuid had geëvacueerd moeten worden, en ten tweede de veranderde opvattingen over het stedelijk waterbeheer. Hierom besloot de dienst dat er naast de riolering ook aandacht besteed moest worden aan de thema's hoogwater – oftewel veiligheid – en aan de kwaliteit en kwantiteit van het stedelijk water. Hoewel hieruit blijkt dat veiligheid tijdens hoogwater één van de belangrijkste redenen was om het proces voor het waterplan te starten, komt dit niet uit de inhoud van het waterplan naar voren. Er wordt in het waterplan zelf weinig aandacht aan besteed en bovendien wordt er in het geheel niet ingegaan op één van de oorzaken van de hoge waterstanden, de klimaatverandering.

Tijdens de uitwerking van deze thema's kwam naar voren dat, wilde het plan een kans van slagen hebben, ook andere wateractoren bij het planvormingsproces betrokken moesten worden. De gemeente besloot daarom om de andere overheden, die in de gemeente Arnhem zeggenschap hebben over het beleid en beheer van het water, uit te nodigen om aan het proces deel te nemen. De organisaties die werden benaderd bestonden uit diverse waterschappen, twee waterbedrijven, Rijkswaterstaat en de provincie Gelderland. Na onderlinge fusies tijdens het planproces zijn er nu naast de gemeente Rijkswaterstaat en de provincie nog drie waterschappen en één waterbedrijf bij het Waterplan Arnhem betrokken. Twee van de drie waterschappen zijn actief in Arnhem-Noord. Het grootste gedeelte van het noordelijk deel van de stad valt onder het bestuur van het waterschap Rijn en IJssel, met uitzondering van vijftig hectare in het uiterste noordwesten van de gemeente,

21 – De informatie uit het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003a), het Bijlagenrapport van het Waterplan Arnhem (Arnhemse waterpartners 2003b) en het interview met de gemeentelijke projectleider van het Arnhemse waterplan (Van Ammers 2006), is in deze en de volgende paragraaf aangevuld met informatie afkomstig uit interviews met de Provincie Gelderland (Meijers 2006), het Waterbedrijf Vitens (Van Engelenburg 2006) en het Waterschap Rivierenland (Riemersma 2006).

die onder het bestuur van het waterschap Vallei en Eem vallen. Het derde waterschap dat betrokken is bij het planproces is het waterschap Rivierenland en dat actief is in Arnhem-Zuid.

Naast de drie waterschappen is ook het Waterbedrijf Vitens²² betrokken bij het Waterplan Arnhem. De reden hiervoor was dat het toenmalige drinkwaterbedrijf Nuon Water een deel van de drinkwaterproductie wilde verplaatsen van Arnhem-Noord naar Arnhem-Zuid. Dit was voor Nuon Water de enige optie om de verdroging in het zuidelijk deel van de Veluwe, die mede werd veroorzaakt door de drinkwaterwinning in Arnhem-Noord, te verminderen. De vermindering van de verdroging was destijds één van de speerpunten van het provinciaal waterbeleid. Het waterbedrijf hoopte door deel te nemen aan het waterplanproces in contact te komen met andere wateractoren en zo te kunnen werken aan een oplossing voor het verdrogingsprobleem. Naast het toenmalige provinciale beleid waren ook de omvang van de gemeente en aanwezigheid van de drinkwaterwinningen binnen de gemeente belangrijke redenen om aan het planproces deel te nemen. Het andere waterbedrijf, Waterbedrijf Gelderland, was in eerste instantie bij het planproces betrokken in verband met het plan om in de nieuw te bouwen wijk Schuytgraaf een apart huishoudwaternet aan te leggen. Tijdens het planproces werd echter besloten van de aanleg van dit huishoudwaternet af te zien.

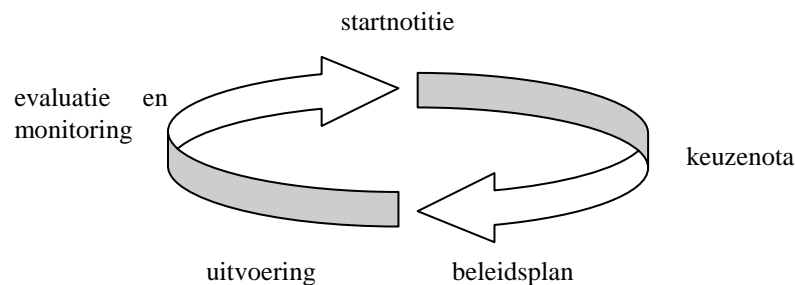
Ook de provincie Gelderland is bij het Waterplan Arnhem betrokken. De provincie vond het gezien de omvang van de stad van belang om aan het planproces deel te nemen. Bovendien had de provincie goede ervaringen met waterplannen van andere Gelderse steden. Onder andere naar aanleiding van de positieve resultaten van het Nijmeegse waterplan (Gemeente Nijmegen 2001) drong de provincie er eind jaren negentig al bij de gemeente Arnhem op aan om ook met het opstellen van een waterplan te beginnen. De eerste initiatieven van de gemeente Arnhem hiervoor bleven echter lange tijd uit, maar toen de gemeente in 2000 besloot om met een waterplan te beginnen, werd logischerwijs ook de provincie Gelderland hierbij betrokken.²³ De betrokken actoren bij het Arnhemse waterplanproces worden gecomplementeerd door Rijkswaterstaat Directie Oost Nederland. Gezien de maatregelen omtrent Ruimte voor de Rivier nam ook de beheerder van de Rijn, één van de nationale wateren, aan het Waterplan Arnhem deel. Na de toezeggingen van de hierboven genoemde organisaties startte de gemeente Arnhem samen met hen in 2000 het planvormingsproces voor het Waterplan Arnhem. Gezamenlijk ondertekenden zij als de 'Arnhemse waterpartners' in december 2000 op het Arnhemse W.A.T.E.R.-symposium²⁴ de intentieverklaring om gezamenlijk een waterplan op te stellen en uit te voeren.

22 – Waterbedrijf Vitens ontstond in 2002 (tijdens het planproces) door een fusie van de drinkwaterbedrijven Nuon Water, Waterbedrijf Gelderland en Waterleiding Maatschappij Overijssel. Binnen de gemeente Arnhem (op de Vinx-locatie Schuytgraaf na) was Nuon Water verantwoordelijk voor het drinkwater en had het twee drinkwaterwinningen, één in Arnhem-Noord (La Cabine) en één in Arnhem-Zuid (Sijmons). Het werkgebied van Nuon Water werd in zijn geheel omringd door dat van het Waterbedrijf Gelderland. Voor de fusie waren Nuon Water en Waterbedrijf Gelderland beide bij het planproces betrokken (Van Engelenburg 2006; Vitens 2006).

23 – Tot 1 januari 2005 was het streven van de provincie Gelderland om bij alle Gelderse ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en programma gemeenten bij de startbijeenkomst over het waterplan aanwezig te zijn en indien mogelijk agenda-lid te zijn. Sinds 1 januari 2005 is er echter geen provinciaal geld meer voor waterplannen en is de provincie niet langer actief betrokken bij de waterplannen in de provincie (op Arnhem en Nijmegen na).

24 – W.A.T.E.R., een acroniem van de deelnemende steden (Warschau, Arnhem, Toledo, Eskilstuna (Zweden) en Rennes), was een werkgroep opgericht naar aanleiding van het tweede Europese waterforum.

De verschillende actoren namen plaats in een stuurgroep en een projectgroep. De bestuurders van de waterpartners kwamen in de stuurgroep, met de Arnhemse wethouder van Milieu en Openbare Werken als voorzitter. Ook de projectgroep werd gevormd door afgevaardigden van alle waterpartners. Iedere actor werd vertegenwoordigd door één lid, maar de afgevaardigden van het Waterschap Vallei en Eem en Rijkswaterstaat waren slechts agendalid.²⁵ Verder werd de gemeente Arnhem vertegenwoordigd door drie personen, te weten één persoon voor de riolering, één voor de overige waterzaken en de gemeentelijke projectleider. Aangezien het waterplan een plan van alle waterpartners moest worden, werd er een onafhankelijk persoon benaderd om het planproces te leiden. Deze externe procesmanager, afkomstig van Arcadis, was verantwoordelijk voor het planproces an sich en dus onder andere belast met het ontwerpen van de procesarchitectuur en het bewaken van de voortgang van het proces. De inhoudelijke ondersteuning werd verzorgd door het adviesbureau Tauw, dat als inhoudelijk projectbureau verantwoordelijk was voor de inhoudelijke zaken zoals de teksten en het kaartmateriaal.



Figuur 3.3 De beleidsklok-cyclus van de Dienst Stadsbeheer

Bron: Arnhemse waterpartners 2003a, p. 5.

Op basis van de waterthema's, zoals die reeds waren omschreven door de dienst Stadsbeheer van de gemeente Arnhem, startten de waterpartners het planvormingsproces voor het waterplan. De bestaande thema's werden gezamenlijk door de partners uitgewerkt en uitgebreid met enkele nieuwe. Uiteindelijk werden er zeven thema's in het waterplan opgenomen, te weten Verdroging beperken, Wateroverlast (op straat) tegengaan, Water meer beleven, Goed functionerend rioolstelsel, Water(bodem)kwaliteit verbeteren, Zuinig omgaan met grondwatervoorraden en Veiligheid in het geval van hoog water.²⁶ Het eigenlijke proces volgde de beleidsklok-cyclus van de dienst Stadsbeheer van de gemeente Arnhem (zie Figuur 3.3). Deze bestaat achtereenvolgens uit een Startnotitie, Keuzenota, Beleidsplan, Uitvoering, en Evaluatie en monitoring. De intentieverklaring, die werd getekend op het W.A.T.E.R.-symposium, diende als startnotitie. Hierin werd de opdracht voor het opstellen van het Arnhemse waterplan omschreven. Ook werd opgenomen wat er precies in het waterplan moest komen te staan en hoe het proces er globaal uit zou komen te zien.

Na het opstellen van de startnotitie werd er gewerkt aan de keuzenota, waarvoor de afzonderlijke beleidsvisies van de gemeente, waterschappen en provincie als basis dienden.

De deelnemende steden gingen bij elkaar op bezoek om te kijken hoe het stedelijk waterbeheer in de andere steden was georganiseerd.

25 – Waterschap Vallei en Eem was agendalid vanwege het beperkte oppervlak dat het binnen de gemeente Arnhem in beheer heeft. Rijkswaterstaat was agendalid omdat er binnen Rijkswaterstaat onvoldoende menskracht beschikbaar was voor een volledig lidmaatschap.

26 – Zie ook paragraaf 3.2 'Strategische inhoud van het Arnhemse waterplan', Doelen (p. 24).

De onderdelen van deze beleidsvisies waarover overeenstemming bestond, werden in het waterplan samengevoegd. Bepaalde elementen van deze visies konden echter niet worden overgenomen 'omdat op onderdelen de afzonderlijke belangen (nog) verschillen' (p. 3). Dit wordt veroorzaakt door verschillen in de benadering van het stedelijk waterbeheer, die volgt uit de verschillende taakomschrijvingen van de diverse overheden. Een voorbeeld hiervan is het doel van de gemeente uit het structuurplan om al het Arnhemse water geschikt te maken als zwemwater. Een doel dat voor de waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het stedelijk oppervlaktewater, ondenkbaar is. De uiteindelijke keuzennota omvatte een beschrijving van de langetermijnvisie van de waterpartners op het Arnhemse water en vier daarop gebaseerde beleidsvarianten. Met een oplopend ambitieniveau van het herschikken van de besteedbare middelen tot aan het behalen van de beschreven langetermijnvisie, bestonden deze vier beleidsvarianten uit de Herschikkingsvariant, Afstemmingsvariant, Samenwerkingsvariant en de Maximale ambitie. Hierbij komt de Maximale ambitie overeen met de realisatie van de beschreven toekomstvisie en wordt er bij de andere varianten genoeg genomen met een steeds minder ambitieus toekomstbeeld.

Tijdens een bestuurlijke workshop op 20 februari 2002 werd door de besturen van de Arnhemse waterpartners 'op hoofdlijnen gekozen voor de samenwerkingsvariant[, waarbij] op onderdelen werd gekozen voor een hogere dan wel lagere ambitie' (p. 5). Op basis van de uitkomsten van deze workshop ging de projectgroep aan de slag met de verdere uitwerking van het Waterplan Arnhem. Naast de regelmatig terugkerende koppeling naar de besturen van de betrokken actoren waren er gedurende het proces ook drie 'afstemmingsmomenten met externe partijen' (p. 5).²⁷ Op deze avonden waren onder andere wijkverenigingen, maatschappelijke organisaties, natuur- en milieuorganisaties, het bedrijfsleven, recreatieverenigingen, andere geïnteresseerde burgers en buurgemeenten aanwezig. Uitsluitend van deze avonden werden indien mogelijk in het waterplan opgenomen, of bijvoorbeeld als motivatie voor de gemaakte keuzes in het waterplan gebruikt. Ook was er tijdens het planproces sprake van één op één contacten tussen de projectgroep en externe organisaties.

Gezien de koppeling van het Arnhemse waterplan met het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), moest de basis voor het waterplan voor 1 januari 2003 gereed zijn. Uiteindelijk werd het Waterplan Arnhem, na een periode van ter inzage ligging op het gemeentehuis, in november 2003 formeel door het Arnhemse gemeentebestuur vastgesteld. De andere waterpartners volgden en op 6 februari 2004 ondertekenden de besturen van de waterpartners de intentieverklaring om zich in te spannen voor de uitvoering van het Arnhemse waterplan. Zowel het GRP als het Waterplan Arnhem hadden in eerste instantie een looptijd van 2003 tot 2007, maar ondertussen wordt er gesproken over het verlengen van de looptijd van beide plannen met één jaar. Na de vaststelling van het Waterplan Arnhem is er nog steeds regelmatig contact tussen de waterpartners onderling. Vaak gebeurt dit op projectniveau, maar minimaal één keer per jaar komt het zogenaamde 'waterpanel', waarin vertegenwoordigers zitten van alle waterpartners, bijeen. Dit waterpanel evalueert het afgelopen jaar en stelt een nieuw uitvoeringsplan op voor het komende jaar. Als één van de diverse methoden voor de monitoring wordt de tweejaarlijkse stadsenquête gebruikt. Aan deze stadsenquête zullen vragen worden toegevoegd met betrekking tot de waardering van de Arnhemse burger voor de aanwezigheid van water in de stad. Zowel het evaluatieplan als het uitvoeringsplan moeten worden goedgekeurd door de besturen van de betrokken actoren.

27 – Deze afstemmingsmomenten vonden plaats op 27 september 2001, 12 februari 2002 en 5 juni 2002.

Forums en arena's

Zoals beschreven in de vorige paragraaf was de belangrijkste aanleiding voor het schrijven van het Arnhemse waterplan de overlast die ontstond tijdens de hoge waterstand van de Rijn in 1995. Hierdoor en door het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met Water' (V&W 2000), waarin zowel wordt gepleit voor het vergroten van de afvoercapaciteit als het ingrijpen in de ruimtelijke inrichting, startte de Dienst Stadsbeheer met het opstellen van een waterplan. In eerste instantie bekeek de gemeentelijke dienst of zich binnen de gemeente Arnhem op het gebied van het stedelijk waterbeheer nog meer knelpunten voordeden. Tijdens deze analyse bleek dat naast de problemen rondom de veiligheid in het geval van hoog water, er problemen waren ontstaan door achterstallig onderhoud aan de riolering en door achterstallige baggerwerkzaamheden. Hierdoor waren er problemen op het gebied van de kwaliteit van het (grond)water en de waterbodems en was er in bepaalde wijken geregeld sprake van wateroverlast op straat (zie ook Figuur 3.2).

Na deze eerste analyse werd besloten dat, wilde het plan een kans van slagen hebben, het noodzakelijk was om ook andere actoren op het gebied van het Arnhemse waterbeheer bij het planproces te betrekken. Deze andere wateractoren namen, na de ondertekening van de intentieverklaring, de door de Dienst Stadsbeheer vastgestelde knelpunten over. Hierdoor kan worden gezegd dat de vaststelling van de hierboven beschreven knelpunten in een andere omgeving en door andere personen heeft plaats gevonden dan het bepalen van de oplossingen voor deze knelpunten. Ook voor het vaststellen van het verdrogingsprobleem geldt dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen een forum en een arena. Het probleem van de verdroging van de Veluwe, dat deels werd veroorzaakt door de grondwateronttrekkingen in Arnhem-Noord, was opgenomen in het toenmalige provinciale Waterhuishoudingsplan en was dus al als probleem onderkend. Door de deelname van de provincie en het waterbedrijf werd dit ook een relevant probleem voor het Waterplan Arnhem. Voor het bepalen van de oplossingen fungeerde – evenals bij de drie voorgaande problemen – de projectgroep als arena.

Tabel 3.3

De behandelde problemen in het Waterplan Arnhem en bijbehorende forum en arena

<i>Probleem</i>	<i>Forum</i>	<i>Arena</i>
Dreiging van overstromingen door de Rijn	Anders omgaan met Water; en Dienst Stadsbeheer, gemeente Arnhem	Projectgroep
Slechte kwaliteit van het water Slechte kwaliteit van de waterbodems Wateroverlast in de wijken	Dienst Stadsbeheer, gemeente Arnhem	Projectgroep
Verdroging van de Veluwe	Provinciaal Waterhuishoudingsplan	Projectgroep
Beperkte aandacht van burgers voor het water	Projectgroep Waterplan Arnhem	Projectgroep

Tijdens het planproces werd door de projectgroep aan deze problemen nog de beperkte aandacht van burgers voor het water als knelpunt toegevoegd. Voor dit laatste probleem kan, doordat zowel het probleem als de oplossingen in de projectgroep zijn bepaald, geen onderscheid worden gemaakt tussen een forum en een arena. Voor de andere problemen kan echter wel duidelijk een onderscheid worden gemaakt tussen een forum en arena (zie Tabel 3.3). Uit de gebeurtenissen tijdens het proces blijkt echter niet of de keuze voor het opsplitsen van de probleemdefinitie en de formulering van de oplossingsrichtingen bewust is gemaakt. Het onderscheid dat is gemaakt lijkt meer op toeval te berusten dan op een weloverwogen keuze. Het lijkt te zijn veroorzaakt doordat de werkzaamheden in Arnhem voor het opstellen van een waterplan zich geleidelijk hebben uitgebreid van één afdeling van de Arnhemse gemeente, naar meerdere afdelingen van de gemeente, tot uiteindelijk de

betrokkenheid van zeven verschillende actoren. Feit blijft echter dat in het Arnhemse planproces een onderscheid gemaakt kan worden tussen een forum en arena, die zowel in tijd als in betrokken personen van elkaar verschillen.

Institutionele capaciteit

Voor de start van het planvormingsproces van het Arnhemse waterplan bestonden er tussen de verschillende Arnhemse wateractoren wisselende contacten. Deze contacten ontstonden op momenten dat men elkaar nodig had, zoals bijvoorbeeld bij vergunningverlening, tijdens projecten, of het opstellen van diverse plannen, zoals het bestemmingsplan of GRP. Deze contacten waren vaak bilateraal. Wel werd er in de gemeente Arnhem al lange tijd uitgebreid de kwaliteit van het water gemeten. Deze metingen van de waterkwaliteit werden gedaan in het kader van een waterkwaliteitspoor-project, waarin met name de kwaliteit van het watersysteem en de riolering aan bod kwamen. Bij dit project waren met name de gemeente, waterschappen en provincie betrokken, maar deze contacten bleven sterk op een bepaald deel van het watersysteem gericht.

Dit veranderde rond de eeuwwisseling met de introductie van nieuwe planinstrumenten. Eén van deze nieuw planinstrumenten was het waterplan. Hierdoor ontstonden er voor de eerste maal samenwerkingsverbanden tussen meerdere waterbeheerders. Zo werkten tijdens het planvormingsproces van het Waterplan Arnhem voor de eerste maal alle Arnhemse wateractoren tegelijkertijd met elkaar samen. Bovendien vond deze samenwerking op beleidsniveau plaats en niet op projectniveau. Hierdoor ontstond er kennis over elkaars takenpakket en daardoor begrip voor elkaars standpunten. Hiernaast ontstonden er door de instelling van een stuurgroep, waar de bestuurders van de actoren elkaar ontmoeten, voor de eerste maal duurzame contacten op bestuurlijk niveau. Het regelmatige overleg op bestuurlijk niveau leidden tot een betere verstandhouding en tot een betere afstemming van het onderlinge beleid. Uit de ervaringen van alle betrokken actoren blijkt dat het sociale kapitaal van het stedelijk waterbeheer tijdens het waterplanproces is toegenomen. Dit is niet alleen de verdienste van het waterplan. Ook andere ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer hebben hier aan bijgedragen.

De belangrijkste oorzaak voor de veranderingen was de verschuiving van de aanpak van het stedelijk water van een gefragmenteerde aanpak naar een meer integrale benadering. Bovendien werd in dezelfde periode als het waterplan ook de watertoets ingevoerd, waardoor niet alleen waterbeheerders meer met elkaar te maken kregen, maar ook verschillende ruimtelijke disciplines, zoals de ruimtelijke ordening en het waterbeheer, met elkaar moesten samenwerken. Naast de introductie van nieuwe planvormen waren er binnen het stedelijk waterbeheer ook organisatorische veranderingen, die de verbetering van de samenwerking tussen waterbeheerders bespoedigde. Zo werd in dezelfde periode een start gemaakt met de overdracht van het beheer van het oppervlaktewater in het stedelijk gebied van de gemeente aan de waterschappen. Tijdens deze veranderingen in het stedelijk waterbeheer is met name de relatie van de gemeente met de andere actoren versterkt. Andere contacten echter, zoals de contacten tussen de waterschappen onderling op het gebied van stedelijk waterbeheer blijven, door hun gescheiden beheersgebieden, veelal beperkt tot de halfjaarlijkse bijeenkomsten van het waterpanel.

De netwerken binnen het stedelijk waterbeheer zijn dus tijdens het planproces – mede door het waterplan – uitgebreid en verbeterd. De contacten tussen de diverse ruimtelijke disciplines, zoals tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening, zijn tijdens het Arnhemse planproces echter beperkt gebleven. Er is vanuit de projectgroep naast de

betrokken waterafdeling niet veel samengewerkt met andere afdelingen van de gemeente Arnhem. Dit terwijl de stakeholder identificatie, zoals die in paragraaf 2.2 is behandeld, beschreef dat zich zowel binnen als buiten de eigen organisatie (gemeente Arnhem) stakeholders kunnen bevinden. Doordat de gemeente Arnhem in de projectgroep echter alleen door de waterafdeling werd vertegenwoordigd, is deze gemeentelijke afvaardiging niet als representatief te beschouwen. Hierdoor is niet alleen de ruimtelijke component van het Waterplan Arnhem beperkt gebleven, maar zijn er ook minder interdisciplinaire contacten gelegd dan mogelijk was geweest. De interdisciplinaire netwerken blijven hierdoor in belangrijke mate beperkt tot contacten in het kader van de watertoets, waardoor de contacten vaak niet verder gaan dan het projectniveau.

Naast de uitbreiding en versterking van de met name interne netwerken, heeft het Waterplan Arnhem ook bijgedragen aan de groei van het intellectuele kapitaal van het stedelijk waterbeheer. Het belangrijkste resultaat van het waterplan is dat er meer duidelijkheid bestaat over de taken van de verschillende wateractoren. Door de complexiteit van het stedelijk waterbeheer was niet altijd duidelijk welke actor voor welke deel van het watersysteem verantwoordelijk was. Tijdens het planproces van het waterplan zijn hierover afspraken gemaakt. Verder geldt dat door de vaststelling van het waterplan alle informatie over watergerelateerde zaken is gebundeld in het Waterplan Arnhem. Ook de aanstelling van een gemeentelijke watercoördinator heeft hier aan bijgedragen. Hierdoor kunnen andere afdelingen eenvoudiger vast stellen hoe in een bepaald gebied de situatie van het stedelijk water is en kan er eerder en beter rekening worden gehouden met de belangen van het water.

Behalve dat de beschikbaarheid van de reeds aanwezige kennis is verbeterd, is ook de kennis over het stedelijk watersysteem toegenomen. Dat er problemen waren in het systeem was al duidelijk, maar door het uitvoeren van gezamenlijke onderzoeken is nu voor een deel van het watersysteem bekend wat de problemen precies zijn en waar ze zich voordoen. Deze toename in kennis is echter ook veroorzaakt door het invoeren van de watertoets. Doordat veel van de onderzoeken gezamenlijk zijn uitgevoerd, worden de uitkomsten van deze onderzoeken door alle waterpartners erkend. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van het waterschap Rijn en IJssel en de gemeente Arnhem naar de wateropgave voor de wijken Presikhaaf en 't Broek. Na de uitkomsten van het onderzoek, waaruit bleek dat het bestaande wateroppervlak in Presikhaaf moest worden uitgebreid met 2,5 hectare, hebben het waterschap en de gemeente zich gezamenlijk ingezet voor de realisatie hiervan.

Het derde en laatste onderdeel van de institutionele capaciteit wordt gevormd door het politieke kapitaal. Dit politieke kapitaal, dat gevormd wordt door het probleemoplossend vermogen van de politiek, is voor zowel het Arnhemse waterbeheer als het Haarlemse waterbeheer niet eenvoudig te typeren. Hoewel het stedelijk waterbeheer reeds lange tijd te kampen had met problemen, zowel op het organisatorisch als op het inhoudelijke vlak, werd door de lokale Arnhemse politiek niet actief nagedacht over oplossingen voor dit probleem. Ook de uitspraken van de provincie Gelderland waren voor de Arnhemse politiek geen reden om met een waterplanproces te beginnen. Pas later vanuit de Dienst Stadbeheer, vanuit het ambtenarenapparaat dus, kwam de eerste aanzet voor het opstellen van een Arnhemse waterplan. In Haarlem is deze aanloop vooraf aan het waterplan anders verlopen. In Haarlem kwam namelijk meer van bovenaf de opdracht om een startnotitie voor het waterplan te schrijven. De Arnhemse politiek heeft zich later, na het initiatief van de Dienst Stadsbeheer, wel ingezet voor het waterplan. Zo werd de stuurgroep voorgezeten

door de wethouder van Milieu en Openbare Werken en werd er regelmatig vanuit de project- en stuurgroep teruggekoppeld naar de werkgroep stedelijk waterbeheer van de gemeenteraad.

Het enige probleem tijdens het planvormingsproces dat in dit onderzoek naar boven is gekomen is de financiering. In eerste instantie was het de bedoeling van de projectgroep dat, naar het voorbeeld van het Nijmeegse waterplan, alle beschikbare financiële middelen in één fonds zouden komen. In Nijmegen had de gemeente voor de start van het planproces van hun waterplan reeds enkele jaren geld gereserveerd voor het aanpakken van de problemen op het gebied van het stedelijk water. Tijdens het planproces werd de overige betrokken actoren gevraagd aan dit fonds bij te dragen, zodat de maatregelen van het waterplan uit dit fonds betaald konden worden. In Arnhem was er echter geen gemeentelijk fonds waar de overige actoren aan bij konden dragen en kwam het er dus op neer dat er gezamenlijk moest worden bepaald wie welk percentage van de kosten moest betalen. Hierover konden de Arnhemse waterpartners het niet eens worden, waarna er vanuit de stuurgroep, de bestuurders van de betrokken actoren, werd besloten om de financiering per project te regelen. Uiteindelijk kwam het er dus op neer dat iedere actor zijn eigen project betaalde, waardoor de samenwerking op een lager niveau bleef dan in eerste instantie de bedoeling was.²⁸

Naast dit probleem van de financiering zijn – afgezien van kleine meningsverschillen – tijdens dit beperkte onderzoek geen andere problemen aan het licht gekomen. Dit wil echter nog niet zeggen dat er ook geen andere problemen zijn geweest. Door de beperkte informatie is op dit moment (nog) niet bepalen of het probleemoplossend vermogen van de politiek voldoende is. Wellicht dat een ander twistpunt tussen de gemeente en het waterschap Rivierenland, een probleem dat overigens deels buiten de kaders van het waterplan speelt, een beter inzicht zal geven in de omvang van het politieke kapitaal van het stedelijk waterbeheer. Beide waterbeheerders verschillen namelijk van mening over de hoogte van de afkoopsom die de gemeente moet betalen voor het achterstallig onderhoud van het stedelijk water ten tijde van de overdracht van het beheer van de gemeente aan het waterschap. Hiernaast zijn beide actoren het nog niet eens over de verdeling van de kosten van de wateropgave in Arnhem-Zuid. Binnenkort zal na onderzoek moeten blijken of de omvang van het oppervlaktewater uitgebreid zal moeten worden. Indien mocht blijken dat er extra ruimte nodig is voor het oppervlaktewater kan ook de gebrekkige relatie met de ruimtelijke ordening nog voor problemen zorgen. Er zal dan immers samengewerkt moeten worden met deze gemeentelijke afdeling, welke zoals reeds beschreven, slechts zijdelings bij het planproces van het waterplan betrokken is geweest. Bij het bepalen van de noodzakelijke ruimtelijke keuzes voor de uitbreiding van het open water, zal dit tot onnodige moeilijkheden of vertragingen kunnen leiden.

Samenvattend zijn met name het sociale en intellectuele kapitaal tijdens het planproces binnen het Arnhemse waterbeheer toegenomen. Dit is echter niet alleen te danken aan het waterplan, maar heeft zoals gezegd mede te maken met de veranderde aanpak van het stedelijk waterbeheer in het algemeen. De verdienste van het waterplan ligt met name in het verbeteren van de samenwerking op beleidsniveau en het tegelijkertijd bij elkaar brengen van alle bij het Arnhemse stedelijk waterbeheer betrokken actoren. Over het politieke kapitaal kan nog niet veel worden gezegd, aangezien dit derde onderdeel van de

28 – Voor het waterservicepunt is een uitzondering gemaakt op deze wijze van financiering. De kosten van dit deel van het project zijn wel onder alle waterpartners verdeeld.

institutionele capaciteit nog onvoldoende op de proef is gesteld. Wellicht zal over de omvang van het politieke kapitaal de komende jaren meer duidelijkheid komen en zal dan ook blijken of de omvang van de institutionele capaciteit van het waterbeheer voldoende groot is. Het onvoldoende betrekken van actoren van andere ruimtelijke disciplines bij het planproces is echter een gemiste kans. Veel van de maatregelen uit het waterplan zullen namelijk ruimtelijk moeten worden ingepast, waarbij samenwerking met de gemeentelijke ruimtelijke ordening noodzakelijk is voor een succesvolle implementatie. De eerste resultaten, zoals het realiseren van enkele sprankelende projecten en de succesvolle implementatie van het water in het herstructureringsplan van Presikhaaf, zijn evenwel positief.

3.4 Toekomst van het Arnhemse waterbeheer

Een paar jaar na de vaststelling van het Waterplan Arnhem, kan worden gezegd dat het waterplan een positieve meerwaarde heeft voor de waterpartners. Voor de eerste maal is er door alle wateractoren gezamenlijk op bestuurlijk niveau samengewerkt, waardoor onder andere de beleidsmatige afstemming tussen de actoren is verbeterd. Dit is met name te danken aan het proces dat door de waterpartners gezamenlijk is doorlopen. Alle waterpartners zijn te spreken over de uitkomsten van het proces en zijn tevreden over datgene dat bereikt is. Als belangrijkste reden hiervoor wordt door alle partners de uitvoeringsgerichtheid van het waterplan genoemd. Allen ervaren de wijze waarop de visie is vertaald naar concreet geformuleerde maatregelen als een belangrijke voorwaarde voor de resultaten van het waterplan, omdat hierdoor vanaf de start van de uitvoering doelgericht naar het gewenste eindbeeld wordt toegewerkt. Een belangrijk element bij deze uitvoeringsgerichtheid zijn de zogenaamde sprankelende projecten. Deze projecten, die als voorbeeldprojecten kunnen worden gezien, zijn projecten waarin verschillende betrokken actoren met elkaar samenwerken en waarmee zichtbare resultaten worden geboekt, die ook voor de inwoners van Arnhem meerwaarde hebben. Voorbeelden hiervan zijn de diverse beken die bovengronds zijn gehaald en het waterservicepunt, dat rechtstreeks aan inwoners voorlichting en subsidie geeft.

Een andere reden waarom het Waterplan Arnhem door de partners als een succes wordt ervaren is de gezamenlijkheid van het plan, waardoor het 'eigendom' is van alle betrokken partijen en er een zekere verplichting ontstaat tussen de waterpartners onderling. Hierdoor is het voor een individuele actor niet eenvoudig om de samenwerking in zake het waterplan eenzijdig op te zeggen, waardoor het waterplan van een bepaalde continuïteit is verzekerd. De voortgang van het Arnhemse waterplan wordt ook gewaarborgd door het evaluatiesysteem, dat door de betrokken actoren als waardevol wordt beschouwd. De wijze van evaluatie wordt in het Bijlagenrapport van het Waterplan Arnhem uitgebreid beschreven. Het evaluatierapport en uitvoeringsprogramma voor het komende jaar worden door het waterpanel opgesteld. Hiernaast vindt er jaarlijks een bijeenkomst plaats op bestuurlijk niveau, waar het beleid van alle waterpartners weer naast elkaar wordt gelegd en op elkaar wordt afgestemd.

Het eerste uitvoeringsprogramma, dat in eerste instantie was vastgesteld voor de periode van 2003 tot en met 2007, zal waarschijnlijk met minimaal één jaar worden verlengd. Na afloop van deze eerste set van maatregelen zal een uitgebreide evaluatie plaatsvinden, waarna zal worden besloten of er een compleet nieuw waterplan zal worden geschreven of dat het bestaande waterplan gedeeltelijk zal worden herschreven. Vermoedelijk zal er, gezien de hoge kosten voor het ontwikkelen van een waterplan, voor worden gekozen om het waterplan gedeeltelijk te herschrijven en in ieder geval uit te breiden met de ontwikkelingen die betrekking hebben op de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook zal er in

diverse wijken onderzoek moeten worden gedaan naar de wateropgave en zullen de uitkomsten hiervan ruimtelijk inzichtelijk gemaakt moeten worden. Met name deze wateropgave zal duidelijk maken of de institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer in Arnhem groot genoeg is om het waterplan tot een succes te maken en groot genoeg is om ook andere disciplines te kunnen overtuigen van de noodzaak om het water voldoende ruimte te geven.

Het Integraal Waterplan Haarlem

4.1 Inleiding

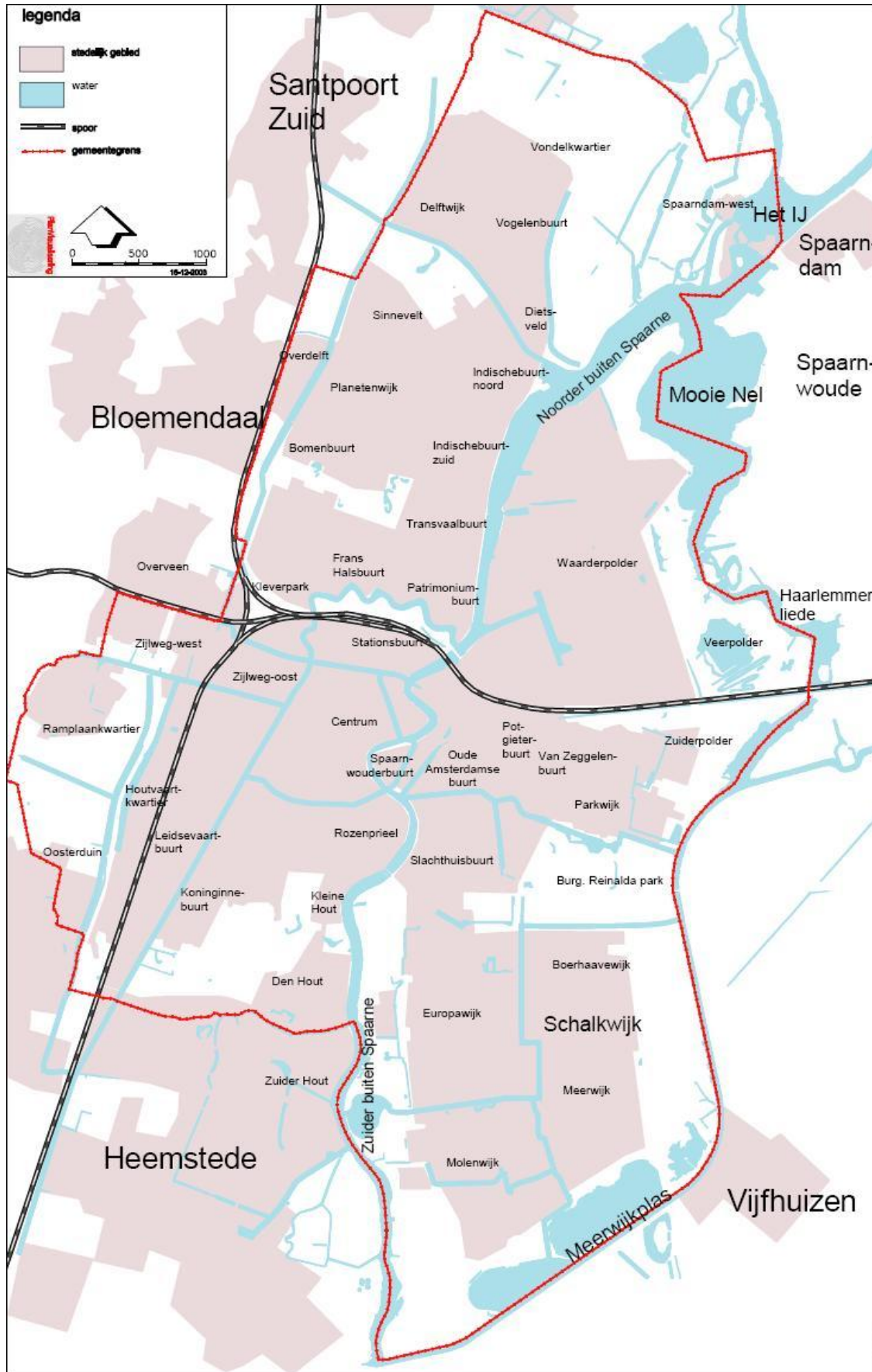
Na de behandeling van het Waterplan Arnhem in het vorige hoofdstuk zal in dit hoofdstuk op vergelijkbare wijze het ‘Integraal Waterplan Haarlem’ (Haarlem en Rijnland 2004) nader worden bekeken. Al in 1998 startte de gemeente Haarlem met het ontwikkelen van integraal stedelijk waterbeleid. Gezien de aanwezige waterhuishoudkundige knelpunten²⁹ en het ontbreken van samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen besloot de gemeente om samen met het hoogheemraadschap van Rijnland een waterplan op te stellen. Dit Integraal Waterplan Haarlem kwam uiteindelijk in oktober 2004 gereed. In het Haarlemse waterplan wordt het gehele grondgebied van de gemeente Haarlem behandeld (zie Figuur 4.1). Dit plangebied, onderdeel van het deelstroomgebied Midden-Holland, strekt zich uit van de uitlopers van een oude strandwal in het westen tot het lager gelegen veenweide- en poldergebied in het oosten van de gemeente. Centraal door de stad stroomt het Spaarne dat samen met de oude grachten en singels de ruggengraat van het Haarlemse stedelijk water vormt. De gemeente is één van de dichtstbebouwde middelgrote steden in Nederland en telt op dit moment bijna 150.000 inwoners. De oude binnenstad is al enige tijd beschermd stadsgezicht en de gemeente streeft erna om dit beschermde deel de komende jaren uit te breiden.

De inhoud van het Integraal Waterplan Haarlem is verdeeld in vier delen. In het eerste deel, dat bestaat uit twee hoofdstukken, wordt het plan geïntroduceerd en gepositioneerd ten opzichte van andere plannen van de gemeente en het hoogheemraadschap. Vervolgens wordt in het tweede deel van het waterplan het Haarlemse watersysteem geanalyseerd en in het derde deel de visie van de gemeente en het hoogheemraadschap beschreven. Deze delen twee en drie zijn op dezelfde wijze opgebouwd. In beide delen wordt, na een algemeen inleidend hoofdstuk over het gehele watersysteem, in afzonderlijke hoofdstukken dieper ingegaan op de drie onderdelen van het watersysteem, te weten het oppervlaktewater, het grondwater en de waterketen. Tot slot komt in het vierde en laatste deel van het Haarlemse waterplan de uitvoering aan bod. In het gehele waterplan wordt, daar waar van toepassing, onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten wateren in het plangebied, te weten het water van de strandwallen, de polders en de binnenduintrand. Deze watertypen worden in het plan respectievelijk omschreven als boezemwater, polderwater en duinwater.³⁰

In de volgende paragraaf zal een analyse worden gemaakt van de inhoud van het Haarlemse waterplan, waarna in paragraaf 4.3 dieper zal worden ingegaan op het proces dat aan het waterplan ten grondslag heeft gelegen. Voor beide paragrafen zullen de in

29 – Als voorbeelden van waterhuishoudkundige knelpunten in het plangebied noemt het Integraal Waterplan Haarlem onder andere de slechte waterkwaliteit, riooloverstorten, verontreinigde bodems en grondwateroverlast.

30 – Zie Bijlage 4 voor een overzicht van de inhoudsopgave van het Integraal Waterplan Haarlem.



Figuur 4.1 De gemeente Haarlem
 Bron: Haarlem en Rijnland 2004; Bijlage 1: plangebied.

paragraaf 2.4 geformuleerde deelvragen over de inhoud en het planproces van een strategisch plan worden gebruikt. Het hoofdstuk zal in paragraaf 4.4 worden afgesloten met een blik op de toekomst van het stedelijk water in Haarlem. De informatie in dit hoofdstuk is ontleend aan de inhoud van het Integraal Waterplan Haarlem (Haarlem en Rijnland 2004), de inhoud van de Startnotitie Waterplan Haarlem (Gemeente Haarlem en Van Eijk 1999) en aan een interview met de projectleider van het Haarlemse Waterplan.³¹

4.2 Strategische inhoud van het Haarlemse waterplan

In deze paragraaf zal de strategische inhoud van het Haarlemse waterplan worden geanalyseerd. Dit zal gebeuren aan de hand van de kenmerken uit de theorie. De paragraaf is verdeeld in vier subparagrafen waarin achtereenvolgens de gehanteerde tijdshorizonten, de probleemanalyse, de gestelde doelen en de beschreven uitvoering, monitoring en evaluatie in het plan aan bod zullen komen.

Tijdshorizon

In het Integraal Waterplan Haarlem worden drie verschillende tijdshorizonten gebruikt (zie Tabel 4.1). De belangrijkste plaats wordt in het plan ingenomen door de ‘visie’. De tijdshorizon van deze visie, waarin het gewenste eindbeeld van het watersysteem in Haarlem wordt beschreven, is gesteld op 2050. Er is voor deze lange termijn gekozen vanwege ‘de ingrijpende maatregelen die nodig zijn om het watersysteem en de waterketen op orde te krijgen en te houden’ (p. 8).³² Andere argumenten die in het plan worden gegeven voor de keuze voor de lange termijn zijn de toekomstige klimatologische en stedenbouwkundige ontwikkelingen. Om de beschreven visie te bereiken zijn op basis van deze visie in het plan doelstellingen en streefbeelden voor de middellange termijn geformuleerd. De gestelde streefbeelden zijn daar waar mogelijk in kwantitatief meetbare waarden omschreven. De doelstellingen en streefbeelden voor 2015 zijn vervolgens uitgewerkt tot concrete maatregelen en projecten voor de korte termijn. Deze zijn opgenomen in het Uitvoeringsprogramma 2004-2006. Aan het einde van dit eerste uitvoeringsprogramma zal – na evaluatie – een nieuw maatregelenpakket voor de volgende planperiode worden vastgesteld. In het gebruik van deze tijdshorizonten kan het eerste inhoudelijke kenmerk van strategische planning goed worden herkend. In het Haarlemse waterplan dient hierbij de langetermijnvisie voor 2050 als basis, waarvan de andere twee tijdshorizonten worden afgeleid.³³ Ook de vertaling van de langetermijnvisie naar een concreet uitvoeringsprogramma, waar de uitvoeringsgerichtheid van het Haarlemse waterplan onder andere uit blijkt, is een belangrijke voorwaarde voor een eventueel succes van strategische planning.

Tabel 4.1
Gebruikte tijdshorizonten in het Integraal Waterplan Haarlem

<i>Tijdshorizon van</i>	<i>Richtjaar</i>	<i>Omschrijving</i>
Visie	2050	lange termijn
Doelstellingen en streefbeelden	2015	middellange termijn
Uitvoeringsprogramma	2004-2006	korte termijn

31 – Föllmi (2006).

32 – De paginanummers in dit hoofdstuk verwijzen, tenzij anders vermeld, naar het Integraal Waterplan Haarlem (Haarlem en Rijnland 2004).

33 – De jaren 2015 en 2050 worden ook in het NBW gehanteerd en volgen uit de afspraak om ‘het watersysteem in Nederland in 2015 weer op orde te hebben en tot 2050 op orde te houden’ (V&W et al. 2003).

Probleemanalyse

De probleemanalyse in het Integraal Waterplan Haarlem wordt beschreven in de hoofdstukken drie tot en met acht. Er wordt begonnen met een beschrijving van de relatie van het water met de stad (hoofdstuk drie), waarna dieper wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van het watersysteem. Dit zijn achtereenvolgens het oppervlaktewater (hoofdstuk vier), het grondwater (hoofdstuk vijf) en de waterketen (hoofdstuk zes). In deze eerste vier hoofdstukken is er aandacht voor de kenmerken van het watersysteem zelf en ligt de nadruk op de interne invloeden – vanuit de gemeente en het hoogheemraadschap – op het Haarlemse water. Vervolgens worden in de hoofdstukken zeven en acht de externe invloeden op het watersysteem beschreven, factoren dus waar de auteurs van het Haarlemse waterplan weinig tot geen invloed op uit kunnen oefenen. In hoofdstuk zeven worden bondig de effecten van de klimaatverandering op het Haarlemse watersysteem behandeld en het analysedeel wordt afgesloten met een overzicht van het relevante waterbeleid van andere overheden (hoofdstuk acht). Er wordt in het Haarlemse waterplan dus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de interne en externe invloeden op het Haarlemse watersysteem (zie Tabel 4.2).

Tabel 4.2
Overzicht van de beschreven invloeden in de hoofdstukken uit het analysedeel

<i>Hoofdstukken</i>	<i>Beschreven invloeden (intern/extern)</i>
3. De stad en het water	interne en externe
4. Oppervlaktewater	interne
5. Grondwater	interne
6. Waterketen	interne
7. Invloed van klimaatverandering	externe
8. Rijks-, Europees- en regionaal beleid	externe

De drie hoofdstukken over de onderdelen van het watersysteem (hoofdstukken vier, vijf en zes) en in mindere mate hoofdstuk drie ‘De stad en het water’, over de relatie van de stad met het water in het algemeen, zijn op dezelfde wijze opgebouwd. Er wordt begonnen met een beschrijving van de Haarlemse situatie, waarin aandacht is voor de specifieke kenmerken van het onderdeel van het watersysteem. Zo komen in deze hoofdstukken onder andere de slechte water(bodem)kwaliteit, grondwateroverlast en het hoge percentage, grotendeels niet afgekoppeld, verhard oppervlak aan de orde. Na de beschrijvende paragrafen volgt een overzicht van de wijze waarop het beheer plaatsvindt en van het relevante interne beleid, zoals het Waterbeheersplan, Baggerplan, het Gemeentelijke Grondwaterplan en het Gemeentelijk Rioleringsplan.

Deze hoofdstukken worden alle vier afgesloten met een paragraaf over de knelpunten en kansen van dat onderdeel. In het eerste gedeelte van deze paragrafen wordt ingegaan op de knelpunten. Echter in het eerste hoofdstuk van de analyse, hoofdstuk drie ‘De stad en het water’, wordt geen onderscheid gemaakt tussen de interne tekortkomingen (zwakke punten) enerzijds en externe negatieve invloeden (bedreigingen) anderzijds. In dit hoofdstuk worden slechts de knelpunten voor het water vanuit een stedenbouwkundig oogpunt beschreven. In de andere drie hoofdstukken hebben de beschreven knelpunten wel allemaal betrekking op interne tekortkomingen en zijn dus wel allemaal als zwakke punten te beschouwen. Enkele voorbeelden hiervan zijn voor het oppervlaktewater het geringe percentage oppervlaktewater en knelpunten als te smalle duikers (p. 25), voor het grondwater de grondwateroverlast door de hoge grondwaterstanden (p. 28) en voor de waterketen de snelle afvoer van schoon regenwater via de riolering (p. 32). Een knelpunt waarmee alle

drie de onderdelen te maken hebben is dat het beheer en onderhoud sterk versnipperd zijn, waardoor bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden onduidelijk is en de bagger en rioleringswerkzaamheden niet goed op elkaar worden afgestemd.

Aansluitend op de knelpunten worden in dezelfde paragrafen ‘knelpunten en kansen’ de kansen voor de verschillende onderdelen van het Haarlemse watersysteem behandeld. Hier is de opsomming echter niet zo eenduidig als bij de knelpunten. In enkele van de opsommingen van de kansen, worden naast kansen ook maatregelen ter bestrijding van de zwakke (interne) punten opgesomd. Met name in de hoofdstukken over het oppervlaktewater (hoofdstuk vier) en de waterketen (hoofdstuk zes) worden maatregelen als kansen bestempeld. Voorbeelden hiervan zijn onder andere ‘het verhogen van het waterpeil’ (p. 26), het ‘herstel van duinrellen’ (p. 26) en de ‘aanpak van overstorten in stedelijk gebied’ (p. 32). Het overgrote deel kan echter wel als kans worden gezien, zoals de mogelijkheden die de goede kwaliteit van het kwelwater aan natuurontwikkeling biedt (p. 28) en de herstructurering van wijken aan het verbeteren van het rioolstelsel door het afkoppelen (van gemengd naar gescheiden) (p. 32). In het hoofdstuk over de stad en het water (hoofdstuk drie) wordt bovendien een duidelijke beschrijving gegeven van de vele kansen die het water de stad biedt – en omgekeerd – en hoe deze kunnen worden benut.

Voor alle hoofdstukken die betrekking hebben op de interne kenmerken en invloeden geldt dat de sterke punten van het onderdeel niet expliciet worden vermeld. De sterke punten kunnen slechts tussen de regels door worden ontdekt, waardoor uit de inhoud van het plan niet duidelijk wordt of de gemeente en het hoogheemraadschap de sterke punten wel als zodanig onderkennen. In hoofdstuk drie ‘De stad en het water’ bijvoorbeeld worden in de paragraaf over de toekomstige ontwikkelingen wel de sterke punten van de stad zelf opgesomd, zoals het goede woonklimaat, de zakelijke dienstverlening en de culturele en toeristische wervingskracht (p. 16), maar de sterke punten van het watersysteem worden niet overzichtelijk bij elkaar gezet. Dit terwijl in het hoofdstuk wel enkele sterke punten van het Haarlemse watersysteem zijn opgenomen. Een voorbeeld van een sterk punt is de historische binding die Haarlem door het uitgebreide stelsel van grachten en singels met het water heeft. Deze band wordt in de hoofdstukken wel beschreven, maar niet expliciet als positieve eigenschap bestempeld. Dit terwijl in het visiedeel van het Integraal Waterplan Haarlem wordt gestreefd naar het heropenen van deze gedempte grachten, iets wat niet tot de mogelijkheden had behoord als de oude grachten nooit aanwezig waren geweest. Een andere eigenschap van het Haarlemse watersysteem dat niet specifiek als positief punt wordt beschreven, maar wel als zodanig zou kunnen worden gezien, is de grote diversiteit in het systeem. Het plangebied van het Haarlemse waterplan strekt zich immers uit van een hoog gelegen strandwal tot het lage veenweide- en poldergebied en omvat zodoende duinwater, boezemwater en polderwater. Hoewel deze sterke eigenschappen van het Haarlemse watersysteem bij de makers van het waterplan bekend zijn, komt dit niet duidelijk naar voren in de inhoud van het waterplan. Dit is een gemiste kans, aangezien sterke punten in (strategische) plannen als uitgangspunt kunnen worden gebruikt en zo benut en uitgebouwd kunnen worden.

Na de behandeling van de sterke en zwakke punten van het watersysteem zelf en het aanstippen van de aan de wateronderdelen gerelateerde kansen worden in de hoofdstukken zeven en acht de bedreigingen en kansen, die samenhangen met externe invloeden, beschreven. De belangrijkste bedreiging voor het watersysteem, de klimaatverandering, wordt behandeld in hoofdstuk zeven en het relevante waterbeleid van andere overheden

komt in hoofdstuk acht aan de orde.³⁴ Op deze wijze wordt in het Haarlemse waterplan inhoud gegeven aan de uitspraak uit het inleidende hoofdstuk dat er in de planstudie, naast het watersysteem in het plangebied zelf, rekening wordt gehouden ‘met plannen en ontwikkelingen binnen buurgemeenten, de regio, [en] de provincies Noord- en Zuid-Holland’ (p. 8). Deze analyse van externe invloeden is een belangrijk onderdeel van strategische planning en neemt binnen het Haarlemse waterplan, in tegenstelling tot het in het vorige hoofdstuk beschreven Arnhemse waterplan, een belangrijke plaats in.

In hoofdstuk zeven komen de gevolgen van de klimaatverandering op het Haarlemse watersysteem aan de orde. Er wordt ingegaan op de effecten van de toename en intensivering van de neerslag en de effecten van een langdurige droogte op het oppervlaktewater, grondwater en rioolsysteem. Het analysedeel wordt afgesloten met hoofdstuk acht, waarin achtereenvolgens het nationale en Europese waterbeleid, en het regionale waterbeleid behandeld worden. In dit hoofdstuk worden per overheidsniveau ‘de belangrijkste aanknopingspunten voor het Haarlemse watersysteem weergegeven’ (p. 35). Vaak betreft het beleidslijnen die enkel in het Integraal Waterplan Haarlem geïmplementeerd dienen te worden, zoals de trits ‘vasthouden, bergen, afvoeren’ van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (p. 35), of de provinciale watertoets, waarin staat omschreven dat ‘bij toename van het verhard oppervlak binnen het plangebied voldoende ruimte, elf procent open water, gereserveerd [moet worden] voor waterberging’ (p. 38). Echter ook in hoofdstuk acht ‘Rijks-, Europees- en regionaal waterbeleid’ worden evenals in hoofdstuk zeven enkele bedreigingen voor het Haarlemse waterplan beschreven. De belangrijkste is waarschijnlijk het ‘Luchthavenindelingsbesluit voor de luchthaven Schiphol’. Hierin staat dat er binnen een straal van zes kilometer van het banenstelsel van Schiphol geen moerasgebieden en oppervlaktewateren groter dan drie hectare mogen worden gecreëerd. Dit is in verband met de verwachte vogelaantrekkende werking en de gevolgen daarvan voor de vliegveiligheid. Deze beperking geldt voor een groot deel van de oostkant van Haarlem (p. 39).

De mate waarin de probleemanalyse van het Haarlemse waterplan ten slotte rekening houdt met verschillende mogelijke toekomstscenario's, is op basis van de inhoud van het plan zelf niet veel te zeggen. In hoofdstuk zeven wordt slechts aangegeven dat de maatregelen, die worden genomen om de visie te kunnen verwezenlijken, worden gebaseerd op het middenscenario van het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Er wordt in het plan slechts summier aangegeven waarom bepaalde onderdelen van de visie wel als doelstelling en streefbeeld zijn opgenomen en dus al in 2015 behaald moeten zijn, terwijl andere onderdelen van de visie niet als doelstelling en streefbeeld zijn beschreven en dus in principe pas in 2050 gerealiseerd moeten zijn. De afweging tussen wat wel en wat niet als doelstelling en streefbeeld wordt opgenomen, wordt slechts beargumenteerd op basis van wettelijke verplichtingen en niet op basis van het in Hoofdstuk 2 genoemde begrip ‘temporiseren’.

Zoals zal blijken uit de beschrijving van de paragraaf over de ‘uitvoering, monitoring en evaluatie’ (zie p. 44) van het Haarlemse waterplan, is het financieel onmogelijk om alle beschreven doelstellingen en streefbeelden voor 2015 te verwezenlijken. Hoewel dit niet

34 – In dit laatste hoofdstuk van het analysedeel worden slechts de raakvlakken van het Haarlemse waterplan met deze externe plannen gegeven. In de beschrijvingen worden zowel mogelijke negatieve als positieve invloeden opgesomd. Hierdoor is er tussen de hoofdstukken vier tot en met zes enerzijds en de hoofdstukken zeven en acht anderzijds wel een duidelijk onderscheid aangebracht in interne en externe invloeden, maar is hoofdstuk acht, in tegenstelling tot hoofdstuk zeven, niet in zijn geheel als opsomming van bedreigingen aan te merken.

uit de inhoud van het Integraal Waterplan Haarlem naar voren komt, hebben de gemeente en het hoogheemraadschap er bewust voor gekozen om de doelstellingen en streefbeelden niet aan te passen. Er zal in de eerste plaats prioriteit worden gegeven aan doelstellingen en streefbeelden die wettelijk gehaald moeten worden en vervolgens op basis van urgentie. De doelstellingen en streefbeelden met een lage prioriteit, die dus waarschijnlijk niet voor 2015 gerealiseerd kunnen worden, blijven echter als zodanig behouden. Door het behouden van deze laatste doelstellingen en streefbeelden, blijft de mogelijkheid bestaan om ook deze te realiseren. Voor deze doelstellingen en streefbeelden zal – indien mogelijk – bij andere processen in de stad worden aangesloten en zo worden meegelift op deze andere ontwikkelingen. Door deze bewuste keuze van het aanhouden van alle doelstellingen en streefbeelden, kan worden gezegd dat het Haarlemse waterplan rekening houdt met de toekomstige dynamiek.

Doelen

Als hoofddoelstelling streven de gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap van Rijnland naar een ‘veilig, veerkrachtig en ecologisch gezond watersysteem, waarbij inrichting en beheer zorgen voor een goede afstemming en vervulling van de belevingswaarde en relevante gebruiks- en natuurfuncties’ (p. 43). Uit deze omschrijving van de hoofddoelstelling kunnen vijf hoofddoelen worden gehaald. De eerste drie doelen worden gevormd door de drie omschrijvingen van het type watersysteem waarna gestreefd wordt, te weten veilig, veerkrachtig en ecologisch gezond. Het vierde en vijfde doel worden gevormd door het streven naar een goede afstemming tussen en vervulling van de diverse functies van het watersysteem. Voor deze beide laatste doelen geldt dat in de hoofddoelstelling zelf wordt beschreven hoe de goede afstemming en vervulling bereikt dienen te worden, namelijk door de inrichting en het beheer. Als nevensdoel wordt er bovendien naar gestreefd naar meer aandacht van burgers en bedrijven voor het thema water. Dit laatste doel om het waterbewustzijn bij de inwoners te vergroten wordt ook in het Arnhemse waterplan expliciet genoemd.

Om de hoofddoelstelling te verduidelijken en verder uit te werken wordt het watersysteem weer verdeeld in het oppervlaktewater, grondwater en de waterketen (drinkwater, afstromend hemelwater en afvalwater). Voor elk van deze deelsystemen, die onderling met elkaar zijn verbonden, wordt in afzonderlijke hoofdstukken op basis van de hoofddoelstelling een visie omschreven. Enkele belangrijke doelen die in deze hoofdstukken worden genoemd zijn het vergroten van de ruimte voor het water, door het vergroten van het wateroppervlak en flexibel peilbeheer, het verbeteren en vervangen van het oude gemengde rioolstelsel en het verminderen van het gebruik van drinkwater. Naast de hiervoor beschreven doelen wordt in deze hoofdstukken echter ook uitgebreid stilgestaan bij de vele mogelijkheden die het water biedt voor multifunctioneel medegebruik. Zo wordt het vergroten van het wateroppervlak ook gebruikt voor de ontwikkeling van recreatie en natuur en wordt op een beperkt aantal plaatsen het nieuwe water aangegrepen als nieuwe locaties voor wonen op het water. Ook wordt geprobeerd om de uitbreiding van het waternetwerk te gebruiken voor de bevoorrading van winkels en bedrijven via het water. Hoewel uit de hoofdstukken over de visie dus blijkt dat de gemeente en het hoogheemraadschap ook streven naar het vergroten van het multifunctioneel gebruik van het water, wordt dit niet met zoveel woorden als doel weergegeven in de hoofddoelstelling. Deels is dit streven wel terug te vinden in de ‘goede afstemming en vervulling’ van de diverse functies, maar dit had wellicht explicieter in de hoofddoelstelling opgenomen kunnen worden. Indien het multifunctioneel gebruik als afzonderlijk doel wordt meegeteld zijn er in het Haarlemse waterplan zes hoofddoelen te onderscheiden, een niet al te beperkt aantal.

Uitvoering, monitoring en evaluatie

Om het Integraal Waterplan Haarlem goed te kunnen uitvoeren en daadwerkelijk tot integraal waterbeheer te komen is het van belang om tot 'structurele samenwerking en afstemming, zowel tussen Haarlem en Rijnland als intern binnen de gemeente en het hoogheemraadschap' (p. 72) te komen. De coördinatie van de uitvoering van het waterplan zal door de strategisch waterbeheerder van de afdeling Beheer Openbare Ruimte van de gemeente gebeuren. Deze watercoördinator zal bij alle overlegstructuren betrokken worden en zal als aanspreekpunt voor watergerelateerde zaken dienen. Om de visie uit het waterplan te verwezenlijken zullen drie overlegstructuren worden ingesteld. Van het hoogste naar het laagste niveau zijn dit het Bestuurlijk Platform Waterbeheer Haarlem-Rijnland, het Management Platform Water en de Coördinatiegroep Water.

Het Bestuurlijk Platform Waterbeheer waarborgt de bestuurlijke afstemming op hoofdlijnen en het Management Platform bewaakt de voortgang van de projecten en werkzaamheden. De Coördinatiegroep Water coördineert de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen uit het Waterplan en andere waterprojecten. Opmerkelijk is dat in het Management Platform en de Coördinatiegroep alleen ambtenaren van de gemeente zitting hebben, terwijl ook het hoogheemraadschap maatregelen uit het Waterplan uitvoert. Er wordt wel vermeld dat de Coördinatiegroep 'collega's van Rijnland alsmede andere belanghebbenden van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie [kunnen] uitnodigen' (p. 72). Hoewel deze drie overlegstructuren als zodanig zijn omschreven in het Integraal Waterplan Haarlem is alleen het Bestuurlijk Platform Waterbeheer reeds opgericht. Het streven is om in 2006 de Coördinatiegroep in te stellen. Hierna zal worden bekeken of het noodzakelijk is om ook de derde overlegstructuur, het Management Platform, op te richten.

De diverse taken en maatregelen die uit het waterplan volgen worden op basis van de wettelijke taakstelling en belangen tussen de gemeente en het hoogheemraadschap verdeeld. In de eerste plaats wordt gekeken wie wettelijk gezien welke verantwoordelijkheden heeft, waarna de overige maatregelen onderling op basis van de heersende belangen worden verdeeld. Op dezelfde wijze worden ook de uitvoeringskosten gesplitst. Beide nemen de kosten voor hun eigen wettelijke taken voor hun rekening en de overige kosten worden onderling verdeeld. Dit wordt zoveel mogelijk gedaan op basis van de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) (V&W et al. 2003). De kosten voor het op orde brengen en houden van voldoende waterbergend vermogen worden in het NBW als volgt verdeeld: de waterbeheerder is verantwoordelijk voor de waterberging die nodig is om de verwachte klimatologische ontwikkelingen op te vangen en de gemeente is verantwoordelijk voor de waterberging die nodig is om de toename in verharding van het oppervlak te compenseren. De gemeente kan de kosten voor deze compensatie eventueel verhalen op de projectontwikkelaar.

Na de verdeling van de kosten is er een schatting gemaakt van de hoogte van de noodzakelijke investeringskosten en de financiering daarvan. De gemeente en het hoogheemraadschap hebben een extern adviesbureau een financiële beoordeling en kostenraming van het Haarlemse waterplan laten maken. In totaal is er tot 2050 ruim 176 miljoen euro nodig om het extra oppervlaktewater, zoals beschreven in de visie, te realiseren. Verder is berekend dat indien de gemeente en het hoogheemraadschap het streefbeeld voor 2015 wat betreft de nieuwe watergangen willen halen, hier ongeveer 85 procent van de totale investeringskosten voor nodig zijn. Volgens het Integraal Waterplan Haarlem staan deze kosten 'niet in verhouding tot de beschikbare middelen van gemeente en hoogheemraadschap' (p. 69). Het streefbeeld voor de nieuw te graven watergangen in 2015 is

financieel dus niet haalbaar. Hoewel dit reeds in januari 2004 bekend was, is het streefbeeld in het uiteindelijke waterplan van oktober 2004 niet bijgesteld. Uit het interview (Föllmi 2006) bleek dat dit bewust niet is gedaan om zo het ambitieniveau van het waterplan niet te verlagen. Door het aanhouden van alle doelstellingen en streefbeelden kan, indien zich voor een bepaalde maatregel de mogelijkheid tot uitvoering voordoet, eenvoudig bij die kans worden aangesloten.

Ook uit de ruime aandacht die er in Haarlemse waterplan voor de financiering is, blijkt dat het plan zeer uitvoeringsgericht is. Er wordt in het plan uitgebreid ingegaan op de diverse financieringsmogelijkheden. De gemeente verkrijgt de noodzakelijke financiële middelen onder andere uit de grondexploitatie, subsidieregelingen, eigen middelen en het nieuw in te stellen waterfonds (zie volgende alinea). Hiermee waren tijdens de laatste fase van het opstellen van het Haarlemse waterplan al bijna alle onderdelen van het Uitvoeringsprogramma 2004-2006 gedekt. Later zijn ook voor de onderdelen waar nog geen financiële dekking voor was voldoende middelen gevonden. Verder wordt in het waterplan gewezen op de diverse (financiële) baten die de verschillende maatregelen opleveren, waaronder de positieve gevolgen van het afkoppelen van het verharde oppervlak. Dit zorgt onder andere voor minder riooloverstorten, waardoor er minder gebaggerd hoeft te worden, en voor een verhoging van het zuiveringsrendement van de rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Hiernaast zullen er naar aanleiding van het Integraal Waterplan Haarlem twee nieuwe instrumenten worden ingesteld. Dit zijn het waterfonds en de waterboekhouding. Het hoogheemraadschap van Rijnland streeft erna om beide instrumenten in zijn gehele beheersgebied in te voeren. De waterboekhouding is een vergelijking tussen de toename in de verharding en de toename van het open water. Indien in een plangebied meer open water wordt gerealiseerd dan gezien de toename in verharding noodzakelijk is, wordt het extra open water als positief in de waterboekhouding geboekt. Indien er minder open water dan noodzakelijk gerealiseerd wordt, wordt het tekort aan open water negatief geboekt. De gemeente en het hoogheemraadschap streven ernaar om het saldo positief te houden. Het waterfonds is het financiële instrument bij deze waterboekhouding. Indien een projectontwikkelaar niet in staat is een toename in verharding in het plangebied te compenseren, kan hij deze verplichting afkopen. Dit bedrag zal in het waterfonds worden gestort. De financiële middelen die op deze wijze worden verzameld zullen binnen een zo kort mogelijke periode door de gemeente worden ingezet voor de aanleg van extra open water in de omgeving van het desbetreffende plangebied.

De monitoring van het Haarlemse waterplan tenslotte is tweeledig. In de eerste plaats zal de voortgang van de maatregelen uit het waterplan ieder kwartaal worden besproken in de (in 2006 op te richten) Coördinatiegroep Water en worden vastgelegd in een voortgangsrapport. Ten tweede zal worden bekeken of de uitgevoerde maatregelen 'ook daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het waterplan' (p. 73). Dit zal door zowel Rijnland als de gemeente Haarlem gebeuren. Het hoogheemraadschap zal een aantal meetplannen voor de waterhuishouding en de waterkwaliteit opstellen. De gemeente zal voor de overige doelstellingen uit het waterplan, het gebruik, beheer en onderhoud, een monitoringsplan opstellen. De evaluatie ten slotte zal plaats vinden aan het einde iedere planperiode. De eerste evaluatie zal dus na afloop van het Uitvoeringsplan 2004-2006 plaats vinden. Tijdens de evaluatie zal bekeken worden in welke mate de doelstellingen zijn behaald. Naar aanleiding van de meetgegevens en nieuwe inzichten zal het plan eventueel worden bijgesteld. Na afloop van de evaluatie zal het Integraal Waterplan Haarlem bestuurlijk opnieuw worden vastgesteld.

4.3 Planproces van het Haarlemse waterplan³⁵

In deze paragraaf zal beschreven worden hoe het planproces van het Haarlemse waterplan is vormgegeven. Dit zal evenals in de vorige paragraaf gebeuren aan de hand van de in paragraaf 2.4 geformuleerde deelvragen. In de eerste subparagraaf zal worden nagegaan welke actoren bij het proces betrokken zijn (geweest), hoe de procesarchitectuur tot stand is gekomen en of de betrokken actoren tevreden zijn met het waterplan en de resultaten tot nu toe. Vervolgens zal worden bekeken of de probleemvinding en het bepalen van de oplossingsrichtingen gescheiden van elkaar in forums en arena's heeft plaatsgevonden. De paragraaf zal worden afgesloten met een analyse van de institutionele capaciteit van het Haarlemse waterbeheer.

Algemene beschrijving van het proces

In 1998 werd door de gemeente Haarlem, met het opstellen van een projectvoorstel voor de ontwikkeling van integraal stedelijk waterbeleid, een eerste aanzet gegeven voor het schrijven van een waterplan. Dit leidde in februari 1999 tot de 'Startnotitie Waterplan Haarlem' (Gemeente Haarlem en Van Eijk), waarin de ideeën voor het Haarlemse waterplan concreet werden verwoord. Op basis van deze startnotitie werd het hoogheerraadschap van Rijnland uitgenodigd om in de stuur- en projectgroep plaats te nemen. Deze uitnodiging sloot aan bij het beleid dat het hoogheerraadschap van Rijnland in dezelfde periode had opgesteld. Hierin streefde Rijnland naar het opstellen van waterplannen voor alle gemeenten in zijn beheersgebied. Echter gezien het noodzakelijke draagvlak binnen een gemeentelijke organisatie, acht het hoogheerraadschap het wenselijk dat de eerste stap voor het opstellen van een waterplan door de gemeente wordt gezet. Gezien dit beleid nam Rijnland, na de uitnodiging van de gemeente Haarlem, uiteraard plaats in de in de stuur- en projectgroep van het Integraal Waterplan Haarlem.

Voor het opstellen van het Integraal Waterplan Haarlem werden een projectgroep en een stuurgroep ingesteld. In de projectgroep hadden naast diverse afdelingen van de gemeente Haarlem,³⁶ de afdelingen Integrale projecten en Communicatie van het hoogheerraadschap van Rijnland en twee personen van een extern adviesbureau zitting (Royal Haskoning). De projectgroep adviseerde het vijf koppige kernteam, dat de planvorming ambtelijk voorbereidde en verwerkte. De stuurgroep, die bestuurlijk verantwoordelijk was voor de planvorming van het waterplan, bestond uit drie leden, twee leden van de Rijnlandse hoogheerraad en de Haarlemse wethouder van Milieu, die de stuurgroep voorzat. Verder was er regelmatig contact met andere betrokken overheden, zoals het waterschap Groot-Haarlemmermeer, het Recreatieschap Spaarnwoude, de provincie Noord-Holland en het Waterleidingbedrijf Noord-Holland PWN. Naast deze overheden die directe zeggenschap hebben over (een gedeelte van) het Haarlemse water was er op belangrijke momenten contact met andere overheden, waaronder Rijkswaterstaat en buurgemeenten. Tijdens vergaderingen waarin belangrijke besluiten werden genomen werd de projectgroep uitgebreid met vertegenwoordigers van de bovengenoemde overheden, zodat het Integraal Waterplan Haarlem goed afgestemd kon worden met ander relevant waterbeleid. Tijdens de planvorming was er vanuit de projectgroep ook geregeld contact met maatschappelijke

35 – Naast de informatie uit het Integraal Waterplan Haarlem (Haarlem en Rijnland 2004), de inhoud van de Startnotitie Waterplan Haarlem (Gemeente Haarlem en Van Eijk 1999) en het interview met de projectleider van het Haarlemse Waterplan (Föllmi 2006), zijn deze en de volgende paragraaf gebaseerd op een interview met de projectleider van het hoogheerraadschap van Rijnland (Van Baaren 2006).

36 – De gemeentelijke diensten die zitting hadden in de projectgroep waren de afdelingen Milieu, Beheer Openbare Ruimte, Stadswerk, Strategie, Beleid, Sport en Recreatie, en het Bureau Beleidscoördinatie en Communicatie.

organisaties en burgers. Enkele van de betrokken maatschappelijke organisaties waren wijkraden, milieuorganisaties, woningcorporaties en watersportverenigingen. Organisaties werden op informatie- en participatiebijeenkomsten en tijdens het reguliere inspraakproject uitgenodigd om een inhoudelijke bijdrage aan het plan te leveren. Verder werden de organisaties en de burgers via de media en het internet van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden en werden tijdens het waterplanproces in enkele gemeentelijke Omnibus-onderzoeken de mening van burgers omtrent het thema water gevraagd.

Naast de diverse stakeholders was er dus een extern adviesbureau betrokken bij de planvormingsfase. Dit bureau werd met name ingezet voor de analyse van het Haarlemse watersysteem. Later in het proces werd zijn taak minder groot, omdat tijdens het opstellen van de visie en het uitvoeringsprogramma de afstemming tussen de gemeentelijke diensten en de andere actoren een belangrijkere rol ging spelen. De vormgeving van het planproces werd vanuit de projectgroep bepaald. Er werd voor gekozen om het planvormingsproces in tweeën te splitsen. In het eerste bestuurlijk-organisatorische deel werd het proces voor het realiseren van een waterplan opgestart en werd onderzocht wat de belangrijkste knelpunten en kansen van het Haarlemse watersysteem waren. Het tweede technisch-inhoudelijke deel bestond vervolgens uit het uitwerken van de bevindingen uit het eerste deel en het daadwerkelijk opstellen van het waterplan. De uiteindelijke uitwerking van dit tweede deel gebeurde in drie onderdelen, te weten de analyse, visie en uitvoering. Deze onderdelen komen ook in het waterplan als afzonderlijke delen terug.

Net als in Arnhem liep het planproces voor het waterplan in Haarlem parallel met het proces van een ander gemeentelijk plan. Was het proces in Arnhem gekoppeld aan het proces voor een nieuw Gemeentelijk Rioleringsplan, in Haarlem liep het proces gelijk met de ontwikkeling van een nieuw structuurplan. Evenals in Arnhem vormde in Haarlem het waterplan in principe de input voor het andere gemeentelijke plan. Zo diende het Haarlemse waterplan als thematische basis voor het structuurplan. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat ‘de uiteindelijke afweging van de ruimtelijke consequenties van de diverse thema’s’ (p. 10) in het structuurplan worden gemaakt. Dus bij een eventuele discrepantie tussen het waterplan en het structuurplan geldt het structuurplan. Na het doorlopen van de gebruikelijke procedures voor gemeentelijke plannen, zoals de ter inzage legging, werd het definitieve Integraal Waterplan Haarlem op 8 december 2004 bestuurlijk vastgesteld door de Algemene Vergadering van het hoogheemraadschap van Rijnland en op 22 december 2004 door de gemeenteraad van Haarlem. Na de vaststelling van het Haarlemse waterplan wordt er jaarlijks vastgesteld welke projecten er zullen worden uitgevoerd. Bovendien is er op projectniveau, voor de start van ieder afzonderlijk project, een terugkoppeling naar de doelstellingen. Deze terugkoppeling gebeurt altijd bij de gemeente intern en indien noodzakelijk ook met extern betrokkenen.

Forums en arena's

In tegenstelling tot het planvormingsproces van het Arnhemse waterplan zijn bij het Haarlemse waterplan de forums en arena's minder eenduidig te onderscheiden. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het verschil tussen de beginfase van het Haarlemse planproces en het Arnhemse planproces. In Haarlem is namelijk na het opstellen van een startnotitie, de projectgroep begonnen met het definiëren van de knelpunten in het Haarlemse watersysteem. Later in het proces was dezelfde projectgroep verantwoordelijk voor het bepalen van de noodzakelijke maatregelen voor deze problemen. Hierdoor is er in het Haarlemse planvormingsproces geen verschil tussen de personen die betrokken waren bij de probleemdefinitie en de personen die verantwoordelijk waren voor de formulering

van de oplossingsrichtingen. Wel is het zo het externe adviesbureau een grotere rol heeft gespeeld tijdens de analysefase, waarin de knelpunten van het Haarlemse watersysteem werden vastgesteld, dan tijdens het opstellen van de visie, doelstellingen en streefbeelden, en het uitvoeringsprogramma. Er kan dus slechts worden gezegd dat de bijdragen van de betrokken personen voor het bepalen van de problemen enerzijds en de oplossingen anderzijds van elkaar verschillen.

Ook is het zo dat eerst de analyse van het Haarlemse watersysteem, waarin de eigenschappen waaronder de knelpunten en problemen van het Haarlemse watersysteem zijn bepaald, eerst is afgerond alvorens men de visie en het uitvoeringsprogramma heeft opgesteld. Het bepalen van de oplossingen voor de vastgestelde problemen gebeurde voor het belangrijkste gedeelte tijdens brainstormsessies van de projectgroep. In tegenstelling tot het Arnhemse planproces is het proces in Haarlem, qua betrokken actoren, niet in twee (of meerdere) perioden te verdelen. Hierdoor is ook het onderscheid in tijd tussen het definiëren van de problemen en het formuleren van de oplossingen minder eenvoudig objectief vast te stellen. Maar hoewel in het Arnhemse proces wel een onderscheid gemaakt kan worden in zowel betrokken personen als tijd, blijkt uit geen van beide processen of er bewust is gekozen voor het maken van een onderscheid tussen een forum en arena.

Institutionele capaciteit

Het Integraal Waterplan Haarlem telt twee hoofdrolspelers, te weten de gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap van Rijnland. Reeds voordat het proces tot het opstellen van het Haarlemse waterplan was begonnen, bestonden er tussen beide waterbeheerders contacten. Deze contacten ontstonden vaak ad hoc en bleven beperkt tot de lopende zaken van de verschillende aspecten van het stedelijk waterbeheer. Hierbij moet gedacht worden aan de contacten tussen de waterbeheerders tijdens het opstellen van een nieuw bestemmingsplan of bij vergunningverlening. Tijdens het planproces van het waterplan werden deze bestaande contacten echter met elkaar gekoppeld en werd de waterproblematiek voor het eerst integraal aangepakt. Zo was er tegelijkertijd aandacht voor de kwantiteit en kwaliteit van het water en de relatie tussen de waterketen en de rest van het watersysteem. Bovendien werd er dankzij het waterplan een betere link gelegd met de ruimtelijke ordening en kwam er een gezamenlijke aandacht voor de lange termijn. Naast de verbeterde afstemming en samenwerking tussen de ambtenaren van beide actoren zijn ook de betrekkingen tussen de bestuurders van de gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap van Rijnland versterkt. Deze contacten op bestuurlijk niveau zijn verbeterd door de samenwerking van de bestuurders in de stuurgroep en blijken zeer nuttig bij het voorkomen en oplossen van problemen.

Ook het intellectuele kapitaal is tijdens het planproces van het Integraal Waterplan Haarlem vergroot. Doordat in het eerste deel van het proces een uitgebreide analyse van het watersysteem is gemaakt, is in de eerste plaats de kennis over het Haarlemse watersysteem verbeterd. Bij de gemeente en het hoogheemraadschap is nu bekend wat de knelpunten in het watersysteem zijn en welke maatregelen er nodig zijn om deze problemen te verbeteren. In de tweede plaats wordt deze toegenomen kennis over het watersysteem door alle gemeentelijke afdelingen die met water te maken hebben onderschreven. Dit is bereikt doordat al deze afdelingen waren vertegenwoordigd in de projectgroep van het waterplan. Dat de kennis over het watersysteem door alle gemeentelijke afdelingen wordt geaccepteerd blijkt uit het veelvuldig terugkoppelen door deze afdelingen naar het waterplan en uit de rol van de afdeling water in de ruimtelijke

besluitvorming, die tijdens het planvormingsproces van het waterplan is gegroeid. Door het planproces en het uitbrengen van het Integraal Waterplan Haarlem is de kennis dus niet alleen toegenomen, maar ook beter beschikbaar.

Het laatste onderdeel van de institutionele capaciteit wordt gevormd door het politieke kapitaal. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds is aangestipt, is het planproces in Haarlem, in tegenstelling tot het Arnhemse proces, met een specifieke opdracht voor het opstellen van een waterplan gestart. De eerste aanzet heeft dus meer van bovenaf binnen de gemeentelijke organisatie plaats gevonden dan in Arnhem het geval was. Bestuurlijk werd geconstateerd dat er binnen het Haarlemse stedelijke waterbeheer geen afstemming plaats vond tussen de diverse disciplines, vakafdelingen en instanties. Verder bleek dat ‘algemene gemeentelijke beleidsuitgangspunten en doelstellingen met betrekking tot waterbeleid [...] niet zijn geformuleerd en het overzicht ontbreekt’ (Gemeente Haarlem en Van Eijk 1999, p. 3). Bovendien werd er geconstateerd dat er soms zelfs binnen de gemeentelijke organisatie sprake was van conflicterende belangen.

Na deze eerste aanzet heeft de politiek zich, behalve op een paar beslismomenten en tijdens het regelen van financiële kwesties, meer op de achtergrond gehouden. Ze was echter wel in de persoon van de wethouder van Milieu en twee bestuursleden van Rijnland via de stuurgroep bij het planproces betrokken. Deze stuurgroep heeft bestuurlijk voor een goede procesgang gezorgd en zorg gedragen voor voldoende financiële middelen voor het eerste uitvoeringsprogramma (2004-2006). Of het probleemoplossend vermogen van de Haarlemse politiek voldoende is, zal – evenals in Arnhem – de komende jaren moeten blijken. Een belangrijke test hiervoor zal het heropenen van de oude grachten in de binnenstad op de middellange termijn zijn. In de eerste plaats zal het niet eenvoudig blijken om de financiering voor deze kostbare ingrepen rond te krijgen en in de tweede plaats is het de vraag of, gezien de ingrijpende fysieke gevolgen van het heropenen van de oude grachten, de politiek de inwoners van Haarlem kan overtuigen van de noodzaak van deze maatregelen. Zeker als duidelijk wordt dat het heropenen ten koste zal gaan van ander ruimtegebruik, zoals het verkeer en de parkeergelegenheid.

In totaal kan worden gezegd dat met name het sociale kapitaal van het Haarlemse waterbeheer is toegenomen. Belangrijk is ook de nieuwe rol die het water dankzij het planproces binnen de gemeentelijke organisatie heeft verworven. Bovendien zijn door de vaststelling van het Integraal Waterplan Haarlem de belangen van het stedelijk water in planvorm vastgelegd, waardoor andere afdelingen ook rekening kunnen houden met deze belangen. Naast de interne verbeteringen binnen de gemeentelijke organisatie zijn ook de bestaande contacten tussen de twee hoofdrolspelers van het Haarlemse waterbeheer, de gemeente en het hoogheemraadschap, met elkaar gekoppeld en is verder het aantal contacten toegenomen. Ook het intellectuele kapitaal is tijdens het planproces gegroeid. Er is meer kennis over het Haarlemse watersysteem en bovendien is tijdens het planproces de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de gemeente en het hoogheemraadschap duidelijker geworden. Het politieke kapitaal is echter minder eenvoudig te omschrijven. In de eerste jaren na de vaststelling van het Haarlemse waterplan zijn reeds enkele resultaten geboekt. De verwachting is dat binnen enkele jaren alle maatregelen uit het eerste uitvoeringsprogramma gerealiseerd zullen zijn. Hoewel dit betekent dat de uitvoering enkele jaren vertraging zal hebben opgelopen, zullen dan wel alle problemen met de grootste prioriteit zijn opgelost. Hoewel deze eerste resultaten positief zijn, zal pas op de middellange termijn bepaald kunnen worden of de institutionele capaciteit van het Haarlemse waterbeheer voldoende is om alle problemen aan te kunnen pakken.

4.4 Toekomst van het Haarlemse waterbeheer

Enkele jaren na het vaststellen van het Integraal Waterplan Haarlem zijn er reeds zichtbare resultaten geboekt. Zo zijn er verschillende maatregelen van het voorbeeldproject Schalkwijk uitgevoerd, is er een begin gemaakt met het baggeren van enkele belangrijke watergangen en lopen er onderzoeken naar de wateropgaven van verschillende wijken. Een groot aantal van de maatregelen uit het eerste uitvoeringsprogramma is dus gerealiseerd. Het belangrijkste succes van het waterplan is volgens de gemeente dat men zich meer bewust is geworden van het belang van goed stedelijk waterbeheer. Door de betrokkenheid van veel verschillende gemeentelijke afdelingen bij het proces van het waterplan is het waterbewustzijn binnen de gemeentelijke organisatie toegenomen. De koppeling tussen de planprocessen van het waterplan en het structuurplan heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Verder wordt er binnen de gemeentelijke organisatie sinds de vaststelling regelmatig teruggekoppeld naar het waterplan. Het waterplan dient dan ook 'als leidraad en beleidskader bij het opstellen van ruimtelijke ontwikkelings-, bestemmings- en inrichtingsplannen, alsmede riolerings- en waterhuishoudingsplannen' (p. 10).

Naast de verbeteringen binnen de gemeentelijke organisatie, is ook de relatie tussen de gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap van Rijnland verbeterd. De contacten tussen beide waterbeheerders zijn uitgebreid naar het bestuurlijke niveau, waardoor de afstemming tussen beide actoren is verbeterd. Beide partijen ervaren de bestuurlijke samenwerking als zeer positief en wijzen erop dat het niet langer alleen over de problemen in het stedelijk waterbeheer gaat, maar dat er ook constructief wordt nagedacht over de toekomst. Het waterplan is voor Haarlem een bruikbaar instrument gebleken om de samenwerking tussen de gemeente en het hoogheemraadschap te verbeteren en om de taakverdeling voor het stedelijk water helder te krijgen.

De tweede sterke eigenschap van het Haarlemse waterplan is, net als van het Arnhemse waterplan, de uitvoeringsgerichtheid van het plan. Deze uitvoeringsgerichtheid van het waterplan blijkt ook uit de energie die is gestoken in het vinden van de noodzakelijke financiering. Met behulp van het uitvoeringsprogramma wordt de visie omgezet in maatregelen, waardoor het plan ook gerealiseerd kan worden. Ondertussen zijn er naast de organisatorische resultaten en onderzoeksresultaten ook zichtbare resultaten geboekt. Hierdoor zien ook de inwoners van Haarlem resultaten van het waterplan en wordt het water door de inwoners volgens het gemeentelijk Omnibusonderzoek ook positiever ervaren. Deze bewustwording is echter nog niet voldoende en daarom bestaan er binnen de gemeente plannen voor een voorlichtingscampagne over water gericht op de burger.

Het belangrijkste struikelblok is volgens de gemeente Haarlem de financiering. Met de maatregelen uit het Integraal Waterplan Haarlem is veel geld gemoeid en het is daarom logisch dat er vanuit de waterafdeling van de gemeente Haarlem wordt gewezen op de mogelijke problemen die zouden kunnen ontstaan op het gebied van de financiering. De huidige financiering van het waterplan is echter, zoals het hoogheemraadschap van Rijnland terecht opmerkt, wel sluitend, iets dat niet voor alle waterplannen binnen het beheersgebied van Rijnland geldt. Feit blijft echter dat er de komende perioden voor de uitvoering van het waterplan veel geld nodig is. In de toekomst zal moeten blijken of de institutionele capaciteit van het Haarlemse waterbeheer voldoende is om eventuele problemen op het gebied van de financiering – of andere mogelijke problemen – te voorkomen of op te lossen. Het huidige uitvoeringsprogramma van het Integraal Waterplan Haarlem zal niet kunnen worden afgerond in 2006 en zal daarom met één of twee jaren worden verlengd, waarna zal worden bekeken wat er vervolgens moet gebeuren.

Waarschijnlijk wordt het waterplan, vanwege de hoge kosten van het planproces, zelf slechts beperkt aangepast en wordt er alleen een nieuw uitvoeringsprogramma geschreven. De basis voor het Intergraal Waterplan Haarlem is in de afgelopen jaren gelegd, maar wat de werkelijke waarde van het plan is zal de komende jaren moeten blijken.

Strategische Planning in het Arnhemse en Haarlemse Waterplan

5.1 Inleiding

Strategische planning wordt gevormd door de combinatie van het planproces, de uiteindelijke inhoud en de uitvoering van het plan. In het theoretisch kader uit Hoofdstuk 2 is ten behoeve van de analyse een onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke en procesmatige kenmerken van strategische planning. Op basis hiervan zijn achtereenvolgens de waterplannen van Arnhem (Hoofdstuk 3) en Haarlem (Hoofdstuk 4) geanalyseerd. Bij deze analyses van beide waterplannen is het gemaakte onderscheid tussen de inhoud en het planproces aangehouden. In werkelijkheid kunnen het proces en de inhoud echter niet los van elkaar worden gezien. Daarom zullen in dit hoofdstuk van beide waterplannen de beschreven kenmerken van het proces worden gekoppeld aan de inhoudelijke kenmerken van het plan. Tegelijkertijd zullen het Arnhemse en Haarlemse waterplan met elkaar worden vergeleken om zo te kunnen nagaan of de verschillen in de inhoud van het Arnhemse en Haarlemse waterplan zijn te herleiden op wat er tijdens het planningproces aan vooraf ging. Op deze manier zal er in dit hoofdstuk worden toegewerkt naar een antwoord op de vierde vraag over het planproces uit Hoofdstuk 2: ‘Welke invloed heeft het proces op de inhoud van het plan?’

Uit de beschrijvingen in de vorige twee hoofdstukken komen zowel overeenkomsten als verschillen tussen het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem naar voren. Gezien de mogelijke beïnvloeding van de inhoudelijke kenmerken door de procesmatige kenmerken zal in dit hoofdstuk zoveel mogelijk de chronologie van beide processen worden gevolgd. Om bij het begin te beginnen zal er in de volgende paragraaf eerst een beschrijving worden gegeven van de context van het stedelijk waterbeheer in beide steden. Er waren in Arnhem en Haarlem andere aanleidingen voor het opstellen van een waterplan en ook in het aantal direct betrokken actoren is een groot verschil tussen het stedelijk waterbeheer in beide steden. Deze omstandigheden vooraf aan het eigenlijke planproces zijn samen van invloed geweest op het verdere verloop van het proces en indirect ook op de uiteindelijke inhoud van beide waterplannen. Na de beschrijving van de context zal vervolgens in paragraaf 5.3 worden ingegaan op het planproces van het Arnhemse en Haarlemse waterplan. Hierna zal het hoofdstuk in de paragrafen 5.4 en 5.5 worden afgesloten met een vergelijking van de inhoudelijke kenmerken van beide waterplannen. In paragraaf 5.4 komen de tijdshorizon, doelstellingen en uitvoering aan bod, waarna in paragraaf 5.5 aandacht zal worden besteed aan de probleemanalyses in beide waterplannen.

5.2 De context van het Arnhemse en Haarlemse waterplan

In deze paragraaf zal de start van het Arnhemse en Haarlemse waterplan met elkaar worden vergeleken. Er zal eerst worden stilgestaan bij de aanleidingen voor het opstellen van een waterplan in beide steden. Er zal worden ingegaan op de redenen die uit de interviews en de startnotitie naar voren zijn gekomen, waarna bekeken zal worden welke redenen er in de inhoud van beide waterplannen worden gegeven. Vervolgens zal een beschrijving worden gegeven van de verhoudingen in het stedelijk waterbeheer van beide

steden. De beschrijvingen in deze paragraaf zullen als basis dienen voor de rest van dit hoofdstuk, waarin zal worden nagegaan welke invloed de verschillen in de context van het Arnhemse en Haarlemse waterbeheer hebben gehad op de samenstelling van de projectgroepen en het verdere verloop van het planproces (§5.3) en de inhoud van beide waterplannen (§5.4 en §5.5).

Start van het waterplan

De initiatiefnemers van het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem hadden beiden andere redenen om een waterplan op te stellen. In Arnhem waren de veiligheidsproblemen die ontstonden door de hoge waterstand van de Rijn in 1995 de eerste aanleiding voor het besluit om een waterplan op te stellen. Later kwamen hier andere problemen op het gebied van het stedelijk waterbeheer bij. In Haarlem zijn de redenen voor het opstellen van een waterplan te vinden in de startnotitie uit 1999 (Gemeente Haarlem en Van Eijk). Hierin worden twee redenen genoemd. In de eerste plaats moest het traditionele waterbeheer worden vernieuwd door het waterbeheer meer integraal aan te pakken en als tweede reden werd het gebrek aan afstemming binnen de gemeentelijke organisatie gegeven. Er werd opgemerkt dat er op het gebied van het waterbeheer binnen de gemeentelijke organisatie sprake was van conflicterende belangen en dat algemene beleidsuitgangspunten en doelstellingen ontbraken. In tegenstelling tot de situatie in Arnhem, waar de redenen allemaal interne problemen binnen het waterbeheer zelf betroffen, was er in Haarlem zowel een intern als extern probleem aanleiding voor het opstellen van een waterplan.

Naast de verschillen in de redenen om een waterplan op te stellen die uit de interviews en startnotitie naar voren komen, wordt er ook in de inhoud van beide waterplannen een opsomming gegeven van de aanleidingen voor het opstellen van een waterplan. In het Waterplan Arnhem gebruiken de Arnhemse waterpartners slechts algemene argumenten om hun keuze voor het opstellen van een waterplan te onderbouwen. Als eerste reden noemen zij de Vierde Nota Waterhuishouding, waarin gepleit wordt voor een gemeenschappelijke visie van de waterbeheerders op het stedelijk waterbeheer, en als tweede reden geven zij het belang van goede informatie over het watersysteem en de waterketen. Wederom wordt er alleen naar zaken binnen het stedelijk waterbeheer gekeken. De aanvankelijke aanleiding voor het waterplan, de kritieke waterstand van de Rijn, is in het waterplan zelf slechts terug te vinden als één van de zeven thema's. Een verklaring voor deze eenzijdige benadering van de hedendaagse problemen in het stedelijk waterbeheer zou het waterkwaliteitspoor-project in de gemeente Arnhem kunnen zijn. Dit project was in belangrijke mate een samenwerking tussen waterbeheerders, waaronder de gemeente, waterschappen en provincie, en had weinig te doen met andere disciplines. Wellicht dat dit project – bewust of onbewust – als voorbeeld heeft gediend voor het Waterplan Arnhem.

In het Integraal Waterplan Haarlem worden dezelfde twee redenen gegeven als in de startnotitie. Als eerste reden wordt het ontbreken van de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden genoemd, oftewel het externe afstemmingsprobleem, en als tweede reden de aanwezige waterhuishoudkundige knelpunten binnen het stedelijk watersysteem. De start van beide waterplanprocessen is dus zeer verschillend geweest. In Arnhem richtten de waterbeheerders zich in de eerste plaats op interne problemen binnen het stedelijk waterbeheer. In Haarlem daarentegen waren zowel interne als externe problemen aanleiding om een waterplan op te stellen. Dit verschil in de beginfase van het planproces is in de rest van beide processen en in de inhoud van beide waterplannen terug te vinden.

De actoren in het stedelijk waterbeheer van Arnhem en Haarlem

Naast de verschillen in de aanleidingen voor het opstellen van het waterplan, heeft een ander belangrijk verschil in de context van het Arnhemse en Haarlemse waterbeheer invloed gehad op het verdere verloop van het planproces. In het Arnhemse waterbeheer zijn namelijk significant meer waterbeheerders betrokken dan in het Haarlemse waterbeheer. In Arnhem spelen namelijk naast de gemeente onder andere drie waterschappen en een drinkwaterleidingbedrijf een belangrijke rol in het stedelijk waterbeheer. In Haarlem blijft het aantal hoofdrolspelers in het stedelijk waterbeheer beperkt tot de gemeente en het hoogheemraadschap van Rijnland. Dit verschil in het aantal betrokken actoren in het stedelijk waterbeheer in beide steden wordt weerspiegeld in de samenstelling van beide projectgroepen. Bij het Arnhemse planproces waren – na enkele fusies – uiteindelijk zeven verschillende actoren betrokken, terwijl in Haarlem slechts twee actoren in de stuur- en projectgroep vertegenwoordigd waren.

Zoals in de vorige hoofdstukken reeds zijdelings ter sprake is gekomen heeft dit verschil in de samenstelling van beide projectgroepen diverse oorzaken. In de eerste plaats zijn binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Arnhem drie ‘all-in waterschappen’ actief.³⁷ Alle drie van deze waterschappen hebben dus de volledige verantwoordelijkheid over een gedeelte van het Arnhemse stedelijk watersysteem en nemen daarom deel aan het Arnhemse waterplan. In Haarlem zijn ook meerdere waterschappen actief, maar zijn de verantwoordelijkheden tussen deze waterschappen anders verdeeld. Naast het hoogheemraadschap van Rijnland, dat direct betrokken is bij het Haarlemse waterplan, zijn het waterschap Groot-Haarlemmermeer³⁸ en het recreatieschap Spaarnwoude³⁹ in de gemeente Haarlem actief. Deze laatste twee hebben echter minder invloed op het Haarlemse watersysteem dan Rijnland, aangezien Rijnland de waterkwaliteitsbeheerder van alle watergangen en de waterkwantiteitsbeheerder van de boezemwateren binnen de gemeente Haarlem is. Hierdoor zijn de andere waterschappen min of meer afhankelijk van en dus ondergeschikt aan Rijnland. Het hoogheemraadschap van Rijnland is naast de gemeente dan ook als enige andere waterbeheerder bij het planproces betrokken.

De tweede reden voor het verschil in het aantal actoren dat direct betrokken was bij het planproces, is de aanwezigheid van twee drinkwaterwinnings in de gemeente Arnhem. Zoals reeds beschreven in Hoofdstuk 3 had het Waterbedrijf Nuon Water moeilijkheden om aan de toenmalige verdrogingsdoelstelling van het provinciale grondwaterbeleid te voldoen. Door deel te nemen aan het Waterplan Arnhem kon wellicht tot een oplossing worden gekomen voor het verdrogingsprobleem. Echter ook de omvang van de stad en het feit dát er drinkwaterwinnings binnen de gemeente Arnhem plaats vinden waren voor Nuon Water redenen om te participeren in het Waterplan Arnhem. In tegenstelling tot Arnhem bevinden zich in de gemeente Haarlem geen drinkwaterwinnings, waardoor de rol van het Waterleidingbedrijf Noord-Holland PWN beperkt blijft tot de leverancier van

37 – Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Waterschap Vallei en Eem slechts vijftig hectare in beheer heeft en binnen de projectgroep alleen een agendalidmaatschap had.

38 – Het waterschap Groot-Haarlemmermeer was de kwantiteitsbeheerder van enkele polders in het noordoosten van de gemeente. Het hoogheemraadschap van Rijnland was rondom deze polders verantwoordelijk voor de waterkwantiteit van de boezem, waardoor er tussen beide waterbeheerders een gedwongen samenwerking was om het beheer en beleid op elkaar af te stemmen. Overigens is per 1 januari 2005 het waterschap Groot-Haarlemmermeer samen met twee andere waterschappen opgegaan in het hoogheemraadschap van Rijnland (Rijnland 2006).

39 – Het recreatieschap Spaarnwoude is verantwoordelijk voor het nautisch en vaarwegbeheer van enkele kleinere wateren binnen de gemeente Haarlem.

het drinkwater. De derde en laatste reden wordt gevormd door de geografische ligging van beide steden. Arnhem wordt doorsneden door de Rijn, welke behoort tot de nationale wateren en dus in beheer is bij Rijkswaterstaat. Aangezien de hoge waterstand van de Rijn in 1995 één van de redenen was voor het opstellen van het Arnhemse waterplan, was het logisch om de beheerder daarvan bij het planproces te betrekken. In Haarlem is het Spaarne de belangrijkste waterweg. Deze is echter niet van nationaal belang en valt onder de verdeelde verantwoordelijkheid van de gemeente en het hoogheemraadschap.

Het verschil in de aanleidingen en in de context van het waterbeheer van beide steden heeft tot diverse verschillen geleid in de verdere procesgang en de inhoud van beide waterplannen. Deze verschillen zullen uitgebreid worden besproken in de rest van dit hoofdstuk. Hiernaast kunnen de hierboven besproken verschillen ook verklaren waarom er in het Waterplan Arnhem wel een duidelijk onderscheid is te maken tussen een forum en arena, terwijl dit onderscheid in het Integraal Waterplan Haarlem minder helder aanwezig is. In Arnhem werd de noodzaak voor het opstellen van een waterplan namelijk vanuit het ambtenarenapparaat vastgesteld, terwijl in Haarlem deze noodzaak bestuurlijk werd geconstateerd. Hierdoor is in Arnhem vooraf aan het eigenlijke planproces van het waterplan het aantal betrokken actoren langzaam toegenomen van alleen de waterafdeling van de Dienst Stadsbeheer, naar meer gemeentelijke afdelingen tot uiteindelijk zeven betrokken organisaties. Er zijn dus verschillende fasen tijdens de beginperiode van het Arnhemse waterplanproces te onderscheiden, waardoor voor een groot aantal van de behandelde problemen een onderscheid is te maken in een forum, waar de problemen werden vastgesteld, en een arena, waar de oplossingen voor deze problemen werden geformuleerd. In het Haarlemse planproces is dit onderscheid minder duidelijk aanwezig, omdat de problemen en oplossingen beide door de projectgroep zijn bepaald.⁴⁰

5.3 Het planproces van beide waterplannen

De basis van de structuur van het Arnhemse en Haarlemse planproces vertoont veel overeenkomsten. In beide planprocessen werden er een projectgroep en een stuurgroep opgericht. Hierbij hield de projectgroep zich bezig met de inhoud van het waterplan en was de stuurgroep bestuurlijk verantwoordelijk voor de planvorming. In beide processen waren alle betrokken actoren zowel in de projectgroep als in de stuurgroep vertegenwoordigd. Omdat de verantwoordelijkheden in het stedelijk waterbeheer van beide steden, zoals in de vorige paragraaf is beschreven, echter anders zijn verdeeld, verschilt het aantal direct betrokken actoren bij het planproces. Hierdoor zijn de Arnhemse en Haarlemse projectgroep anders van samenstelling. Zo waren in de projectgroep van het Arnhemse waterplan drie van de tien leden afkomstig van de gemeente Arnhem (30 procent), terwijl de gemeente Haarlem elf vertegenwoordigers had in een projectgroep van zeventien leden (65 procent).

De samenstelling van de Arnhemse projectgroep verklaart de nadruk die tijdens het hele Arnhemse proces heeft gelegen op de gezamenlijkheid van het plan en de bewuste keuze voor het aanstellen van een externe en dus onafhankelijke procesmanager. In tegenstelling tot het Arnhemse waterplanproces vervulde in Haarlem één van de gemeentelijke leden de functie van projectleider, waardoor de invloed van de gemeente verder werd versterkt. Ook hadden er in de Haarlemse projectgroep meerdere gemeentelijke afdelingen zitting, waardoor de gemeentelijke organisatie breder was vertegenwoordigd. Hierdoor werd er tijdens het Haarlemse planproces naast de interne afstemming binnen het waterbeheer ook actief

40 – Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het gebruik van forums en arena's tijdens beide planprocessen de subparagrafen 'forums en arena's' in de Hoofdstukken 3 en 4 (p. 31 en 47).

aan de gewenste verbetering van de externe afstemming gewerkt. Deze verbetering van de externe afstemming ontbrak grotendeels in Arnhem, doordat de Arnhemse projectgroep alleen uit ‘watermensen’ bestond. Alle leden van de Arnhemse projectgroep, inclusief de vertegenwoordigers van de gemeente Arnhem, waren namelijk afkomstig van watergerelateerde organisaties of afdelingen. Hierdoor was niet alleen de link met andere beleidsvelden zwak, maar ontbrak het binnen de Arnhemse projectgroep tevens aan een representatieve vertegenwoordiging van de gemeentelijke organisatie en waren dus ook niet alle actoren met een stake in het Arnhemse stedelijk waterbeheer direct bij het planningproces betrokken. Hieruit kan worden geconcludeerd dat in Arnhem de stakeholder identificatie niet geheel juist is verlopen.

Ook in andere details van het planproces zijn er duidelijke verschillen tussen het Waterplan Arnhem en het Intergraal Waterplan Haarlem. Zo werd het planproces van het Arnhemse waterplan gekoppeld aan dat van het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) en liep het Haarlemse planproces parallel aan het opstellen van een nieuw gemeentelijk structuurplan. Dit versterkte het reeds beschreven verschil tussen beide waterplannen in het wel of niet streven naar een verbetering van de afstemming tussen het stedelijk waterbeheer en andere gemeentelijke beleidsvelden. In Arnhem waren er namelijk voor de koppeling van het waterplan met het GRP slechts contacten nodig binnen de gemeentelijke waterafdeling zelf, terwijl het in Haarlem door de koppeling tussen het waterplan en het structuurplan noodzakelijk was om regelmatig overleg te voeren tussen de waterafdeling en andere gemeentelijke afdelingen. Hierdoor zijn in Haarlem niet alleen het waterplan en het structuurplan duidelijk ten opzichte van elkaar gepositioneerd, maar heeft het Haarlemse waterplan ook een sterkere positie binnen de gemeentelijke organisatie verkregen. Tijdens het Arnhemse planproces is de relatie tussen het waterplan en andere gemeentelijke plannen minder eenduidig gelegd, zo bepalen in Arnhem bijvoorbeeld het waterplan en structuurplan samen de ruimtelijke kaders voor het water.

Door de verschillen in de aanleiding en de samenstelling van de projectgroepen richt het Waterplan Arnhem zich met name op de interne problemen, terwijl er in het Haarlemse waterplan naast deze interne problemen ook naar externe problemen wordt gekeken. Hierdoor zijn er ook verschillen in de institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer in beide steden. Dit verschil blijkt met name uit de externe relaties van het sociale kapitaal. In Arnhem zijn er door de werkzaamheden in het kader van het waterplan vanuit het stedelijk waterbeheer minder contacten gelegd met andere gemeentelijke beleidsvelden dan in Haarlem het geval is. Deels zal dit in Arnhem worden gecompenseerd door andere relatief nieuwe planinstrumenten voor het waterbeheer, zoals de watertoets en de waterkansenkaart. De samenwerking die uit deze andere planinstrumenten volgt vindt echter op projectniveau plaats en is op de korte termijn gericht, terwijl de samenwerking vanuit het waterplan meer beleidsmatig van aard is en zich ook op de lange termijn richt. Doordat de relatie tussen de waterbeheerders en de andere gemeentelijke afdelingen in Haarlem tijdens het waterplanproces beter is ontwikkeld dan in Arnhem, zal het (water)beleid binnen de gemeentelijke organisatie beter op elkaar worden afgestemd. Met name een goede relatie tussen de waterafdeling en de ruimtelijke ordening is van belang om de eventuele uitbreiding van het oppervlaktewater voor het vergroten van de bergingscapaciteit goed te laten verlopen.

Naast het sociale kapitaal wordt de institutionele capaciteit gevormd door het intellectuele en politieke kapitaal. Voor het waterbeheer in beide steden geldt dat tijdens het waterplanproces het intellectuele kapitaal is toegenomen. Deze toename is niet alleen tot stand

gekomen door het doen van (gezamenlijke) onderzoeken, maar ook doordat de kennis die reeds bij de verschillende actoren aanwezig was nu beter beschikbaar is. Bovendien wordt de beschikbare kennis door alle betrokken actoren in het waterbeheer in grote lijnen geaccepteerd. Over het politieke kapitaal kon in de vorige twee hoofdstukken, gezien de beperkte informatie en de beperkte periode tussen het vaststellen van beide waterplannen en dit onderzoek, nog niet veel worden gezegd. Echter aannemelijk lijkt dat door de verschillen in het sociale kapitaal de politiek in Arnhem een kleiner probleemoplossend vermogen zal hebben dan in Haarlem. Indien alle onderdelen van de institutionele capaciteit bij elkaar worden genomen, lijkt de institutionele capaciteit van het Haarlemse waterbeheer groter dan die van het Arnhemse waterbeheer. Dit verschil is hoofdzakelijk veroorzaakt doordat in Haarlem ook de externe relaties van het stedelijk waterbeheer bij het waterplanproces betrokken zijn.

Door de verschillen in de institutionele capaciteit zullen er gedurende de komende periode enkele verschillen kunnen optreden in het succes van het Arnhemse en Haarlemse waterplan. Zo zal in Arnhem de kans groter zijn dat er uitgeweken zal moeten worden naar een of andere vorm van een 'rechtbank'. Verder zal men in Haarlem er wellicht eerder in slagen om de bestaande institutionele structuren van het waterbeheer te veranderen. De noodzaak van deze verandering bleek uit Hoofdstuk 1, waarin de tekortkomingen van de huidige structuren van het stedelijk waterbeheer werden beschreven. Op deze wijze kan het Haarlemse waterplan dus niet alleen de samenwerking en afstemming verbeteren, maar ook zorgen voor een meer ordende rol voor het water in de ruimtelijke ordening. Deze mogelijkheid is in Arnhem minder sterk aanwezig doordat in de eerste plaats niet alle stakeholders direct bij het planproces waren betrokken en er in de tweede plaats voor de Samenwerkingsvariant van de vier varianten uit de keuzenota werd gekozen. Hierin ligt de nadruk 'slechts' op het verbeteren van de samenwerking en niet op het zoveel mogelijk integreren van de afzonderlijke taken van de waterbeheerders.

5.4 De inhoud van beide waterplannen

In deze en de volgende paragraaf zal worden bekeken welke invloed de kenmerken, die in het eerste deel van dit hoofdstuk zijn beschreven, hebben gehad op de inhoud van het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem. In deze paragraaf zullen de drie kenmerken waarin beide waterplannen de meeste overeenkomsten vertonen aan bod komen, te weten de tijdshorizon, doelstellingen en de uitvoering. Tegelijkertijd met de vergelijking van de inhoud van het Arnhemse en Haarlemse waterplan zal per kenmerk worden bekeken in hoeverre deze punten overeenkomen met in Hoofdstuk 2 beschreven kenmerken van een strategisch plan. Het vierde kenmerk van een strategisch plan, de probleemanalyse, zal in de volgende paragraaf aan bod komen.

De tijdshorizon van beide waterplannen

Voor de tijdshorizon van zowel het Arnhemse als het Haarlemse waterplan geldt dat deze in de eerste plaats is gebaseerd op een langetermijnvisie, die als basis dient voor de rest van het waterplan. Aan deze visie voor de lange termijn zijn doelstellingen voor de middellange termijn ontleend, die vervolgens in beide waterplannen worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma voor de korte termijn. Het enige verschil tussen het Arnhemse en Haarlemse waterplan in het gebruik van deze tijdshorizonten is het streefjaar van de langetermijnvisie. Deze is in Arnhem gesteld op 2030, gelijk aan het eindjaar van het Arnhemse structuurplan, en in Haarlem op 2050. Door dit grote verschil ligt het eindjaar van de Haarlemse visie (van 2004 tot 2050 is 46 jaar) bijna twee keer zo ver in de toekomst als de Arnhemse visie (van 2003 tot 2030 is 27 jaar). Dit verschil hangt samen met de

positionering van beide waterplannen ten opzichte van het gemeentelijk structuurplan (zie Tabel 5.1). De beleidsdoelstellingen van het Arnhemse waterplan zijn deels afkomstig uit het Arnhemse structuurplan, dat zich richt op het jaar 2030 (rij 'A' in Tabel 5.1). Deze relatie tussen het waterplan en het structuurplan was in Haarlem precies omgekeerd. Daar diende namelijk de inhoud van het waterplan als thematische input voor het Haarlemse structuurplan en werden de doelstellingen en streefbeelden voor 2015 uit het Integraal Waterplan Haarlem verwerkt in het structuurplan voor 2020 (rij 'H' in Tabel 5.1). De gebruikte driedeling in beide waterplannen, vormt een goede basis voor strategische planning, omdat op deze wijze de gezamenlijke visie op de lange termijn als basis wordt gebruikt en tegelijkertijd de langetermijnvisie wordt vertaald naar maatregelen voor dit moment. Op dit punt lijken beide waterplannen dus aan het kenmerk van strategische planning te voldoen.

Tabel 5.1

Overzicht van de bron- en doeldocumenten met de bijbehorende richtjaren

	<i>Waterplan</i>	<i>Bron</i>	<i>Jaar</i>	<i>Termijn</i>	<i>Doel</i>	<i>Jaar</i>	<i>Termijn</i>
	Haarlem	Waterplan (visie)	2050	lange termijn	Waterplan (streefbeelden en doelstellingen)	2015	middellange termijn
H	Haarlem	Waterplan (streefbeelden en doelstellingen)	2015	middellange termijn	Structuurplan	2020	middellange termijn
A	Arnhem	Structuurplan	2030	lange termijn	Waterplan	2030	lange termijn

Bij de analyse van de tijdhorizonten in het Arnhemse waterplan moet nog wel één opmerking worden gemaakt. Zoals is beschreven in Hoofdstuk 3 heeft men in Arnhem tijdens het planproces van het waterplan gebruik gemaakt van de beleidsklok-cyclus van de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Arnhem. Na het opstellen van de startnotitie, waarin de toekomstvisie wordt verwoord, volgt in deze beleidsklok-cyclus het schrijven van een keuzenota. De keuzenota van het Waterplan Arnhem omvatte vier beleidsvarianten, te weten de Maximale ambitie, waarin de toekomstvisie centraal stond, en drie andere varianten die telkens een minder ambitieus eindbeeld nastreefden. Uiteindelijk kozen de besturen van de Arnhemse waterpartners voor de Samenwerkingsvariant, na de Maximale ambitie de meest ambitieuze variant. Door echter niet te kiezen voor de Maximale ambitie werd impliciet ook de toekomstvisie, de basis van een strategisch plan, verlaten. In principe wordt met de Samenwerkingsvariant niet toegewerkt naar de beschreven toekomstvisie, maar naar een ander eindbeeld, waardoor het plan eigenlijk bestaat uit een strategische visie gecombineerd met een deels op zich zelf staand uitvoeringsprogramma. Deze discrepantie tussen de Arnhemse toekomstvisie en het uitvoeringsprogramma is één van de redenen waarom het Waterplan Arnhem niet als een strategisch plan kan worden beschouwd.

De beschreven doelen van beide waterplannen

Ook in het volgende kenmerk van strategisch planning, het nastreven van een beperkt aantal doelen, komen het Arnhemse en Haarlemse waterplan in grote lijnen met elkaar overeen. Het stellen van een beperkt aantal doelen heeft als voordeel dat de beschikbare middelen zo effectief mogelijk voor de belangrijkste doelen worden aangewend, waardoor er meer zekerheid bestaat over het behalen van deze doelen. In het Arnhemse en Haarlemse waterplan worden respectievelijk acht en zes doelen nagestreefd. Omdat er geen harde grens te trekken is tussen wat wel en niet als een 'beperkt' aantal beschouwd kan worden, is er een verdere analyse nodig om te bepalen of de doelen wel of niet haalbaar

zijn. Uit de inhoud van het Waterplan Arnhem kan uit het aantal gestelde doelen worden afgeleid dat de betrokken actoren er niet in geslaagd zijn om tot een eenduidige prioritering van de doelen te komen. Blijkbaar wenste iedere actor 'zijn' doel letterlijk terug te zien in het waterplan (vergelijk Tabel 3.2). Hoewel hierdoor het aantal doelen niet beperkt blijft en het waterplan op dit punt dus niet strategisch is, heeft het Arnhemse waterplan hierdoor wel voor iedere betrokken actor een meerwaarde en hebben alle actoren iets te winnen met het waterplan. In het Haarlemse waterplan worden zes doelen gesteld. Van deze zes doelen zijn het streven naar een veerkrachtig watersysteem en een ecologisch gezond watersysteem sterk met elkaar verbonden.⁴¹ Verder wordt de brede opzet van het Integraal Waterplan Haarlem weerspiegeld in het streven naar een goede afstemming tussen en vervulling van de verschillende functies van het water. Hierdoor wordt zowel teruggekoppeld naar de inhoudelijke problemen van het stedelijk waterbeheer als naar de interne en externe afstemmingsproblemen. Samenvattend wordt er in Haarlem dus gestreefd naar een natuurlijk watersysteem, waar alle betrokken actoren een actieve rol in kunnen spelen. Hierdoor kunnen de Haarlemse doelen als haalbaar worden beschouwd en het aantal doelen dus als een beperkt aantal aan te merken.

De uitvoering van beide waterplannen

In het derde kenmerk met voornamelijk overeenkomsten tussen het Arnhemse en Haarlemse waterplan, de uitvoering, zijn de gelijkenissen tussen beide waterplannen het grootst. Beide waterplannen bezitten een toekomstvisie voor de lange termijn en een daarop gebaseerd uitvoeringsprogramma met maatregelen voor de korte termijn. Ook is zowel in het Waterplan Arnhem als het Integraal Waterplan Haarlem beschreven hoe de monitoring en evaluatie van de resultaten plaats zullen vinden. Na de termijn van het eerste uitvoeringsprogramma zal er een nieuw programma opgesteld worden, waarbij bovendien wordt bekeken in hoeverre de gestelde doelen nog actueel zijn. Beide waterplannen blijken dus te voldoen aan de voorwaarde van nageschakelde besluitvorming. Bovendien zijn ze beide uitvoeringsgericht, wat onder andere blijkt uit de keuze om naast de meest urgente maatregelen te starten met één of meerdere voorbeeldprojecten. In Arnhem wordt aan de hand van de Sprankelende projecten ervaring opgedaan met de onderlinge samenwerking en subsidiemogelijkheden en in Haarlem worden de effecten van veel maatregelen eerst in het project Schalkwijk 2000+ op kleine schaal onderzocht. Verder is opvallend dat de betrokken actoren van beide waterplannen het uitvoeringsprogramma met daarin 'realistische maatregelen' als één van de succesfactoren van hun waterplan zien.

Hoewel er op het eerste gezicht tussen het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem in de in deze paragraaf behandelde kenmerken van een strategisch plan veel overeenkomsten lijken te zijn, blijkt het Arnhemse waterplan – in tegenstelling tot het Haarlemse waterplan – op enkele belangrijke kenmerken onvoldoende strategisch te zijn. Zo kan er na de analyse van het Waterplan Arnhem aan worden getwijfeld of de visie wel op de lange termijn is gericht, of er een link bestaat tussen de toekomstvisie en het uitvoeringsprogramma en of het aantal gestelde doelen als een beperkt aantal kan worden beschouwd. Het Integraal Waterplan Haarlem heeft daarentegen wel alle kenmerken van een strategisch plan (zie ook Tabel 5.2). In de volgende paragraaf, waarin het vierde kenmerk van een strategisch plan, de probleemanalyse, zal worden besproken, zal een soortgelijk beeld van beide waterplannen ontstaan als in deze paragraaf.

41 – De hoofddoelstelling van het Integraal Waterplan Haarlem luidde: 'Een veilig, veerkrachtig en ecologisch gezond watersysteem, waarbij inrichting en beheer zorgen voor een goede afstemming en vervulling van de belevingswaarde en relevante gebruiks- en natuurfuncties' (zie Hoofdstuk 4, p. 43).

5.5 De probleemanalyse van beide waterplannen

In deze paragraaf zal het vierde kenmerk van een strategisch plan, de probleemanalyse, besproken worden. Hoewel er ook in dit inhoudelijke kenmerk van strategische planning diverse overeenkomsten zijn tussen het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem, zijn de verschillen in dit kenmerk tussen beide waterplannen het grootst. Per onderdeel van de strategische probleemanalyse, de zwakke punten, sterke punten, kansen en bedreigingen, zal in dit hoofdstuk worden nagegaan in hoeverre deze onderdelen in de probleemanalyses van het Arnhemse en Haarlemse waterplan zijn terug te vinden. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een overzicht waarin de bevindingen uit deze en de vorige paragraaf zullen worden samengevat.

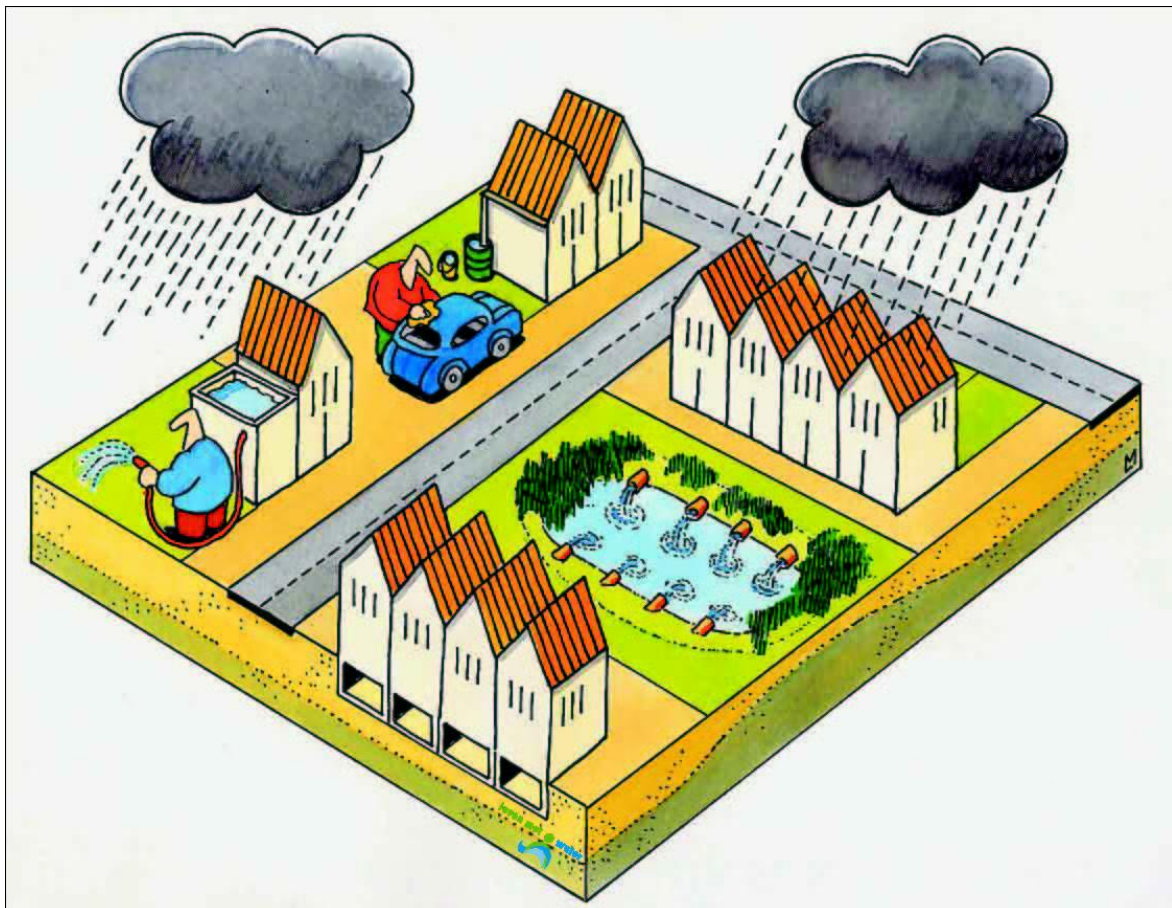
De behandelde zwakke punten en maatregelen

Zowel in het Arnhemse als Haarlemse waterplan krijgen de zwakke punten van het watersysteem de meeste aandacht in de probleemanalyse. In het Arnhemse waterplan is er hierdoor zelfs onvoldoende aandacht voor de andere onderdelen van de strategische probleemanalyse. Dit zou veroorzaakt kunnen zijn doordat de Arnhemse waterafdeling tijdens de beginfase van het waterplanproces onderzocht welke knelpunten zich in het Arnhemse watersysteem voordeden. Dit onderzoek naar de knelpunten heeft ook in de rest van het planningproces centraal gestaan, waardoor het gehele proces in de eerste plaats gericht was op de problemen. Zwakke punten die zowel in het Arnhemse als het Haarlemse watersysteem te vinden zijn, zijn de slechte water(bodem)kwaliteit, de grondwateroverlast en een laag percentage oppervlaktewater in de wijken eventueel gecombineerd met een hoog percentage verhard oppervlak. De maatregelen die voor deze problemen zijn geformuleerd komen in beide waterplannen in grote lijnen overeen. Om de waterkwaliteit te verbeteren wordt in beide steden ingezet op het verbeteren van de riolering, waaronder het saneren van de riooloverstorten, in combinatie met baggerwerkzaamheden, waar in veel gevallen rijkssubsidies voor te verkrijgen zijn. Beide maatregelen worden in beide steden ruimtelijk gecombineerd en op elkaar afgestemd.

Bij het saneren van de riooloverstorten ligt in Arnhem de nadruk op het zoveel mogelijk afkoppelen van het verharde oppervlak van de riolering. Hiervoor is een Afkoppelkansenkaart opgesteld en kunnen bewoners in de hoger gelegen delen van Arnhem-Noord subsidies krijgen van het waterservicepunt, een gezamenlijk initiatief van de Arnhemse waterpartners. De aanleg van bergbezinkbassins, om het overtollige water bij extreme neerslag op te kunnen vangen, komt in Arnhem op de tweede plaats en wordt geprobeerd om tot een minimum te beperken. In Haarlem ligt de prioriteit tussen het aanleggen van bergbezinkbassins en het afkoppelen andersom. In de eerste plaats zullen er de komende periode minimaal veertig bergbezinkbassins worden aangelegd en ten tweede zal geprobeerd worden om, ook met behulp van een Afkoppelkansenkaart, verhard oppervlak af te koppelen van de riolering (zie Figuur 5.1). In Haarlem wordt naast deze maatregelen voor de gehele stad nog in het bijzonder gekeken naar het duinwatersysteem in het westen van de stad. Gezien de goede kwaliteit van dit water wordt voor dit gebied een duurzaam watersysteem met gebiedseigen water ingericht. Andere maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren die in beide steden genoemd worden lopen uiteen van bijvoorbeeld het verminderen van het gebruik van strooizout en bestrijdingsmiddelen tot het aanpassen van het hondenuitlaatbeleid.

Naast de slechte water(bodem)kwaliteit wordt in beide steden de grondwateroverlast als een belangrijk probleem gezien. Dit probleem kan door het vernieuwen van de riolering bovendien nog worden versterkt, doordat de lekkende rioolbuizen, die ook een drainerende

werking hebben, worden vervangen door nieuwe waterdichte buizen. In Arnhem wordt de grondwateroverlast bestreden door het 'verbeteren en handhaven van een goede ontwaterings situatie bij herinrichting of groot onderhoud' (Arnhemse waterpartners 2003a, p. 29, 33 en 41). Urgente overlastlocaties worden overigens, na onderzoek naar de oorzaak van de overlast, wel direct aangepakt. In Haarlem is in het kader van de grondwateroverlast een proefproject gestart, waarbij particulieren met behulp van subsidies gestimuleerd worden om bouwtechnische maatregelen tegen de overlast te nemen. Naast dit zogenaamde Kelderfonds wordt er voor de openbare ruimte een drainageplan opgesteld en wordt er naar gestreefd om in de toekomst grondwaterneutraal te bouwen. In Arnhem richt het beleid zich dus met name op het grootschalig aanpakken van de grondwateroverlast door bijvoorbeeld het veranderen van de ruimtelijke inrichting van een wijk, terwijl in Haarlem het probleem in de eerste plaats wordt aangepakt door het nemen van kleinschalige bouwtechnische maatregelen. Mogelijk hebben de locaties waar in beide steden de grondwateroverlast zich voordoet een rol gespeeld in dit verschil. In Arnhem speelt het grootste gedeelte van de problemen zich af in wijken met woningen van woningcorporaties, terwijl in Haarlem met name de vooroorlogse woonwijken met voornamelijk particuliere woningen te maken hebben met grondwateroverlast.



Figuur 5.1 Oplossingen voor het afkoppelen van regenwater

Bron: Leven met water 2006b.

Het derde algemene probleem dat zich in beide steden voordoet is het lage percentage oppervlaktewater in de wijken. Dit probleem, dat aansluit bij de algemene gedachte dat er meer ruimte voor het water dient te komen, is vaak niet eenvoudig op te lossen. Vanwege de kosten die verbonden zijn met het vergroten van het percentage oppervlaktewater wordt

in beide waterplannen zo veel mogelijk geprobeerd om bij herinrichtingsprojecten aan te sluiten. Bij veel van deze grote projecten wordt tegenwoordig de ruimtevraag van het water als één van de elementen meegenomen in de ruimtelijke besluitvorming. In wijken waar geen herinrichting plaats vindt, wordt met kleinschaligere maatregelen geprobeerd iets aan de situatie te doen. Voorbeelden hiervan uit beide waterplannen zijn het verbinden van watergangen, het vervangen van duikers door bruggen en het al genoemde afkoppelen. In de eerste plaats verbeteren deze maatregelen het watersysteem als geheel en dragen op deze wijze ook bij aan het vergroten van de ruimte voor het water. Andere specifieke maatregelen voor het vergroten van het percentage oppervlaktewater zijn in Arnhem het bovengronds brengen van de beken, waar overigens ook subsidies voor zijn verkregen, en in Haarlem het graven van enkele nieuwe watergangen.

Uit de hierboven opgesomde oplossingen blijkt dat de maatregelen in vier categorieën zijn onder te verdelen, namelijk de wettelijk verplichte maatregelen, subsidiabele maatregelen, eenvoudige maatregelen en kapitaalintensieve maatregelen waarvoor geprobeerd wordt om bij andere ruimtelijke ontwikkelingen aan te sluiten. De basis van het uitvoeringsprogramma van beide waterplannen wordt gevormd door de wettelijk verplichte maatregelen, die bestaan uit de wettelijke taken van de betrokken actoren en het verbeteren van de waterkwaliteit in het kader van de zogenaamde basisinspanning. Hiernaast bestaan beide uitvoeringsprogramma's met name uit – door de betrokken actoren geroemde – realistische maatregelen. Voor de kapitaalintensieve maatregelen, zoals het vergroten van het percentage open water in de wijken, het heropenen van de oude grachten en bovengronds brengen van de beken, wordt gezien de kosten en mogelijke overlast geprobeerd om bij andere ruimtelijke ontwikkelingen aan te sluiten. Op deze manier proberen zowel het Arnhemse als het Haarlemse waterplan voor de kapitaalintensieve maatregelen voor de zwakke eigenschappen van het watersysteem in te spelen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

De behandelde sterke punten

In beide waterplannen wordt dus uitgebreid aandacht besteed aan de knelpunten van het watersysteem en hoe deze problemen opgelost kunnen worden. Minder aandacht is er voor de sterke punten van het watersysteem. Deze worden in beide waterplannen wel meegenomen, maar zijn verweven in de tekst en worden niet zoals de zwakke punten overzichtelijk bij elkaar gezet. Voorbeelden van sterke punten van het Arnhemse watersysteem zijn onder andere de hoogteverschillen en de aanwezigheid van de sprengbeken in Arnhem-Noord en van het Haarlemse watersysteem de grote diversiteit van watertypen in de stad en de historische binding van de stad met het water. Uit de interviews met de betrokken actoren in Arnhem en Haarlem bleek dat de beleidsmakers in beide steden zelf wel weten wat de sterke punten van het eigen watersysteem zijn. Deze kennis komt echter niet in de inhoud van beide waterplannen naar voren, waardoor een basis voor beide waterplannen enigszins ontbreekt. Want door juist deze sterke punten van een systeem te betrekken in de probleemanalyse kunnen deze sterke eigenschappen als basis dienen om de problemen op te lossen en als zodanig worden benut.

De behandelde kansen

Naast de interne eigenschappen van een systeem dient de probleemanalyse ook rekening te houden met factoren van buitenaf, factoren waar de betrokken actoren geen invloed op hebben. De analyse van externe factoren, de kansen en bedreigingen, is in beide waterplannen anders uitgevoerd. Hierbij is het opvallend dat beide waterplannen het begrip 'kans' niet altijd consequent hanteren, waardoor het gebruik niet altijd overeen komt met

de betekenis die de theorie van de strategische planning aan het begrip geeft. Zo wordt in het Arnhemse waterplan een enkele keer slechts een vaag onderscheid gemaakt tussen de begrippen 'sterk punt' en 'kans'. Voorbeelden hiervan zijn het benutten van het water uit de sprengbeken voor doorspoeling en aanvulling op de waterkwaliteit in de oude polders van Arnhem-Noord en het benutten van herstructureringsplannen voor het vergroten van het percentage oppervlaktewater. Uit de wijze waarop beide onderwerpen zijn omschreven wordt niet duidelijk of de Arnhemse waterpartners hier spreken over het aanwenden van een sterk punt van het watersysteem of over het benutten van een kans. De verwarring in het Haarlemse waterplan wordt veroorzaakt door het feit dat een paar keer een maatregel wordt bestempeld als een kans, zoals bij het verhogen van het waterpeil, het herstel van duinrellen en de aanpak van riooloverstorten in het stedelijk gebied. Over het algemeen worden echter zowel in het Waterplan Arnhem als het Integraal Waterplan Haarlem de kansen juist weergegeven.

De behandelde bedreigingen

Het grote verschil tussen de probleemanalyse van het Arnhemse en Haarlemse waterplan is echter de mate waarin in beide waterplannen aandacht wordt besteed aan de negatieve externe invloeden op het watersysteem. Door de analyse van deze bedreigingen kan er rekening worden gehouden met de mogelijke effecten van deze bedreigingen en kunnen zo de negatieve gevolgen zoveel mogelijk beperkt blijven. Het is juist dit kenmerkende onderdeel van de strategische planning dat vrijwel ontbreekt in het Arnhemse waterplan. In het Haarlemse waterplan worden de mogelijke bedreigingen op het watersysteem daarentegen wel uitgebreid behandeld. In de rest van deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op dit belangrijke verschil tussen beide waterplannen. Eerst zal de relatie van het waterplan met andere beleidsplannen, waaronder het structuurplan, worden bekeken, waarna er ingegaan zal worden op de behandeling van de natuurlijke bedreigingen in beide waterplannen. Op het eind van deze paragraaf zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een kort overzicht van de beschreven verschillen tussen beide waterplannen.

In de eerste plaats zijn er de *antropogene externe factoren* waar een waterplan rekening mee dient te houden. In het Integraal Waterplan Haarlem wordt er uitgebreid ingegaan op het beleid van externe waterbeheerders en het gemeentelijk beleid op andere beleidsvelden, maar in het Waterplan Arnhem is er vrijwel geen aandacht voor. Dit verschil tussen het Arnhemse en Haarlemse waterplan kan deels wordt verklaard door de verschillen in de context van het stedelijk watersysteem van beide steden en deels door de verschillen tijdens het planproces van beide waterplannen. Het gebrek aan aandacht voor het waterbeleid van externe waterbeheerders in het Waterplan Arnhem kan veroorzaakt zijn door het grote aantal direct betrokken wateractoren bij het planningproces. Hierdoor is het aantal interne beleidsstukken waar de projectgroep rekening mee dient te houden al aanzienlijk, waardoor er minder tijd overblijft voor ander, extern beleid. Bovendien is het gebied dat onder de directe verantwoordelijkheid van de Arnhemse waterpartners valt vele malen groter dan dat van de Haarlemse wateractoren. De actoren met de meeste invloed op het Arnhemse watersysteem, die niet direct bij het planproces betrokken zijn geweest, zijn waarschijnlijk de buurgemeenten en hogere overheden. De invloed van de buurgemeenten zal echter te verwaarlozen zijn omdat deze op hun beurt te maken hebben met de bij het planproces betrokken waterschappen. Het gebrek aan aandacht voor adviesnota's en beleidsplannen van hogere overheden is echter niet te verklaren en zoals verderop zal blijken wel een tekortkoming van het Arnhemse waterplan.

In het Integraal Waterplan Haarlem is, zoals gezegd, meer aandacht voor beleidsplannen van andere actoren en plannen van de betrokken actoren zelf. In Haarlem zijn in tegenstelling tot het Arnhemse waterplan slechts twee actoren direct bij het planproces betrokken. Het beheersgebied van de bij het waterplan betrokken actoren is hierdoor kleiner, waardoor er meer invloeden van externen op het Haarlemse watersysteem zijn te verwachten. Tijdens het Haarlemse planproces was er veelvuldig contact met deze andere waterbeheerders, waarvan de resultaten onder andere tot uiting komen in een hoofdstuk over het beleid van deze andere wateractoren (hoofdstuk acht). Het relevante beleid van Europese, nationale en regionale overheden wordt in dit hoofdstuk besproken, inclusief de eventuele invloed daarvan op het Haarlemse watersysteem. Op deze manier wordt in het waterplan rekening gehouden met de kansen en bedreigingen die deze beleidsplannen van andere overheden voor het Haarlemse waterplan kunnen vormen.

Naast de aandacht voor beleidsplannen van externe actoren is er in het Integraal Waterplan Haarlem ook aandacht voor plannen van de gemeente Haarlem en het hoogheemraadschap van Rijnland zelf (hoofdstuk zeventien). Evenals de externe beleidsplannen ontbreken deze plannen grotendeels in het Waterplan Arnhem. Uit dit verschil komen duidelijk de verschillen in de aanleidingen voor het opstellen van beide waterplannen naar voren. Vanaf het begin was er in Haarlem – naast de aandacht voor de afstemming binnen het waterbeheer – immers al aandacht voor deze externe afstemming. De samenstelling van de Haarlemse projectgroep droeg vervolgens tijdens het planproces bij aan het feit dat deze afstemming tussen het waterbeleid en het overige gemeentelijke beleid ook daadwerkelijk gestalte kreeg. Doordat er in Haarlem, in tegenstelling tot het Arnhemse waterplan, ook aandacht is voor deze afstemming van het waterplan met andere gemeentelijke beleidsplannen, wordt het Haarlemse waterplan duidelijk gepositioneerd ten opzichte van deze andere gemeentelijke beleidsplannen. Hierdoor is voor alle gemeentelijke afdelingen duidelijk wat het waterplan precies voor hen betekent. Deze link naar de andere beleidsvelden van de gemeente is minder duidelijk in het Arnhemse waterplan aanwezig. Op deze wijze blijkt ook uit de inhoud van beide waterplannen dat er verschil bestaat in de opgebouwde institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer in beide steden.

Een belangrijk punt bij deze afstemming van het waterbeheer met andere beleidsvelden wordt gevormd door de relatie van het waterplan met het structuurplan. Zoals reeds beschreven in de vorige paragraaf was het planproces van het Haarlemse waterplan gekoppeld aan dat van het structuurplan. Het waterplan diende hierbij als thematische input voor het nieuwe structuurplan, waarbij de doelstellingen en streefbeelden van het waterplan ‘grotendeels in het voorontwerp structuurplan [werden] overgenomen’ (Haarlem en Rijnland 2004, p. 62). In Arnhem is deze relatie tussen het waterplan en het structuurplan omgekeerd. In Arnhem was het structuurplan namelijk één van de beleidsvisies waar het Waterplan Arnhem op werd gebaseerd. Bovendien geeft het waterplan samen met het structuurplan de ruimtelijke kaders voor het water in Arnhem, in tegenstelling tot de situatie in Haarlem, waar het waterplan alleen de ruimtelijke kaders voor het water bepaalt (het structuurplan is immers gebaseerd op het waterplan). Dus terwijl het water in Haarlem tijdens het waterplanproces een meer ordenend karakter heeft gekregen, lijkt in Arnhem het water nog steeds de ruimtelijke ordening te volgen. Deze beschrijving van de Arnhemse situatie lijkt te worden onderschreven door bevindingen van enkele betrokken actoren. Want hoewel er in het Arnhemse waterplan een overzicht is opgenomen waarin stap voor stap wordt aangegeven hoe het belang van water ruimtelijk wordt gewaarborgd (Arnhemse waterpartners 2003, p. 7) lijkt de gemeentelijke afdeling ruimtelijke ordening nog vaak haar eigen plan te trekken.

In de tweede plaats zijn er de *natuurlijke externe factoren* waar een waterplan rekening mee moet houden. Ook hierin keert hetzelfde beeld terug: in het Waterplan Arnhem wordt er nauwelijks aandacht besteed aan natuurlijke factoren, terwijl het Integraal Waterplan Haarlem hier uitgebreid op ingaat. Zo wordt er bijvoorbeeld in het Arnhemse waterplan geen aandacht besteed aan de klimaatverandering, terwijl de bijna-overstromingen van de Rijn in 1995 juist één van de redenen waren om te starten met het waterplanproces. Door het veranderen van het klimaat zullen zich met grotere regelmaat extreem hoge waterstanden van de rivieren voordoen. Het zou dus verstandig zijn deze klimaatverandering in de probleemanalyse als bedreiging op het watersysteem mee te nemen. Overigens zal de klimaatverandering door de verwachte toename in de neerslagintensiteit ook effect hebben op andere delen van het watersysteem en is het dus ook voor deze onderdelen van belang dat de klimaatverandering in de probleemanalyse wordt betrokken. In tegenstelling tot het Arnhemse waterplan wijdt het Haarlemse waterplan zelfs een apart hoofdstuk aan de ‘invloed van de klimaatverandering op het Haarlems watersysteem en waterketen’ (hoofdstuk zeven). Dit verschil in aandacht voor de klimaatverandering zou voortgekomen kunnen zijn uit de verschillen in de samenstelling van beide projectgroepen. In de Haarlemse projectgroep zijn drie van de elf gemeentebambtenaren, waaronder de projectleider, afkomstig van de gemeentelijke afdeling Milieu. Wellicht dat hun aanwezigheid in de projectgroep samen met hun kennis en affectie voor het milieu er mede voor heeft gezorgd dat het onderwerp van de klimaatverandering de aandacht heeft gekregen die het, gezien de mogelijke gevolgen voor het watersysteem, verdient.

Dit zou een verklaring geweest kunnen zijn, zij het niet dat er in 2000 een watergerelateerd document werd gepubliceerd dat ook ingaat op de verwachte klimaatverandering. Dit document, het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21), pleit voor meer ruimte voor het water en introduceert de tritsen schoon houden en vasthouden van water.⁴² Gezien het grote aantal vertegenwoordigers van het waterbelang in de Arnhemse projectgroep en de hoge waterstand van de rivier die de aanleiding vormde om in Arnhem een waterplan op te stellen zou toch minimaal verwezen kunnen worden naar de bevindingen en aanbevelingen van de WB21. Zeker omdat het Haarlemse waterplan, dat in dezelfde periode startte als het Arnhemse waterplan, wel refereert aan de WB21 en rekening houdt met de klimaatverandering. Om de verandering van het klimaat zonder problemen op te kunnen vangen zal er extra ruimte voor het water moeten komen. In dit verband is een goede relatie tussen de gemeentelijke waterafdeling en ruimtelijke ordening van belang, die – gezien de institutionele capaciteit – in Haarlem waarschijnlijk beter zal zijn dan die in Arnhem.

Naast het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, is er de afgelopen periode nog een ander belangrijk waterdocument verschenen, namelijk de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook dit waterdocument verscheen in 2000 en had dus, hoewel ten tijde van het planningproces van beide waterplannen nog niet duidelijk was welke consequenties de KRW precies voor het waterbeheer op het lokale niveau zou hebben, toch minimaal in het waterplan genoemd kunnen worden. Dit gebeurt, evenals de klimaatverandering wel in het Haarlemse waterplan, waarin de KRW als document wordt genoemd dat in de toekomst van invloed zou kunnen zijn op het Haarlemse watersysteem, maar in het Arnhemse waterplan wordt ook de KRW in het geheel niet genoemd.

42 – De tritsen van de WB21 (2000) hebben betrekking op de waterkwaliteit (schoon houden, scheiden, en dan pas zuiveren) en waterkwantiteit (vasthouden, bergen, en dan pas (vertraagd) afvoeren).

5.6 Resumé

Uit de vergelijking tussen beide waterplannen in dit hoofdstuk (zie voor een overzicht Tabel 5.2) blijkt dat de hedendaagse problemen van het stedelijk waterbeheer zowel tijdens het proces als in de inhoud van het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem bestreden worden. Gedurende het proces worden door het onderlinge overleg en samenwerking geleidelijk de organisatorische en bestuurlijke problemen aangepakt. Er wordt voor de eerste maal constructief nagedacht over de gezamenlijke toekomst van het stedelijk waterbeheer. In Arnhem bleef de verbetering van deze afstemming beperkt tot de wateractoren onderling, terwijl in Haarlem ook actief werd gewerkt aan de verbetering van de externe afstemming tussen het waterbeheer en andere gemeentelijke beleidsvelden. Naast de bredere aanpak tijdens het planproces, blijkt uit de analyse van de inhoud van het Haarlemse waterplan ook dat deze uitgebreider van inhoud is en meer rekening houdt met externe invloeden dan het Arnhemse waterplan. Met name het ontbreken van de mogelijke effecten van de klimaatverandering in het Arnhemse waterplan blijft een grote tekortkoming van het Arnhemse waterplan. Ook de afwezigheid van andere toekomstige ontwikkelingen in het waterbeheer, zoals de wateropgave en de KRW, lijkt het verstrekken van goede informatie over het watersysteem en de waterketen, één van de twee redenen om het Waterplan Arnhem op te stellen, niet ten goede te komen.

Tabel 5.2
Overzicht van de inhoudelijke kenmerken van strategische planning in beide waterplannen

	<i>Waterplan Arnhem</i>	<i>Integraal Waterplan Haarlem</i>	<i>A</i>	<i>H</i>
Tijdshorizon (jaar)	2030	2050	?	√
Doelstellingen (aantal)	8	6	X	√
Uitvoering	uitvoeringsgericht en nageschakelde besluitvorming	uitvoeringsgericht en nageschakelde besluitvorming	√	√
Probleemanalyse			X	√
• zwakke punten	ruim voldoende aanwezig	Ruim voldoende aanwezig	√	√
• sterke punten	verweven in tekst	verweven in tekst	√	√
• kansen	over het algemeen voldoende	over het algemeen voldoende	?	?
• bedreigingen	niet aanwezig	ruim voldoende aanwezig	X	√

Noot: √: aanwezig; X: niet aanwezig; ?:twijfelachtig.

De inhoud van het Waterplan Arnhem richt zich met name op de hedendaagse problemen van het stedelijk watersysteem, die de Arnhemse waterpartners gezamenlijk en intern proberen aan te pakken. De basis van deze beperkte reikwijdte van het Arnhemse waterplan werd al gelegd door de keuzes die vooraf en tijdens het begin van het planproces zijn gemaakt. Evenals het Arnhemse waterplan probeert ook het Integraal Waterplan Haarlem oplossingen te bieden voor de huidige problemen, maar kijkt het daarentegen ook bewust naar de toekomstige ontwikkelingen. Verder is het Haarlemse waterplan veel meer gericht op wat de actoren – zowel de direct betrokken als de externe actoren – op dit moment doen en in de toekomst kunnen doen. Al met al is het Haarlemse waterplan een strategisch plan van en voor de gehele gemeente en het hoogheemraadschap, terwijl het Arnhemse waterplan bestaat uit een strategische visie en een uitvoeringsprogramma, die geschreven zijn voor en door de Arnhemse watermensen. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen uit dit en de voorgaande hoofdstukken worden samengevat en worden gebundeld in een conclusie. Er zal een antwoord worden gegeven op de in het eerste hoofdstuk gestelde hoofdvraag van dit onderzoek of het waterplan een oplossing kan vormen voor de problemen waar het hedendaagse stedelijk waterbeheer mee te maken heeft.

Conclusie

6.1 Inleiding

Er is de afgelopen decennia veel veranderd in het waterbeheer. In de eerste plaats is de wijze waarop met het (natuurlijke) watersysteem wordt omgegaan gewijzigd. Het watersysteem wordt nu meer als één geheel beschouwd en door de verschillende waterbeheerders meer integraal aangepakt. Ook de relatie van het waterbeheer met andere beleidsvelden is aangepast. Het water is een meer ordenende rol gaan spelen in de ruimtelijke ordening. Naast deze wijzigingen in het beleid voor en beheer van het watersysteem komen er veranderingen van buitenaf op het watersysteem af, waarbij met name de klimaatverandering om bijzondere aandacht vraagt. Om deze verandering van het klimaat op te kunnen vangen is het noodzakelijk dat het water meer ruimte krijgt. Over al deze veranderingen zijn onderzoeken gedaan en rapporten en beleidsdocumenten geschreven. In enkele van deze documenten worden nieuwe planinstrumenten geïntroduceerd voor het waterbeheer, waaronder de watertoets, waterkansenkaart en het waterplan.

In navolging van de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) zouden in principe alle gemeenten met een wateropgave een waterplan moeten opstellen, zodat de betrokken waterbeheerders, in veel gevallen de gemeente en het waterschap, tot een gemeenschappelijke visie op het stedelijk waterbeheer kunnen komen. Het waterplan is bedoeld om zowel de inhoudelijke problemen als de organisatorische problemen van het stedelijk water aan te pakken. Gezien de aard van de problemen wordt in de vele handreikingen over het opstellen van een waterplan uitgegaan van de strategische plansoort. De vraag is echter of de opgestelde waterplannen wel strategisch zijn en of waterplannen als strategisch plan wel een oplossing kunnen vormen voor de huidige waterproblematiek. De vraagstelling van dit onderzoek luidde dan ook: 'Kan het waterplan als strategisch plan een oplossing vormen voor de inhoudelijke en bestuurlijke problemen waar het hedendaagse stedelijk waterbeheer mee te maken heeft?'

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is in het theoretisch kader in de eerste plaats een scheiding aangebracht tussen de inhoud en de procesgang, waarna voor beide delen van strategische planning deelvragen zijn geformuleerd. Om te bepalen of de inhoud van de onderzochte waterplannen voldeed aan de inhoudelijke kenmerken van een strategisch plan werden de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke tijdshorizon wordt in het plan gehanteerd?
- Is er sprake van een dynamische probleemanalyse waarin zowel wordt gekeken naar de sterke en zwakke eigenschappen van het systeem zelf als naar externe factoren die van invloed kunnen zijn op het systeem?
- Hoeveel (hoofd)doelen worden in het plan omschreven?
- Is in het plan beschreven hoe de doelstellingen gehaald dienen te worden en is er sprake van nageschakelde besluitvorming op basis van tussentijdse monitoring en evaluatie?

Vervolgens werd bekeken in hoeverre het planningproces als strategisch kon worden beschouwd. Hiertoe werden deelvragen geformuleerd om te bepalen hoe het proces van de onderzochte waterplannen was vormgegeven:

- Hoe is het planningproces te omschrijven, hoe is de procesarchitectuur tot stand gekomen, is iedereen met een *stake* [belang] bij het planningproces betrokken en zijn de betrokken actoren tevreden met de resultaten?
- Heeft de probleemvinding en de bepaling van de oplossingsrichtingen gescheiden van elkaar – in forums en arena's – plaats gevonden?
- Is er tijdens het planningproces institutionele capaciteit opgebouwd en benut om tot de formulering van (succesvol) beleid te komen?
- Welke invloed heeft het proces op de inhoud van het plan?

Vervolgens werd in de twee analyserende hoofdstukken over het Waterplan Arnhem (Hoofdstuk 3) en het Integraal Waterplan Haarlem (Hoofdstuk 4) aan de hand van de opgestelde deelvragen bekeken in hoeverre beide waterplannen voldeden aan de beschreven kenmerken van de inhoud en het proces van strategische planning. De uitkomsten van beide analyses werden vervolgens in Hoofdstuk 5 met elkaar vergeleken. In dit vijfde hoofdstuk werd ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen beide waterplannen, maar lag de nadruk op de invloed die de procesmatige kenmerken hebben gehad op de inhoud van beide waterplannen. Als afsluiting van dit onderzoek zal in de volgende paragraaf per deelvraag worden nagegaan in hoeverre beide waterplannen voldoen aan de kenmerken van strategische planning. Hierna zullen in paragraaf 6.3 enkele conclusies worden getrokken over de strategische waarde van beide waterplannen en bekeken worden of het waterplan in het algemeen een oplossing kan vormen voor de problemen in het hedendaagse waterbeheer. In deze laatste paragraaf zullen ook enkele aanbevelingen voor het opstellen van waterplannen in de toekomst worden gedaan.

6.2 De deelvragen

In deze paragraaf zullen de deelvragen die in het tweede hoofdstuk zijn opgesteld en in de Hoofdstukken 3 tot en met 5 beantwoord zijn kort en bondig worden samengevat. Eerst zullen de vier deelvragen over de inhoud van een strategisch plan aan bod komen en vervolgens de vier deelvragen over het proces van strategische planning. Deze paragraaf zal worden afgesloten met een tabel (Tabel 6.1, p. 75). In deze tabel zal per waterplan een overzicht worden gegeven van de deelvragen en de uitkomsten daarvan.

Tijdshorizon

De basis van een strategische plan wordt gevormd door de toekomstvisie, die gericht is op de langere termijn. Het gaat bij strategische planning immers in de eerste plaats om problemen die slechts op de langere termijn zijn op te lossen. Om de problemen op de langere termijn op te kunnen lossen, kan het echter wel noodzakelijk zijn om ook maatregelen op de korte termijn te nemen. Dus hoewel de toekomstvisie, de basis van het plan, op de lange termijn is gericht, dient deze visie tegelijkertijd te zijn vertaald naar acties voor de korte termijn. De basis van zowel het Waterplan Arnhem als het Integraal Waterplan Haarlem wordt gevormd door een toekomstvisie voor de lange termijn. Bij het Arnhemse waterplan ligt het richtjaar van de visie echter minder ver in de toekomst (2030) dan bij het Haarlemse plan (2050). Ook bevatten beide waterplannen, naast de visie voor de lange termijn, een uitvoeringsprogramma voor de korte termijn. Door deze combinatie kan gezegd worden dat beide plannen voldoen aan het eerste kenmerk van strategische planning. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat in het Arnhemse waterplan de link tussen de toekomstvisie en het uitvoeringsprogramma niet geheel zuiver is. Zoals beschreven in

de voorgaande hoofdstukken werkt het Arnhemse uitvoeringsprogramma niet toe naar de beschreven toekomstvisie, maar naar een ander minder ambitieus eindbeeld. Hoewel datgene dat bij strategische planning uiteindelijk gerealiseerd wordt een combinatie zal zijn van wat oorspronkelijk de bedoeling was en wat tijdens de uitvoeringsfase naar boven komt, is het vreemd om al tijdens het opstellen van een plan het na te streven eindbeeld bij te stellen. De vraag is dan ook welke waarde aan de Arnhemse toekomstvisie gehecht kan worden.

Probleemanalyse

Een ander kenmerkend onderdeel van strategische planning is de probleemanalyse. Deze strategische probleemanalyse bestaat uit vier onderdelen en kan worden vergeleken met een zogenaamde SWOT-analyse. Hierbij wordt zowel ingegaan op de sterke en zwakke punten van het systeem zelf als op positieve en negatieve externe factoren. De uitgebreidheid van deze analyse heeft verschillende voordelen. Door niet alleen naar de problemen te kijken maar ook de sterke eigenschappen bij de analyse te betrekken, kan gebruik gemaakt worden van deze positieve punten. Zo kunnen deze sterke eigenschappen als basis dienen voor het plan. Ook het betrekken van de mogelijke effecten van externe factoren bij de probleemanalyse biedt voordelen. Door de analyse van deze factoren, waar de betrokken actoren geen invloed op hebben, kan vooraf met deze factoren rekening worden gehouden en ontstaat de mogelijkheid om er nu of later op in te spelen.

In de probleemanalyse van de twee onderzochte waterplannen valt op dat in zowel het Arnhemse als het Haarlemse waterplan de meeste aandacht uitgaat naar de zwakke eigenschappen van het watersysteem zelf. In het Arnhemse waterplan is deze nadruk op de problemen zo groot dat er onvoldoende aandacht is voor de andere onderdelen van de strategische probleemanalyse. Deze nadruk op de zwakke punten van het watersysteem is het resultaat van de beginfase van het waterplanproces, waarin de Arnhemse waterafdeling onderzocht welke knelpunten zich in het watersysteem voordeden. Tijdens het vervolg van het planningproces is het zwaartepunt van het waterplan steeds op de problemen blijven liggen. Hoewel het stedelijk watersysteem op dit moment met veel problemen te maken heeft, kan het niet zo zijn dat de andere onderdelen van de strategische probleemanalyse hierdoor worden genegeerd. Aangezien externe factoren de bestaande problemen kunnen versterken of nieuwe problemen kunnen veroorzaken, is het onverstandig om deze externe factoren niet te analyseren. Naast de zwakke punten is er in het Waterplan Arnhem nog wel enigszins aandacht voor de sterke eigenschappen van het watersysteem en enkele mogelijke kansen. Er wordt in het gehele Arnhemse waterplan echter niet ingegaan op de bedreigingen voor het stedelijk watersysteem. Met aspecten zoals de klimaatverandering en andere mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst wordt dus geen rekening gehouden. In tegenstelling tot het Arnhemse waterplan houdt het Integraal Waterplan Haarlem wel rekening met de toekomstige dynamiek en behandelt het – hoewel niet allemaal even uitgebreid – wel alle vier de componenten van een strategische probleemanalyse. Hiermee is de Haarlemse probleemanalyse dus wel als een strategische probleemanalyse aan te merken, terwijl de Arnhemse probleemanalyse te beperkt is om als strategische probleemanalyse beschouwd te kunnen worden.

Doelen

Het stellen van een beperkt aantal doelen is een ander kenmerk van strategische planning. Door een beperkt aantal doelen na te streven, hoeven de beperkte middelen slechts over een klein aantal doelen te worden verdeeld, waardoor deze efficiënter en effectiever kunnen worden bereikt. Na het behalen van één of meerdere doelen kunnen desgewenst

nieuwe doelen worden geformuleerd. Bij dit kenmerk is er echter geen harde grens te trekken tussen wat wel en niet tot een beperkt aantal doelen gerekend kan worden. In het Arnhemse waterplan blijft de hoofddoelstelling in algemene termen, maar uit de rest van de inhoud blijkt dat de zeven thema's samen met de communicatie gericht op de burgers als de acht doelen van het Waterplan Arnhem kunnen worden beschouwd. In het Integraal Waterplan Haarlem zijn zes doelen uit de hoofddoelstelling af te leiden, dit is een minder groot aantal en bovendien vormen deze Haarlemse doelen meer een geheel dan de Arnhemse doelen. Uit de analyse in het vorige hoofdstuk blijkt dan ook dat de acht gestelde doelen in het Waterplan Arnhem niet als een beperkt aantal kan worden aangemerkt, terwijl de zes doelen uit het Integraal Waterplan Haarlem wel als een beperkt aantal kunnen worden beschouwd. Gezien de omschrijving van dit kenmerk blijft er echter ruimte voor enige discussie op dit punt.

Uitvoering, monitoring en evaluatie

Het laatste inhoudelijke kenmerk van een strategisch plan is, zoals al kort werd aangestipt in het eerste kenmerk, de uitvoeringsgerichtheid van het plan. Een strategische plan dient naast de toekomstvisie te bestaan uit een uitvoeringsprogramma. Om de doelen op de lange termijn te kunnen bereiken moeten er namelijk (vaak) al op de korte termijn maatregelen worden genomen. Ook is het van belang om tijdens de uitvoering de resultaten te monitoren en evalueren om zo de gestelde doelen eventueel tussentijds bij te stellen of te wijzigen, of om op veranderingen in de omgeving in te kunnen spelen. Zowel het Arnhemse als het Haarlemse waterplan hebben voor de korte termijn een uitvoeringsprogramma met concrete maatregelen opgesteld. Naast het uitvoeringsprogramma blijkt de uitvoeringsgerichtheid van beide waterplannen uit het initiëren van één of meerdere voorbeeldprojecten. In Arnhem zijn vier projecten als Sprankelende projecten aangemerkt. Tijdens deze kansrijke projecten wordt door de Arnhemse waterpartners ervaring opgedaan voor de overige maatregelen. In Haarlem fungeert het project Schalkwijk 2000+ als voorbeeld voor de rest van het Haarlemse waterplan. Deze Haarlemse woonwijk dient als schaalmodel voor veel van de verschillende maatregelen uit het waterplan, waarbij de actoren leren van de resultaten in deze wijk. Naast het uitvoeringsprogramma en de voorbeeldprojecten is in beide waterplannen opgenomen hoe de monitoring en evaluatie van deze maatregelen plaats zullen vinden. Op deze wijze voldoen beide waterplannen aan dit laatste inhoudelijke kenmerk van een strategisch plan.

Algemene kenmerken van het planproces

Een strategisch planningproces wordt gekenmerkt door diverse eigenschappen. Zo dienen bij een strategisch planningproces alle actoren met een stake te worden betrokken. Verder is het van belang dat het proces continu, open en eerlijk is. Deze procesmatige kenmerken zijn ontleend aan de oorspronkelijke vijf kenmerken van strategische planning en verder onderbouwd met behulp van onder meer werk van Healey. Bij het Waterplan Arnhem was door de context van het Arnhemse waterbeheer een groot aantal actoren direct bij het planningproces betrokken. Alle zeven waterbeheerders die in het stedelijk watersysteem van Arnhem actief zijn, zijn ook bij het waterplanproces betrokken. Dit procesmatige kenmerk wordt in de inhoud van het plan weerspiegeld door de nadruk die door het hele plan wordt gelegd op de gezamenlijkheid ervan. Naast de Arnhemse waterbeheerders zijn er echter nog andere actoren die directe invloed hebben op het Arnhemse watersysteem, zoals de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente. Doordat deze actoren in de Arnhemse projectgroep ontbreken, zijn dus niet alle actoren met een stake bij het planningproces betrokken. Hierdoor is het Arnhemse waterplan een plan van alleen de waterbeheerders geworden en is de link tussen het waterplan en de ruimtelijke ordening op

bepaalde punten afwezig. De Arnhemse waterbeheerders zijn er dan ook onvoldoende in geslaagd om het water een meer ordenende functie te geven in de ruimtelijke inrichting.

In tegenstelling tot het Arnhemse waterplan, waarin de relaties tussen het waterplan en andere beleidsplannen vrijwel niet worden uitgewerkt, wordt het Integraal Waterplan Haarlem duidelijk geïntegreerd ten opzichte van andere beleidsplannen. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de brede gemeentelijke bezetting van de projectgroep. In de Haarlemse projectgroep worden alle relevante gemeentelijke afdelingen gerepresenteerd, waardoor alle stakeholders worden vertegenwoordigd. Bovendien was het Haarlemse waterplan, naast de problemen binnen het waterbeheer, mede gestart naar aanleiding van het ontbreken van de afstemming tussen het waterbeheer en andere gemeentelijke beleidsvelden. Hierdoor was het Haarlemse waterplan vanaf het begin breder van opzet dan het Arnhemse waterplan, waar 'slechts' de problemen binnen het stedelijk waterbeheer de aanleiding vormden voor het starten van het waterplanproces. In vergelijking met het Arnhemse waterplan, waar de nadruk lag op de gezamenlijkheid van het plan, werd tijdens het Haarlemse waterplanproces, naast de samenwerking en afstemming tussen de gemeente en het hoogheemraadschap, ook gewerkt aan de verbetering van de samenwerking en afstemming binnen de gemeentelijke organisatie.

Naast de actoren die zitting hadden in de project- en stuurgroep en dus direct bij het planproces betrokken waren, was er zowel tijdens het Arnhemse als Haarlemse proces geregeld contact met andere stakeholders. Zo was er met andere actoren, waaronder buurgemeenten, de brandweer en watersportverenigingen, overleg over voor hen belangrijke punten. Verder waren er enkele inspraakavonden waar iedereen welkom was. In Haarlem was het verder zo dat tijdens vergaderingen van de projectgroep waarin belangrijke besluiten werden genomen ook vertegenwoordigers van de buurgemeenten en andere waterbeheerders aanwezig waren. Het Arnhemse en Haarlemse planproces waren dus beide open van aard. Ook aan de laatste omschrijving van een strategisch planproces, of het proces eerlijk is verlopen, wat wil zeggen of de betrokken actoren achteraf tevreden zijn over het proces en zich niet gemanipuleerd voelen, wordt voldaan. Uit de interviews blijkt dat alle betrokken actoren tevreden zijn over het planproces en de uitkomsten van het waterplan. Ook nu tijdens de uitvoering van de maatregelen staan alle actoren nog steeds positief tegenover het waterplan.

Forums en arena's

Om tot een goede afweging te komen van de problemen en om vervolgens voor deze problemen tot de juiste oplossingen te komen, is het van belang dat er tijdens een planningproces een onderscheid wordt gemaakt tussen forums en arena's. Eerst worden door een bepaalde groep mensen in een forum de problemen gedefinieerd, waarna in een arena door andere personen de oplossingen voor deze problemen worden geformuleerd. Eventueel kan er tot slot nog worden uitgeweken naar een rechtbank om problemen die niet zijn opgelost of tijdens het planningproces zijn gerezen op te lossen. Door het onderscheid tussen een forum en arena wordt er, voordat er begonnen wordt met het oplossen van de problemen, eerst bepaald wat de problemen zijn, wie de stakeholders zijn en hoe het planningproces om de problemen op te lossen er uit moet gaan zien. Het begin van het Arnhemse planproces heeft ervoor gezorgd dat er voor het merendeel van de behandelde problemen in het Waterplan Arnhem een onderscheid gemaakt kan worden tussen een forum en een arena. Tijdens de fase vooraf aan het eigenlijke planproces is een aantal problemen door de gemeentelijke waterafdeling vastgesteld, waar pas later door de gehele projectgroep oplossingen voor zijn geformuleerd. Hiernaast was er een probleem

afkomstig van een provinciaal beleidsplan, waar ook door de projectgroep een oplossing voor werd bepaald. Slechts voor één van de zes behandelde problemen in het Arnhemse waterplan geldt dat de projectgroep het probleem definieerde en er maatregelen voor formuleerde. In het Haarlemse planproces is er een minder duidelijk onderscheid aan te geven tussen forums en arena's. Uit de interviews en het waterplan zelf blijkt dat er slechts een onderscheid in de tijd tussen het definiëren van de problemen en formuleren van de oplossingen kan worden gemaakt.

Institutionele capaciteit

Om tot succesvolle planning te kunnen komen is het noodzakelijk om institutionele capaciteit op te bouwen, omdat hiermee voor het onderlinge vertrouwen tussen de actoren kan worden gezorgd. De institutionele capaciteit, die de algehele kwaliteit van de relationele relaties weerspiegelt, wordt gevormd door het sociale, intellectuele en politieke kapitaal. Om te bepalen of de institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer voldoende groot is, kan worden gekeken naar het effect van het beleid en naar minimaal zichtbare resultaten. Een belangrijke voorwaarde voor het succes is hierbij het onderling vertrouwen tussen de betrokken actoren. Dit vertrouwen is, zoals al eerder uit de beschrijving van de algemene kenmerken van het planproces bleek, zowel in Arnhem als Haarlem aanwezig. In beide steden is het sociale kapitaal tijdens het planproces toegenomen. In Arnhem geldt dat met name voor de contacten tussen de waterbeheerders onderling, terwijl er tijdens het Haarlemse waterplanproces ook actief is gewerkt aan de relaties tussen het waterbeheer en andere gemeentelijke afdelingen. Door de verbetering en het doen van (gezamenlijke) onderzoeken is ook het intellectuele kapitaal van het waterbeheer in beide steden toegenomen. Over het politieke kapitaal is, gezien de beperkte tijd tussen de eerste maatregelen en het heden, nog geen eenduidige conclusie te geven.

Uit de eerste resultaten in Arnhem en Haarlem lijkt het beleid van beide waterplannen te werken, de eerste resultaten zijn inmiddels geboekt. Om te concluderen dat de institutionele capaciteit van het Arnhemse en Haarlemse waterbeheer voldoende groot is, is het echter nog te vroeg. De komende jaren zal, mede afhankelijk van het politieke kapitaal, moeten blijken of de succesvolle start van de uitvoering van beide waterplannen kan worden voortgezet. In Arnhem zal met name de wateropgave in Arnhem-Zuid, gecombineerd met het onderlinge meningsverschil tussen de gemeente en het waterschap Rivierenland, een lastig onderwerp kunnen blijken. In Haarlem zal het beleidsvoornemen om de oude gedempte grachten te heropenen een test kunnen blijken voor het politieke kapitaal aldaar. Hierbij zullen zowel financiële problemen als verschillen van mening tussen de waterbeheerders en de inwoners van Haarlem voor moeilijkheden kunnen zorgen. Pas na verloop van tijd zal in beide steden blijken of de institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer voldoende groot is om de problemen in het stedelijk waterbeheer daadwerkelijk op te lossen.

Invloed van het proces op de inhoud

Zoals in Hoofdstuk 5 bleek, geldt voor de inhoud van zowel het Arnhemse als Haarlemse waterplan dat enkele kenmerken van die inhoud zijn te herleiden op keuzes die tijdens het proces zijn gemaakt. Een belangrijk verschil tussen het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem waren de aanleidingen in beide steden voor het opstellen van een waterplan. De aanleidingen voor het opstellen van het Arnhemse waterplan betroffen slechts interne problemen binnen het waterbeheer, zoals de matige samenwerking tussen de waterbeheerders, terwijl in het Haarlemse waterplan naast de interne problemen ook externe problemen worden genoemd als redenen voor het opstellen van een waterplan. Dit

verschil tussen beide waterplannen is in de rest van het planproces en de inhoud terug te vinden. In de eerste plaats waren er grote verschillen in de samenstelling van beide projectgroepen. In de Haarlemse projectgroep waren alle stakeholders vertegenwoordigd, terwijl in de Arnhemse projectgroep alleen waterbeheerders zitting hadden. Door de bredere opzet heeft het Haarlemse waterbeheer een grotere institutionele capaciteit, met meer interdisciplinaire netwerken, kunnen opbouwen dan het Arnhemse waterbeheer en is de rol van het water binnen de gemeentelijke organisatie in Haarlem groter dan in Arnhem. Het Arnhemse waterplan richt zich dus hoofdzakelijk op interne problemen, wat het sterkst naar voren komt in de Arnhemse probleemanalyse. De nadruk die in deze probleemanalyse wordt gelegd op de knelpunten van het watersysteem kan ook worden verklaard door de beginperiode van het Arnhemse waterplanproces. Tijdens deze beginperiode onderzocht de waterafdeling welke problemen zich voordeden in het Arnhemse watersysteem. Deze analyse – die dus alleen op de knelpunten gericht was – heeft, doordat er later in het proces geen nieuwe complete probleemanalyse is uitgevoerd, als basis gediend voor de rest van het planproces. Hierdoor bleef gedurende het gehele proces de nadruk liggen op de zwakke eigenschappen van het watersysteem en zijn de andere onderdelen van de strategische probleemanalyse onderbelicht gebleven.

Tabel 6.1
Overzicht van de procesmatige en inhoudelijke kenmerken van strategische planning in beide waterplannen

	<i>Waterplan Arnhem</i>	<i>Integraal Waterplan Haarlem</i>	<i>A</i>	<i>H</i>
Proces			-?-	-√-
Algemene kenmerken			?	√
• Stakeholder identificatie	alleen waterbeheerders	zowel waterbeheerders als r.o.	X	√
• open en eerlijk	proces als zodanig ervaren	proces als zodanig ervaren	√	√
Forums en arena's	onderscheid in tijd en plaats	onderscheid in tijd	√	?
Institutionele capaciteit			√	√
• sociale kapitaal	intern toegenomen	intern en extern toegenomen	√	√
• intellectuele kapitaal	gegroeid en beter beschikbaar	gegroeid en beter beschikbaar	√	√
• politieke kapitaal	nog onduidelijk	nog onduidelijk	?	?
Inhoud			-X-	-√-
Tijdshorizon (jaar)	2030	2050	?	√
Doelstellingen (aantal)	8	6	X	√
Uitvoering	uitvoeringsgericht en nageschakelde besluitvorming	uitvoeringsgericht en nageschakelde besluitvorming	√	√
Probleemanalyse			X	√
• zwakke punten	ruim voldoende aanwezig	ruim voldoende aanwezig	√	√
• sterke punten	verweven in tekst	verweven in tekst	√	√
• kansen	over het algemeen voldoende	over het algemeen voldoende	?	?
• bedreigingen	niet aanwezig	ruim voldoende aanwezig	X	√

6.3 Conclusie en aanbevelingen

Uit Hoofdstuk 1 kwam naar voren dat het waterplan door de VNG en UvW primair als strategisch plandocument wordt beschouwd. Deze gedachte komt via de handreiking van de VNG en UvW over het opstellen van een waterplan terug in veel waterplannen. Gezien de problematiek in het stedelijk waterbeheer is deze keuze voor de strategische plansoort logisch. Zo zijn in de eerste plaats veel van de problemen waar het stedelijk waterbeheer mee te maken heeft van dien aard dat deze slechts op de lange termijn opgelost kunnen worden. Hiernaast zijn er bij het waterbeheer veel verschillende actoren betrokken. Naast de grote groep waterbeheerders, die bovendien onderling afstemmingsproblemen hebben, zijn er ook veel andere actoren (indirect) bij het waterbeheer betrokken. Verder is het door

de complexiteit van het watersysteem noodzakelijk om naast de problemen binnen het watersysteem ook externe factoren bij het waterplan te betrekken. Deze exogene ontwikkelingen waar de waterbeheerders geen invloed op hebben, zoals de klimaatverandering en bodemdaling, hebben namelijk wel hun weerslag op het watersysteem. Al deze kenmerken van het stedelijk waterbeheer leiden logischerwijs tot de keuze voor een strategisch plandocument. Een strategisch plan richt zich immers op de lange termijn, betreft alle stakeholders bij het planningproces en analyseert zowel de interne als externe positieve en negatieve punten.

Naast het strategische deel kan volgens de VNG en UvW een waterplan ook een operationeel deel bevatten. Voor het oplossen van de problemen in het waterbeheer is het ontwikkelen van een strategische visie alleen echter niet voldoende om deze problemen op te kunnen lossen. Om de visie uit een strategisch plan te kunnen verwezenlijken dient deze te worden vertaald naar concrete maatregelen voor de korte termijn. Naast een strategisch deel dient ieder waterplan daarom ook een operationeel deel te bevatten. Om na te kunnen gaan of een waterplan ook daadwerkelijk strategisch is en als zodanig een oplossing kan vormen voor de problemen in het stedelijk waterbeheer, zijn daarom in Hoofdstuk 2 de kenmerken van strategische planning bepaald. Op basis van deze kenmerken kan in combinatie met een analyse van de maatregelen worden nagegaan of een waterplan mogelijk kan bijdragen aan een oplossing voor de problemen in het waterbeheer.

Zoals beschreven in de vraagstelling van dit onderzoek heeft het stedelijk waterbeheer op dit moment te maken met twee soorten problemen, inhoudelijke en bestuurlijke problemen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de inhoud van een waterplan met name gericht is op de inhoudelijke problemen. Deze problemen zullen immers met behulp van concrete maatregelen moeten worden aangepakt. De andere, bestuurlijke, problemen worden in de eerste plaats tijdens het planproces verbeterd, wanneer de verschillende actoren met elkaar samenwerken om het waterplan op te stellen. Deze bestuurlijke problemen zijn verder onder te verdelen in interne en externe problemen, oftewel respectievelijk de gebrekkige samenwerking en afstemming tussen de waterbeheerders onderling en de onvolledige afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Bij dit onderscheid tussen het proces en de inhoud is het verder van belang om op te merken dat de keuzes die tijdens het planproces worden gemaakt, invloed kunnen hebben op de uiteindelijke inhoud van het waterplan.

Het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn in dit onderzoek de waterplannen van Arnhem en Haarlem onderzocht. Er is bekeken in hoeverre beide waterplannen strategisch zijn en of ze een oplossing vormen voor de problemen in het waterbeheer van beide steden. In deze subparagraaf zal per type probleem kort worden ingegaan op enkele bijzonderheden van het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem. In de volgende subparagraaf zal vervolgens op basis van deze opmerkingen worden ingegaan op wat dit betekent voor het waterplan in het algemeen.

Een belangrijk kenmerk van strategische planning voor het oplossen van de bestuurlijke problemen is het betrekken van alle stakeholders bij het planningproces. Aan deze voorwaarde is in Arnhem niet voldaan, doordat er naast de wateractoren geen andere actoren in de projectgroep waren vertegenwoordigd. In tegenstelling tot de Arnhemse projectgroep was de samenstelling van de Haarlemse projectgroep wel representatief voor alle stakeholders in het stedelijk waterbeheer. Doordat in de Haarlemse projectgroep alle wateractoren

en andere relevante gemeentelijke afdelingen met elkaar samenwerkten, is de afstemming tussen in Haarlem de verschillende beleidsvelden verbeterd. Ook is hierdoor de relatie van het waterplan met andere beleidsplannen verstevigd en wordt voor watergerelateerde zaken door de gehele gemeentelijke organisatie naar het waterplan teruggekoppeld. In Arnhem vindt, door de onvolledige vertegenwoordiging van de stakeholders, de samenwerking tussen de diverse ruimtelijke disciplines niet op het bestuurlijk niveau plaats, maar blijft deze beperkt tot projecten. Ook bepaalt in Arnhem het waterplan samen met het structuurplan de ruimtelijke kaders voor het water, terwijl in Haarlem het waterplan hiervoor alleen verantwoordelijk is. Door de beschreven verschillen in de interdisciplinaire samenwerking is de afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening in Haarlem verbeterd en heeft het water ondertussen een meer ordenende rol. In Arnhem hebben deze verbeteringen zich in mindere mate voltrokken en lijkt soms de ruimtelijke component van het water te worden vergeten.

Naast de onvolledige afstemming tussen het waterbeheer en andere ruimtelijke disciplines, bestaan de bestuurlijke problemen in het waterbeheer uit de gebrekkige samenwerking en afstemming tussen de waterbeheerders onderling. Zowel in Arnhem als in Haarlem is deze interne samenwerking en afstemming tijdens het waterplanproces verbeterd. Dit is echter niet alleen de verdienste van het waterplan, ook andere ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer hebben hier aan bijgedragen. Zo wordt er in het waterbeheer steeds meer integraal en volgens de watersysteembenadering gewerkt, kwam er financiële steun vanuit het rijk voor de verbetering van de riolering en waterbodemkwaliteit, werd in veel stedelijke gebieden het beheer van het stedelijk oppervlaktewater door de gemeente overgedragen aan de waterschappen en werden er naast het waterplan ook andere planinstrumenten, zoals de waterkanskaart en de watertoets, geïntroduceerd. Al deze ontwikkelingen samen hebben een aandeel gehad in de verbetering van de samenwerking en afstemming tussen de waterbeheerders. Een verschil echter tussen het waterplan en de andere ontwikkelingen is dat het waterplan zich ook op de samenwerking op het beleidsniveau richt en naar de lange termijn kijkt. Het waterplan levert op deze wijze een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de afstemming van het beleid van de waterbeheerders. Ook worden door de opzet van het waterplan met een projectgroep en stuurgroep voor de eerste maal de bestuurders van de waterbeheerders betrokken bij het planningproces en worden zij niet langer alleen betrokken bij het oplossen van alledaagse problemen. Dankzij het waterplan denken zij nu ook mee over de gezamenlijke toekomstvisie, waardoor de samenwerking verder verbetert. Zowel in Arnhem als Haarlem wordt door de betrokken actoren deze verandering als één van de grootste successen van het waterplan beschouwd.

Het planproces van het waterplan kan dus in de eerste plaats een oplossing bieden voor de bestuurlijke problemen. Tijdens het planproces worden echter ook keuzes gemaakt over de inhoud van het uiteindelijke waterplan en is om deze reden dus ook van belang voor de inhoudelijke problemen. Om de inhoudelijke problemen duurzaam te kunnen oplossen is het van belang dat de inhoud van het waterplan strategisch is. Op het eerste gezicht lijken zowel het Waterplan Arnhem als het Integraal Waterplan Haarlem strategische plannen te zijn. De meeste elementen van strategische planning lijken door de opbouw en vormgeving van het plan namelijk in beide waterplannen terug te komen. Na de analyse van beide waterplannen blijkt het Arnhemse waterplan echter – in tegenstelling tot het Haarlemse waterplan – geen strategisch plan te zijn, doordat in het Arnhemse waterplan enkele belangrijke kenmerken van de strategische planning ontbreken. Het eerste punt waarom het Waterplan Arnhem niet als strategisch plan kan worden beschouwd is het feit dat het plan niet één geheel vormt. Het uitvoeringsprogramma is namelijk niet gebaseerd op de

beschreven toekomstvisie, maar op een ander (minder ambitieus) eindbeeld, waardoor de maatregelen uit het uitvoeringsprogramma niet toewerken naar de langetermijnvisie uit het Arnhemse waterplan. Het Waterplan Arnhem bestaat letterlijk gezien dus uit twee afzonderlijke plannen, de toekomstvisie voor de lange termijn en een uitvoeringsprogramma voor de korte termijn dat daar slechts gedeeltelijk op is gebaseerd.

Het tweede punt waardoor het Waterplan Arnhem geen strategisch plan kan worden genoemd, is de onvolledigheid van de Arnhemse probleemanalyse. Deze analyse blijft in het Arnhemse plan beperkt tot de interne eigenschappen van het watersysteem. Er wordt niet ingegaan op de eventuele effecten van externe factoren op het watersysteem. Deze externe effecten kunnen zowel door andere actoren als natuurlijke veranderingen worden veroorzaakt. Door deze externe effecten niet te behandelen, kan er ook geen rekening mee worden gehouden en ontstaat niet de mogelijkheid om de negatieve gevolgen te beperken. Door de hierboven opgesomde gebreken en het ruime aantal gestelde doelen in het plan ontbreekt in het Waterplan Arnhem de algemene gedachte van strategische planning. In tegenstelling tot het Waterplan Arnhem kan het Integraal Waterplan Haarlem wel als een strategisch plan worden beschouwd. Alle inhoudelijke kenmerken van strategische planning zijn in het Haarlemse waterplan aanwezig. De basis van het Haarlemse waterplan is de langetermijnvisie, het plan behandelt de interne eigenschappen van het watersysteem, maar staat het ook uitgebreid stil bij de externe invloeden daarop en het aantal gestelde doelen in het plan is als een beperkt aantal te beschouwen.

Samenvattend kan, indien naar het gehele waterplanproces wordt gekeken, worden geconcludeerd dat het Waterplan Arnhem zowel inhoudelijk als procesmatig veel meer intern is gericht dan het Integraal Waterplan Haarlem. Bij het Arnhemse waterplan zijn alleen de waterbeheerders direct bij het planningproces betrokken en wordt er in de inhoud van het plan hoofdzakelijk naar de eigenschappen van het Arnhemse watersysteem gekeken. Externe factoren blijven onderbelicht. Bij het Haarlemse waterplan worden deze externe factoren daarentegen zowel inhoudelijk als procesmatig bewust bij het waterplan betrokken. Hoewel het Arnhemse waterplan dus niet als een strategisch plan kan worden beschouwd en er ook minder interdisciplinaire relaties zijn ontstaan, heeft het waterplan in beide steden tot positieve ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer geleid. Beide waterplannen hebben gezorgd voor een compleet overzicht van het watersysteem in het stedelijk gebied – zowel waterstaatkundig als bestuurlijk-organisatorisch – en hebben inzicht gegeven in welke problemen zich waar voordoen. Ook heeft het waterplan in beide steden een belangrijke rol gespeeld in het verbeteren van de afstemming op het bestuurlijk niveau. Of het waterplan ook tot duurzame verbeteringen in het stedelijk waterbeheer leidt, zal de toekomst moeten uitwijzen. Veel van de resultaten zullen gezien de aard van de problemen immers pas op de lange termijn zichtbaar worden.

Het plandocument waterplan

Op basis van de analyse van de twee onderzochte waterplannen in dit onderzoek kan de onderzoeksvraag positief beantwoord worden. Het waterplan heeft, zoals in de vorige subparagraaf is beschreven, in beide steden een positieve invloed gehad op het stedelijk waterbeheer. Wel blijkt dat het Haarlemse waterplan, dat meer elementen van strategische planning in zich heeft, voor meer positieve ontwikkelingen heeft gezorgd dan het Arnhemse waterplan. Het waterplan kan dus zeker een oplossing vormen voor de inhoudelijke en bestuurlijke problemen waar het hedendaagse waterbeheer mee te maken heeft. Het is echter afhankelijk van de opzet van het planningproces en de keuzes die tijdens het proces worden gemaakt in welke mate het waterplan bijdraagt aan het verbeteren van deze

problemen. Het is dus van groot belang dat er tijdens de beginfase van een waterplanproces goed wordt nagedacht over datgene wat men met het waterplan wil bereiken. Indien alleen het verbeteren van de samenwerking tussen de waterbeheerders wordt nagestreefd, kan er in principe worden volstaan met het opstellen van een strategische visie voor de lange termijn. Dit zou echter de mogelijkheden die het plandocument waterplan biedt te kort doen. Door naast de waterbeheerders ook alle andere stakeholders bij het planningproces te betrekken kan niet alleen de interne samenwerking worden verbeterd, maar ook de externe samenwerking en afstemming. Belangrijker is echter nog dat hierdoor het water de aandacht en ruimte krijgt die het op dit moment nodig heeft. Bovendien zal door de bredere opzet de inhoud van het waterplan een grotere kans op succes hebben.

Naast het betrekken van alle stakeholders bij het planningproces zijn er enkele andere voorwaarden voor het succes van een waterplan. In de eerste plaats dient er rekening te worden gehouden met alle ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het watersysteem, zoals de klimaatverandering, bodemdaling en toenemende verstedelijking. Ten tweede zal het waterbeheer zich moeten inzetten voor het vergroten van het waterbewustzijn bij de diverse actoren. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan het waterbewustzijn binnen de andere ruimtelijke disciplines, waar met behulp van een waterplanproces aan gewerkt kan worden, maar ook aan het waterbewustzijn van de politiek en burgers. De politiek dient zich bewust te worden van de noodzaak om nu te handelen en daarvoor de noodzakelijke ruimte en middelen te reserveren. De burgers dienen, met behulp van campagnes en subsidies, bewust gemaakt te worden van het feit dat ook zij kunnen bijdragen aan het verbeteren van het watersysteem. De waterbeheerders zullen hierom meer naar buiten moeten treden en duidelijk moeten maken waarom het water meer ruimte moet krijgen. Met name op het lokale niveau zijn er voor het waterbeheer kansen om met concrete projecten en innovatieve oplossingen, waaronder multifunctioneel ruimtegebruik, dit waterbewustzijn te vergroten. Het waterplan kan hierbij een handvat bieden.

Een derde belangrijke voorwaarde voor het succes van een waterplan is de uitvoeringsgerichtheid van het plan. Zonder een duidelijk uitvoeringsprogramma is de kans groot dat er na de vaststelling van het waterplan niets met het plan gebeurt. Om er voor te zorgen dat het waterplan naast de bestuurlijke problemen, waaraan tijdens het proces gewerkt wordt, ook een oplossing kan bieden voor de inhoudelijke problemen, dient de toekomstvisie te worden vertaald naar concrete maatregelen. Voor de realisatie van een waterplan is het verder van belang dat er voldoende aandacht voor de financiering van het plan is. Uit de ervaringen van het hoogheemraadschap van Rijnland blijkt namelijk dat, in tegenstelling tot de twee onderzochte waterplannen, veel plannen de financiering van de maatregelen niet sluitend krijgen, waardoor er van de uitvoering weinig tot niets terecht komt. De belangrijkste voorwaarde voor een succesvol waterplan blijft echter de samenwerking tussen de betrokken actoren, zij zullen immers door samen te werken het waterplan moeten laten werken.

Naast de hierboven beschreven voorwaarden zijn er nog enkele andere aanbevelingen te doen voor het vergroten van de mogelijkheden van het waterplan. Doordat een wettelijke basis voor het waterplan ontbreekt, kan ieder waterplan aan de lokale situatie worden aangepast. Het gevaar is echter dat dit aanpassingsvermogen van het waterplan tegelijkertijd de plansoort verzwakt. Niet alle waterplannen blijken namelijk even compleet en strategisch. Zo heeft het Waterplan Arnhem wel tot verbeteringen geleid, maar kan het plan in tegenstelling tot het Integraal Waterplan Haarlem niet als strategisch worden beschouwd. Het is van belang dat de betrokken actoren zich niet alleen op de problemen op de korte

termijn richten, maar verder kijken. Ook de adviesbureaus, die bij vrijwel alle waterplanprocessen vanwege hun expertise worden ingehuurd, dienen hierbij hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij dienen zich in te zetten voor het realiseren van waterplannen die daadwerkelijk strategisch van aard zijn en tegelijkertijd aan de specifieke lokale wensen tegemoet komen. Een ander punt van aandacht is het feit dat het waterplan niet door de provincie getoetst hoeft te worden. Hierdoor kan het beleid dat in het waterplan wordt beschreven afwijken van het provinciaal waterbeleid. Dit komt de uitvoerbaarheid van het waterplan niet ten goede en ook daarom is het van belang dat alle stakeholders, inclusief de hogere overheden bij het waterplanproces betrokken worden.

Sinds de introductie van het waterplan zijn er al weer enkele nieuwe ontwikkelingen in het waterbeheer. Zo zal in de loop van dit jaar de nieuwe Waterwet (V&W 2005) als wetsvoorstel worden ingediend. Bijna alle bestaande wetten voor het waterbeheer zullen door deze nieuwe Waterwet worden vervangen. Ook in deze nieuwe Waterwet is het waterplan niet als wettelijk verplicht plandocument opgenomen, waardoor de huidige situatie, waarin ieder waterplan aangepast kan worden aan de lokale wensen en behoeften, blijft behouden. Wel kan het waterplan bijdragen aan het behalen van de hoofddoelstellingen van deze nieuwe Waterwet. Naast de nieuwe Waterwet vormt de Kaderrichtlijn Water (KRW) een bron van onzekerheden voor het (stedelijk) waterbeheer. Echter in tegenstelling tot de nieuwe Waterwet zou de KRW wel gevolgen kunnen hebben voor het waterplan zoals dat nu bestaat. Naar aanleiding van de KRW moeten regionale stroomgebiedbeheersplannen worden opgesteld. Evenals bij het waterplan moeten de diverse lokale waterbeheerders hierbij met elkaar samenwerken. Hoewel de samenwerking in het kader van de KRW zich op grotere gebieden en de waterkwaliteit richt, is het op dit moment nog onduidelijk in hoeverre het huidige waterplan en de stroomgebiedbeheersplannen elkaar zullen overlappen. Gezien de mate van overeenkomsten en de wettelijke status van de stroomgebiedbeheersplannen is het echter mogelijk dat de komst van deze nieuwe beheersplannen het waterplan in de toekomst overbodig zal maken.

Literatuur

- Al, N. (2004) Water biedt kansen, *Rooilijn*, nummer 10, december 2004, pp. 504-508.
- Arnhemse waterpartners (2003a) *Waterplan Arnhem*, Arnhem: Arnhemse waterpartners.
- Arnhemse waterpartners (2003b) *Waterplan Arnhem: Bijlagenrapport*, Arnhem: Arnhemse waterpartners.
- Bryson, J.M. (1988) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J.M. (2000) Strategic planning and management for public and nonprofit organizations and communities in the United States, in: W. Salet, A. Faludi (eds) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby (1993) Policy planning and the design and use of forums, arenas, and courts, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 20, pp. 175-194.
- CIW [Commissie Integraal Waterbeheer] (2001) *Impulsen voor water: Kansen in verband met de waterketen, betere benutting vraagt om een sterke impuls!*, Werkgroep 3: Water in de stad, Den Haag: CIW.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21e eeuw: Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Commissie Waterbeheer 21e eeuw, Den Haag.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Dijk, J.M. van (2001) *Waterkansenkaarten: Inventarisatie en analyse van waterkansenkaarten in Nederland*, RIZA rapportnummer 2001.010, Lelystad: RIZA.
- Eijk, P.J. van (2003) *Vernieuwen mét Water: Een participatieve strategie voor de gebouwde omgeving*, proefschrift, Delft: Uitgeverij Eburon.
- Elshof, E.J. ten, M.J. Geltink, L.J. van der Meide, P.M. van Sluijs, N. Versteeg (2001) *Gemeenten Geven Water een Plaats*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Gemeente Arnhem (2006) website Gemeente Arnhem: www arnhem.nl, laatst bezocht op 6 februari 2006.
- Gemeente Haarlem, P.J. van Eijk (1999) *Startnotitie Waterplan Haarlem: Naar een integraal en duurzaam waterbeheer*, Haarlem: Gemeente Haarlem

- Gemeente Nijmegen (2001) *Waterplan Nijmegen: Nijmegen, stad aan de Waal*, Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Haarlem en Rijnland [Gemeente Haarlem en Hoogheemraadschap van Rijnland] (2004) *Integraal Waterplan Haarlem*, Haarlem: Gemeente Haarlem.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*, Basingstoke: Palgrave.
- Healey, P. (1997b) The revival of strategic spatial planning in Europe, in: P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham (eds) *Making Strategic Spatial Plans*, Londen: UCL Press.
- Healey, P. (1997c) An institutionalist approach to spatial planning, in: P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham (eds) *Making Strategic Spatial Plans*, Londen: UCL Press.
- Kaderrichtlijn Water (2006) Nederlandse website Europese Kaderrichtlijn Water: www.kaderrichtlijnwater.nl, laatst bezocht op 5 april 2006.
- Kaiser, E.J., D.R. Godschalk, F.S. Chapin Jr. (1995) *Urban Land Use Planning*, Fourth Edition, Chicago: University of Illinois Press.
- Leven met water (2006a) website van de stichting Leven met water: www.levenmetwater.nl, laatst bezocht op 6 juni 2006.
www.levenmetwater.nl/files/Stad_problemen.jpg
- Leven met water (2006b) website van de stichting Leven met water: www.levenmetwater.nl, laatst bezocht op 6 juni 2006.
www.levenmetwater.nl/files/Stad_oplossingen%20afkoppelen.jpg
- Miller, D., A. Holt-Jensen (1997) Bergen and Seattle: A tale of strategic planning in two cities, *European Planning Studies*, Vol. 5 Issue 2, pp. 195-205.
- Mitchell, R.K., B.R. Agle, D.J. Wood (1997) Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of Management Review*, Vol. 22 Number 4, pp. 853-886.
- MNP [Milieu en Natuurplanbureau] (2005) *Effecten van Klimaatverandering in Nederland*, Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Mors, C. (2003) Gemeentelijke waterplannen, in: M. Wolsink, M. Baumeister (eds) *Van Nijlpaard tot Maasbedding: Verscheidenheid en samenhang in de milieugeografie*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Parool, Het (2005) *Bedrijven en woningen kampen met wateroverlast; dagrecord voor Gilze-Rijen: 55 millimeter regen*, 12 september 2005, Binnenland, p. 5, Amsterdam: Het Parool.
- Provincie Groningen (2001) *Een leidraad voor gemeentelijke waterplannen*, Groningen: Provincie Groningen.

- Provincie Overijssel (2001) *Samen werken aan water: Aanbevelingen voor de ontwikkeling van een Gemeentelijk Waterplan*, Zwolle: Provincie Overijssel.
- Provincie Utrecht (2006) *Handreiking gemeentelijke waterplannen*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Rathenau Instituut (2000) *Het Blauwe Goud Verzilveren: Integraal waterbeheer en het belang van omdenken*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ravesteyn, N. van, D. Evers (2004) Water, in: N. van Ravesteyn, D. Evers, *Unseen Europe: A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Publishers, pp. 99-114.
- Rijnland (2006) website van het hoogheemraadschap van Rijnland: www.rijnland.net, laatst bezocht op 22 februari 2006.
- RIZA, Stowa [Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer] (2001) *Evaluatie Stedelijke/Gemeentelijke Waterplannen*, Lelystad: RIZA.
- Schwartz, M.J.C. (2004) *Water en Ruimtelijke Besluitvorming*, proefschrift, Groningen: Geo Pers.
- Schwartz, M.J.C., H. Voogd (2004) Safeguarding water interests in Dutch land use planning, in: G. Linden, H. Voogd (eds) *Environmental and Infrastructure Planning*, Groningen: Geo Press.
- SGBO [Onderzoeks- en Adviescentrum van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten] (2005) *Stand van Zaken Stedelijke Waterplannen, 0-meting*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Spit, T., P. Zoete (2002) *Gepland Nederland: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Staatsblad (2005) *Besluit vaststelling grenzen stroomgebieddistricten*, 304, Besluit van 18 mei 2005, houdende vaststelling van de onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebieddistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland (1986) *Atlas van Nederland*, deel 15: Water, Utrecht: Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland.
- Susskind, L., J. Cruikshank (1987) *Breaking the Impasse, Consensual approaches to resolving public disputes*, New York: Basic Books.
- Trouw (2005) *Overlast in zuiden door hevige regenval en onweer*, 12 september 2005, Nederland, p. 5, Amsterdam: PCM Uitgevers.
- V&W [Ministerie van Verkeer en Waterstaat] (1998) *Vierde Nota Waterhuishouding*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

- V&W [Ministerie van Verkeer en Waterstaat] (2000) *Anders omgaan met Water: Waterbeleid in de 21e eeuw*, Kabinetsstandpunt, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W [Ministerie van Verkeer en Waterstaat] (2005) *Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)*, Voorstel van wet (Voorontwerp), Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W, IPO, VNG, UvW [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overlegorgaan, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen] (2003) *Nationaal Bestuursakkoord Water*, Den Haag.
- Valk, D., P. Hofman (2004) Stedelijk waterbeheer als integraal beleid, *Rooilijn*, nummer 3, maart 2004, pp. 135-140.
- Ven, F.H.M. van de, S.P. Tjallingii, P. Baan, P.J. van Eijk, M. Rijsberman (2005) *Water in drievoud: Benaderingen voor stedelijke waterplannen*, Delft: Uitgeverij Eburon.
- VNG, UvW [Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen] (2004) *Handreiking stedelijk waterplan VNG en UvW*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- VROM-raad [Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer] (2002) *Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21ste eeuw*, Den Haag: Opmeer Drukkerij.
- Vitens (2006) website Waterbedrijf Vitens: www.vitens.nl, laatst bezocht op 6 februari 2006.
- Voogd, H. (2001) *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Waterservicepunt (2006) website Waterservicepunt Arnhem: www.waterservicepuntarnhem.nl, laatst bezocht op 6 februari 2006.

Interviews Arnhem

Projectleider, gemeente:

Ammers, H. van (16 januari 2006) senior beleidsadviseur water en bodem, Dienst Stadsbeheer, Gemeente Arnhem. Tijdens proces gemeentelijke projectleider van het Waterplan Arnhem [mondeling].

Andere actoren:

Engelenburg, J. van (7 maart 2006) senior adviseur grondstof, Waterbedrijf Vitens [schriftelijk].

Meijers, B. (10 maart 2006) adviseur water, Provincie Gelderland [telefonisch].

Riemersma, E. (28 februari 2006) projectleider integraal waterbeheer, Waterschap Rivierenland [telefonisch].

Interviews Haarlem

Projectleider, gemeente:

Föllmi, E. (18 januari 2006) medewerker beheer en beleid water, Dienst Beheer Openbare Ruimte, Gemeente Haarlem. Tijdens proces algemeen projectleider van het Integraal Waterplan Haarlem [mondeling].

Andere actor:

Baaren, A. van (3 maart 2006) projectleider Integraal Waterplan Haarlem voor het hoogheemraadschap, Afdeling Integrale Projecten, Hoogheemraadschap van Rijnland [telefonisch].

Bijlagen

Inhoudsopgave bijlagen

Bijlage 1	Formele verdeling van de taken in het waterbeheer	88
Bijlage 2	Taak, rol en verantwoordelijkheidsverdeling van het water in Arnhem ...	89
Bijlage 3	Inhoudsopgave Waterplan Arnhem	90
Bijlage 4	Inhoudsopgave Integraal Waterplan Haarlem	91

Bijlage 1 Formele verdeling van de taken in het waterbeheer

Bijlage 1a

Verdeling van de taken en verantwoordelijkheden voor het gehele watersysteem

<i>Actor</i>	<i>Taken</i>
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Beleid voor waterhuishouding Beleid voor zuivering van afval- en rioolwater
Ministerie van VROM	Beleid voor drinkwater Beleid voor riolering
Ministerie van LNV	Beleid voor natte natuur
Provincies	Beleid voor oppervlaktewater Beleid en beheer voor grondwater
Beheersdirecties Rijkswaterstaat	Beheer van hoofdwatersystemen
Waterschappen	Beheer van regionale watersystemen Zuivering van afval- en rioolwater
Gemeenten	Beheer van riolering
Waterleidingbedrijven	Winning, productie en distributie van drinkwater

Bron: Rathenau Instituut 2000.

Bijlage 1b

Verdeling van de taken en verantwoordelijkheden binnen het stedelijk watersysteem

	<i>Gemeente</i>	<i>Waterschap</i>	<i>Provincie</i>	<i>Waterleidingbedrijf</i>
Aanleg/demping watergangen (nieuw) stedelijk gebied	X	X/v/t		
Peilbeheer		X		
Onderhoud watergangen	X	X/t		
Grondwaterbeheer	X	X	v	X
Afkoppelen en eventuele infiltratie en behandeling regenwater	X	a/v	a/v	

Noot: X: bevoegd gezag; a: adviseren; t: toetsen of goedkeuren; v vergunning verlenen.

Bron: Valk en Hofman 2004.

Bijlage 2 Taak, rol en verantwoordelijkheidsverdeling van het water in Arnhem

Onderdeel van het watersysteem / de waterketen	Eigendom	Waterbeheerder (bevoegd gezag inzake vergunningen en ontheffingen)	Beheer en onderhoud
Oppervlaktewater Noord: <ul style="list-style-type: none"> • Watergangen, vijvers en sloten • Infiltratievijvers • Beken 	Waterschap Gemeente Waterschap of particulier	Waterschap (keur) Gemeente Waterschap (keur)	Waterschap (inclusief peilbeheer) Gemeente Waterschap of particulier
Oppervlaktewater Zuid: <ul style="list-style-type: none"> • Watergangen • Sloten • Immerlooplas • Moerasgebied Huissensdijk • Wielen / kolken Grote rivieren (Rijn en IJssel)	Waterschap Gemeente of particulier Gemeente Gemeente Gemeente of particulier Rijkswaterstaat	Waterschap (keur) Waterschap (WVO) Waterschap (WVO) Waterschap (WVO) Waterschap (WVO) Rijkswaterstaat	Waterschap (inclusief peilbeheer) Gemeente of particulier Gemeente Gemeente Gemeente of particulier Rijkswaterstaat
Beschoeiingen langs het oppervlaktewater: <ul style="list-style-type: none"> • Functioneel vanuit hydraulisch oogpunt (waarborgen afwatering) • Functioneel vanuit stabiliteit wegen en huizen • Overige beschoeiingen Duikers	Waterschap Gemeente of particulier Waterschap, gemeente of particulier Gemeente of particulier	Waterschap (keur) Waterschap (keur) Waterschap (keur) Waterschap (keur)	Waterschap Gemeente of particulier Waterschap, gemeente of particulier Gemeente of particulier voor constructie + waterschap hydraulisch
Overkluisde beken / beekriolen (alleen Arnhem-Noord) Infiltratievoorzieningen inclusief groen- en grijsgoten Fonteinen	Gemeente of particulier Gemeente of particulier Gemeente	Waterschap (keur) Waterschap (keur)	Gemeente of particulier voor constructie + waterschap hydraulisch Gemeente of particulier Gemeente of particulier
Riolering Dijken Drinkwaterlevering	Gemeente Gemeente of particulier Waterschap Vitens	Gemeente Waterschap (keur) Waterschap (keur) Vitens	Gemeente Gemeente of particulier voor huisaansluitingen Waterschap Vitens
Grondwateronttrekking: <ul style="list-style-type: none"> • Drinkwater • Proceswater • Anderszins Ontwatering, onder andere drainage	Vitens Bedrijf Particulier Eigenaar betreffende terrein	Provincie (vergunning) Provincie (vergunning) Provincie (vergunning) Eigenaar betreffende terrein	Vergunninghouder: Vitens Bedrijf Particulier Gemeente voor openbaar terrein + particulier voor eigen terrein

Noot: WVO: Wet Verontreiniging Oppervlaktewater.

Bron: Gemeente Arnhem 2003b.

Bijlage 3 Inhoudsopgave Waterplan Arnhem

- 1. Inleiding**
 - 1.1 Waterplan Arnhem
 - 1.2 Waarom een gezamenlijk waterplan?
 - 1.3 Doel van het Waterplan Arnhem
 - 1.4 Totstandkoming van het Waterplan Arnhem
 - 1.5 Het waterplan en de ruimtelijke inrichting van Arnhem
 - 1.6 Hoe nu verder?
 - 1.7 Leeswijzer

- 2. Visie: zicht op het water vanaf de Eusebiustoren**

- 3. Knelpunten**

- 4. Acties**
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Doelen en maatregelen Arnhem-Noord
 - 4.2.1 Doelen
 - 4.2.2 Maatregelen Arnhem-Noord
 - 4.3 Doelen en maatregelen Arnhem-Zuid
 - 4.3.1 Doelen
 - 4.3.2 Maatregelen Arnhem-Zuid
 - 4.4 Doelen uiterwaarden
 - 4.5 Gemeentebrede doelen en maatregelen
 - 4.5.1 Doelen
 - 4.5.2 Maatregelen gemeentebreed
 - 4.6 Doelen riolering
 - 4.6.1 Maatregelen riolering

- 5. Uitvoering en financiering**
 - 5.1 Financiering van de sprankelende projecten
 - 5.2 Regulier werk
 - 5.3 Een waterpanel en watercoördinator
 - 5.4 Intentieverklaring
 - 5.5 Evaluatie en monitoring

- 6. Literatuurlijst**

- 7. Verklarende woordenlijst**

Bijlage 4 Inhoudsopgave Integraal Waterplan Haarlem

- 1. Inleiding**
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Doel van het Integraal Waterplan
 - 1.3 Leeswijzer
- 2. Kader en taakstelling**
 - 2.1 Plangrenzen, planhorizon
 - 2.2 Actoren en verantwoordelijkheden
 - 2.3 Participatie en planvorming
 - 2.4 Status en werking van het Waterplan

ANALYSE

- 3. De stad en het water**
 - 3.1 Stedenbouwkundige opbouw
 - 3.2 Haarlems water in historisch perspectief
 - 3.3 Beschermd stads- en dorpsgezichten
 - 3.4 Toekomstige ontwikkelingen
 - 3.5 Stedenbouwkundige functies
 - 3.6 Stedenbouwkundige knelpunten en kansen voor water
- 4. Oppervlaktewater**
 - 4.1 Drie watertypen
 - 4.2 Water(bodem)kwaliteit
 - 4.3 Gebruik en beleving
 - 4.4 Beheer en onderhoud
 - 4.5 Haarlems en Rijnlands oppervlaktewaterbeleid
 - 4.6 Knelpunten en kansen
- 5. Grondwater**
 - 5.1 Bodemopbouw en maaiveldligging
 - 5.2 Grondwaterpeil en grondwateronttrekkingen
 - 5.3 Grondwaterkwaliteit
 - 5.4 Grondwaterbeheer
 - 5.5 Haarlems grondwaterbeleid
 - 5.6 Knelpunten en kansen
- 6. Waterketen**
 - 6.1 Drinkwater, hemelwater en afvalwater
 - 6.2 Beheer en onderhoud
 - 6.3 Haarlems en Rijnlands afvalwaterbeleid
 - 6.4 Knelpunten en kansen
- 7. Invloed van klimaatverandering op het Haarlems watersysteem en waterketen**
- 8. Rijks-, Europees- en regionaal waterbeleid**
 - 8.1 Nationaal en Europees beleid
 - 8.2 Regionaal beleid

VISIE

- 9. Hoofddoelstelling en uitgangspunten waterbeleid**
 - 9.1 Hoofddoelstelling

- 9.2 Uitgangspunten waterbeleid
- 10. Visie oppervlaktewater 2050**
 - 10.1 Waterhuishouding
 - 10.2 Waterkwaliteit
 - 10.3 Watergebruik
- 11. Visie grondwater 2050**
 - 11.1 In de stad
 - 11.2 In het buitengebied
- 12. Visie waterketen 2050**
 - 12.1 Hemelwater
 - 12.2 Afvalwater
 - 12.3 Drinkwater
- 13. Visie beheer, onderhoud en samenwerking 2050**
 - 13.1 Taken en verantwoordelijkheden
 - 13.2 Afstemming
 - 13.3 Water en ruimtelijke planvorming
 - 13.4 Communicatie met burgers
- 14. Doelstellingen en streefbeelden oppervlaktewater 2015**
 - 14.1 Waterhuishouding
 - 14.2 Waterkwaliteit
 - 14.3 Watergebruik
 - 14.4 Beheer en onderhoud
- 15. Doelstelling en streefbeeld grondwater 2015**
- 16. Doelstellingen en streefbeelden waterketen 2015**
 - 16.1 Hemelwater
 - 16.2 Afvalwater
 - 16.3 Drinkwater
- 17. Relatie met andere Haarlemse plannen**
 - 17.1 Algemene beleidsplannen
 - 17.2 Thematische beleidsplannen
 - 17.3 Ruimtelijke plannen
 - 17.4 Civieltechnische plannen en beheerplannen

UITVOERING

- 18. Van visie en doelstellingen naar uitvoering**
 - 18.1 Inleiding
 - 18.2 Taken en belangen van de gemeente en het hoogheemraadschap
 - 18.3 Kosten en baten waternetwerk
 - 18.4 Ruimte voor water
 - 18.5 Financiering waternetwerk
 - 18.6 Watertoets
 - 18.7 Organisatie
 - 18.8 Uitvoeringsprogramma
 - 18.9 Communicatie
 - 18.10 Monitoring en evaluatie
- 19. Uitvoeringsprogramma 2004-2006**
 - 19.1 Maatregelen
 - 19.2 Financiering
 - 19.3 Sturing en prioritering
- 20. Opgaven na 2006**

Samenvatting

In dit afstudeeronderzoek is de strategische waarde van waterplannen onderzocht. Het waterplan is één van de nieuwe planinstrumenten die de laatste jaren in het waterbeheer zijn geïntroduceerd en die inspelen op de veranderende wijze waarop met het water wordt omgegaan. Andere nieuwe planinstrumenten zijn onder andere de waterkansenkaart en de watertoets. Met behulp van een waterplan kunnen de beheerders van het stedelijk waterbeheer de verschillende problemen van het stedelijk waterbeheer aanpakken en tegelijkertijd inspelen op de vele veranderingen die op dit stedelijke waterbeheer afkomen. De problemen in het stedelijk waterbeheer zijn te verdelen in inhoudelijke en bestuurlijke problemen. Voorbeelden van inhoudelijke problemen waar het stedelijk waterbeheer mee te maken heeft zijn de wateroverlast, slechte kwaliteit van het stedelijk water en de verouderde riolering. De bestuurlijke problemen van het stedelijk waterbeheer betreffen zowel interne bestuurlijke problemen, oftewel de gebrekkige afstemming en samenwerking tussen de waterbeheerders onderling, als externe bestuurlijke problemen door de onvolledige afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd met deze problemen zijn er verschillende ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op het stedelijk waterbeheer. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan de klimaatverandering, bodemdaling en toenemende verstedelijking, maar ook aan nieuwe wetten en richtlijnen, zoals de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 is naar aanleiding van de hierboven besproken problematiek afgesproken dat alle gemeenten met een wateropgave voor de eerste helft van 2006 gezamenlijk met de waterschappen een waterplan zullen opstellen. Gemeenten met een wateropgave zijn gemeenten die op dit moment te maken hebben of in de toekomst te maken kunnen krijgen met wateroverlast, die veroorzaakt wordt doordat het stedelijk watersysteem niet op orde is. Om te zorgen dat het waterplan een oplossing kan vormen voor de problemen van het stedelijk waterbeheer wordt het planinstrument waterplan in de handreikingen van de diverse overheden als strategisch plan neergezet. Gezien de problemen in het stedelijk waterbeheer, die slechts op de lange termijn zijn op te lossen, is dit een logische keuze. De vraag is echter of de opgestelde waterplannen wel strategisch van aard zijn en als zodanig een oplossing kunnen vormen voor de problemen en de vele ontwikkelingen waar het stedelijk waterbeheer mee te maken heeft. Vandaar dat de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek is geformuleerd: 'Kan het waterplan als strategisch plan een oplossing vormen voor de inhoudelijke en bestuurlijke problemen waar het hedendaagse stedelijk waterbeheer mee te maken heeft?'

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden is er allereerst met behulp van enkele theorieën een theoretisch kader opgesteld. In dit theoretische kader, dat het tweede hoofdstuk van dit onderzoek vormt, is een onderscheid aangebracht tussen de inhoudelijke kenmerken van een strategisch plan en de procesmatige kenmerken van strategische planning. Om te kunnen bepalen of de inhoud van een waterplan strategisch is, is gebruik gemaakt van een brede definitie van het begrip strategische planning, dat oorspronkelijk afkomstig is uit de bedrijfskunde. Met name Bryson heeft een belangrijke rol gespeeld in het vertalen van

de bedrijfskundige definitie van strategische planning van de private naar de publieke sector. De in dit onderzoek gehanteerde definitie van strategische planning is dan ook van hem afkomstig: 'Strategic planning is a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why it does it' [strategische planning is een gedisciplineerde inspanning om fundamentele beslissingen en acties te genereren die vorm geven aan en een leidraad bieden voor wat een organisatie (of andere eenheid) is, wat ze doet en waarom ze dat doet] (Bryson 2000, p. 206).

Na de introductie van strategische planning is dieper ingegaan op de vijf inhoudelijke kenmerken van een strategisch plan, te weten de tijdshorizon, probleemanalyse, stakeholder identificatie, doelformulering en evaluatie. Het eerste kenmerk van een strategisch plan is de tijdshorizon. In principe is de basis van een strategisch plan gericht op de lange termijn. Hierbij is het voor de realisatie van het plan vaak van belang om deze langetermijnvisie te vertalen naar concrete maatregelen voor de korte termijn. Deze combinatie tussen het heden en de toekomst komt ook terug in het tweede kenmerk van strategische planning, de probleemanalyse. In een strategische probleemanalyse worden zowel de sterke en zwakke punten van het planningobject zelf geanalyseerd als de positieve en negatieve externe factoren. In deze analyse wordt de huidige toestand betrokken, maar ook diverse toekomstbeelden. In totaal wordt er dus gekeken naar interne eigenschappen, externe factoren en mogelijke ontwikkelingen in de toekomst. Hierdoor kan het waterplan als goede basis dienen voor het oplossen van de problematiek waar het hedendaagse stedelijk waterbeheer mee te maken heeft.

Het derde kenmerk van een strategisch plan is de stakeholder identificatie. Stakeholders zijn zowel binnen als buiten de organisatie te vinden. Hierbij is het van belang dat alle stakeholders bij het planningproces worden betrokken, zodat alle belangen worden vertegenwoordigd en er draagvlak wordt gecreëerd voor het plan. Het vierde punt van strategische planning wordt gevormd door de doelformulering, waarbij het voor strategische planning kenmerkend is dat er slechts een beperkt aantal doelen in het plan worden gesteld. Hierdoor worden de beperkte middelen over een klein aantal doelen verdeeld, waardoor deze doelen efficiënter en effectiever kunnen worden bereikt. Eventueel kunnen na het bereiken van deze eerste doelen, nieuwe doelen worden geformuleerd. Het laatste kenmerk van strategische planning is de evaluatie. Voor succesvolle strategische planning is het van belang dat het proces niet stopt bij het formuleren van de plannen. Aan de hand van monitoring kan tijdens en na de implementatie van de maatregelen de effectiviteit van het plan worden bepaald. Samen met de veranderingen in de omgeving dienen deze uitkomsten als input voor de evaluatie, op basis waarvan het plan eventueel kan worden bijgesteld. Uit alle kenmerken blijkt dat strategische planning een continu proces is.

Naast het strategische plan dat de uitkomst is van het planningproces, is ook het proces zelf een belangrijk onderdeel van strategische planning. Het sociale proces rondom de planvorming kan als apart doel van strategische planning worden beschouwd. Om dit deel van strategische planning verder uit te werken is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van het werk van Healey, dat verder is aangevuld met werk van Bryson en Crosby over het gebruik van forums, arena's en 'rechtbanken' (*forums, arenas and courts*). Met behulp van deze drie termen verdelen Bryson en Crosby het proces van probleemvinding tot beleidsimplementering in drieën. In ieder van deze drie delen van het planningproces vindt een bepaald gedeelte van het proces plaats. Zo worden in de forums de problemen gedefinieerd en in de arena's de oplossingen voor deze problemen geformuleerd. In de rechtbanken

worden de overgebleven problemen of nieuw gerezen meningsverschillen beslecht. Met name het onderscheid tussen de forums en arena's is voor strategische planning belangrijk, aangezien door dit onderscheid er in de eerste plaats naar consensus wordt gestreefd over wat de problemen zijn, wie de stakeholders zijn en hoe de rest van het planningproces er uit dient te zien. Vervolgens wordt bepaald wat de beste oplossingen voor de problemen zijn.

Een ander belangrijk element van het planningproces van strategische planning is het ontwikkelen en vergroten van de institutionele capaciteit. De institutionele capaciteit wordt gevormd door de algehele kwaliteit van de relationele verhoudingen in een gebied en bestaat uit het sociale, intellectuele en politieke kapitaal. Het sociale kapitaal wordt gevormd door de kwaliteit van alle sociale netwerken, het intellectuele kapitaal door alle kennis die binnen deze netwerken beschikbaar is en het politieke kapitaal door het probleemoplossend vermogen van de politiek. Het opbouwen van de institutionele capaciteit is van belang, omdat hiermee aan het noodzakelijke onderlinge vertrouwen tussen de actoren wordt gewerkt, een belangrijke voorwaarde voor het succes van (strategische) planning. Dit opbouwen van de institutionele capaciteit vindt plaats door de interactie tussen de verschillende actoren, bijvoorbeeld door samen te werken aan oplossingen, gezamenlijk onderzoek te doen of collectief het ontwikkelde beleid tegenover opposanten te verdedigen. Om te bepalen of de institutionele capaciteit van het stedelijk waterbeheer voldoende groot is, kan worden gekeken naar het effect van het beleid en naar minimaal zichtbare resultaten. Andere algemene kenmerken van een strategisch planningproces zijn dat het in beginsel een continu, open en eerlijk proces is.

Op basis van het theoretisch kader zijn vervolgens twee recente waterplannen geanalyseerd. In Hoofdstuk 3 is voor het Waterplan Arnhem uit 2003 nagegaan in hoeverre dit plan aan de beschreven kenmerken voldoet en in Hoofdstuk 4 is hetzelfde gedaan voor het Integraal Waterplan Haarlem uit 2004. Het in het derde hoofdstuk behandelde Waterplan Arnhem lijkt door de opbouw van het plan op het eerste gezicht aan de kenmerken van een strategisch plan te voldoen, maar na verdere analyse blijkt dit niet voor alle kenmerken zo te zijn. Zo heeft het Arnhemse waterplan wel een langetermijnvisie, maar is het maatregelenpakket voor de korte termijn slechts gedeeltelijk op deze beschreven toekomstvisie gebaseerd. Ook vertegenwoordigen de zeven actoren, die direct bij het planningproces betrokken zijn, niet alle belangen in het Arnhemse waterbeheer. De betrokken actoren, de gemeente, de waterschappen Rijn en IJssel, Rivierenland, en Vallei en Eem, Waterbedrijf Vitens, Provincie Gelderland en Rijkswaterstaat, representeren slechts de waterbelangen, waardoor bijvoorbeeld de belangen van de ruimtelijke ordening onvoldoende aandacht hebben gekregen. Hiernaast kan het aantal nagestreefde doelen niet als een beperkt aantal worden beschouwd en is de Arnhemse probleemanalyse niet volledig, doordat hierin weinig tot geen aandacht is voor externe invloeden – waaronder de klimaatverandering – op het Arnhemse watersysteem.

In tegenstelling tot het Waterplan Arnhem, kan het in Hoofdstuk 4 behandelde Integraal Waterplan Haarlem wel worden gezien als een strategisch plan. Zowel de inhoudelijke als procesmatige kenmerken van strategische planning zijn in het Haarlemse waterplan terug te vinden. De basis van het plan wordt gevormd door de langetermijnvisie, waarop doelstellingen en streefbeelden voor de middellange termijn en een maatregelenpakket voor de korte termijn zijn gebaseerd. Verder bevat de Haarlemse probleemanalyse alle elementen van een strategische probleemanalyse en is het aantal gestelde doelen als een beperkt aantal te beschouwen. Ook zijn bij het Haarlemse planningproces alle stakeholders

betrokken. Hoewel het Haarlemse planproces slechts twee hoofdrolspelers kent, de gemeente en het hoogheemraadschap van Rijnland, zijn deze twee actoren in het planningproces breed vertegenwoordigd, waardoor alle belangen worden behartigd. Naast deze verschillen zijn er ook enkele overeenkomsten tussen het Arnhemse en Haarlemse waterplan. Zo zijn beide waterplannen uitvoeringsgericht en is in beide waterplannen uitgebreid beschreven hoe de monitoring en evaluatie van het plan plaats zullen vinden.

Na deze twee analyserende hoofdstukken over de twee afzonderlijke waterplannen, zijn het Arnhemse en Haarlemse waterplan in Hoofdstuk 5 met elkaar vergeleken. Ook is er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de invloed van de context van het waterbeheer in beide steden op de procesmatige kenmerken en het verband tussen deze kenmerken en de inhoudelijke kenmerken van beide waterplannen. Uit de Hoofdstukken 3 en 4 blijkt dat de basis van beide waterplannen met elkaar overeen komt. In beide waterplanprocessen wordt er gewerkt met een projectgroep, die zich bezig houdt met de inhoud van het waterplan, en een stuurgroep, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor de planvorming. Een belangrijk verschil tussen het Waterplan Arnhem en het Integraal Waterplan Haarlem is de aanleiding voor het opstellen van het waterplan. In Arnhem worden slechts interne problemen in het stedelijk waterbeheer genoemd als redenen om te starten met een waterplanproces, terwijl in Haarlem naast deze interne problemen ook de externe afstemmingsproblemen als redenen worden genoemd voor het opstellen van het waterplan.

Dit verschil komt in het verdere verloop van beide processen terug. Zo is bijvoorbeeld de samenstelling van beide projectgroepen niet hetzelfde. In de Haarlemse projectgroep worden door de bredere samenstelling alle belangen in het stedelijk waterbeheer vertegenwoordigd, in tegenstelling tot de Arnhemse projectgroep, waarin alleen waterbeheerders zitting hebben. Tijdens het planningproces is er door deze bredere opzet van het Haarlemse waterplan in Haarlem meer institutionele capaciteit opgebouwd dan in Arnhem. Hoewel de relaties binnen het waterbeheer in beide steden zijn verbeterd en in aantal zijn toegenomen, zijn er in Haarlem meer interdisciplinaire relaties ontstaan. Verder blijkt dat in beide steden het intellectuele kapitaal van het waterbeheer is toegenomen. Het hierboven beschreven verschil tussen het Arnhemse en Haarlemse waterplan is ook in de inhoud van beide waterplannen terug te vinden. Het Waterplan Arnhem behandelt vrijwel uitsluitend de interne problemen van het stedelijk waterbeheer en heeft onvoldoende aandacht voor externe factoren. De Arnhemse probleemanalyse blijkt dan ook niet als strategisch te kunnen worden beschouwd, omdat de bedreigingen op het Arnhemse watersysteem in de analyse niet zijn meegenomen. In de Haarlemse probleemanalyse is daarentegen wel aandacht voor alle elementen van de strategische probleemanalyse. Een voorbeeld hiervan is de aandacht die wordt besteed aan beleidsplannen van andere overheden, zoals de KRW.

Alles bij elkaar kan worden geconcludeerd dat het Waterplan Arnhem zowel inhoudelijk als procesmatig veel meer intern is gericht dan het Integraal Waterplan Haarlem. Ook blijkt uit dit onderzoek dat in het Arnhemse waterplan niet alle kenmerken van strategische planning zijn terug te vinden en het plan dus niet als strategisch plan kan worden beschouwd. Het Haarlemse waterplan voldoet echter wel aan alle voorwaarden voor strategische planning. Hoewel er dus duidelijke verschillen zijn tussen beide waterplannen hebben zowel het Haarlemse als het Arnhemse waterplan tot positieve ontwikkelingen in het stedelijk waterbeheer van beide steden geleid. Beide waterplannen hebben gezorgd voor een compleet overzicht van het watersysteem in het stedelijk gebied – zowel waterstaatkundig als bestuurlijk-organisatorisch – en hebben inzicht gegeven in welke problemen zich waar voordoen. Voor waterplannen in het algemeen kan uit dit onderzoek worden

Samenvatting

afgeleid dat waterplannen een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de inhoudelijke en bestuurlijke problemen van het hedendaagse waterbeheer. Hierbij is het echter afhankelijk van de opzet van het planproces wat en in welke mate met een waterplan bereikt kan worden.