

Gemeenten in spagaat over plannen in en langs rivieren

Langs de grote rivieren in Nederland zijn grote ingrepen voorzien om het watersysteem op orde te houden. De Deltacommissie heeft, onder leiding van oud-minister Veerman, nieuwe maatregelen in het vooruitzicht gesteld om te kunnen omgaan met de verwachte (klimaat)uitdagingen. Het is wenselijk dat gemeenten daarop inspelen en de mogelijkheid grijpen ook eigen doelen te realiseren. De ingrepen leiden echter ook tot offers die ten koste kunnen gaan van bewoners en boeren. Gemeenten kunnen moeilijk omgaan met deze paradox. Dat komt door een combinatie van drie aspecten: de stroomgebiedsbenadering, de complexe regelgeving en cultuurverschillen.

In het rivierbeheer domineert sinds de jaren '90 een stroomgebiedsgerichte benadering, die duurzaam omgaan met rivieren mogelijk maakt. Deze benadering is ook Europees in diverse richtlijnen vastgelegd, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's. In de stroomgebiedsbenadering wordt het stroomgebied als één geheel beschouwd en worden mogelijke ingrepen op deze schaal beoordeeld. Maatregelen die niet op stroomgebiedschaal zijn afgewogen, kunnen tot ongewenste effecten in andere delen van het stroomgebied leiden.

Vanuit een bestuurlijk perspectief betekent deze benadering dat ook de besluitvorming op stroomgebiedschaal (of riviertschaal) plaatsvindt, maar pas tot overeenstemming over een pakket maatregelen leidt wanneer de belangrijkste actoren in het stroomgebied ermee instemmen. In de praktijk betekent dit bovenal overeenstemming tussen Rijk en provincies. Soms (bijvoorbeeld langs de Schelde) is zelfs (eerst) internationale overeenstemming nodig, in eerste instantie tussen nationale overheden.

De stroomgebiedsaanpak heeft voor gemeenten in het stroomgebied grote consequenties. Er zijn winnaars (daar waar géén maatregelen worden genomen) en verliezers (daar waar wél maatregelen worden genomen). Voor dit (vaak handjevol) lokale verliezers is het moeilijk deze besluitvorming om te keren. Wijziging van maatregelen vraagt immers om aanpassing van de overeenstemming op stroomgebiedsniveau en daarmee van de uitgangspunten waarmee de besluitvorming is gerealiseerd. Ook kennen lokale verliezers weinig bondgenoten: er is reeds overeenstemming bij nationale en provinciale overheden en in andere gemeenten worden juist géén maatregelen genomen. Zij staan niet te popelen om de onderhandelingen te heropenen.

De stroomgebiedsaanpak stelt de initiatiefnemers (vaak Rijk en/of provincies) voor de vraag hoe zij gemeenten erbij kunnen betrekken. Het aantal is groot, de initiële urgentie laag. Vertegenwoordiging via bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten lijkt logisch, maar wordt problematisch op het moment dat de maatregelen bekend worden. Kortom: de stroomgebiedsaanpak heeft specifieke bestuurlijke consequenties voor gemeenten: zij raken pas laat betrokken en ze kunnen gevangen raken in een bovenlokaal stroomgebiedsakkoord waar het lastig uitkomen is.

Complexiteit van de procedures

Maatregelen in het rivierbeheer vragen vrijwel altijd om een milieueffectrapportage, tegenwoordig onderscheiden naar planMER en/of besluitMER. Daarnaast is vrijwel het gehele Nederlandse rivierbed aangewezen als beschermd Europees Natura 2000-gebied, zodat ook altijd sprake is van een zogenoemde passende beoordeling op basis van de Natuurbeschermingswet. Dit betekent dat planvorming in het rivierbeheer (vrijwel) altijd de gecombineerde procedures van plan- en/of besluitMER met passende beoordeling volgt. Procedures die complex en risicovol zijn. Verder worden rivierprojecten vrijwel altijd gefinancierd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierdoor moeten de projecten ook voldoen aan de interne (financierings)spelregels van het ministerie, zoals vastgelegd in de SNIP (Spelregels Natte Infrastructuur Projecten) en het OEI (Onderzoek Economische effecten Infrastructuur). De SNIP- en OEI-regels vragen om diverse goedkeuringsmomenten met hun eigen eisen door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Verder wordt de realisatie van projecten steeds complexer. Om innovatie en kwaliteit te stimuleren, en kosten te beperken, doen steeds meer nieuwe vormen van aanbesteding en samenwerking tussen

private en publieke partijen hun intrede. Het Rijk stimuleert deze nieuwe samenwerkingsvormen en vraagt om een (steeds grotere) rol van de markt. Aanbestedingsprocedures gaan eerder in het planproces een rol spelen en interfereren in het besluitvormingsproces. Kortom, het volgen van planprocedures in het rivierbeheer is een complexe zaak en vraagt om specifieke procedurele kennis en inzichten. Op het goede moment de juiste dingen doen is niet eenvoudig en vraagt om specifieke kennis, die, zeker bij kleinere gemeenten, veelal niet voor handen is.

Ten slotte zijn er de niet te onderschatten cultuurverschillen in een stroomgebied. De belangrijkste spelers in een stroomgebied zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, waterschappen, provincie en gemeenten. Rijkswaterstaat is in het verleden 'een staat in de staat'¹⁾ genoemd, verwijzend naar het vaak eigenhandige, onbestuurbare, optreden van de organisatie. 'De koning in de regio', zoals Rijkswaterstaat zichzelf typeerde. Daarbij is de afstand tussen de ambtenaren in de regio en de politiek in Den Haag groot.

Hoe anders werken gemeenten met hun vaak kleine organisaties, integrale dienstverlening en korte lijnen tussen politiek, ambtenaren en bewoners in een duaal stelsel. Gemeenten voelen direct de stem van de bewoners. Daarnaast houden ze zich met vele beleidsvelden bezig, waardoor specifieke kennis lastig is te ontwikkelen. Deze cultuurverschillen leiden in eerste instantie tot een moeizame samenwerking. Zo is het voor medewerkers van Rijkswaterstaat lastig om te gaan met de 'onvoorspelbaarheid' van gemeenten als gevolg van de invloed van bewoners en de gemeenteraad. En is het voor hen moeilijk al in een vroeg stadium in plannen te anticiperen op lokale kwesties die er op stroomgebiedsniveau mogelijk 'nog niet toe doen'. De urgentie van problemen liggen voor beide groepen fundamenteel anders: gedeelde urgentie, noodzakelijk voor samenwerking, is dan ook lastig.

Hoe ermee omgaan?

Stroomgebiedsbrede besluitvorming leidt dus tot een moeizame positie voor een gemeente. Daarnaast ontberen de meeste gemeenten de kennis om in de complexe besluitvormingstrajecten de juiste weg te vinden. Ten slotte maken cultuurverschillen het lastig elkaar snel te vinden en makkelijk samen te werken. Het gevolg is dat gemeenten vaak worden overvallen

PvdA-Kamerlid Boelhouwer verklaarde bij de behandeling van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium in de Tweede Kamer, naar aanleiding van weerstand van gemeenten tegen het onderdeel 'ontpoldering': "De regeringspartijen hebben onvoldoende in de gaten hoe ze hier met vuur spelen. De verdieping van de Westerschelde is een heel complexe zaak. Met veel bestuurlijke inspanning is een overeenkomst tot stand gekomen met voor elk wat wils. Dat is de verdienste van het provinciebestuur in Zeeland en minister Veerman. Het kan nu niet zo zijn dat je in de allerallerlaatste fase één steen, namelijk de ontpoldering, er uittrekt. Dan dordert de overeenkomst in elkaar en zet je dat hele, zorgvuldige bestuurlijke proces bij de vuilnisbak."



Voorbeeld van complexiteit: het schema van procedures voor de IJsselsprong Zutphen, een plan voor rivierverruiming en gebiedsontwikkeling aan de IJssel.

door ongewelvallige plannen, wat leidt tot weerstand en frustratie. Toch zijn er voor gemeenten voldoende mogelijkheden^{2),3)}:

- Belangrijk voor gemeenten is dat zij een netwerk en antenne ontwikkelen in het rivierbeheer. Goed-om-te-weten-informatie is cruciaal om tijdig te kunnen anticiperen. Koepelorganisaties (zoals de VNR) kunnen een belangrijke rol spelen, maar bovenal zullen gemeenten dit individueel moeten ontwikkelen. Zowel ambtelijk als bestuurlijk;
- Door hun netwerk te versterken verbetert de positie van riviergemeenten in het gebied, naast provincie en Rijk. Een vroegtijdige coalitie met een eigen ambitie en agenda kan gemeenten een cruciale positie geven in het stroomgebiedsbrede akkoord;
- In aansluiting hierop is het vroegtijdig ontwikkelen van een eigen visie en

agenda voor het rivierengebied door een gemeente, en bijvoorkeur door een netwerk van gemeenten, wenselijk. Hierdoor positioneren ze zich vroegtijdig in het proces, kan gedeelde urgentie ontstaan en is vroegtijdige doelverbreding in stroomgebiedsprogramma's mogelijk. 'Geven en nemen' blijft cruciaal, zowel tussen gemeenten als in de stroomgebiedsbrede aanpak;

- Kennis en vaardigheden zijn de crux: gemeenten moeten ambtenaren en bestuurders in dienst hebben die de procesvaardigheden en antennes bezitten om deze rol in het stroomgebied te kunnen spelen. Gemeenten moeten structureel budget in hun begroting opnemen om deze kennis en vaardigheden te ontwikkelen en specialisten daar waar nodig snel te kunnen inhuren. Het omgaan met grote projecten in het rivier-

De IJssel bij Kampen.



engebied moet een voortgaand proces bij gemeenten zijn.

Het dilemma van gemeenten kan ook voor het Rijk problematisch zijn en levert veel weerstand op, inclusief de bijbehorende vertragingen. De hoogwatergeul Veessen-Wapenveld en de ontpoldering langs de Westerschelde zijn daarvan voorbeelden. Daarnaast is een verdere kwaliteitsimpuls van de rivierplannen mogelijk. Het Rijk kan dit stimuleren door:

- niet alleen vroegtijdig met vertegenwoordigers als de VNG te praten, maar alle gemeenten een plek aan tafel geven. Slimme participatievormen kunnen ook de inspanning hanteerbaar maken;
- de gemeenten er vanaf het begin bij te betrekken en ze door budget te reserveren in staat te stellen specialisten in te huren;
- door gemeentelijke en regionale visies op het rivierengebied in te bedden in de planvorming en daarmee de doelstellingen voor de planstudies te verbreden.

De noodzaak tot stroomgebiedsbrede consensus maakt dat lokale verliezers in het besluitvormingsproces klem komen te zitten. Het realiseren van eigen doelen en lokale mogelijkheden is uiterst lastig. De voortgaande druk op het rivierengebied als gevolg van het omgaan met klimaatverandering blijft dan ook eisen stellen aan gemeenten. Voor gemeenten zaak om antennes voor de waterwereld te ontwikkelen en actief te bouwen aan hun netwerk, zowel bij collega-gemeenten als bij Rijkswaterstaat, provincie en waterschappen. Ook voor het Rijk biedt dit mogelijkheden. Een verbeterde participatie van gemeenten kan een tot snellere planvorming leiden en een betere inbedding van de rivierplannen in de omgeving.

Geert Roovers (Oranjewoud)

Werkt aan promotie-onderzoek naar besluitvorming in het rivierbeheer.

NOTEN

- 1) De Volkskrant, 17 februari 1997. Rijkswaterstaat voert na 'cultuuromslag' flexibel beheer voor behoud van kustverdediging. De natuur krijgt meer ruimte langs de kust van Ameland.
- 2) De Bruijn H. en E. ten Heuvelhof (2007). Management in netwerken, over veranderen in een multi-actor-context.
- 3) Meijerink S. (1999). Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin. A case study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997. Kluwer Academic Publishers.
- 4) Oranjewoud (2008). PlanMER IJsselsprong, integrale gebiedsontwikkeling ten westen van Zutphen. Rapport 1907-172893.