

Evaluatie watertoets 2010

Rapportage fase 1:
Recapitulatie en inventarisatie
relevante nieuwe ontwikkelingen



Evaluatie watertoets 2010

Rapportage fase 1: Recapitulatie en inventarisatie relevante nieuwe ontwikkelingen


november 2010

Interprovinciaal Overleg
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Unie van Waterschappen
Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Ministerie van Economie Landbouw & Innovatie
Rijkswaterstaat



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Evaluatieobject	7
1.3	Fasering	7
1.4	Onderzoeksopzet	8
1.5	Leeswijzer	9
2	Eerdere en parallelle evaluaties	11
2.1	Conclusies en aanbevelingen 2003	11
2.1.1	Doel en aanpak	11
2.1.2	Conclusies	11
2.1.3	Aanbevelingen evaluatie 2003	12
2.2	Conclusies en aanbevelingen 2006	12
2.2.1	Doel en aanpak	12
2.2.2	Conclusies	13
2.2.3	Aanbevelingen evaluatie 2006	17
2.3	Manifest Water en Ruimte	17
2.4	Analyse	18
3	Historische context	21
3.1	Advies tot een watertoets	21
3.2	Ontwikkeling van het instrument	22
3.3	Aanpassingen instrument sinds 2001	25
3.4	Analyse	25
4	Wetten, regels en afspraken	27
4.1	Juridische verankering van de watertoets (tot 2008)	27
4.2	Wet ruimtelijke ordening 2008	29
4.3	Waterwet 2009	31
4.4	Analyse	33
5	Beleidsmatige context	35
5.1	Kaders in 2001	35
5.2	Vigerend beleid	36
5.2.1	Nota Ruimte (2006)	36
5.2.2	Waterplannen van Rijk, provincies en waterschappen (2009)	37
5.2.3	Nationaal Waterplan (2009)	37
5.3	Overige (beleids)ontwikkelingen	38
5.3.1	Nederland in zicht	38
5.3.2	Adaptatieprogramma Ruimte en klimaat	38
5.3.3	Deltaprogramma	39
5.3.4	Digitalisering	39
5.3.5	Handreiking waterkwaliteit in ruimtelijke planprocessen	40
5.4	Analyse	40
6	Reflectie	41

	7 Conclusies en aanbevelingen	43
	7.1 Conclusies	43
	7.2 Hoofdconclusie	44
	7.3 Aanbevelingen	45
	8 Literatuurlijst	47
	9 Colofon	49

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In het Nationaal Waterplan geeft het rijk aan de werking van de watertoets conform de afspraak in het nbw-actueel te evalueren, onder andere op het aspect van ruimtelijke doorwerking en van de werking van de watertoets bij locatiekeuzen. Het rijk wil bevorderen dat in het watertoetsproces meer aandacht komt voor klimaatverandering, waterveiligheid, watertekort en waterkwaliteit en ziet een belangrijke rol voor het watertoetsproces op provinciaal niveau. Het rijk zal daarbij de kennis over de meest effectvolle werking van de watertoets vergroten. In dat kader wordt deze evaluatie uitgevoerd.

1.2 Evaluatieobject

Het onderwerp van evaluatie is de watertoets. De watertoets is als instrument als eerst beschreven in de Bestuurlijke Notitie watertoets uit 2001. De doelstelling van het instrument is in dit stuk verwoord en sindsdien niet gewijzigd:

“Waarborgen dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten”

De watertoets is meer bedoeld als procesinstrument dan als een echte toets. Dit procesmatige karakter maakt dat de watertoets uiteenlopende verschijningsvormen kent.

In deze studie zijn alle activiteiten die ondernomen worden om bovenstaande doelstelling te verwezenlijken object van evaluatie. Zowel de activiteiten die door waterbeheerders zelf als watertoets worden geduid als activiteiten die feitelijk gericht zijn op het verankeren van waterhuishoudkundige doelstellingen in relevante ruimtelijke plannen worden in deze evaluatie in beschouwing genomen.

1.3 Fasering

De evaluatie van de watertoets wordt uitgevoerd door de Landelijke Werkgroep Watertoets. In de Landelijke Werkgroep Watertoets zijn vertegenwoordigd: De ministeries van V&W, VROM en LNV, het IPO, de UvW en de VNG. De Landelijke Werkgroep Watertoets heeft gekozen voor een wat andere aanpak dan de evaluatie van 2006. In diverse (wetenschappelijke) documenten over evalueren is geconstateerd, dat de efficiency en de bruikbaarheid van beleidsevaluaties voor ruimtelijk beleid en bestuur aanzienlijk kunnen worden vergroot (Berenschot 2009, Hoppe 2004, RPD 2002). In deze documenten worden vernieuwende perspectieven op evaluatie en verantwoording geschetst, die uitgaan van samenwerking en wederzijds leren. Gekozen is voor een aanpak volgens het principe ‘evalueren om te leren’.

De Landelijke Werkgroep Watertoets heeft een evaluatieprogramma opgesteld bestaande uit drie fasen.

- In fase 1 worden de resultaten van eerdere evaluaties beschouwd en worden relevante ontwikkelingen in kaart gebracht. Aan het eind van fase 1 wordt een go / no go beslissing voor fase 2 genomen.

- In fase 2 wordt een praktijkverkenning naar de actuele toepassing van de watertoets uitgevoerd.
- In fase 3 wordt een visie en een actieprogramma opgesteld. Met dit actieprogramma is geborgd dat de resultaten van de evaluatie indien nodig doorwerken naar beleid en praktijk.

De beoogde resultaten van fase 1 zijn:

Resultaat	Hoofdstuk
• Een duidelijke en gedragen afbakening van het object van evaluatie	paragraaf 1.2
• Een recapitulatie van de conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie watertoets 2006	zie hoofdstuk 2
• Inzicht in de vervolgstappen die zijn ondernomen naar aanleiding van de evaluatie in 2006	zie hoofdstuk 2
• Een beschrijving van actueel beleid en regelgeving die van invloed is op de watertoets	zie hoofdstuk 3 en 4
• Een advies over de te nemen vervolgstappen	zie projectplan fase 2

De Landelijke Werkgroep Watertoets heeft Grontmij gevraagd om de werkzaamheden in fase 1 uit te voeren en te adviseren over de verdere invulling van de evaluatie. De resultaten en conclusies van fase 1 zijn weergegeven in dit rapport. Mede op basis van de bevindingen in dit rapport is het plan van aanpak voor fase 2 opgesteld.

1.4 Onderzoeksopzet

Om te komen tot bovenstaand resultaat is een bureaustudie uitgevoerd. Eerst is gekeken naar de onderzoeksvragen, de aanpak en de conclusies van de evaluaties van 2003 en 2006.

Door uitvoering van een literatuuronderzoek zijn vervolgens de historische context, de wettelijke context en de beleidsmatige context verkend:

- Bij het onderzoek naar de historische context is onderzocht wat de oorspronkelijke bedoeling was met de inzet van het instrument watertoets, hoe het instrument vorm heeft gekregen en de manier waarop het in de praktijk is ingezet.
- Voor de wettelijke context is gekeken naar de manier waarop de watertoets wettelijk is verankerd en welke veranderingen er zijn opgetreden in de wettelijke context sinds de invoering van de watertoets.
- Tenslotte is onderzocht welke beleidsdocumenten er de afgelopen jaren zijn verschenen die inhoudelijk raken aan het domein water en ruimte. De watertoets is een instrument waarmee ruimtelijke waterhuishoudkundige doelstellingen in de ruimtelijke ordeningsprocessen worden verankerd. Vanuit het beleid worden de aandachtspunten in dit proces scherpgesteld.

Voor een beter begrip van de historische context is gesproken met de heer Tielrooij en de heer de Graeff. De heer Tielrooij was voorzitter van de commissie waterbeheer 21^e eeuw (commissie WB21) die in 2000 adviseerde een watertoets in te voeren. De heer de Graeff was van 1999 tot 2003 voorzitter van de Unie van Waterschappen. In die rol was hij mede-ondertekenaar van de Startovereenkomst Waterbeheer 21^e eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water. Daarnaast is in het kader van afstemming met andere programma's gesproken met de heer Elshof en de heer Arbouw. De heer Elshof werkt aan

het Programma Water en Ruimte van de Unie van Waterschappen en de heer Arbouw aan het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering.

De resultaten van de studie zijn voorgelegd aan een klankbordgroep en vervolgens in dit rapport vastgelegd. Dit rapport vormt de basis voor het plan van aanpak fase 2.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de evaluaties van de watertoets die in 2003 en 2006 zijn uitgevoerd besproken en wordt ingegaan op gerelateerde evaluaties.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan in op de context waarin de watertoets wordt uitgevoerd. Achtereenvolgens worden de historische context (hoe heeft de watertoets zich ontwikkeld), de wettelijke context (wat is de wettelijke basis voor de watertoets) en de beleidsmatige context (welk beleid heeft een relatie met de watertoets) behandeld.

De hoofdstukken 2 t/m 5 bestaan steeds uit een informatief deel en een beschouwing op de gepresenteerde feiten. Hoofdstuk 6 geeft een weerslag van de discussie in een klankbordbijeenkomst, die gehouden is naar aanleiding van de eerste bevindingen. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies uit fase 1 opgenomen.



2 EERDERE EN PARALLELE EVALUATIES

De evaluatie watertoets 2010 is niet de eerste evaluatie van de watertoets. Ook is het niet de enige evaluerende studie op gebied van water en ruimtelijke ordening. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de eerdere evaluaties weergegeven en wordt de relatie met het programma Water en Ruimte van de Unie van Waterschappen besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte analyse.

2.1 Conclusies en aanbevelingen 2003

2.1.1 Doel en aanpak

In 2003 verscheen de evaluatie 'De watertoets leeft!' [Projectgroep Watertoets, 2003a], Aangezien de watertoets pas net werd toegepast, en ruimtelijke processen vaak jaren in beslag nemen, richtte de evaluatie van 2003 zich met name op de implementatie van de watertoets. Het was nog te vroeg om de daadwerkelijke effecten van de watertoets op de ruimtelijke plannen te meten. De evaluatie richtte zich op de bekendheid van de doelgroep met het instrument watertoets en de toenmalige praktijk van toepassing.

Gekozen is te starten met een documentenanalyse gevolgd door en telefonische enquête. Hiermee zijn feiten verzameld over de bekendheid met de watertoets, de wijze waarop partijen hun rol invullen en ervaringen met de toepassing van de watertoets. Met workshops en diepte-interviews met specifieke doelgroepen is het hoe en waarom achter de ervaringen met de watertoets onderzocht.

2.1.2 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit de evaluatie van 2003 zijn:

Thema	Conclusie
Bekendheid	De bekendheid met de watertoets is groot, het begrip 'watertoets' leeft en heeft voor de partijen een overwegend positieve lading. Alle doelgroepen zijn bezig de watertoets op de rails te zetten, de één is daarin verder dan de ander.
Aanpak	De watertoets is weliswaar bekend, maar wordt beperkt geïnterpreteerd en uitgevoerd als een samenhangend proces zoals beoogd in de Bestuurlijke Notitie Watertoets.
Vroege betrokkenheid	Met name de eerste fasen (de initiatiefase en de ontwikkel- en adviesfase) die met de watertoets zijn toegevoegd aan het planproces komen op dit moment beperkt uit de verf.
Toepassingsbereik	Over de toepassing van de watertoets bij plannen als ontgrondingsplannen, reconstructie en landinrichting is weinig concrete informatie boven water gekomen.
Locatiekeuzen	De watertoets manifesteert zich op dit moment vooral bij inrichtingsplannen. Het betrekken van de waterbeheerder bij locatiekeuzen gebeurt nog nauwelijks.
Beoordeling	Een strikte inhoudelijke en/of procedurele beoordeling op toepassing van de watertoets en het hieraan verbinden van consequenties in de vorm van het onthouden van goedkeuring,

	vindt nog weinig plaats. Als redenen hiervoor worden genoemd het ontbreken van enerzijds een wettelijke verankering en anderzijds het nog niet volledig doorvertaald zijn van de procedurele en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders.
Mitigatie/ compensatie	Mitigatie en compensatie worden als lastige punten ervaren en in de praktijk blijkt dat hieraan dan ook weinig concreet invulling wordt gegeven.
m.e.r.	De problematiek van afstemming tussen m.e.r. en watertoets wordt vooral ervaren bij tracé/m.e.r.-plannen.

Gemeenten geven aan dat *'water bij de locatiekeuze domweg geen rol heeft gespeeld'*. Als oorzaken van de beperkte toepassing van de watertoets op locatiekeuzen worden genoemd:

- Gemeenten hebben geen alternatieve locaties beschikbaar;
- Water is niet onderscheidend bij een keuze uit alternatieve locaties
- De procedures waarin locatiekeuzen aan de orde zijn spelen zich voor een belangrijk deel af in de niet-wettelijke planvoorbereidingen zoals ontwikkelingsvisies en structuurvisies. Deze leiden echter vaak wel tot raadsbesluiten die doorwerken in plannen in de zin van de WRO.

2.1.3 Aanbevelingen evaluatie 2003

Op basis van de conclusies zijn aanbevelingen opgesteld. Met betrekking tot de kaders werd aanbevolen om vast te houden aan de kaders uit de Bestuurlijke Notitie en om een nieuwe handreiking op te stellen. De handreiking zou zich met name moeten toespitsen op bestemmingsplannen en tracé/m.e.r.-plannen omdat dit de meest voorkomende procedures blijken te zijn.

Met betrekking tot locatiekeuzen werd aanbevolen meer helderheid te scheppen over de positie van niet wettelijke plannen waarin de locatiekeuzen vaak worden voorbereid. Ook moet er aandacht worden besteed aan een actiever relatiemanagement tussen initiatiefnemers en waterbeheerders. Aan gemeenten en waterschappen wordt aanbevolen in gemeentelijke waterplannen meer aandacht te besteden aan de ruimtelijke waterstructuur.

De planbeoordelaars (vaak provincies) hebben nog onvoldoende grondslag ervaren voor het onthouden van goedkeuring aan een plan op basis van de watertoets. De wettelijke verankering van de watertoets was in 2003 in voorbereiding. Aanbevolen wordt deze grondslag voor toetsing te verduidelijken.

2.2 Conclusies en aanbevelingen 2006

2.2.1 Doel en aanpak

In het Nationaal Bestuursakkoord Water van 2003 is afgesproken de watertoets in 2006 te evalueren. De evaluatie is opgepakt door de Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets en het LBOW cluster Monitoring, Rapportage en Evaluatie. Dit heeft geresulteerd in het rapport *'Watertoetsproces op weg naar bestemming'* [landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006].

De evaluatie 2006 had twee doelen. Het eerste doel is het afleggen van verantwoording over de effectiviteit van de watertoets. De vraag hierbij was: is de doelstelling van de watertoets bereikt en is dat resultaat ook te danken aan de watertoets? Het tweede doel was leren, het zoeken van verklaringen voor de mate van effectiviteit van de watertoets.

Als doelstelling voor de watertoets is in de evaluatie gekeken naar de doelstelling zoals deze in de Bestuurlijke Notitie Watertoets uit oktober 2001 is geformuleerd:

Waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.

De evaluatie 2006 is gericht op de watertoets bij het maken van ruimtelijke plannen en niet bij het uitvoeren van die plannen. Dit is conform de doelstelling van de watertoets. In de evaluatie wordt aangegeven dat het nog te vroeg was om het traject van plan naar uitvoering te kunnen evalueren.

De kwantitatieve analyse had betrekking op bestemmingsplannen, streekplannen, intergemeentelijke of regionale structuurplannen, tracéwetprocedures en reconstructieplannen. De kwalitatieve methoden waren er vooral op gericht te **verklaren** hoe effectief de watertoets is, de kwantitatieve methoden waren er voornamelijk op gericht te **verantwoorden** hoe effectief het instrument is.

2.2.2 Conclusies

De evaluatie is uitgevoerd met een combinatie van:

- kwalitatieve telefonische interviews van watertoetscoördinatoren
- casestudies
- kwantitatieve documentenanalyse gekoppeld aan een enquête.

De evaluatie heeft geleid tot 5 hoofdconclusies:

Thema	Conclusie
Proces en organisatie	Vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen is de kracht van de watertoets. Dit gaat goed, maar het kan nog beter.
Effectiviteit	De watertoets is behoorlijk effectief op inrichtingsniveau, maar sorteert bij locatiekeuzen vaak nog onvoldoende effect.
Juridische borging, financiering en compensatie	Wateraspecten worden in bestemmingsplannen nauwelijks juridisch geborgd. Ook ontbreekt aandacht voor financiering en compensatie in plannen.
Wateradvies	De wateradviezen van de waterbeheerders aan de initiatiefnemers zijn vaak onvoldoende, maar dat hoeft niet problematisch te zijn.
Waterparagraaf	De waterparagraaf besteedt aandacht aan wateraspecten, maar initiatiefnemers motiveren vaak onvoldoende hoe ze in hun plan rekening met water houden.

Hieronder wordt ingegaan op de onderbouwing van de vijf hoofdconclusies. Opvallende uitspraken zijn hierbij in tekstvakken weergegeven.

Proces en organisatie

Met betrekking tot het moment waarop waterbeheerders betrokken zijn bij gemeentelijke plannen wordt in de evaluatie gesteld dat dat meestal is als het ruimtelijk plan al in ontwikkeling is. Dat lijken waterschappen niet als hinderlijk te beschouwen:

Gemeenten en waterschappen praten graag over concrete zaken. Ze vinden dat het eerste overleg over wateraspecten uitstekend gevoerd kan worden aan de hand van het eerste concept van een plan.

[Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 13]

De organisatie rond de watertoets is vooral gericht op bestemmingsplannen en artikel 19 procedures:

Bij deze plansoorten zitten verreweg de grootste aantallen en daarom wordt hier de meeste tijd aan besteed. Plannen op hogere schaalniveaus komen minder vaak voor.

[Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 15]

Dit sluit aan bij de constatering in de evaluatie uit 2003 en de aanbeveling de handreiking vooral op deze plannen te richten. Wel wordt de watertoets vrij flexibel ingezet:

De betrokkenen bepalen zelf hoe zwaar ze het watertoetsproces vormgeven, afhankelijk van de noodzaak daarvan. In de praktijk fungeert de watertoets hierdoor efficiënt en pragmatisch; zij leidt zelden tot vertraging.

[Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 5]

In de evaluatie 2003 werd ook aanbevolen om in te zetten op relatiebeheer. Uit de evaluatie 2006 blijkt dat de aanbeveling goed is opgepakt:

De meeste interactie over de watertoets bestaat tussen gemeenten en waterschappen. Zij hebben hun relatiebeheer versterkt, onder andere door structureel ambtelijk en bestuurlijk contact. Er zijn adequaat functionerende netwerken ontstaan, gebaseerd op goede persoonlijke contacten met een informeel karakter.

[Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 5]

Meestal maken waterbeheerders geen gebruik van inspraak, bezwaar en beroep. Ze vinden de belangen hiertoe vaak niet zwaar genoeg wegen. De waterbeheerders noemen niet als oorzaak dat verhoudingen niet in waagschaal worden gesteld of dat procedures niet bekend zijn. De beoordelaar, vaak de provincie, maakt wel vaak nog opmerkingen die worden verwerkt.

Effectiviteit

Veel waterbeheerders en bijna alle initiatiefnemers in het kwantitatieve onderzoek vinden dat het waterbelang -op basis van het wateradvies- evenwichtig is meegenomen in de belangafweging. Dit geldt echter vooral voor het inrichtingsniveau en veel minder voor locatiekeuzen.

In bijna de helft van de gevallen heeft de watertoets niet voldoende invloed gehad op de locatiekeuze, vinden zowel waterbeheerders als initiatiefnemers.
[Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 17]

In de evaluatie komen verschillende verklaringen naar voren voor de beperkte invloed op locatiekeuzen. De complexiteit van de locatiekeuze is een bepalende factor. De processen duren lang en verschillende sectorale belangen strijden om voorrang. De waterbeheerders weten zich in dit proces vaak niet dominant te positioneren. Daarbij spelen persoonlijke kwaliteiten een grote rol. Daarbij menen veel (in concrete maatregelen denkende) waterbeheerders dat nadelen van een locatiekeuze op inrichtingsniveau gemitigeerd kunnen worden. Voor gemeenten zonder veel waterambities blijkt wettelijke verankering een goede stok achter de deur om de watertoets toe te passen. Als gemeenten zelf waterambities hebben speelt dit veel minder een rol.

Juridische borging, financiering en compensatie

De analyse richt zich met betrekking tot de juridische borging op de mate waarin wateraspecten doorwerken in de juridisch bindende delen van het bestemmingsplan: de plankaart en de voorschriften. In bestemmingsplannen is de waterparagraaf een onderdeel van de toelichting. De evaluatie stelt:

Voor een goede juridische borging moeten de wateraspecten worden doorvertaald naar de plankaart en de planvoorschriften.
[Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p 21]

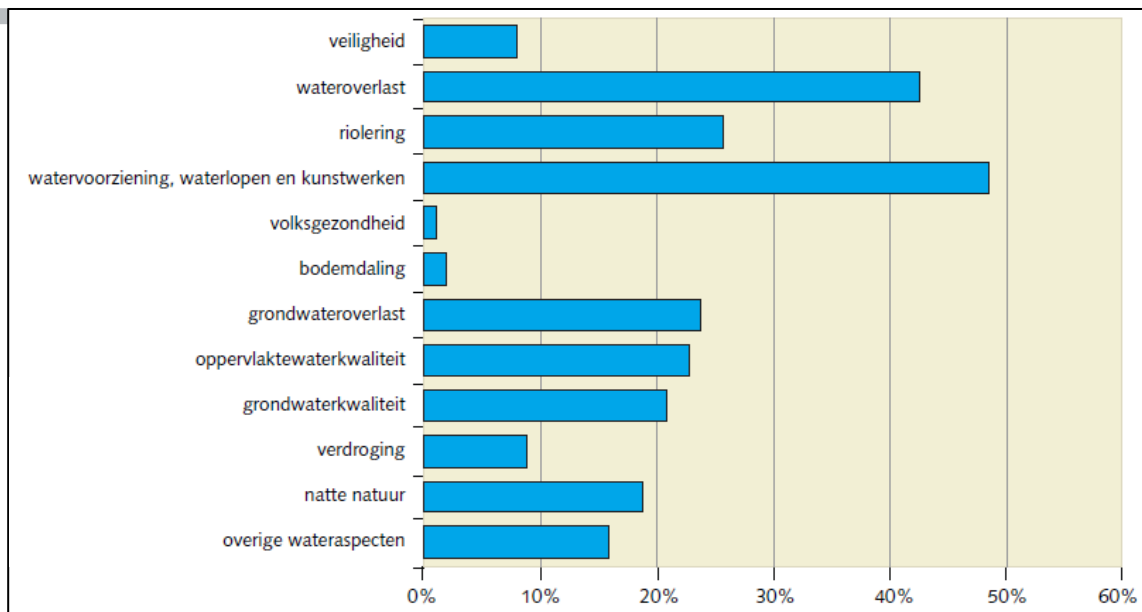
Dit is in de praktijk haast nooit het geval.

Slechts sporadisch wordt in het bestemmingsplan aangegeven hoe watermaatregelen worden gefinancierd. Als negatieve effecten op het watersysteem niet kunnen worden voorkomen, is compensatie aan de orde. Compensatie is onderbelicht in plannen en adviezen. Waterschappen en gemeenten vinden dat compensatie idealiter wordt geregeld met bestuurlijke afspraken.

Wateradvies

De evaluatie heeft onderzocht in welk deel van de gevallen een wateradvies door de waterbeheerder is opgesteld, welke onderwerpen hierin aan bod komen en in welke mate de adviezen duidelijk gemotiveerd zijn.

Formele wateradviezen worden niet altijd opgesteld. Bij 43% van de plannen kon het wateradvies niet worden herleid uit plan of plandossier. De waterbeheerders geven aan bij 77% van de plannen een advies te geven, de initiatiefnemers geven aan bij 41% van de plannen een advies te ontvangen. Onderstaande figuur uit de evaluatie geeft de reikwijdte van het wateradvies (betreft 101 wateradviezen uit kwantitatieve analyse).



De motivering van adviezen in het wateradvies wordt in de documentenanalyse beoordeeld als slecht tot matig. Hierbij is gekeken naar de mate waarin duidelijk wordt gemaakt waarom aandacht is voor een bepaald wateraspect en de mate waarin criteria worden genoemd voor de waterhuishoudkundige aspecten. De initiatiefnemers beoordelen de adviezen echter over het algemeen wel als voldoende.

De evaluatie bevestigt niet dat een goed wateradvies per se noodzakelijk is om tot een goed resultaat te komen in het watertoetsproces. De evaluatie stelt:

Het formele wateradvies, in combinatie met het verplichte art. 10 Bro overleg, is waarschijnlijk vooral van belang als vangnet. Als het watertoetsproces in de informele fasen onbevredigend is verlopen zal de waterbeheerder zijn punten in het wateradvies goed naar voren brengen. [Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 26]

Waterparagraaf

Het overgrote deel van de onderzochte plannen bevat een herkenbare waterparagraaf (84%). Hierin wordt niet altijd ingegaan op alle wateraspecten, de wijze waarop overleg is gevoerd en de inhoudelijke inbreng van de waterbeheerder. Toch zijn zowel initiatiefnemer als waterbeheerder behoorlijk tevreden over de mate waarin waterhuishoudkundige doelstellingen in de plannen wordt gemotiveerd. In de waterparagraaf wordt ingegaan op de voor dat plan relevante wateraspecten. Volgens de waterbeheerders worden er geen wateraspecten stelselmatig onderbelicht.

Een slechte waterparagraaf in een ruimtelijk plan betekent dus niet perse dat de watertoets geen goed resultaat heeft gehad. Water kan volgens betrokkenen in het watertoetsproces dan toch expliciet en evenwichtig in beschouwing zijn genomen. Voor de transparantie en herkenbaarheid van het waterbelang voor derden is een goede waterparagraaf wel van belang. [Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 31]

2.2.3 Aanbevelingen evaluatie 2006

In de evaluatie van 2006 wordt gesteld dat deze een verantwoordend en een lerend doel heeft. De evaluatie heeft geen agenderend doel en bevat daarom geen aanbevelingen voor de toekomstige ontwikkeling van de watertoets. Wel is in december 2009 de 'handreiking watertoetsproces 3' uitgekomen waarin de resultaten van de evaluatie 2006 zijn meegenomen.

In het NBW-actueel [2008] is naar aanleiding van de evaluatie, afgesproken dat het instrument watertoets niet zal worden aangepast. Wel worden de volgende activiteiten ter verbetering van de effectiviteit van de watertoets ondernomen:

- Het opstellen en uitvoeren van een communicatiestrategie.
- Het betrekken van de watertoets in het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat.
- Het stimuleren van het verbeteren van de kwaliteit van de wateradviezen: wateradviezen hebben betrekking op het schaalniveau van een ruimtelijk plan, zijn voldoende concreet en leveren voldoende onderbouwing voor de noodzaak van ruimte voor water.
- Een verkenning van de wenselijkheid en mogelijkheden voor beleidsmatige en juridische accentversterking van het wateradvies en de waterparagraaf.

Een deel van deze activiteiten is opgepakt. Er loopt een communicatieprogramma onder verantwoordelijkheid van de Landelijke Werkgroep Watertoets. Ook is er een verkenning uitgevoerd naar de beleidsmatige en juridische accentversterking. Deze heeft vooralsnog niet tot aanpassingen geleid.

2.3 Manifest Water en Ruimte

In 2008 is op initiatief van de UvW het advies 'Waterbelangen in de ruimtelijke ordening verschenen' verschenen [Unie van Waterschappen, 2008]. In dit stuk worden de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening waterschappen biedt om hun belangen in de ruimtelijke plannen te verankeren toegelicht. In dit stuk wordt onder andere het volgende geconcludeerd:

Hoe eerder de waterbeheerder deelneemt aan het ruimtelijke planproces, des te meer kansen er zijn waterproblemen (in latere fasen) te voorkomen. De mate van invloed neemt af naarmate het ruimtelijke orderingsproces vordert en vordert. Door als waterschap te kiezen voor een proactieve, adviserende, stimulerende, coöperatieve en zelfs inspirerende houding kan het bieden waar zij echt goed in is: kennis van water. Bij de nieuwe werkwijze hoort wel een aangepaste bedrijfsvoering. De samenwerking met de ruimtelijke orderingspartijen moet nadrukkelijk worden gezocht om de eigen belangen goed in te kunnen brengen en te borgen. Een modern waterschap heeft oog voor het belang van zowel inhoud als proces. Kennis- en relatiemanagement zijn dan ook onontbeerlijk. De ruimtelijke wateropgaven vragen om waterschappen die het vak van de ruimtelijke ordening verstaan. Waterschappen zullen moeten leren het eigen waterbeleid ruimtelijk te vertalen voor de ro-partners. [Unie van Waterschappen, 2008, pp. 1]

Dit stuk is voor de UvW aanleiding geweest voor het instellen van de commissie water en ruimte, voorgezeten door dijkgraaf P. Poelmann. Deze commissie heeft geen rapport opgeleverd, maar een manifest: het 'Manifest Water en Ruimte, waterschappen krachtige partijen in gebiedsontwikkeling'. Het manifest richt zich op het bewerkstelligen van een cultuuromslag bij waterschappen gericht op het versnellen en verbreden van de integratie met de ruimtelijke ordening. De waterschappen moeten volgens het manifest

een vanzelfsprekende partij in gebiedsontwikkeling worden. Dit manifest is een aanzet tot een actieplan dat in het najaar van 2010 verder wordt uitgewerkt.

Het actieprogramma richt zich op het vergroten van kennis, vaardigheden en netwerk op het vlak van ruimtelijke ordening bij waterschappers zodat zij effectiever kunnen opereren in ruimtelijke panvormingsprocessen. Het programma gaat worden uitgevoerd in 2011-2012. Belangrijk onderdeel van het programma zal zijn het opzetten van regionale netwerken waarbinnen medewerkers van waterschappen, gemeenten en provincie, ontwerpers en ontwikkelaars elkaar kunnen vinden en ervaring kunnen uitwisselen.

2.4 Analyse

Als we de evaluaties die zijn uitgevoerd van de watertoets van een afstand bekijken dan vallen een aantal zaken op.

Focus van de evaluaties

De evaluaties richten zich sterk op het doorlopen van het 'watertoetsproces' zoals beschreven in de bestuurlijke notitie. Het proces lijkt meer de kenmerken te hebben van een procedure waarin verschillende stappen moeten worden doorlopen. Daarbij worden vragen beantwoord als:

- kent men de watertoets en past men hem toe?
- wordt een advies opgesteld en hoe?
- wordt er een waterparagraaf opgesteld, en wordt die goed opgesteld?

Daarmee richten de evaluaties zich automatisch meer op de waterbeheerder dan op de initiatiefnemer van het plan. De initiatiefnemer doorloopt echter een ruimtelijk planvormingsproces waarvan de watertoets onderdeel uitmaakt.

Onderscheid in partijen

In de conclusie wordt onderscheid gemaakt tussen initiatiefnemers, waterbeheerders en beoordelaars volgens de terminologie van de watertoets. De rol van de provincie wordt niet goed duidelijk uit de rapportages. De provincie is immers zowel initiatiefnemer als planbeoordelaar. Ook onderscheid tussen waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat als waterbeheerders is niet te maken: allen worden in de rapportage aangeduid als waterbeheerder. De focus lijkt erg te liggen op de relatie tussen gemeenten en waterschappen rond het opstellen van bestemmingsplannen.

Ook wordt niet specifiek ingegaan op situaties waarin de waterbeheerder ook de initiatiefnemer is om eigen opgaven te verwezenlijken. De rollen zijn dan in feite omgedraaid: de waterbeheerder moet de ruimtelijk ordenaar in haar planvormingsproces betrekken. Hier wordt niet op ingegaan in de handreikingen en evaluaties.

Locatiekeuze

Zowel in 2003 als in 2006 wordt vrij stellig geconcludeerd dat de watertoets op locatiekeuzeniveau te weinig invloed heeft. Dit terwijl de Bestuurlijke Notitie Watertoets van 2001 nadrukkelijk ook inzet op de locatiekeuze.

In de eerste evaluatie worden enkele oorzaken genoemd voor beperkte toepassing van de watertoets door gemeenten op locatiekeuze: ofwel er zijn geen alternatieve locaties beschikbaar, ofwel de potentiële uitbreidingslocaties hebben allemaal dezelfde waterproblemen. De evaluatie benoemt dus oorzaken op gemeentelijk niveau. De rol van

de provincie in locatiekeuzen komt niet expliciet naar voren uit de rapportage van de evaluatie.

De tweede evaluatie wijst vooral op verklarende factoren als persoonlijke kwaliteiten bij het inbrengen van waterbelangen. Ook wordt opgemerkt dat veel waterbeheerders denken in concrete oplossingen. Zij denken vooral aan maatregelen op locatieniveau en praten makkelijker als het plan er al grotendeels ligt. Het credo 'hoe eerder hoe beter' lijkt hier niet te worden gevolgd.

Voor een succesvolle deelname van een waterbeheerder in (strategische) ruimtelijke planvorming is commitment nodig van de waterbeheerder aan een creatief en dus onzeker ontwerpproces, dat naast het oplossen van ruimtelijke vraagstukken, ruimtelijke ontwerpoplossingen voor water binnen bereik haalt. Een waterbeheerder die mee ontwerpt bereikt betere resultaten dan een waterbeheerder die alleen randvoorwaarden inbrengt. Een vraag is in hoeverre de organisatie van de waterbeheerders is ingericht op het omgaan met dergelijke processen.

Bestemmingsplannen

De watertoets richt zich voor een groot deel op bestemmingsplannen:

- In 2003 wordt aangeraden de handreiking, gezien het aantal plannen op dit schaalniveau, vooral te richten op het bestemmingsplan.
- De organisatie rond de watertoets is vooral gericht op het bestemmingsplan omdat dit verreweg de meeste plannen zijn.

Doorwerking naar uitvoering

Zowel in de evaluatie van 2003 als de evaluatie van 2006 wordt geoordeeld dat het nog te vroeg is om de doorwerking van de watertoets in de uitvoering te beoordelen.

Bezwaar, beroep en beoordeling

Volgens de evaluatie van 2006 maken waterschappen bijna nooit gebruik van de mogelijkheid tot inspraak en beroep. De redenen die daarvoor werden aangegeven zijn veelal dat de waterhuishoudkundige belangen niet groot genoeg zijn of dat het probleem op een andere wijze met de initiatiefnemer is opgelost. Er zijn ook andere redenen denkbaar, zoals de insteek van de medewerkers. Het zou kunnen dat zij minder antennes hadden voor beleidsmatige, bestuurlijke en juridische zaken of onvoldoende contact hadden met hun bestuur.

Bij de in 2006 beoordeelde gemeentelijk plannen trad de provincie op als beoordelaar en maakte veelvuldig gebruik van de bevoegdheden die deze rol met zich mee brengt. De vraag die hieruit naar voren komt is of het waterschap meer gebruik moet en gaat maken van de bezwaar en beroepsmogelijkheden nu de provincie niet meer als beoordelaar optreedt.



3 HISTORISCHE CONTEXT

In dit hoofdstuk wordt het ontstaan van de watertoets en de ontwikkeling die het instrument sindsdien heeft doorgemaakt beschreven.

3.1 Advies tot een watertoets

Tot aan het begin van de jaren '90 bestond er een breed gedragen idee dat het watersysteem redelijk op orde was. Er waren wel problemen met de waterkwaliteit en verdroging, maar het beheer van het watersysteem was vooral volgend op de ruimtelijke planvorming. Peil volgt bestemming was een automatisme. Door de hoogwatergolven op de rivieren in 1993 en 1995, de grootschalige evacuaties in het rivierengebied in 1995, en de hevige regenval in 1998 werd dit automatisme doorbroken. Water eiste meer aandacht, de manier van omgaan met water bleek niet toereikend voor de 21^e eeuw. Er moest actie worden ondernomen.

De regering erkende de invloed die klimaatverandering, zeespiegelstijging en verdergaande bodemdaling op het waterbeheer zouden gaan hebben. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen hebben in 1999 de commissie WB21 ingesteld. Deze commissie, onder leiding van dhr. Tielrooij, werd gevraagd te onderzoeken hoe deze ontwikkelingen het hoofd konden worden geboden. De commissie bracht in augustus 2000 advies uit over het toekomstig waterbeleid in Nederland.

Binnen de commissie WB21 speelde de discussie over de rol van water in de ruimtelijke ordening een prominente rol. Geconstateerd werd dat deze rol tot dan toe beperkt was. Gedurende de 20^e eeuw was steeds meer ruimte aan water onttrokken. Binnen diverse overheden werden de portefeuilles water en ruimte gescheiden opgepakt. Bij locatiekeuze van grote stedelijke uitbreidingen, in die tijd vooral de VINEX-locaties, speelde water een beperkte rol. Het waterschap was nauwelijks betrokken bij de locatiekeuze.

De commissie WB21 adviseerde hier verandering in te brengen. De kerngedachten van het advies waren:

- Anticiperen in plaats van reageren.
- Meer ruimte voor water creëren, naast technische maatregelen.
- Water niet alleen afvoeren, maar eerst vasthouden en bergen.
- Verschillende functies combineren, zoals water, wonen, natuur en recreatie (meervoudig ruimtegebruik).

Water moest meer sturend worden in de ruimtelijke ordening. Ingrijpende veranderingen van het grondgebruik moesten beter worden getoetst op de gevolgen voor het watersysteem. De commissie WB21 stelde daarom het instrument watertoets voor, met een nadruk op de ruimtelijke aspecten van waterbeheer. De commissie WB21 stelde voor de watertoets als eerste in te voeren voor locatiebesluiten en eventueel later uit te breiden. In het advies is dit als volgt verwoord:

De Commissie wil voorkomen dat de ruimte voor water nog verder wordt verkleind. Ze stelt voor om besluiten over ruimteclaims voor ingrijpende locatie-ontwikkeling, of ze nu grootschalige of kleinschalig zijn, niet meer te nemen zonder watertoets. De Commissie denkt daarbij onder meer aan nieuwe locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen, glastuinbouwcomplexen en infrastructuur. Om de watertoets kans van slagen te geven wil de Commissie de toets nu alleen invoeren voor locatiebesluiten. De werkingssfeer kan op basis van een evaluatie na vijf jaar worden uitgebreid. [Commissie WB21, 2000, pp. 59].

Naast locatiekeuzen voor uitbreidingslocaties werd ook geconstateerd dat er kansen liggen in het buitengebied en bij herinrichting:

Reconstructieplannen voor het landelijk en stedelijk gebied (intensieve veehouderij, glastuinbouw, naoorlogse woonwijken) bieden goede mogelijkheden om de inrichting van die gebieden beter af te stemmen op de belangen van het watersysteem. [Commissie WB21, 2000, pp. 51].

De commissie WB21 heeft gediscussieerd over de mate waarin de toets juridisch moest worden verankerd. Gekeken werd naar de analogie met de MER, maar die leidde naar het oordeel van de commissie te veel tot dikke stapels rapporten. De watertoets moest in ieder geval een ijkpunt creëren om water bewust mee te nemen in ruimtelijke processen. Geadviseerd werd de watertoets te verankeren in de WRO/BRO.

Het advies van de commissie WB21 is in grote lijnen overgenomen in het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' dat in december 2000 is vastgesteld [Ministerie van V&W, 2000]. In dit kabinetstandpunt spreekt het kabinet de wens uit dat de watertoets wordt toegepast door alle overheden.

In het kabinetstandpunt zijn criteria opgenomen waarop moet worden getoetst:

- Bij de keuze voor de locatie mag de activiteit in beginsel geen belemmering vormen voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in het deelstroomgebied.
- Bij de inpassing van de activiteit is het uitgangspunt dat geen afwenteling van waterproblemen op andere delen van het deelstroomgebied plaatsvindt. Water moet zoveel mogelijk ter plekke worden vastgehouden (bijvoorbeeld door het verharde oppervlak te minimaliseren), vervolgens geborgen en mag pas in laatste instantie worden afgevoerd.
- Als er na een integrale afweging toch een beslissing valt die negatieve gevolgen heeft voor de (toekomstige) veiligheid of wateroverlast, moet aangegeven worden welke maatregelen nodig zijn om het watersysteem op orde te houden. [Ministerie van V&W, 2000, pp. 46]

In het kabinetstandpunt wordt aangekondigd dat het Rijk samen met IPO, UvW en VNG de criteria nader zal concretiseren en zal aanvullen met criteria op gebied van watertekort, waterkwaliteit en verdroging.

3.2 Ontwikkeling van het instrument

Volgend op het kabinetstandpunt is in februari 2001 de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw getekend tussen Rijk, IPO, UvW en VNG. Hierin is afgesproken meteen te

beginnen met de toepassing van de watertoets en dat de watertoets gaat over alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging):

De watertoets wordt vanaf heden toegepast door alle daartoe bevoegde overheden op nieuwe -vanuit waterhuishoudkundig oogpunt relevante- ruimtelijke plannen, die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van artikel 10 BRO aan mede-overheden zijn aangeboden. De watertoets vormt een integrale toets op alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging), waarna, afhankelijk van de locatie, een bestuurlijke afweging van de aspecten plaatsvindt. De watertoets wordt onder meer toegepast op wijzigingen in bestemmingsplannen, streekplannen, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen en herstructureringsplannen in het stedelijk en landelijk gebied. Dit kan op basis van het reeds bestaande instrumentarium van onder andere de Wet op de Ruimtelijke Ordening. [Startovereenkomst WB21, februari 2001, pp. 6].

In 2001 is de watertoets door de Landelijke Werkgroep Watertoets uitgewerkt volgens de afspraken in de startovereenkomst. In deze werkgroep zijn het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd. De werkgroep heeft een 'Bestuurlijke Notitie Watertoets' en een 'Handreiking Watertoets' opgesteld.

In de Bestuurlijke Notitie wordt gesproken over de watertoets als proces of procesinstrument:

De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. [projectgroep watertoets, 2001, pp. 7].

Over de meerwaarde van de watertoets zegt de Bestuurlijke Notitie:

De Watertoets geeft de inbreng van water een plaats in de procedures over ruimtelijke plannen en besluiten, zoals streek- en bestemmingsplannen, en vormt als het ware een verbindende schakel tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. [projectgroep watertoets, 2001, pp. 7].

Over het toepassingsbereik van de watertoets zegt de Bestuurlijke Notitie onder andere:

De watertoets heeft betrekking op alle grond- en oppervlaktewateren, ook zoete en zoute rijkswateren. [projectgroep watertoets, 2001, pp. 7].

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld. Immers juist de locatiekeuze van tracés en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem.' [projectgroep watertoets, 2001, pp7].

De watertoets wordt in de Bestuurlijke Notitie gepresenteerd als een procesinstrument dat onderdeel uitmaakt van de totstandkoming van ruimtelijke plannen. De Bestuurlijke

Notitie geeft een beschrijving van hoe dit proces zou moeten verlopen en wat daarbij de rollen zijn van initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar. In Figuur 1 wordt de watertoets weergegeven zoals samengevat in de evaluatie van 2006.

De watertoets is een procesinstrument op het raakvlak van ruimtelijke ordening en waterbeheer. Uitgangspunt ervan is samenwerking tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder vanaf een vroegtijdig moment in het ruimtelijk planproces.

Meestal is een gemeente de formele initiatiefnemer van een plan, soms een provincie of het Rijk. De waterbeheerder is vaak een waterschap, maar ook Rijkswaterstaat of de provincie kunnen die rol vervullen.

Het watertoetsproces mondt uit in twee producten: het wateradvies en het ruimtelijk plan met de waterparagraaf. De waterbeheerder geeft het wateradvies aan de initiatiefnemer op basis van het (voor)ontwerpplan. Bij de besluitvorming maakt de initiatiefnemer uiteindelijk de ruimtelijke afweging; in de waterparagraaf in zijn ruimtelijk plan verantwoordt hij dan de gemaakte keuzes ten aanzien van water. De provincie beoordeelt of gemeenten de watertoets goed hebben uitgevoerd.



Figuur 1 Watertoets in het kort [Landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets, 2006, pp. 11]

Naast het proces geeft de Bestuurlijke Notitie ook aan waar de watertoets inhoudelijk over gaat. Er is een tabel opgenomen [projectgroep watertoets, 2001, pp. 30-31] waarin ruimtelijke ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria zijn opgenomen die kunnen worden gehanteerd in de watertoets. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen locatiekeuzecriteria en inrichtingscriteria.

3.3 Aanpassingen instrument sinds 2001

In juli 2003 is als vervolg op de startovereenkomst waterbeheer 21^e eeuw het Nationaal Bestuursakkoord Water ondertekend. Over de watertoets wordt afgesproken dat:

- de handreiking watertoets wordt aangepast op basis van de evaluatie (zie hoofdstuk 2)
- in 2006 opnieuw zal worden geëvalueerd,
- als uitgangspunt voor de watertoets wordt genomen: de op dat moment beschikbare (werk)normen, de meest actuele deelstroomgebiedvisie, dan wel als dit al heeft geleid tot verwerking van deelstroomgebiedvisie, het streekplan en waar dat voorligt een regionaal bestuursakkoord.
- de gepleegde afwegingen in het kader van de watertoets, conform de voorziene wettelijke verankering van de watertoets, worden vastgelegd in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen.

In december 2003 brengt de Landelijke Werkgroep Watertoets de Handreiking Watertoets 2 uit conform de afspraken in het NBW. Een belangrijke verandering sinds 2001 is het feit dat de watertoets sinds 1 november 2003 wettelijk verankerd is (zie hoofdstuk 5). In essentie is de watertoets echter weinig veranderd ten opzichte van de Bestuurlijke Notitie watertoets uit 2001. In de handreiking 2 worden wel een aantal accenten gelegd [projectgroep watertoets 2003b]:

- Benutten van de procesmatige flexibiliteit van de watertoets.
- Noodzaak tot inhoudelijk maatwerk.
- Belang van vroegtijdige interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder.
- Belang van de locatiekeuze en toepassing van de watertoets op niet wettelijk voorgeschreven plannen.
- Uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden.

In handreiking 2 wordt per planvorm aandacht besteed aan hoe de watertoets kan worden doorlopen. Een apart onderdeel gaat over de niet-wettelijke gemeentelijke planvormen aangezien hierin een groot deel van de locatiekeuzen wordt voorbereid. Op handreiking 2 volgt de evaluatie watertoets 2006. De resultaten van de evaluatie watertoets 2006 zijn in hoofdstuk 3 beschreven.

3.4 Analyse

Aanleiding

De watertoets is voortgekomen uit de wens water meer leidend te laten zijn in de ruimtelijke ordening. Water speelde een te kleine rol bij locatiebesluiten. Voor het uitvoeren van de strategie vasthouden-bergen-afvoeren is ruimte nodig en die ruimte kreeg water veelal niet in ruimtelijke plannen.

De commissie WB21 stelde voor te beginnen met toepassing van een watertoets op locatiebesluiten en besluiten met ingrijpende veranderingen in het grondgebruik. Daarbij werd vooral gedacht aan locatiebesluiten voor VINEX-locaties, al staat dat niet expliciet genoemd. De werkingssfeer kon mogelijk later worden uitgebreid.

Werkingsfeer

Al in 2003 werd geconstateerd dat de watertoets vooral op bestemmingsplanniveau wordt toegepast. Op dit niveau en in dit plan worden echter veelal niet de locatiekeuzen gemaakt. Gemeenten zijn bij locatiebesluiten gebonden aan de gemeentegrenzen. Locatieafwegingen voor uitbreidingslocaties zijn vooral een regionaal vraagstuk waarbij de provincie (zowel de afdeling water als de afdeling ruimte) een belangrijke rol heeft.

Thema's

De commissie WB21 ging vooral in op waterkwantiteitsaspecten. Rond de thema's wateroverlast en veiligheid was expertise verzameld en deze thema's waren het meest urgent. In het kabinetsstandpunt worden ook criteria op gebied van watertekort, waterkwaliteit en verdroging aangekondigd. In de Bestuurlijke Notitie zijn vervolgens criteria toegevoegd die alleen op inrichtingsniveau spelen; denk bijvoorbeeld aan volksgezondheid en riolering. Sommige onderwerpen hebben zelfs bijna geen relatie met de ruimtelijke planvorming.

In de periode vanaf 2000 werden WB21, het instrument GGOR (gewenst grond en oppervlaktewaterregime) en de kaderrichtlijn water in gescheiden sporen opgepakt. Dit kan mede verklaren waarom in eerste instantie werd gestart vanuit waterkwantiteitsaspecten.

Verankering

De watertoets was door de commissie WB21 bedoeld als een ijkpunt voor het meewegen van water in de ruimtelijke ordening. Er was bij de vormgeving van de watertoets al discussie over de mate waarin deze juridisch moest worden verankerd. Enerzijds geeft een juridisch sterke formulering een stevige basis voor de inbreng van de waterbeheerder. Anderzijds moet de waterbeheerder ook met goede argumenten de urgentie van water kunnen aantonen zodat deze wordt meegewogen. Rijk, VNG, IPO en UvW vinden dat een verdere juridificering van de watertoets, met een toename aan verplichtingen, zich niet verhoudt met het procesmatige karakter van de watertoets en met de mogelijkheden die nu al door de nieuwe wetgeving worden geboden.

Watertoets als proces

De watertoets wordt in de Bestuurlijke Notitie als procesinstrument gepresenteerd maar vooral als procedure (in de zin van een reeks stappen) uitgewerkt: na initiatief volgt advies, toets en besluit. De vraag is of deze voorstelling als een procedure recht doet aan het ruimtelijke ordeningsproces waar het bij locatiekeuze om gaat.

Aanpassingen

De watertoets is als proces beschreven in de Bestuurlijke Notitie in 2001. De handreikingen die daarop volgden hebben weinig veranderd aan de in 2001 gekozen opzet.



4 WETTEN, REGELS EN AFSPRAKEN

Binnen de juridische context onderscheiden we wat wettelijk is geregeld, waar bestuurlijk afspraken over zijn gemaakt (bestuursakkoorden) en waar op uitvoerend niveau afspraken over zijn gemaakt. Dit hoofdstuk gaat in op wat wettelijk is geregeld. Achtereenvolgens worden de juridische verankering voor 2008 en na 2008 behandeld, wordt de in 2009 ingevoerde waterwet beschreven en wordt een korte analyse gegeven van de wettelijke verankering van de watertoets. De bestuurlijke afspraken (bestuursakkoorden) en de werkafspraken die zijn gemaakt (bijvoorbeeld de handleidingen) zijn in de hoofdstukken 2 en 3 behandeld en worden hier niet herhaald.

4.1 Juridische verankering van de watertoets (tot 2008)

Al voordat de watertoets was ingevoerd had water een plek in RO processen (zie ook het tekstblok verderop in dit hoofdstuk voor een historisch perspectief). In het Besluit Ruimtelijke Ordening was afstemming tussen ruimtelijke planvormen en waterbelangen als volgt geregeld:

Gemeentelijk planologisch beleid, Artikel 10: Bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan plegen burgemeester en wethouders overleg met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen. Waar nodig plegen zij tevens overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijken provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Regionaal planologisch beleid, Artikel 21a: Bij de voorbereiding van een regionaal structuurplan pleegt het dagelijks bestuur overleg met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen.

[BRO, 1985, artikel 10 en artikel 21a, cf aanscherping op 1 september 2000]

Bestuurlijk overleg tussen gemeente en waterschap over structuurplan en bestemmingsplan was daarmee dus bij wet verplicht. Voor bestemmingsplannen werd tevens overleg met rijksdiensten, provincies en andere gemeenten voorgeschreven. Ervaren werd echter dat het vooroverleg op grond van artikel 10 BRO veelal te laat kwam om daadwerkelijk van invloed te kunnen zijn op ruimtelijke keuzes. In het overleg werd immers gesproken over de ontwerpen; allerlei alternatieve ontwerpen zijn op dat moment al uitgesloten [Projectgroep watertoets, 2001b]. Ook werd hiermee maar over een beperkt deel van de ruimtelijke plannen verplicht met de betrokken waterschappen overlegd. Er werden, en worden immers in het ruimtelijke ordeningstraject diverse niet officiële planvormen opgesteld die toch indirect leiden tot ruimtelijke ingrepen.

In de startovereenkomst waterbeheer 21^e eeuw in 2001 is afgesproken meteen te beginnen met de uitwerking en toepassing van de watertoets. Dus op basis van een bestuurlijke afspraak.

Snelle implementatie vindt plaats op basis van commitment bij rijk, provincies, gemeenten en waterschappen [Landelijke Werkgroep Watertoets, 2001, pp. 7]

Ook werd afgesproken om de toepassing te evalueren en te kijken of juridische verankering noodzakelijk was.

In dit tekstkader volgt een kort overzicht van hoe het stelsel van de ruimtelijke ordening zich in Nederland heeft ontwikkeld en hoe het waterbelang daarin juridisch is verankerd.

Het startpunt van de ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit wordt meestal gelegd bij de Woningwet van 1901 [Hidding,1997]. Hierin werden naast regels voor de woningbouw ook regels gesteld voor stedenbouwkundige ontwikkeling. De grotere gemeenten werden verplicht uitbreidingsplannen op te stellen. De uitbreidingsplannen hadden vooral het karakter van stratenplannen en hierin werd aangegeven welke gronden werden gereserveerd voor de bouw van huizen, straten, pleinen en ook grachten. In het plan werden rooilijnen vastgesteld die door de bebouwing niet overschreden mochten worden.

Stap voor stap werd de woningwet uitgebreid en heeft zich hieruit de ruimtelijke ordening ontwikkeld. Vanaf 1921 werd het uitbreidingsplan verplicht voor alle gemeenten en konden meer functies worden vastgelegd. Vanaf 1931 kon ook het buitengebied worden bestemd, en konden intergemeentelijke streekplannen worden opgesteld. De provincie kreeg tot taak deze streekplannen vast te stellen. In 1942 werden planvormen op Nationaal niveau toegevoegd. Na tweede wereldoorlog werd de woningwet gesplitst in de woningwet en de Wet Ruimtelijke Ordening 1965. Deze wet regelde het planstelsel op 3 niveaus: gemeente, provincie en rijk. Met deze wet werd ook het bestemmingsplan ingevoerd. De WRO uit 1965 is in 1985 herzien.

Uit de eerste evaluatie (2003) bleek dat de watertoets in lang niet alle gevallen conform de Bestuurlijke Notitie werd toegepast. Als een van de oorzaken werd genoemd dat er onduidelijkheid bestond over de juridische status van de watertoets [projectgroep watertoets, 2003a].

De watertoets werd daarop wettelijk verankerd met het 'Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)' [Staatsblad, 2003, 294]. Het besluit stelde verplicht om in de toelichting van ruimtelijke plannen op te nemen:

'een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding' [BRO, 2003, artikelen 7, 11, 12, 19a en 21b]

Het betreft de plannen van provincies, regionale openbare lichamen en gemeenten die in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden opgesteld. Concreet zijn dit streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO. Een waterparagraaf is niet verplicht voor de plannen van het Rijk.

Het gewijzigde BRO regelde hiermee niet zo zeer het watertoetsproces maar het resultaat van dit proces: de waterparagraaf. De projectgroep watertoets stelt "om tot de genoemde beschrijving te komen is het nodig om het watertoetsproces te doorlopen" [projectgroep watertoets, 2003b].

Een tweede wijziging die in 2003 in het BRO werd doorgevoerd betrof het vooroverleg volgens artikel 10 van het BRO. De verplichting tot bestuurlijk vooroverleg met de

waterschappen werd uitgebreid. Niet alleen bij structuurplannen en bestemmingsplannen, maar ook bij vrijstellingsbesluiten als bedoeld in artikel 19, eerste lid, WRO, werd dit vooroverleg verplicht [projectgroep watertoets, 2003b]:

Bij de voorbereiding van een structuurplan, een bestemmingsplan of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet plegen burgemeester en wethouders overleg met de besturen van bij het plan of de vrijstelling betrokken waterschappen. Waar nodig plegen zij tevens overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan of de vrijstelling in het geding zijn. [BRO, 2003, artikelen 10]

4.2 Wet ruimtelijke ordening 2008

In 2008 is met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro i.p.v. WRO) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro i.p.v. BRO) het ruimtelijke ordeningstelsel ingrijpend veranderd. Deregulering was een belangrijke reden om deze verandering door te voeren. Uitgangspunt is 'centraal wat moet en decentraal wat kan'.

Met de Wro kan iedere overheidslaag haar belangen met eigen instrumenten zo optimaal mogelijk behartigen.

De Wro geeft gemeenten ruimte voor lokale en intergemeentelijke oplossingen en geeft het rijk en provincie instrumenten om hun rijks- dan wel provinciale belangen pro-actief te realiseren [Landelijke Werkgroep Watertoets, 2008, pp. 2].

Ook de grondexploitatiewet (GREX) maakt deel uit van de Wro (afdeling 6.4). De grondexploitatiewet regelt de financieel-technische en juridische kanten van de grondexploitatie en alles wat direct of indirect met grondexploitaties en locatieontwikkeling te maken heeft (www.wetruimtelijkeordening.net). Voor waterbeheerders liggen hier ook mogelijkheden:

Waterbeheerders kunnen 'met gemeenten tot een contract of afsprakennotitie komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten' [Unie van Waterschappen, 2008, pp. 2].

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de planvormen onder de nieuwe Wro.

Schaalniveau	Beleid	Normstelling	Uitvoering		Financiering Uitvoering
Gemeente	Structuurvisie		Bestemmingsplan/ beheersverordening	Projectbesluit	Privaatrechtelijke Overeenkomsten Grondexploitatie
Provinciaal belang	Structuurvisie	Provinciale verordening + aanwijzing	Inpassingplan	Projectbesluit	Privaatrechtelijke Overeenkomsten Grondexploitatie
Nationaal belang	Structuurvisie	AMvB + aanwijzing	Inpassingplan	Projectbesluit	Grondexploitatie
	Watertoets o.b.v. bestuurlijks afspraak		Watertoets wettelijk verplicht		

Figuur 2 Het bouwwerk van de Wro [op basis van Landelijke Werkgroep Watertoets, 2008]

Tot 2008 waren het vooroverleg en de waterparagraaf in de BRO verankerd. Ook in de nieuwe Bro zijn deze geborgd voor een deel van de nieuwe planvormen:

- Het Besluit ruimtelijke ordening schrijft in artikel 3.1.1 voor dat bij de voorbereiding van bestemmingsplannen (en volgens artikel 1.1.1 Bro rijks en provinciale inpassingsplannen en projectbesluiten) overleg plaatsvindt tussen gemeente, waterschap(pen), het Rijk en de provincie [Bro, 2008].
- Artikel 3.1.6 regelt dat een bestemmingsplan (en volgens artikel 1.1.1 Bro Rijks en provinciale inpassingsplannen en projectbesluiten), alsmede een ontwerp hiervoor vergezeld gaat van een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding en de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg. Hier is dus de verplichting tot het opstellen van een waterparagraaf voor bestemmingsplannen vastgelegd [Bro, 2008].

Volgens het Bro is het verplicht een waterparagraaf op te stellen voor de uitvoeringsplannen en niet voor de beleidsplannen zoals structuurvisies. De structuurvisies zijn vormvrij en binden alleen de eigen organisatie. Dit is een klein deel van de ruimtelijke plannen die door partijen worden opgesteld. Het opstellen van waterparagrafen en de toepassing van het watertoetsproces vindt bij deze plannen plaats op basis van bestuurlijke afspraken. In het Nationaal Bestuursakkoord Wateractueel (2008) is wederom afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van Rijk, provincies en gemeenten.

De procedure en de rollen zoals die in de bestuurlijke notitie voor de watertoets zijn beschreven veranderen ook met de inwerkingtreding van de Wro. Gedeputeerde staten hebben volgens de Wro geen goedkeuringsbevoegdheid meer voor bestemmingsplannen. Het belang van vooroverleg (Bro artikel 3.1.1) neemt toe. In de procedure hebben betrokken overheden wel de mogelijkheid een zienswijze in te dienen en eventueel tegen het vastgestelde besluit in beroep te gaan bij de Raad van State. In uitzonderlijke gevallen kunnen provincie en Rijk een proactieve of reactieve aanwijzing geven als er rijksbelangen of provinciale belangen in het geding zijn.

Provincie en rijk hebben de mogelijkheid hun belangen vast te leggen in het Provinciaal en Nationaal Waterplan. De ruimtelijke relevante onderdelen van deze plannen hebben de status van structuurvisie. Ook heeft de provincie de mogelijkheid algemene regels voor te schrijven per Provinciale Verordening en kan het Rijk een AMvB vaststellen.

Een nieuwe ontwikkeling met betrekking tot vergunningen is de invoering van de omgevingsvergunning:

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) brengt ca. 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen, die opgaan in één vergunning, de zogenaamde Omgevingsvergunning. [www.vrom.nl]

Met ingang van 1 oktober 2010 treedt de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) in werking.

In opdracht van de Unie van Waterschappen heeft Sterk Consulting in 2008 de Leidraad Waterbelangen in de ruimtelijke ordening opgesteld. In de leidraad wordt gesteld dat hoewel het waterschap geen juridische instrumenten heeft op basis van de Wro, er wel mogelijkheden genoeg zijn om invloed uit te oefenen en waterbelangen te laten doorwerken in het ruimtelijk beleid [Unie van Waterschappen, 2008]. *De strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd zijn bepalend voor de vraag of het waterbelang ook echt ruimtelijk wordt verankerd.* [Unie van Waterschappen, 2008, pp. 1].

Enkele conclusies over de mogelijkheden die het waterschap heeft in de verschillende fasen van de 'ruimtelijke-ordeningsketen':

- Inventarisatiefase: de samenwerking met de ruimtelijke ordeningspartij moet nadrukkelijk worden gezocht om de eigen (water) belangen goed in te kunnen brengen en te borgen. Daarvoor moeten waterschappen het vak van ruimtelijke ordening wel verstaan.
- Bestemmingsfase: hier zijn minder sturingsmogelijkheden. Het waterschap rest vooral juridische mogelijkheden zoals het inbrengen van zienswijzen.
- Inrichtingsfase: In deze fase liggen er sturingsmogelijkheden naar gemeenten. Het waterschap kan zich als adviseur opstellen bij het ontwikkelen van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen en het met de gemeente tot een contract komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten.
- Beheerfase: het waterschap kan ondersteunen en adviseren bij het opstellen van het GRP en de hemel- en/of grondwaterverordeningen.

4.3 Waterwet 2009

In de in 2009 in werking getreden Waterwet is een achttal wetten samengevoegd tot 1 wet [www.helpdeskwater.nl]. De waterwet is een integrale wet waarin de wetten voor o.a. grondwater, waterbodems, waterkeringen en de oppervlaktewaterhuishouding zijn opgenomen. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

De wet is afgestemd op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De Waterrichtlijn, het Waterbesluit en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water zijn regelingen en besluiten ter uitvoering van de waterwet. Ook het aantal vergunningen op gebied van water is met de waterwet teruggebracht, er is nu één watervergunning die met een standaardformulier moet worden aangevraagd.

Er zijn verschillende Europese richtlijnen op het gebied van water. Onder andere de Kaderrichtlijn water, de Grondwaterrichtlijn en de Hoogwaterrichtlijn. In de Kaderrichtlijn Water (2000) geeft de Europese Unie regels voor de bescherming van het oppervlaktewater en het grondwater. De lidstaten van de Europese Unie zijn verplicht deze regels op te nemen in hun wetgeving. Volgens de Kaderrichtlijn moet het oppervlaktewater in 2015 in goede ecologische en chemische toestand zijn en sinds 2001 niet verder achteruitgaan. Deze termijn kan worden verlengd met twee periodes van zes jaar.

De Kaderrichtlijn eist dat er (samen)gewerkt wordt op basis van stroomgebieden. Per stroomgebied zijn intussen stroomgebiedsbeheerplannen opgesteld. In die plannen zijn waterlichamen gekarakteriseerd, bedreigingen beschreven, doelstellingen afgeleid en

maatregelen met bijbehorende kosten aangegeven om die doelen te bereiken. Ook is een register van beschermde gebieden opgenomen waar striktere doelen gelden. Tenslotte vraagt de KRW om een monitoringsprogramma op te stellen.

Met één integrale wet is ook het uitvoeren van Europese waterrichtlijnen eenvoudiger geworden. Dat geldt onder meer voor de Kaderrichtlijn Water die uitgaat van internationale stroomgebieden en watersystemen (rivieren, meren en delta's), voor de richtlijn over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's en de Kaderrichtlijn mariene strategie [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008, pp. 2].

In de Waterwet is de planstructuur op gebied van water beschreven. De Waterwet geeft een nieuwe mogelijkheid voor het verankeren van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Het rijk stelt een Nationaal Waterplan op en de provincie een regionaal waterplan waarin de hoofdlijnen van het beleid worden vastgelegd:

Over het Nationaal Waterplan: Artikel 4.1

Het plan is voor de ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening

Over het regionaal Waterplan: Artikel 4.4

Deze plannen zijn voor de ruimtelijke aspecten tevens structuurvisies als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

[Waterwet, 2009]

Keur en legger

Het waterschap en het rijk als waterbeheerder beschikken zelf ook over juridische instrumenten om waar nodig de hun toevertrouwde belangen te beschermen en te behartigen.

De commissie (van advies inzake de waterstaatswetgeving) denkt aan vereisten van vergunningen of ontheffingen op basis van keuren respectievelijk de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In die gevallen waarin niet alleen een ruimtelijk besluit, maar ook een watervergunning nodig is, zal de Waterwet de positie van de waterbeheerder verstevigen. [CAW, 2008, pp. 9].

Onder het kopje 'aanleg en beheer van waterstaatswerken' is in artikel 5.1 van de waterwet opgenomen:

1. De beheerder draagt zorg voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Van de legger maakt deel uit een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven.
2. De legger gaat vergezeld van een technisch beheersregister met betrekking tot primaire waterkeringen dan wel waterkeringen ten aanzien waarvan toepassing is gegeven aan artikel 2.4, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven. [Waterwet, 2009]

4.4 Analyse

Waterparagraaf

De watertoets wordt vanaf het begin vooral uitgevoerd op basis van bestuurlijke afspraken. Eerst de startovereenkomst WB21, later NBW en NBW-actueel. Voor een belangrijk deel van de plannen is in 2003 in het BRO vastgelegd dat een waterparagraaf moet worden opgesteld. Met de invoering van de nieuwe Wro is het opstellen van een waterparagraaf alleen nog verplicht bij het opstellen bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Hoewel handreiking 2 stelt dat voor het opstellen van een waterparagraaf noodzakelijk is het watertoetsproces te doorlopen staat dit strikt genomen niet in het Bro.

Vooroverleg

Het vooroverleg met waterbeheerders in het kader van bestemmings- en inpassingsplannen is gehandhaafd in de nieuwe Wro. Dat geldt niet voor structuurplannen.

Rol van plantoetser

Ten tijde van het uitkomen van de Bestuurlijke Notitie watertoets in 2001 had de provincie de bevoegdheid tot het goedkeuren van bestemmingsplannen. Binnen de watertoets was de provincie dus vaak betrokken in de rol van plantoetser en daar werd ook van gebruikgemaakt (73% van de beoordelaars maakt opmerkingen over het plan naar gemeenten). Met de nieuwe Wro vervalt deze bevoegdheid. De rol van de provincie als plantoetser achteraf is afgenomen, wel heeft de provincie de mogelijkheid om met het opstellen van provinciale verordeningen algemene regels te stellen. De vraag is op welke manier de provincies deze mogelijkheid benutten.

Structuurvisies

Rijk, provincies en gemeenten leggen hun ruimtelijk beleid vast in structuurvisies. De wet stelt geen eisen aan de vorm van deze structuurvisies en verplicht dus ook niet hier een waterparagraaf in op te nemen. De structuurvisie werkt niet door naar andere overheden, maar bindt wel de eigen organisatie.

Waterplan als structuurvisie

Met de waterwet hebben de opstellers van nationaal en regionaal waterplan een extra mogelijkheid om waterbelangen te laten doorwerken.

Keur en legger

De waterschappen en het rijk als waterbeheerder beschikken als vergunningverlener op basis van keur en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken over een juridisch instrumentarium. Deze instrumenten zijn vooral bij inrichtingsvraagstukken inzetbaar.

Financiering

Optreden als initiatiefnemer, mede-ontwikkelaar, of als proactieve belangenbehartiger, vraagt ook om financieel meesturen door- en financiële bijdragen van de waterbeheerder. Het waterschap moet daarbij leren het financiële instrumentarium dat de Wro (GREX) aan gemeenten biedt ook te benutten voor de waterdoelen. Waarom niet optreden als adviseur dan wel als belanghebbende bij het opstellen van exploitatieplannen en -overeenkomsten?

5 BELEIDSMATIGE CONTEXT

De watertoets wordt beschreven als procesinstrument om waterbelangen in de ruimtelijke ordening door te laten werken. Het kader voor de watertoets is daarbij het vigerend beleid, en dit beleid heeft een ontwikkeling doorgemaakt sinds 2001. In dit hoofdstuk wordt de beleidsmatige context waarin de watertoets wordt uitgevoerd beschreven.

5.1 Kaders in 2001

Ten tijde van het uitkomen van de Bestuurlijke Notitie Watertoets in 2001 bestond het kader voor de watertoets uit het toen vigerende beleid. Dit waren de vierde Nota Waterhuishouding, het Waterbeleid voor de 21^e eeuw, de Europese Kaderrichtlijn Water, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier.

In de Bestuurlijke notitie zijn mede op basis van dit beleid indicatieve ruimtelijke ontwerprichtlijnen (als ruimtelijke maat, ordeningsprincipe of aandachtspunt) opgenomen die in de watertoets gehanteerd kunnen worden. In de opgenomen tabel wordt onderscheid gemaakt tussen criteria op locatiekeuzeniveau en inrichtingsniveau. Verder is over de criteria het volgende opgenomen:

Ze zijn indicatief en moeten op provinciaal niveau nog geconcretiseerd en vastgelegd worden. Daarnaast is aangegeven op welke waterhuishoudkundige aspecten de waterbeheerder zijn beoordeling kan betrekken. Basis daarvoor vormen enerzijds landelijke, wettelijk vastgelegde criteria (zoals veiligheid en functiegerichte milieukwaliteitsdoelstellingen) en anderzijds regionaal vastgelegde doelstellingen in waterhuishoudingsplan, waterbeheersplan, waterakkoorden en aan de keur te ontleen criteria. [projectgroep watertoets, 2001b, pp. 29]

Aangegeven was dat op provinciaal niveau zaken geconcretiseerd moesten worden. De commissie WB21 pleit in haar advies voor het oplossen van de waterproblematiek door een samenhangend kwantitatief en kwalitatief beleid per stroomgebied waarbij ruimte voor water een centrale rol inneemt [Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000]. In de startovereenkomst is afgesproken dat er voor alle deelstroomgebieden een lange termijn visie wordt opgesteld. De deelstroomgebiedsvisies zijn onder leiding van de provincies en in samenwerking met de waterschappen en Rijkswaterstaat tot stand gekomen.

De stroomgebiedsvisies geven inzicht in de aard en omvang van de wateropgaven waarmee het watersysteem te maken krijgt ten gevolge van klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking. Deze wateropgaven zijn in beeld gebracht om het watersysteem op orde te hebben in 2015 en op orde te houden richting 2050 [Nationaal Bestuursakkoord Water, 2003].

In artikel 2, lid 7 van het NBW is afgesproken dat de stroomgebiedsvisies doorwerken in de provinciale beleids- en streekplannen, en in de structuur- en bestemmingsplannen. De ruimtelijke vertaling van de deelstroomgebiedsvisies in streekplannen moet een belangrijke rol gaan spelen in het betrekken van water in de locatieafweging [Van der Vlist, 2003].

In de Startovereenkomst is afgesproken dat de provincies samen met waterbeheerders en gemeenten deelstroomgebiedvisies zullen opstellen. Daarin zullen zij begin 2002 de toestand en noodzakelijke aanvullende maatregelen beschrijven om het gebied qua veiligheid en wateroverlast voor de toekomst op orde te brengen. De provincies zullen vervolgens de ruimtelijke consequenties van deze deelstroomgebiedvisies trekken en die meenemen bij de actualisatie van streekplannen voor 2005. [Projectgroep Watertoets, 2001b, pp. 12]

5.2 Vigerend beleid

5.2.1 Nota Ruimte (2006)

In 2006 is in de Nota Ruimte het nationaal ruimtelijk beleid neergelegd. De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen die in verschillende nota's verder is uitgewerkt. In de Nota Ruimte heeft de afstemming tussen water en ruimte op nationaal niveau een belangrijke plek:

Deze nota zorgt ervoor dat water als structurerend principe een integraal onderdeel wordt van de ruimtelijke planvorming. [Ministerie van VROM, 2006, pp. 24]

Het rijk heeft een speciale verantwoordelijkheid voor het hoofdwatersysteem. Provincies en gemeenten geven vorm aan het ruimtelijk beleid in het buitengebied en realiseren dit. De Nota Ruimte besteedt ook expliciet aandacht aan het belang dat verstedelijking goed aansluit op het watersysteem.

Bij locatiekeuze en herinrichting van bestaand bebouwd gebied dienen provincies, gemeenten en waterschappen nadelige effecten op kwantiteit, kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te voorkomen of te verminderen en te compenseren door consequent uitwerking te geven aan de uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid en door een analyse te maken van zowel de risico's wat betreft verdroging, overstromingen en overlast van grond en oppervlaktewater als het beperken van de kosten van deze risico's. [Ministerie van VROM, 2006, pp. 88]

Onder de kop sturingsfilosofie wordt in de Nota Ruimte de lagenbenadering beschreven waarin water een plaats heeft in de ondergrondlaag. Niet één van de lagen is belangrijker in de lagenbenadering, maar de onderliggende lagen stellen condities voor de bovenliggende. Gesteld wordt dat planvorming in de verschillende lagen meer met elkaar in verband moet worden gebracht.

De watertoets zorgt ervoor dat in de planvorming vroegtijdig aandacht wordt besteed aan de randvoorwaarden die het watersysteem en de waterhuishouding stellen. Gesteld wordt dat de watertoets voortvloeit uit bestaande wet- en regelgeving. Onder de kop instrumentatie is het volgende schema opgenomen:

Basiskwaliteit	Rol van het rijk	Trekker
Watertoets	Wettelijk geregeld	Rijk Concrete (inhoudelijke en procesmatige) invulling in hoofdlijnen van het wettelijk kader Provincies en gemeenten Daadwerkelijke toepassing en toetsing

Figuur 3 Instrumentatie Nota ruimte

In de Nota Ruimte komen zowel de thema's veiligheid, waterkwantiteit (overlast en tekort) als kwaliteit terug als thema's die in de watertoets aan de orde moeten komen. Sterk wordt naar voren gebracht dat water (meer dan voorheen) één van de structurerende principes is in de ruimtelijke ordening. Dit betekent dat ruimte wordt geboden aan water en dat waterkwantiteit en -kwaliteit meer dan voorheen sturend zijn voor de ontwikkeling en locatiekeuze van grondgebruik (ook met het oog op de Europese Kaderrichtlijn Water). Ruimtelijke uitwerking betekent de aanduiding van zoekgebieden voor verschillende waterdoelstellingen.

5.2.2 Waterplannen van Rijk, provincies en waterschappen (2009)

In 2008-2009 hebben Rijk, provincies en waterschappen tegelijk het Nationaal Waterplan, regionale/provinciale waterplannen en waterbeheersplannen opgesteld. Dit zijn de eerste waterplannen die zijn gebaseerd op de nieuwe Waterwet. Dat deze plannen (veelal) tegelijk zijn opgesteld houdt verband met het voorschrift tot het uitbrengen van stroomgebiedbeheersplannen in 2009 uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Het Rijk, de provincies en de meeste waterschappen grepen dit moment aan voor het opstellen van een nieuw integraal plan.

De Kaderrichtlijn Water is een belangrijk richtsnoer in de plannen. Op het uitvoeren van de maatregelen die voor de KRW zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheersplannen rust een 'resultaatsverplichting'. Voor de Kaderrichtlijn Water zijn al deze plannen samengevoegd tot stroomgebiedbeheersplannen. De Ministerraad heeft op 27 november 2009 de stroomgebiedbeheersplannen 2009-2015 van het Nederlandse deel van Eems, Maas, Rijndelta en Schelde definitief vastgesteld.

5.2.3 Nationaal Waterplan (2009)

Het eerste Nationaal Waterplan richt zich op een veilige en leefbare delta, nu en in de toekomst. Dit betekent dat nu antwoorden moeten worden geformuleerd op het gebied van klimaat, demografie en economie, investeren in duurzaam waterbeheer. De grondgedachte voor duurzaam waterbeheer is:

Meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten.
[Ministerie van Verkeer en waterstaat, 2009, pp. 5]

Het Nationaal Waterplan besteedt expliciet aandacht aan de ruimtelijke aspecten van het waterbeheer. Per thema zijn deze uitgewerkt. Ook wijst het plan er op dat waterbeheerders zich bewust moeten zijn van het feit dat ook andere doelen moeten worden gerealiseerd. De waterbeheerder moet anticiperen op ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Voor de thema's die in de watertoets aan de orde komen wordt gesteld dat:

Gezien de invoering van de Kaderrichtlijn Water en de klimaatverandering is het van belang om ook (extra) aandacht te schenken aan waterkwaliteit, watertekort en waterveiligheid in het watertoetsproces.
[Ministerie van Verkeer en waterstaat, 2009, pp. 43]

De deltacommissie onder leiding van Veerman adviseerde in 2008 over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering. Inhoudelijk adviseerde de commissie de bescherming tegen overstromingen te vergroten en de

zoetwatervoorziening van Nederland op de lange termijn veilig te stellen. De commissie adviseert tot het opstellen van een deltaprogramma dat, ondersteund door een deltafonds en deltawet, de bescherming van Nederland oppakt. Het Nationaal Waterplan geeft een eerste uitwerking van het advies van de commissie.

Het NWP zet in op meerlaagsveiligheid: preventie, duurzame ruimtelijke planning en rampenbeheersing. Dit is een extra impuls om waterveiligheid mee te wegen bij locatiekeuzen en bij de inrichting van kwetsbare gebieden, locaties, infrastructuur en gebouwen. Het Rijk neemt het initiatief om een AMVB op te stellen voor vitale functies en kwetsbare objecten.

De zoetwatervoorziening voor Nederland wordt in het NWP gezien als belangrijk issue voor de toekomst. Tot 2015 blijven bestaande afspraken gehandhaafd. Door de inzet van de verdringingsreeks wordt schade beperkt. In het deltaprogramma worden de komende periode oplossingsrichtingen uitgewerkt.

5.3 Overige (beleids)ontwikkelingen

5.3.1 Nederland in zicht

Bij de behandeling van de Nota Ruimte in de eerste kamer in 2005 werd een gebrek aan visie geconstateerd:

“over de wijze waarop bij ruimtelijke planvorming en ruimtelijk beleid ingespeeld kan worden op lange-termijn ontwikkelingen die zich aftekenen rond economische ontwikkeling, verstedelijking en klimaatverandering.”
[Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009, pp. 7].

In de periode daarna zijn diverse studies en adviezen uitgevoerd om de lange termijn effecten van deze ontwikkelingen in beeld te brengen. Ook door de film “An inconvenient truth” van Al Gore (2006), het beschikbaar komen van de nieuwe KNMI klimaatscenario’s (2006) en het IPCC (2007) zijn klimaatverandering en de ruimtelijke gevolgen van klimaatverandering hoog op de agenda komen te staan.

In 2009 zijn de trends en opgaven voor Nederland op gebied van water en ruimtelijke ontwikkeling gebundeld in beeld gebracht in Nederland in zicht [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009]. “De analyses in Nederland in Zicht kunnen een basis bieden voor ontwikkelingsperspectieven in Nederland en een hulpmiddel zijn om differentiatie aan te brengen in de mate waarin water bepalend zou moeten worden in de ruimtelijke planvorming”.

Deze studie is uitgevoerd in wisselwerking met onder andere het opstellen van het Nationaal Waterplan en advisering aan de deltacommissie. De ontwikkeling van de wateropgave wordt in de studie als volgt samengevat:

- Het water komt hoger: toename rivierafvoer en zeespiegelstijging
- Het wordt natter: toename neerslag en vaker piekbuien
- Het wordt warmer en droger: langere periodes van droogte in de zomer
- Het wordt zouter: verzilting oppervlakte en grondwater
- Het wordt lager: de bodem daalt

5.3.2 Adaptatieprogramma Ruimte en klimaat

In de periode 2006-2010 hebben de ministeries VROM, V&W, LNV en EZ samen met de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW op initiatief van het Rijk het ARK-programma

(Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat) uitgevoerd. Doel was om gezamenlijk te werken aan het klimaatbestendig maken van Nederland, één van de grootste ruimtelijke opgaven van de eenentwintigste eeuw (www.maakruimtevoorklimaat.nl). In 2007 is door het kabinet de nationale adaptatiestrategie vastgesteld.

Als uitvloeisel van ARK worden ook, gestimuleerd door Rijkspartners, 'water en ruimte ateliers' voor regionale overheden georganiseerd door Deltares/DLG. Daarmee worden deze regionale probleemhouders geholpen om snel en effectief (gecombineerde) opgaven te analyseren en geïntegreerde en gedragen oplossingsrichtingen te verkennen veelal in samenspraak met alle stakeholders.

5.3.3 Deltaprogramma

Op voorstel van de deltacommissie (commissie Veerman) is gestart met het uitwerken van een deltaprogramma.

Het Deltaprogramma is een nationaal programma. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen werken hierin samen met inbreng van de maatschappelijke organisaties. Het doel is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoog water en te zorgen voor voldoende zoet water. [Ministeries van V&W, VROM, LNV, 2010, pp. 1, pp. 3.]

Het Nationaal Waterplan vormt het beleidsmatige kader voor het Deltaprogramma dat in de komende jaren onder leiding van de deltacommissaris wordt uitgewerkt. Het Deltaprogramma is er enerzijds op gericht de huidige veiligheid op orde te krijgen via bestaande programma's. Het Deltaprogramma is agenderend voor ruimtelijke vraagstukken rond zoetwatervoorziening, verdroging, klimaatverandering etc.

Het Deltaprogramma kent de generieke deelprogramma's Waterveiligheid, Zoetwatervoorziening en Nieuwbouw en Herstructurering. Daarnaast kent het Deltaprogramma geografische deelgebiedprogramma's.

Het Deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering is gericht op een toekomstbestendige stedelijke (her)ontwikkeling in termen van watersysteem, ondergrond en klimaat. In het kader van dit programma zal onder meer worden nagegaan in hoeverre bestaande instrumenten, waaronder de watertoets, hieraan kunnen bijdragen.

5.3.4 Digitalisering

Er is een snelle digitalisering gaande in de ruimtelijke ordening. Deze digitalisering volgt uit een wettelijke verplichting in de Wro. Ook de watertoets wordt tegenwoordig deels digitaal afgehandeld. Verschillende waterschappen werken op www.dewatertoets.nl samen met betrekking aan de digitale watertoets. Deze site helpt bij het maken van een schifting: welk plan is wel en welk plan is niet relevant voor de watertoets. Ook de website www.aquaro.nl is een initiatief om de watertoets makkelijker en sneller te laten verlopen.

5.3.5 Handreiking waterkwaliteit in ruimtelijke planprocessen

Voor waterkwaliteit in ruimtelijke planprocessen is recentelijk de handreiking ruimtelijke planprocessen en waterkwaliteit uitgebracht. Doel van deze handreiking is om gemeenten en waterbeheerders te ondersteunen bij het rekening houden met mogelijke positieve en negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterkwaliteit.

5.4 Analyse

Aandacht voor water

De aandacht voor watervraagstukken is de afgelopen 10 jaar onverminderd hoog gebleven. Ook in de ruimtelijke beleidsstukken op nationaal niveau is hier veel aandacht voor. Het rapport van de deltacommissie en het deltaprogramma geven hier een impuls aan.

Provinciale kaders voor de watertoets

In de Bestuurlijke Notitie in 2001 zijn criteria aangegeven die van belang zijn op locatiekeuze en inrichtingsniveau. Aangegeven is dat deze op provinciaal niveau verder worden uitgewerkt. Ten tijde van de notitie moesten de stroomgebiedvisies nog worden ontwikkeld. Inmiddels zijn deze opgesteld en ook zijn Provinciale waterplannen opgesteld die uit deze visies hebben kunnen putten. De vraag is in hoeverre deze provinciale kaders nu voldoende duidelijke kader bieden voor inbreng in de watertoets.

Kaders van de waterbeheerder

De waterschappen en Rijkswaterstaat werken het in dit hoofdstuk genoemde nationale beleid uit. De vraag is hoe zij dit en regionaal beleid omzetten naar kaders die zij gebruiken bij toepassing van de watertoets. Hebben waterbeheerders bijvoorbeeld een inhoudelijke visie die kan worden ingezet in ruimtelijke planvormingsprocessen? Lang niet alle waterschappen hebben functiegeschiktheidskaarten, functiefaciliteringskaarten of waterkansenkaarten.

Relaties met deltaprogramma

Het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering is gericht op een toekomstbestendige stedelijke (her)ontwikkeling in termen van watersysteem, ondergrond en klimaat. In het kader van dit programma zal onder meer worden nagegaan in hoeverre bestaande instrumenten, waaronder de watertoets, hieraan kunnen bijdragen. Hier ligt een belangrijke relatie met de uitvoering van de evaluatie watertoets.

Digitalisering

Waterschappen moeten steeds een keuze maken op welke ruimtelijke plannen ze zich richten. Er zijn veel plannen. Middelen en menskracht zijn beperkt. Ook initiatiefnemers van ruimtelijke plannen staan voor de vraag of zij een watertoets moeten uitvoeren. Er zijn verschillende digitale hulpmiddelen in ontwikkeling die hierbij kunnen helpen. Deze worden in een deel van Nederland toegepast.

6 REFLECTIE

De eerste resultaten van de bureaustudie zijn voorgelegd aan een klankbord. Hierin is een breed spectrum aan praktijkdeskundigen gevraagd kritisch te discussiëren over de bevindingen. Deze bespreking heeft reflectie en adviezen opgeleverd. Hieronder zijn de uitkomsten van de bijeenkomst kernachtig weergegeven. De reflectie geeft mede richting aan de conclusies en aan de aanbevelingen voor fase 2.

De watertoets bestaat inmiddels 10 jaar. Maak gebruik van deze ervaring en **kijk in de evaluatie vooral ook vooruit**. Er is al veel ervaring opgedaan met het instrument en er zijn al veel watertoetsen succesvol uitgevoerd. De vraag is of successen met betrekking tot locatiekeuzen structureel of incidenteel van aard zijn. Daaraan gelieerd is de vraag hoe waterbeheerders borgen dat ze structureel inbreng hebben op het strategisch planvormingsniveau. Hebben zij een **inhoudelijke en procesmatige strategie en visie**? En hoe wordt deze in de organisatie verankerd?

Doe in de evaluatie recht aan **de pluriforme praktijk**. Kies voor een leerproces voor de komende 10 jaar in plaats van eenmalig evalueren. Richt de evaluatie op zaken die de komende tijd van belang zijn, bijvoorbeeld in het kader van het Deltaprogramma. Dit programma zal een belangrijke trigger zijn in de komende tijd.

Een evaluatie zou zich moeten richten op de **volle breedte van het ruimtelijke planvormingstraject** waarvan de watertoets onderdeel uitmaakt. Dit traject loopt vanaf het moment dat het initiatief ontstaat tot het moment dat de ruimtelijke inrichting inclusief het watersysteem is gerealiseerd.

Uit de bureaustudie komt naar voren dat vooral meer zicht gewenst is op de watertoets in het locatiekeuzeproces. **Het locatiekeuzeproces is een machtsstrijd**. Dit is vaak een black box voor waterbeheerders. **Het draait om begroting, zeggenschap en incentives**. Het proces van locatiekeuze kan in beeld worden gebracht door een aantal cases zeer grondig te reconstrueren. Breng in beeld welke serie van beslissingen er is genomen.

De watertoets is mensenwerk, daarbij gaat het dus ook om **competenties**. De Competenties om effectief in ruimtelijke ordenings-processen deel te nemen (netwerk, timing, boodschap, inleving) zijn beperkt aanwezig. De Unie van Waterschappen richt zich met het programma "Water en Ruimte" met name op verbetering van competenties.

De gemeente is een belangrijke speler in de watertoets, zowel als waterbeheerder, maar ook vanuit de ruimtelijke ordening als ontwikkelaar. De evaluatie zou ook aandacht moeten besteden aan hoe **de gemeente intern omgaat met de watertoets**. Gemeentelijke waterbeheerders spelen nu soms hun belang in ruimtelijke ordeningsprocessen via de band van het waterschap. **De gemeente speelt ook als ontwikkelaar** een cruciale rol. Neem dus ook de gemeente als ontwikkelaar mee in de evaluatie. Het gebeurt vaak dat tijdens de realisatie, in handen van het projectmanagementbureau, vooral op kosten wordt gestuurd en plannen nog worden aangepast. **Private partijen** met grondposities spelen ook een rol in het locatiekeuzeproces en zeker ook in de inrichting. Betrek deze partijen ook bij de evaluatie.

Ga in de evaluatie verder in op de **relaties en communicatie tussen de partijen**. Let daarbij vooral ook op het beeld dat partijen hebben van elkaar en elkaars draagkracht. Interessant onderwerp daarbij is hoe waterbeheerders zich opstellen als water geen dominant belang is. Waar worden coalities gesmeed om belangen toch te verankeren. Verdiept men zich in hoe de eigen urgentie zich verhoudt tot die van de andere partijen?



7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De bureaustudie heeft geleid tot de in dit hoofdstuk gepresenteerde conclusies en aanbevelingen voor de insteek van fase 2 van de evaluatie.

7.1 Conclusies

Historische context

Op locatiekeuzeniveau is de watertoets nog weinig effectief gebleken. De watertoets wordt vooral toegepast op bestemmingsplannen en dus op inrichtingsniveau.

De watertoets is voortgekomen uit de bestuurlijke wens water meer leidend te laten zijn in de ruimtelijke ordening. Water speelde een te kleine rol bij locatiebesluiten. Voor het uitvoeren van de strategie vasthouden-bergen-afvoeren is ruimte nodig en die ruimte kreeg water veelal niet in ruimtelijke plannen. De Bestuurlijke Notitie uit 2001 zet in op toepassing van de watertoets zowel op inrichtings- als op locatiekeuzeniveau. In de evaluaties van 2003 en 2006 wordt geconstateerd dat de watertoets niet uit de verf komt op locatiekeuze niveau. In het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel van 2008 is opnieuw afgesproken om de watertoets conform de Bestuurlijke Notitie uit 2001 toe te passen.

Wettelijke context

De nieuwe Wro vraagt een pro-actieve opstelling van alle partijen in de ruimtelijke ordening. Met de nieuwe Wro zijn ruimtelijke planvormen en rollen van partijen in de watertoets veranderd. Leervraag is hoe partijen hun nieuwe rol in de Wro in het kader van de watertoets invullen.

De watertoets werd en wordt vooral uitgevoerd op basis van bestuurlijke afspraken. In 2003 is het opstellen van een waterparagraaf verplicht gesteld voor verschillende planvormen uit de Wet op de ruimtelijke Ordening. De in 2008 ingevoerde Wet ruimtelijke ordening heeft het planstelsel van de ruimtelijke ordening ingrijpend veranderd. Het opstellen van een waterparagraaf is nu alleen verplicht voor bestemmingsplannen. Structuurvisies zijn vormvrij, het uitvoeren van de watertoets berust hier op bestuurlijke afspraken.

De wijze waarop de partijen invulling geven aan hun nieuwe rol in de Wro zal een grote invloed hebben op de effectiviteit van de watertoets.

Beleidsmatige context

Er is onvoldoende zicht op de manier waarop nationaal en regionaal beleid doorwerkt in de kaders die in de praktijk gebruikt worden bij de watertoets voor locatiekeuzen en op inrichtingsniveau.

De inhoud van watertoetsprocessen is afhankelijk van de situatie. Een vraag is echter hoe beleid doorwerkt in de kaders die gebruikt worden. De watertoets komt voort uit WB21 dat vooral op wateroverlast en waterveiligheid gericht was. In de Bestuurlijke Notitie 2001 wordt al het hele spectrum van veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, oppervlaktewaterkwaliteit, grondwaterkwaliteit, verdroging en natte natuur genoemd.

Het NWP stelt dat de nadruk in de praktijk vooral lijkt te liggen op wateroverlast hoewel dit niet de opzet was in de Bestuurlijke Notitie uit 2001. Het rijk wil bevorderen dat in het watertoetsproces meer aandacht komt voor klimaatverandering, waterveiligheid, watertekort en waterkwaliteit en ziet een belangrijke rol hierin voor de provincies. De provinciale structuurvisies bieden het strategisch ruimtelijk kader op grond waarvan de waterbeheerder een meer strategische inbreng kan leveren in het watertoetsproces. De vraag is hoe dat in de praktijk gestalte heeft gekregen in de kaders die bij de watertoets worden gebruikt.

Eerdere evaluaties

De evaluaties van 2003 en 2006 hadden het watertoetsproces als onderwerp en hebben daardoor weinig inzicht opgeleverd in de rol van water en de watertoets bij locatiekeuzen binnen het gehele proces van ruimtelijke ordening.

In de evaluaties van 2003 en 2006 is de implementatie van de watertoets geëvalueerd. Daarbij is gekeken naar de manier waarop het proces, zoals voorgesteld in de Bestuurlijke Notitie watertoets 2001, in de praktijk gestalte heeft gekregen. Het functioneren van de watertoets in de afgebakende vraagstukken voor locatie-inrichting is in beeld gebracht. In de evaluaties wordt geconcludeerd dat de watertoets bij locatiekeuze weinig invloed heeft. Niet duidelijk is hoe dit komt en hoe deze invloed kan worden vergroot. Daarvoor lag de focus van de evaluaties te veel op het watertoetsproces in plaats van het proces van ruimtelijke ordening.

De evaluaties van 2003 en 2006 zijn niet specifiek ingegaan op situaties waarin de waterbeheerder ook de initiatiefnemer is en eigen opgaven met een ruimtelijke component moet verwezenlijken.

Zowel Rijkswaterstaat als de waterschappen hebben zelf ook opgaven met een ruimtelijke component die ze willen realiseren. De rollen zijn dan in feite omgedraaid: de waterbeheerder moet de ruimtelijk ordenaar in haar planvormingsproces betrekken. Hierop wordt niet ingegaan in de handreikingen en evaluaties terwijl het feitelijk wel over een soortgelijk proces gaat waarbij de waterbeheerder vaak processtrekker is.

7.2 Hoofdconclusie

Uit de bureaustudie komt naar voren dat er momenteel een incompleet beeld bestaat van de toepassing en effectiviteit van de watertoets in de brede context van het totale ruimtelijke ordeningsproces. Om te kunnen leren voor een betere toepassing van de watertoets in de praktijk op met name het strategische planvormingsniveau, waar ook de locatiekeuzen tot stand komen, is het noodzakelijk juist dit bredere proces te beschouwen.

7.3 Aanbevelingen

De bevindingen van fase 1 leiden tot de aanbeveling om fase 2 van de Evaluatie Watertoets te richten op de volle breedte van het ruimtelijke planvormingsproces waarvan de watertoets onderdeel uitmaakt. Dit proces loopt vanaf het moment dat het initiatief ontstaat tot het moment dat de ruimtelijke inrichting inclusief het watersysteem is gerealiseerd. Ten behoeve van fase 2 kunnen daarbij nog de volgende aandachtspunten worden meegegeven:

- In de evaluatie zouden vooral vragen moeten worden gesteld over de verklarende factoren in de procesgang. Hierdoor kan worden geleerd voor een betere toepassing van de watertoets in de praktijk.
- Het proces van locatiekeuze is voor waterbeheerders vaak een black box. Dit proces kan in beeld worden gebracht door een aantal cases zeer grondig te reconstrueren. Breng in beeld welke serie beslissingen er is genomen en hoe begroting, zeggenschap en incentives daarin een rol hebben gespeeld.
- Kijk in de evaluatie vooral ook vooruit. Richt de evaluatie op zaken die de komende tijd van belang zijn, bijvoorbeeld in het kader van het Deltaprogramma.
- Bekijk in de verdere evaluatie hoe partijen invulling geven aan hun rol binnen de nieuwe Wro.
- Besteed in de evaluatie aandacht aan de manier waarop de betrokken partijen opereren en over de competenties waarover de betrokkenen beschikken.
- Besteed in de evaluatie expliciet aandacht aan de verschillende rollen die de gemeente speelt; de gemeente is vaak initiatiefnemer maar ook waterbeheerder en ontwikkelaar.
- Ga in de evaluatie verder in op de relaties en communicatie tussen de partijen. Verdiept men zich in hoe de eigen urgentie zich verhoudt tot die van de andere partijen?



8 LITERATUURLIJST

1. Berenschot 2009, Onderzoekskader Voortgangsrapportage en Evaluatie NBW Actueel.
2. Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985, zoals gewijzigd bij Besluit van 3 juli 2003.
3. Staatsblad nr. 294, 2003.
4. Besluit ruimtelijke ordening (2008).
5. Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2008), Juridische versterking van de watertoets.
6. Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000), *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en aandacht die het verdient.*
7. Hoppe, R. e.a. (2004): Beleidsnota's die (door)werken, handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding;
8. Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets (2006), *Watertoetsproces op weg naar bestemming. Landelijke Evaluatie Watertoets 2006.*
9. Landelijke Werkgroep Watertoets (2008), *De Wet ruimtelijke ordening en het watertoetsproces.*
10. Landelijke Werkgroep Watertoets (2009), *Handreiking Watertoetsproces 3, Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen.*
11. Nationaal Bestuursakkoord Water 2003, ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, alle provincies, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2003).
12. Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel (2008), ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, alle provincies, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
13. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), *Anders omgaan met Water.*
14. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *De Waterwet in het kort.*
15. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Nederland in Zicht. Water en ruimtelijke ordening in Nederland: De diagnose*
16. Ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a. (2009), *Nationaal Waterplan*
17. Ministerie van V&W, VROM en LNV (2010), *Deltaprogramma 2011*
18. Ministerie van VROM (2001), *Nationaal Milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid.*
19. Ministerie van VROM e.a. (2006), *Nota Ruimte*
20. Projectgroep Watertoets (2001a), *Handreiking Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten.*
21. Projectgroep Watertoets (2001b), *Bestuurlijke Notitie Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten.*
22. Projectgroep Watertoets (2003a), *De Watertoets Leeft!*
23. Projectgroep Watertoets (2003b), *Handreiking Watertoets 2.*
24. Rijks Planologische Dienst (2002), *Evalueren om te leren.*
25. Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw (2001) tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
26. Unie van Waterschappen (2008), *Waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Mogelijkheden voor het waterschap in de ruimtelijke ordeningsketen.*



9 COLOFON

Auteur(s)

Martijn Steenstra
Frans Kwadijk

Grontmij Nederland B.V.
Grontmij Nederland B.V.

Landelijke Werkgroep Watertoets

Jelte Bosma	Waterschap Zuiderzeeland, voorzitter
Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, secretaris
Marga van de Luijngaarden	Provincie Zuid-Holland, namens het IPO
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water
Wim Zeeman	Ministerie van Economie Landbouw & Innovatie, DG Landbouw
Garmt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte
Ton Garritsen	Rijkswaterstaat IJsselmeergebied
Jane Jagernath	Rijkswaterstaat Waterdienst

De Landelijke Werkgroep Watertoets rapporteert over haar activiteiten aan het Nationaal Wateroverleg (NWO).

Projectgroep Evaluatie Watertoets

Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, projectleider
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water
Garmt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Deelnemers klankbordbijeenkomst 17 september 2010

Henrike Geurkink	Gemeente De Ronde Venen
Sytske Hoekstra	Provincie Friesland
Janine Hogeman	Gemeente Noordenveld
Pieter Jong	Commissie Advies inzake Waterstaatswetgeving
Martijn Jongens	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
Rob Leenen	Gemeente Almere
Corné Nijburg	CURNET
Henk Nobbe	Waterschap Vallei & Eem
Gert van der Kolk	Bureau voor Organisaties in Ontwikkeling
Frank van Pelt	Provincie Zuid-Holland
Maarten van der Vlist	Rijkswaterstaat Staf
Tjaart Vos	Rijkswaterstaat Waterdienst

Eindredactie:	Hilde Westera, Rijkswaterstaat Waterdienst
Vormgeving:	Tekstbureau Kroes
Coverfoto:	Tekstbureau Kroes

Den Haag, november 2010

