

# REKENKAMERCOMMISSIE

DOELMATIGHEID ▪ DOELTREFFENDHEID ▪ RECHTMATIGHEID

---



## Waterbeheer in Woerden

*“De planning in het water”*

## 1. Analyse Waterbeheer

### Inleiding

De rekenkamercommissie heeft een analyse uitgevoerd naar het “blauw” van de openbare ruimte: het waterbeheer. Aanleidingen tot het maken van deze analyse zijn:

- Inwoners hebben eind 2006 de rekenkamercommissie verzocht zich over het onderwerp onderhoud openbare ruimte te buigen.
- Het onderwerp is vervolgens opgenomen in het Jaarplan 2007 van de rekenkamercommissie.
- Naar aanleiding van de wateroverlast in Woerden van juni en juli 2007 en diverse brieven van inwoners hierover, besloot de rekenkamercommissie te kijken naar het “blauw” van de openbare ruimte.
- Hierdoor kwam de rekenkamercommissie uit op het Waterplan Woerden. Een vooronderzoek toonde aan dat de uitvoering van veel maatregelen achterloopt op de oorspronkelijke planning.
- Bovendien is het onderwerp maatschappelijk relevant met het oog op de klimaatverandering.

De rekenkamercommissie wil de Raad en het college graag informeren over haar bevindingen.

### Waterplan Woerden en de onderzoeksvraag van de rekenkamercommissie

De basis voor deze rekenkamerbrief is het Waterplan “Zicht op water” 2006-2009 dat in 2006 door de gemeenteraad van Woerden is vastgesteld.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) schrijft voor dat gemeenten in 2006 een stedelijk waterplan opleveren. Heel Nederland staat voor een wateropgave die als gevolg van klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking om maatregelen vraagt. In dit waterplan moet beschreven zijn hoe de gemeente omgaat met de taakstellende afspraken, die in het NBW zijn gemaakt ten aanzien van veiligheid en wateroverlast. Voorbeelden hiervan zijn de projecten ‘aanpak grondwateroverlast’ en ‘aanpak water op straat’. Tenslotte is er de Europese Kaderrichtlijn Water. De Europese Unie wil de waterkwaliteit en de ecologische kwaliteit van het water verbeteren. Ook dit vraagt om maatregelen op het gebied van waterbeheer.

Het Waterplan Woerden is opgesteld met als doel het realiseren van een veerkrachtig en gezond watersysteem voor mens en natuur in de toekomst. Er is afdoende bescherming tegen het (hoog) water. Het Waterplan leidt tot een kwaliteitsimpuls aan de beleving en het beheer van het water in en om Woerden. Daarbij wil Woerden tevens komen tot een zo optimaal mogelijke afvalwaterketen. Het Waterplan bevat een visie en een maatregelenpakket. De visie geldt voor de middellange termijn (2015).

Het watersysteem in Woerden moet de klimaatverandering het hoofd kunnen bieden. Duurzaam, veilig en schoon zijn kernwoorden. In Woerden moeten hoog water en sterke regenval, maar ook lange periodes van droogte kunnen worden opgevangen. Daarnaast is oppervlaktewater van een goede kwaliteit van groot belang, evenals het beperken van de bodemdaling.<sup>1</sup>

Het Waterplan geeft concrete maatregelen voor de komende vier jaar. Het Waterplan is een dynamisch document dat moet worden herzien na afloop van de geplande maatregelen.<sup>2</sup> Herziening van het Waterplan is derhalve gepland in 2009.

In het Waterplan staat een lijst met 67 maatregelen opgesomd, waarvan de gemeente, het waterschap en het drinkwaterbedrijf er 25 “moeten” realiseren. Deze hebben een hoge prioriteit. Bij de uitvoering van 18 van die maatregelen moet de gemeente als trekker optreden. De overige 42 maatregelen hebben de status “zeer gewenst” of “gewenst”.

---

<sup>1</sup> Waterplan Woerden 2006 – 2009, deel 1, pag 11.

<sup>2</sup> Waterplan Woerden 2006 – 2009, deel 1, pag 19.

Na 1,5 jaar valt het op dat veel maatregelen uit de categorie “moet” al afgerond hadden moeten zijn, maar dat deze nog lopen, of zelfs nog opgestart moeten worden.

Daarom neemt de rekenkamercommissie de stand van zaken rond de uitvoering van deze maatregelen onder de loep. De analyse beoogt een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

*“Wat is de stand van zaken rond de uitvoering van de maatregelen, die staan opgesomd in het Waterplan 2006-2009?”*

Deze onderzoeksvraag is in de volgende deelvragen uitgewerkt:

1. Welke maatregelen zijn volgens de in juni 2006 vastgestelde planning wel of niet gerealiseerd en wat zijn de risico's van de vertraging?
2. Wat zijn de oorzaken voor het niet tijdig uitvoeren van de maatregelen?
3. Welke procedureel organisatorische maatregelen onderneemt de organisatie om verdere vertraging in de uitvoering te ondervangen?

### **Onderzoeksaanpak**

Voor deze analyse is het dossier Waterbeheer van de gemeente Woerden bestudeerd. Ook zijn enkele andere documenten bestudeerd voor dit feitenonderzoek, namelijk:

- Uitvoeringsprogramma Waterplan, jaarplan 2008.
- Verslag bestuurlijk overleg gemeente Woerden-HDSR d.d. 14 november 2007.
- Afdelingsplan 2008 van de afdeling Realisatie en Beheer.

Gesprekken hebben plaatsgevonden met het hoofd van de afdeling Realisatie en Beheer en de beleidsmedewerker water en riolering.

De analyse richt zich primair op waarborgen. Dit houdt in dat niet onderzocht is of het Waterplan Woerden de gewenste kwaliteit heeft, maar of de uitvoering hiervan geborgd is in de organisatie.

## **2. Welke maatregelen zijn volgens de in juni 2006 vastgestelde planning wel of niet gerealiseerd en wat zijn de risico's van de vertraging?**

Het waterplan bevat een inventarisatie van de huidige situatie, geeft knelpunten aan en legt relaties met ander beleid. Ook wordt ingegaan op de organisatie, de financiering van de uitvoering en de taakverdeling met andere partijen.

In november 2007 is het Jaarplan 2008 (uitvoeringsprogramma Waterplan 2008) aan de Raad voorgelegd. Dit jaarplan werd opgesteld om orde te scheppen in de uit te voeren projecten voor 2008. Het doel is te komen tot een realistisch uitvoerbaar werkprogramma voor het jaar 2008.<sup>3</sup> De rekenkamercommissie heeft het oorspronkelijke maatregelenprogramma vergeleken met het Jaarplan 2008. Hierbij constateert de rekenkamercommissie het volgende:

- Er is één omvangrijke maatregel aan het Waterplan toegevoegd (U.14): Opstellen en uitvoeren Europese Kaderrichtlijn Watermaatregelen.
- Er zijn drie maatregelen uit de categorie “moet” uitgevoerd (jaarplan 2008 nrs. U.9, U17 en U22.): Respectievelijk het verstevigen van paden en kaden, met name langs de Grecht ten noorden van de stad. Uitvoeren van een optimalisatiestudie waaronder monitoring van het feitelijk functioneren van de (afval)waterketen. Creëren van 0,5 fte. Watercoördinator, werven, selecteren en benoemen.
- Er zijn vijf maatregelen die inmiddels uitgevoerd hadden “moeten” zijn en nog moeten worden opgestart. Er zijn drie maatregelen die al uitgevoerd hadden “moeten” zijn, die nog lopen.
- Daarnaast hebben 13 maatregelen uit de categorieën “zeer gewenst” en “gewenst” vertraging opgelopen.

---

<sup>3</sup> Uitvoeringsprogramma waterplan Woerden, Jaarplan 2008, pag. 3.

Volgens de afdeling Realisatie en Beheer zijn de risico's van de vertraging van de 16 maatregelen klein. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de 16 vertraagde maatregelen en de risico's daarvan. Daarin is in de laatste kolom tevens opgenomen hoe de risico's van de vertraging volgens deze afdeling moeten worden gezien.

Dat de risico's klein zijn, heeft volgens de afdeling Realisatie en Beheer ook te maken met de activiteiten die andere partijen ontplooiën. Zo bestaat sinds een aantal jaren de Watertoets, een product van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Tegenwoordig moet voor elk plan dat ruimtelijke gevolgen heeft een waterparagraaf geschreven worden. Hiervoor is in de toets een checklist opgenomen. De toets loopt vooruit op de te treffen maatregelen door de gemeente. Woerden kan zich inhoudelijk in de toets vinden. Het enige nadeel/risico is dat de afstemming binnen de gemeente niet optimaal is, omdat er ten aanzien van deze acties geen inbedding in de organisatie heeft plaatsgevonden.

Daarnaast is in het bestuurlijk overleg tussen het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de gemeente de uitvoering van het plan ook aan de orde geweest. Geconstateerd werd dat er een goed planproces is geweest, maar dat de uitvoering stil had gelegen. Volgens het waterschap was de gemeente Woerden één van de weinige gemeenten binnen het hoogheemraadschap die al zo ver is.

### **3. Wat zijn de oorzaken voor het niet tijdig uitvoeren van de maatregelen?**

De rekenkamercommissie onderscheidt twee categorieën oorzaken: factoren die binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen en factoren die daarbuiten liggen.

Vertraging door factoren waar de gemeente zelf invloed op kan uitoefenen:

- De oorspronkelijke planning is ambitieus en wordt de organisatie beleefd als niet realistisch.
- De beleidsmedewerker water en riolering is ruim een half jaar later dan gepland in dienst gekomen.
- De projectgroep heeft niet voorzien dat de gemeente Woerden al in de planvorming capaciteit moest leveren voor de werkzaamheden die voortkomen uit de Europese Kaderrichtlijn Water. Er was ook geen rekening gehouden met de uitvoering van deze maatregelen. Er zijn bijvoorbeeld twee regionale werkgroepen waarin de gemeente participeert. Deelname hieraan gaat ten koste van de capaciteit die beschikbaar is voor de uitvoering van het Waterplan.
- Opstarten van nieuwe projecten, op andere beleidsterreinen, waar de afdeling Realisatie en Beheer capaciteit voor moet leveren.

Vertraging door factoren waar de gemeente zelf geen invloed op kan uitoefenen:

- De heftige buien van juni en juli 2007 kwamen er tussen door. Verbetermaatregelen, die de gemeente klaar had liggen, moesten versneld worden uitgevoerd. Dat deze eerder uitgevoerd werden dan gepland, kostte capaciteit.
- Vanuit de rijksoverheid kan nieuwe wetgeving afkomen, of worden nieuwe taken bij de gemeente neergelegd, die herijking van de prioriteiten wenselijk maakt.
- Vanaf november 2006 tot oktober 2007 heeft de beleidsmedewerker water en riolering niet fulltime kunnen werken wegens ziekte.

### **4. Welke procedureel organisatorische maatregelen onderneemt de organisatie om verdere vertraging in de uitvoering te ondervangen?**

De uitvoering van de maatregelen uit het Waterplan heeft vertraging opgelopen. In hoeverre is nu voldoende verzekerd dat de maatregelen niet opnieuw vertraagd zullen worden?

De projectgroep (inclusief waterschap) heeft de planning van het Waterplan aangepast voor de projecten die in 2008 een hoge prioriteit hebben (zie paragraaf 6). Voor deze maatregelen is de planning nu realistisch gemaakt; dit wil zeggen dat de organisatie hem kan dragen.

Uit het gesprek met de beleidsmedewerker is naar voren gekomen dat voor de overige maatregelen de oorspronkelijke planning wordt gehandhaafd, hoewel nu al bij de afdeling Realisatie en Beheer bekend is dat deze niet realistisch is. Voor elk volgend jaar gaat de projectgroep bepalen welke maatregelen dan de hoogste prioriteit hebben en voor deze maatregelen gaat hij de planning realistisch maken, rekening houdend met alle bovengenoemde factoren. De Raad zal dus jaarlijks geconfronteerd worden met een planning vanuit het verleden (vastgesteld in 2006), die niet gehaald gaat worden. Het is goed als de Raad dat nu al beseft.<sup>4</sup>

De rekenkamercommissie leidt hieruit af dat beleid en uitvoering nog steeds niet met elkaar in balans zijn gebracht en dat de Raad keer op keer met vertraging te maken zal krijgen. Er zijn nog weinig voorzieningen getroffen om beleid en uitvoering structureel beter op elkaar te laten aansluiten. Er is te weinig zicht op de jaarlijks te nemen maatregelen, in relatie tot de *totale* planperiode.

Het waterplan heeft 2015 als einddatum. Op dit moment wordt vooral prioriteit gegeven aan maatregelen, die het karakter hebben van 'beleid maken' en 'onderzoek uitvoeren'. De besluitvorming hierover staat gepland voor 2009/2010. Daarna wil Woerden een (externe) projectleider aanstellen, die de uitvoering van alle hieruit voortgekomen maatregelen gaat realiseren. Hiermee verwacht Woerden een inhaalslag in tijd te kunnen maken. De rekenkamercommissie heeft evenwel geen analyse aangetroffen waaruit blijkt dat dit ook realistisch is.

Tot slot staat in het afdelingsjaarplan van Realisatie en Beheer een aantal maatregelen opgesomd om de uitvoering door de organisatie verder te waarborgen. In de SWOT-analyse van de afdeling komt met name de kwetsbaarheid van de organisatie terug, bij het al dan niet tijdelijk wegvallen van een teamlid.

Citaat uit het afdelingsplan: "Naast dat dit een gegeven is bij een wat kleinere organisatie, wordt er op verschillende fronten aan deze kwetsbaarheid gewerkt, namelijk:

- Bevorderen goede sfeer en collegialiteit (o.a. door opleiding en cursussen), dit voorkomt (een deel van het) ziekteverzuim en "weglopen" van werknemers.
- Uitbreiden van capaciteit op het taakgebied. Er is een extra allround beleidsmedewerker geworven met kennis en ervaring op de taakvelden riool en water. Deze begint per 1 april 2008. Deze capaciteit zal met name op riolering worden ingezet maar is bij calamiteiten ook inzetbaar voor water.
- De informatie(voorziening) is toegankelijk voor alle collega's. Elektronische en fysieke dossiers hebben dezelfde indeling."

De rekenkamercommissie waardeert de initiatieven die opgenomen zijn in het Jaarplan van de afdeling Realisatie en Beheer, maar vraagt zich af of de getroffen maatregelen voldoende toereikend zijn om tot een realistische planning te komen, die marges kent om onvoorziene omstandigheden op te kunnen vangen, en waarbij de jaarplanning is afgestemd op de te bereiken doelen en te nemen maatregelen tot 2015.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie concludeert dat beleid en uitvoering niet op elkaar aansluiten. De gemeente maakt plannen, die niet binnen de door de betrokken partijen zelf vastgestelde termijn tot uitvoering gebracht (kunnen) worden. Of de plannen zijn te ambitieus, of de middelen, tijd en/of menskracht ontbreken om de plannen goed uit te voeren.

De Raad zal bij moeten dragen aan een realistisch beleids- en maatregelenpakket door kritische vragen te stellen als een maatregelenpakket aan haar wordt voorgelegd. Uitgangspunt bij deze beoordeling is dat een planning marges in zich moet dragen om onvoorziene omstandigheden op te vangen.

---

<sup>4</sup> Verslag gesprek met de beleidsmedewerker water en riolering, 10 januari 2008

De rekenkamercommissie vraagt zich af of de getroffen procedureel organisatorische maatregelen bij de afdeling Realisatie en Beheer voldoende toereikend zijn om het risico geheel af te dekken. Dit roept de vraag op of het de organisatie gaat lukken om de einddatum van 2015 voor de maatregelen die voortkomen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water te halen.

Daarom beveelt de rekenkamercommissie aan dat de afdeling Realisatie en Beheer de planning van het Waterplan opnieuw op realiteitsgehalte beoordeelt, in relatie tot de *totale* planperiode.

De beleidsambities en de maatregelen zullen, in overleg met de betrokken partijen, in overeenstemming met elkaar gebracht moeten worden. De rekenkamercommissie beveelt vervolgens aan om deze nieuwe planning voor te leggen aan de gemeenteraad, zodat de Raad zich een oordeel kan vormen over de prioriteitsstelling in relatie tot de totale planperiode.

**Tabel met gefaseerde maatregelen uitvoeringsprogramma waterplan**

		Risico	Relativering van risico, volgens de afdeling Realisatie en Beheer
	Oorspr. maatr.nr.		
<b>MAATREGELEN UIT WATERPLAN</b>			
U4 Toepassen risicokaart/ voorlichting	1d	In latere fase van planvorming worden de waternisico's bekend.	In het kader van de watertoets krijgen de aandachtspunten voor water in principe voldoende aandacht. Wat betreft voorlichting lopen al algemene communicatietrajecten.
U5 Onderzoek naar instellen waterfonds	1e	Indien bij de planvorming compensatie van water niet mogelijk blijkt, zal er geen algemene regeling zijn voor financiële compensatie.	In de praktijk zal watercompensatie vaak wel mogelijk zijn in Woerden. Eventueel kan op projectniveau financiële compensatie worden geregeld.
U10 Handreiking randvoorwaarden wateraangepast bouwen opstellen	1j	In een latere fase van planvorming worden de randvoorwaarden voor wateraangepast bouwen bekend.	In het kader van de watertoets krijgen de aandachtspunten voor water in principe voldoende aandacht. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de planvorming voor Waterrijk.
U15 Bedrijven bewust maken van de juiste kwaliteit water voor de juiste toepassing	2a	Bedrijven gebruiken te schoon water voor de toepassing bij bepaalde werkprocessen.	Deels zullen bedrijven op andere wijzen worden voorgelicht over de toepassing van water met een bepaalde kwaliteit voor werkprocessen.
U16 Aanpassen bouwverordening (t.b.v. diffuse bronnen)	2b	In latere fase van planvorming worden in principe de randvoorwaarden m.b.t. duurzaam bouwen bekend. Er zijn geen algemene randvoorwaarden.	Aan de hand van het grondcontract worden op projectniveau in principe de randvoorwaarden m.b.t. duurzaam bouwen toegepast.
U18 Onderzoek naar verdere organisatorische samenwerking (afval)waterketen	3b	Mogelijk efficiëntere samenwerking mogelijk.	Landelijk wordt hier al veel onderzoek naar gedaan. Conclusies mogelijk toepasbaar voor Woerden.
U23 Bouwers voorlichten over watereisen	5a	In een latere fase van planvorming worden de randvoorwaarden voor wateraangepast bouwen bekend.	In het kader van de watertoets krijgen de aandachtspunten voor water in principe voldoende aandacht.
U24 Inrichting van een waterloket (aanspreekpunt), voor de burger, bij de gemeente	5b	Burger moet mogelijk veel moeite doen voor beantwoording watervragen.	Veel informatie wel beschikbaar (bij verschillende instanties).
U27 Tertiaire watergangen in Woerden overdragen aan het waterschap.	lb	Geen. Mogelijk efficiënter onderhoud mogelijk.	Beheer en onderhoud is nu ook goed geregeld.
U28 Overleg over functiewijziging Hoogland van landbouw naar landerij	lc	Geen.	
U29 Honthorst: beleving singelwater vergroten	ld	Geen.	
U43 Visbeleid vastleggen in overleg met visverenigingen	IIla	Mogelijk kans op slechtere waterkwaliteit.	Er wordt op andere manieren gewerkt aan een betere waterkwaliteit.
U44 Omvormen naar 5 km natuurvriendelijke oevers	IIlb	Geen.	
U56 Onderzoek naar de invloed van de lozing van effluent op de drinkwaterwinning Kamerik,	IVa	Mogelijk schadelijke invloed van effluent op drinkwaterwinning.	In het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water wordt dit aandachtspunt in principe voldoende meegenomen.
U60 WATCH	Vb	Minder waterbewustwording bij leerlingen basisschool.	Op velerlei manieren kunnen kinderen later hun waterbewustwording vergroten.
U61 Cultuurhistorische waarde in bestemmingsplannen beschermen zodat het dempen van sloten voorkomen wordt	Vla	Kans op het dempen van sloten met cultuurhistorische waarde.	Cultuurhistorische waarden van een plangebied moeten in principe voldoende aandacht krijgen.