

IMPLEMENTATIE WATERTOETS

De eerste ervaringen op een rij

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)
Afdeling Ruimte en Water (IHR)

Oktober 2002

RIZA werkdocument 2002-194X

Allard Koopal (Stagiair)

Wageningen Universiteit; Landinrichtingswetenschappen

VOORWOORD

De Watertoets is één van de concrete acties die volgde uit de startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw', op 14 februari 2001 ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. De Watertoets is het instrument dat ruimtelijke plannen toetst op de mate waarin zij rekening houden met het beleid om het water in Nederland meer ruimte te geven. De Watertoets beslaat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.

Dit rapport geeft een overzicht van de eerste ervaringen uit de praktijk met de Watertoets.

Veel mensen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Het onderzoek heb ik gedaan in het kader van een stageopdracht vanuit Wageningen Universiteit bij het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), ten behoeve van de Projectgroep Watertoets, in de periode van mei tot en met september 2002.

Maarten van der Vlist heeft mij tijdens mijn stage namens het RIZA en de Projectgroep Watertoets begeleid, waar ik hem hartelijk voor wil bedanken. Hij heeft me wegwijs gemaakt in de wereld van water en ruimtelijke ordening, samen met zijn collega's van de afdeling Ruimte en Water (IHR) en de leden van de projectgroep Watertoets.

De Projectgroep Watertoets (PG WT) heeft mij ondersteund bij de uitvoering van het onderzoek en de resultaten zijn teruggekoppeld naar de projectgroep. De positieve houding van de leden van de projectgroep heeft zeker bijgedragen aan het voltooien van het onderzoek.

De feedback van Marianne Firet (Helpdesk Watertoets) en Rob Gerits (RIZA, IHR) op de opzet van het interview en het commentaar van Anne Ubbels en Pierre de Vries namens de PG WT op de eerste resultaten uit de interviews en het conceptrapport, hebben zeker bijgedragen aan het rapport en daar ben ik ze zeer dankbaar voor.

Daarnaast wil ik alle waterbeheerders en ruimtelijk ordenaars, die mee hebben gewerkt aan de interviews hartelijk danken voor hun enthousiaste inzet. Zonder hun input en medewerking was er überhaupt geen rapport geweest.

Opvallend was het enthousiasme en de inzet waarmee gewerkt wordt aan de implementatie van het Waterbeleid 21^e eeuw en in het bijzonder de Watertoets. Velen geloven in het principe 'ruimte voor water', maar wachten wel gespannen af hoe dit uiteindelijk in de praktijk van de ruimtelijke ordening tot uiting komt. De Watertoets kan zeker een grote bijdrage leveren aan de realisering van dit principe, mits er met enige mate van flexibiliteit wordt omgesprongen. Het zal de "Waterwereld" en de "Ruimtelijke Ordeningswereld" in ieder geval dichterbij elkaar brengen.

Allard Koopal
Lelystad, 31 oktober 2002

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	3
SAMENVATTING.....	4
1 INLEIDING.....	8
2 WERKWIJZE	10
3. SITUATIESCHETS.....	11
4 ANALYSE VAN HET WATERTOETS PROCES	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Informeren.....	15
4.3 Adviseren	24
4.4 Afwegen.....	25
4.5 Beoordelen.....	29
5. CONCLUSIE.....	30
6. DISCUSSIE.....	32
7. AANBEVELINGEN.....	33
Literatuurlijst.....	36
Bijlage 1 - Overzicht Projecten.....	37
Bijlage 2 - Deelemers interviews.....	39
Bijlage 3 - Interview	40

SAMENVATTING

De Watertoets

De Watertoets is één van de concrete acties die volgde uit de startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw', op 14 februari 2001 ondertekend door het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW. De Watertoets is het instrument dat ruimtelijke plannen en besluiten toetst op de mate waarin zij rekening houden met het beleid om het water in Nederland meer ruimte te geven. De Watertoets beslaat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het kader voor de Watertoets is het vigerend ruimte en waterbeleid. De Watertoets geeft op deze manier de inbreng van water een plaats in de procedures van ruimtelijke plannen en besluiten.

Dit rapport behelst de eerste ervaringen uit de praktijk met de Watertoets.

Situatieschets

De situatie waarin het onderzoek is gedaan en de projecten verkeerden is als volgt:

De organisaties die geïnterviewd zijn, vormen een actieve groep die met de implementatie van de Watertoets bezig is. Dus de input is een specifieke selectie. Ze zijn zoekende naar een structurele omgang met de Watertoets, maar zijn nog vrij ad hoc bezig met de implementatie ervan.

Een groot aantal van de projecten zit nog in de informerende fase, een ander deel heeft deze fase al achter de rug en is bezig met het afwegen van alle belangen. De adviserende fase is in ontwikkeling, maar een echt formeel wateradvies is nog niet gegeven en aan de beoordelingsfase is nog geen enkel project toe gekomen.

Over het algemeen zien alle geïnterviewde partijen het nut en de noodzaak van ruimte voor water wel in. Velen zetten echter vraagtekens bij de daadwerkelijk implementatie van de Watertoets binnen het huidige ruimtelijke ordeningsbestel, als er geen extra financiële of juridische middelen worden gecreëerd en ingezet.

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het beschrijven en analyseren van het implementatietraject van de Watertoets aan de hand van ingediende projecten¹ bij de Projectgroep Watertoets. Waarbij de nadruk ligt op het Watertoetsproces, niet op de inhoudelijke waterhuishoudkundige toetsing. De onderzoeksvragen luiden daarom als volgt:

- Wordt het Watertoetsproces (informeren, adviseren, afwegen en beoordelen), zoals omschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets doorlopen?
- Welke problemen ontstaan bij het doorlopen van het Watertoetsproces?
- Welke oorzaken liggen hieraan te grondslag?

Werkwijze

De onderzoeksvragen zijn onderzocht door dertig zogenaamde projecten te interviewen die zijn ingediend bij de Projectgroep Watertoets. Deze projecten kennen een grote variëteit aan thematiek (zowel landelijk als stedelijk) en zijn ingediend door verscheidene actoren uit de water en ruimtelijke ordeningswereld als waterschappen, provincies en gemeenten.

¹ De projecten zijn ingediend door vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, hoogheemraadschappen, provincies, regionale directies van Rijkswaterstaat, DLG's en zuiveringsschappen.

Resultaten

Watertoets-proces

Het volledige proces van de Watertoets, zoals de Bestuurlijke Notitie Watertoets dit voorschrijft, kan ontleed worden in vier fasen: **Informeren, Adviseren, Afwegen, Beoordelen**. Elke fase is opgebouwd uit een aantal sub-fasen.

Informeren

De initiatiefnemer stapt niet altijd naar de waterbeheerders toe om hen op de hoogte te stellen van de voorgenomen plannen of besluiten, door gebrek aan kennis omtrent de Watertoets of Waterbeleid 21^e eeuw

Op dit moment is het in de meeste gevallen zo, dat de waterbeheerder op de initiatiefnemer af stapt in het kader van een ruimtelijk plan of besluit wat hen via via ter ore is gekomen.

Steeds vaker komt het voor dat de waterbeheerders vanaf het begin meedoen en een plek krijgen in de organisatiestructuur van een ruimtelijk plan of project.

Afstemming van waterbeleid tussen waterbeheerders vindt amper plaats.

Waterdocumenten en criterialijsten

Alle waterbeheerders zijn druk bezig met het ontwikkelen van "waterdocumenten" en "criterialijsten" waarin ze de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van hun totale watersysteem in kaart brengen, voor zover ze dat nog niet gedaan hebben. Deze instrumenten worden gebruikt om de initiatiefnemer te informeren ter voorbereiding van het plan of besluit. De beide instrumenten kennen een grote variëteit in thematiek en systematiek.

Kenmerken, mogelijkheden en beperkingen

Bij het informeren over de kenmerken, de mogelijkheden en de beperkingen van het watersysteem ontstaan problemen, doordat niet duidelijk is wat initiatiefnemer van waterbeheerder inhoudelijk verwacht. De ene initiatiefnemer verwacht alleen hydrologische gegevens, de ander wil de doorvertaling ervan zien in ruimtelijke concepten. De waterbeheerder kan of wil deze doorvertaling niet altijd leveren.

Mitigatie en Compensatie

Grofweg kunnen de waterbeheerders in drie stromingen ingedeeld worden, m.b.t. tot de omgang met mitigerende en compenserende maatregelen:

1. De waterbeheerder geeft door een duidelijke prioritering in een criterialijst nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied;
2. De waterbeheerder stelt alleen criteria voor waterbeleid, maar geeft geen nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aan;
3. De waterbeheerder geeft niet duidelijk nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aan, door gebrek aan kennis of durf, waardoor mogelijk verder in het proces te snel op mitigerende en compenserende maatregelen wordt overgestapt.

Gezamenlijke afbakening

Het goed verlopen van de gezamenlijke afbakening van beoordelingscriteria is van vier zaken afhankelijk:

1. De informele relaties tussen de initiatiefnemer en waterbeheerder; indien betrokken partijen zich open stellen voor elkaar, valt er makkelijker te communiceren en kan er meer bereikt worden.
2. De formele plek van de waterbeheerder in de projectorganisatie bepaalt een groot deel van zijn invloed op de besluitvorming. Duidelijkheid omtrent taken en verantwoordelijkheden binnen het

proces en de inhoud schept een goede basis voor de informerende fase en voor het verdere proces.

3. Het soort en inhoud van het ruimtelijk plan of besluit; de mate van complexiteit is afhankelijk van het detailniveau van het plan en de hoeveelheid en het gewicht van de belangen die er spelen (politieke gevoeligheid).
4. De stand van zaken van het vigerende beleid: Hoe meer het up to date is

Advies

Slechts bij een klein aantal projecten, was er over een ontwerp structuurplan, voorontwerpplan of besluit een advies gegeven door de waterbeheerder. Echter dit was nog niet gebeurd op basis van een gezamenlijk afgebakende beoordelingscriterialijst, maar gewoon naar goeddunken van de waterbeheerder.

Vrijwel alle waterbeheerders zijn bezig met het opzetten van een vaste structuur voor een wateradvies.

Afwegen

Het blijkt dat het maken van ruimtelijke keuzes tussen belangen binnen de ruimtelijke ordening voor een groot deel worden gebaseerd op de financiële en economische haalbaarheid van een plan. Dus het principe ruimte voor water kan nog zo mooi zijn, als het financieel niet haalbaar is, wordt het niet toegepast. Zo stelt menig initiatiefnemer het.

Doordat water meer ruimte krijgt, krijgt haast automatisch de waterbeheerder ook meer ruimte in de ruimtelijke besluitvorming. Hierin moeten zowel de waterbeheerders als de initiatiefnemers hun weg nog vinden. De opvattingen hierover lopen uiteen.

Oplossingsrichtingen

Op een aantal manieren wordt er door de projecten aan gewerkt om te voorkomen dat niet alleen financiële redenen bepalen of water ruimte krijgt in de afweging. De volgende oplossingsrichtingen worden door de projecten naar voren gebracht:

1. Duidelijkheid omtrent en flexibele omgang met beoordelingscriteria en mitigatie en compensatie;
 - Aan de ene kant willen de initiatiefnemers duidelijk voorgeschoteld krijgen welke eisen de waterbeheerder stelt aan een ruimtelijke plan en op welke criteria het plan getoetst gaat worden. Aan de andere kant willen ze dat er flexibel omgesprongen kan worden met beoordelingscriteria, zodat dat meer ruimte biedt voor de afweging.
 - Een belangrijk discussiepunt wat bij vrijwel ieder interview naar voren kwam, gaat over de juistheid van de afweging van belangen en in hoeverre water sturend mag zijn. Doordat de juridische status van het wateradvies niet duidelijk is en vaak het ruimtelijk toetsingskader ook nog niet af is, weet de initiatiefnemer niet precies waar hij aan toe is.
 - In de projecten wordt er soms te snel afgestapt van de eisen van water, maar ook wordt er soms teveel aan de eisen vastgehouden en valt er niet over te praten met de waterbeheerder.
2. Open houding betrokkenen;
 - In de gevallen waarbij de betrokken partijen zich niet opsloten in hun eigen taak, maar meewerkten met het zoeken naar oplossingen voor de problemen van de andere partijen verliep de afweging veel soepeler.
 - In een aantal gevallen wordt het meedenken van de waterbeheerder echter door de initiatiefnemer geïnterpreteerd als het bemoeien met de afweging. Het komt overigens ook zeker voor dat de waterbeheerder rechten claimt aan het feit dat water sturend moet zijn en zich daarom nadrukkelijk gaat bemoeien met de belangenafweging.
3. Het zoeken naar creatieve ruimtelijke oplossing in vormen van meervoudig ruimtegebruik en financiële constructies als Blauw door Rood;

4. Financiële bijdragen van de waterbeheerder aan de ruimtelijke ordening;
 - Een deel van de waterbeheerders vindt stellig dat de ruimtelijke ordening geheel zelfvoorzienend moet zijn en wil dus niet financieel bijdragen aan de realisering van het ruimtelijk plan. De andere groep is best bereid een financiële bijdrage te leveren, mocht het watersysteem er danig door verbeteren. In welke situatie er door de laatste groep financieel bijgedragen wordt is niet eenduidig te bepalen.
 - In de projecten bleek wel degelijk dat geld een belangrijk “smeermiddel” is bij de besluitvorming.
5. Een bijkomend probleem bij de afweging van belangen is het cultuurverschil dat er bestaat tussen de wereld van de ruimtelijke ordening en die van water. De waterbeheerders ondervinden de meeste problemen, doordat zij de ruimtelijke ordenings-procedures niet goed kennen.

Waterparagraaf

Uiteindelijk moet de afweging van de wateraspecten binnen een ruimtelijk plan verwoord worden in een waterparagraaf. Op dit moment gaan de waterparagrafen eigenlijk vooral over riolering en niet over ruimte voor water.

De waterparagrafen van nieuwe ruimtelijke plannen waarin ruimte voor water nadrukkelijk naar voren moet worden gebracht worden op dit moment vaak in overleg geschreven tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Dit komt omdat de waterbeheerder meer kennis en ervaring hierin heeft dan de initiatiefnemer. In een enkel geval schreef de waterbeheerder de waterparagraaf volledig.

Beoordelen

Geen enkel project heeft al een volledig uitgewerkt plan of besluit ingediend bij een Provinciale Planologische Commissie of Rijks Planologische Commissie, die het op haar beurt heeft getoetst op het vigerende ruimtelijke beleid en het naast het wateradvies heeft gelegd. Laat staan dat daarvoor een beoordeling is gegeven.

1 INLEIDING

In 1999 heeft de toenmalig staatssecretaris van Verkeer en waterstaat De Vries samen met de voorzitter van de Unie van Waterschappen een onafhankelijke commissie Tielrooy in het leven geroepen die na moest gaan of het huidige waterbeheer wel voldoende was uitgerust voor de toekomst. De commissie concludeerde in augustus 2000 dat het huidige systeem van waterbeheer zeker niet in staat is om de toekomstige ontwikkelingen als klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en bodemdaling op te vangen. Om Nederland wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders was een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk.

Deze omslag komt er op neer dat Nederland zich meer zal moeten schikken naar het water. Water moet meer ruimte krijgen in plaats van dat het ruimte ontnomen wordt.

Waterbeleid 21^e eeuw

In december 2000 publiceerde de staatssecretaris haar kabinetsstandpunt “anders omgaan met water, Waterbeleid 21^e eeuw”, waarin het pleidooi van de commissie Tielrooy voor het grootste gedeelte werd overgenomen. Sindsdien is het waterbeleid sterk in ontwikkeling.

Op 14 februari 2001 is een Startovereenkomst ‘Waterbeleid 21^e eeuw’ (WB21) ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Er is een commissie WB21 in het leven geroepen die de invoering van het nieuwe waterbeleid moest begeleiden.

Eén van de concrete acties die in de startovereenkomst geformuleerd is, is het instellen van een Watertoets op alle nieuwe ruimtelijke plannen. Een aparte interdepartementale en interbestuurlijke Projectgroep Watertoets werd opgericht om deze Watertoets op poten te zetten. Dit resulteerde eind oktober 2001 in een Bestuurlijke Notitie Watertoets en een Handreiking Watertoets, waarin de procedurele en inhoudelijke aspecten van de Watertoets zijn uitgewerkt.

De Watertoets

De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het kader voor de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21^e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier etc.). De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water.

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 het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. De Watertoets heeft, zoals vastgelegd in de Startovereenkomst WB21, een integraal karakter: alle relevante waterhuishoudkundige aspecten worden meegenomen (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging).

Implementatie

Na de verschijning van de bestuurlijke notitie en handreiking ging de projectgroep zich concentreren op de implementatie van de Watertoets. In januari 2002 konden partijen in het werkveld van de ruimtelijke ordening een ruimtelijk plan of besluit in ontwikkeling indienen bij de projectgroep. Logische voorwaarde voor deze projecten was dat de Watertoets aan bod zou komen. Deze projecten zouden op de voet gevolgd worden door de projectgroep om te kijken hoe de Watertoets in de praktijk daadwerkelijk geïmplementeerd zou worden. Aan deze oproep werd door een grote groep gehoor gegeven, met als resultaat 49 projecten van 39 verschillende organisaties. De projecten varieerden van tracé's en structuurplannen landelijk gebied tot uitbreidingen of herstructureringen in stedelijk gebied. (voor een totaal overzicht, zie bijlage 1) Uiteindelijk zijn drie projecten gekozen voor intensieve

begeleiding, aangezien voor meer projecten geen middelen en mankracht voorhanden waren. Deze projecten werden uitgekozen op basis van: veel voorkomend type project, een project in startfase met voldoende voortgang in het verschiep, commitment van betrokken partijen, regionale spreiding en verschillend van aard. Tenslotte moet het project voldoende input kunnen leveren voor de evaluatie van de Watertoets.

Om tegemoet te komen aan de vraag aan begeleiding van alle projecten en de hoeveelheid informatie die al deze projecten op zou kunnen leveren voor de evaluatie, werd besloten om de vertegenwoordigers van alle niet gehonoreerde projecten te interviewen. Dit rapport behelst de verslaglegging van het onderzoek naar de implementatie van de Watertoets middels deze interviews.

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is het beschrijven en analyseren van de eerste ervaringen met het implementatietraject van de Watertoets aan de hand van ingediende projecten bij de Projectgroep Watertoets. Waarbij de nadruk ligt op het Watertoetsproces, niet op de inhoudelijke waterhuishoudkundige toets. De onderzoeksvragen luiden daarom als volgt:

- Wordt het Watertoetsproces (informeren, adviseren, afwegen en beoordelen), zoals omschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets doorlopen?
- Welke problemen ontstaan bij het doorlopen van het Watertoetsproces?
- Welke oorzaken liggen hieraan te grondslag?

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 betreft de inleiding. Hierin wordt de aanleiding, het doel en de vraagstelling van het rapport uiteengezet. De werkwijze van het onderzoek komt aan bod in hoofdstuk 2. De situatieschets van de geïnterviewde projecten en waarin het rapport is geschreven, vindt zijn verwoording in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 beslaat de analyse van de uitkomsten van alle interviews, opgehangen aan de structuur van het Watertoetsproces. De conclusies uit het onderzoek worden vermeld in hoofdstuk 5. Vervolgens vindt discussie plaats en worden aanbevelingen gedaan in hoofdstuk 6 en 7. Indien er over de waterbeheerder gesproken wordt dient dit gelezen te worden als regionale waterbeheerder (Waterschappen en Hoogheemraadschappen). De provincies die geïnterviewd zijn, zijn niet als waterbeheerder geïnterviewd. Wel zijn er twee Regionale Directies van Rijkswaterstaat geïnterviewd. Wordt naar deze waterbeheerders verwezen dat wordt dat expliciet vermeld.

2 WERKWIJZE

Zoals vermeld in de inleiding was er een grote groep belangstellenden voor begeleiding van het implementatietraject van de Watertoets door de Projectgroep Watertoets. Nadat drie projecten geselecteerd waren voor intensieve begeleiding, bleven er nog 46 verschillende projecten over van 36 organisaties. De projecten zijn met behulp van interviews uitgebreid onderzocht.

Uiteindelijk zijn er 30 interviews gedaan in de periode van 15 juli tot en met 11 september 2002. Zes interviews vonden om twee redenen niet plaats; langdurige afwezigheid van de betreffende contactpersoon (de interviews moesten binnen de tijdspanne gedaan worden) of het project was nog niet of amper gestart, waardoor het interview geen toegevoegde waarde kon bieden aan het onderzoek.

De projecten kenden een grote variëteit aan thema's, welke een groot deel van de ruimtelijke ordening beslaan. Er is een rubricering gemaakt in twaalf categorieën (zie ook bijlage 1):

1. Ontgrondingen;
2. Landinrichting;
3. Tracéprojecten;
4. Provinciale Omgevingsplannen;
5. Structuurvisies;
6. Locatiekeuze stedelijke uitbreiding;
7. Inrichting nieuw stedelijk gebied;
8. Herinrichting bestaand stedelijk gebied;
9. Bedrijventerreinen;
10. Art. 19 en 30 Wet Ruimtelijke Ordening;
11. Bestemmingsplannen buitengebied;
12. Procesondersteuning.

Uiteindelijk zijn bij de 30 interviews 42 personen van 31 verschillende partijen betrokken geweest. De partijen besloegen 13 Gemeenten, 9 Waterschappen en Hoogheemraadschappen, 2 Regionale Directies Rijkswaterstaat, 4 Provincies, 2 Diensten Landelijk Gebied en 1 Zuiveringsschap. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de personen en organisaties die deel hebben genomen aan de interviews.

De opzet van het interview is gebaseerd op het Watertoetsproces. Het interview richt zich slechts in beperkte mate op de inhoudelijke kant van de Watertoets, en dit was vooral bedoeld als achtergrond informatie voor de interviewer. Het interview bevatte zes aspecten.

1. Projectomschrijving;
2. Plan van aanpak project;
3. Rol en taakverdeling van Waterbeheerder, initiatiefnemer en planbeoordelaar;
4. Doorwerking wateropgave;
5. Uitvoering;
6. Evaluatie Watertoets;

De vragenlijst bestaat grotendeels uit open vragen. (De vragenlijst is te vinden in bijlage 3.) Van alle interviews zijn 19 interviews gedaan middels gesprekken op locatie van de betreffende organisatie, 10 interviews zijn telefonisch gedaan en 1 is schriftelijk ingevuld geretourneerd.

De interviews op locatie besloegen gemiddeld zo'n anderhalf uur. De telefonische gesprekken zo'n half uur tot een uur.

3. SITUATIESCHETS

De resultaten uit de interviews zijn slechts een momentopname. Om duidelijk voor ogen te krijgen in welke situatie de interviews zijn gedaan en in welk kader dit rapport in ogenschouw genomen dient te worden, wordt in dit hoofdstuk kort het beeld geschetst van de situatie waarin de projecten verkeerden.

De geïnterviewden werkten allemaal vrijwillig mee en waren over het algemeen zeer enthousiast over de ondersteuning die ze kregen. De deelnemers hadden zich natuurlijk niet voor niets aangemeld. De deelnemers zijn organisaties die zich actief bezighouden met ontwikkelingen rond de Watertoets. In dat opzicht kan er gesteld worden dat de informatiebron voor het onderzoek een specifieke selectie is. Het initiatief lag bij de organisaties om een project in te dienen bij de projectgroep Watertoets. Ze hadden dus in ieder geval al van de Watertoets gehoord! Over het algemeen hebben de meeste er al dieper over nagedacht dan alleen het lezen van de samenvatting van de bestuurlijke notitie of de handreiking Watertoets.

De Watertoets is nog nieuw en dus zijn de organisaties ook nog maar kort bezig met de implementatie van de Watertoets. Voor de meeste geïnterviewde organisaties zijn de projecten die ze hebben ingediend een soort pilot- of proefprojecten, waarin zij hun eerste kennismaking met de Watertoets maken. Op voorhand lag er nog geen duidelijke structuur of opzet om de Watertoets te implementeren in zowel de organisatie als in het ruimtelijk plan of besluit. Elke organisatie is er op zijn eigen wijze en eigen goedgevoelen mee bezig. De mate van implementatie van de Watertoets in de organisatie is afhankelijk van de mankracht, de bedrijfscultuur en de opstelling ten aanzien van het WB21-beleid. Sommige organisaties kennen inmiddels een Watertoets-werknemer.

Uit de ervaring van de waterbeheerders en provincies uit de projecten blijkt dat vooral bij gemeenten nog niet altijd bekend is wat de Watertoets nou precies inhoudt.

Er wordt al veel kennis uitgewisseld tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars in workshops, symposia en congressen, maar structurele kennisuitwisseling vindt nog niet plaats.

De projecten zijn voor het grootste gedeelte in de beginfase. Dat wil zeggen dat in ieder geval alle partijen betrokken zijn en de informatie-uitwisseling tussen waterbeheerder en initiatiefnemer is begonnen. In een aantal gevallen is een begin gemaakt met het opstellen van beoordelingscriteria en wordt er daarnaast al gediscussieerd tussen de betrokken partijen over de belangenafweging omtrent het locatiekeuzevraagstuk en/of het inrichtingsvraagstuk. Voor geen enkel plan was echter een formeel wateradvies geschreven of was het plan al bij de planbeoordelaar terecht gekomen. Daarvoor is het nog te vroeg. De taken en verantwoordelijkheden van en verhoudingen tussen waterschappen en gemeenten zijn nog niet altijd duidelijk.

Het Waterbeleid 21^e eeuw is een andere manier van denken met Water en Ruimtelijke Ordening. Om deze te implementeren in de organisatie van zowel waterbeheerders als ruimtelijk ordenaars dient er een cultuurverandering plaats te vinden. In hoeverre deze cultuurverandering heeft plaatsgevonden is per organisatie verschillend. Daarnaast komt er voor de waterbeheerders ook nog bij dat ze zich moeten gaan inleven in de ruimtelijke procedures en afwegingsmechanismen, welke ook nog de nodige onwennigheid met zich meebrengt.

Over het algemeen zien alle geïnterviewde partijen het nut en de noodzaak van ruimte voor water in. Velen zetten echter vraagtekens bij de daadwerkelijk implementatie van de Watertoets binnen het huidige ruimtelijke ordeningsbestel, aangezien er geen extra financiële of juridische middelen worden gecreëerd of ingezet. Water is nu eenmaal een belang dat veel ruimte vraagt en weinig economische en financiële draagkracht met zich meebrengt. Juist op basis hiervan worden de meeste keuzes

gemaakt in de afweging van belangen binnen de ruimtelijke ordening. De complexiteit van het ruimtelijke vraagstuk neemt toe, maar de middelen niet.

Aangezien de Watertoets (nog) geen wettelijke status kent en het geen keiharde inhoudelijke richtlijn is, vraagt menig geïnterviewde zich af of de uiteindelijke belangenafweging hard te maken is.

Tevens vergt deze ommezwaai in beleid een hoop mankracht, terwijl op dit raakvlak van water en ruimte de arbeidsmarkt klein is. Ze vinden dat de Rijksoverheid bij het lanceren van dergelijke nieuwe instrumenten hier ook aandacht aan moet besteden.

Bij de meeste projecten heerst het gevoel dat de waterbeheerders meer in de trant van WB21 denken dan de ruimtelijke ordenaars. Dat geldt zowel op het lokale (gemeentelijk) als op het regionale (provinciale) niveau. Bij de overheden komt het gedachtegoed van WB21 over het algemeen op de waterafdeling terecht en maar weinig binnen de RO-afdeling. Voor hen is WB21 niet meer dan het lanceren van weer een nieuwe richtlijn waar men zich aan moet houden. Al ontstaat deze gedachte ook vooral door kennisgebrek over hetgeen met het Watertoetsproces wordt bedoeld.

Kortom, het zijn nog maar de allereerste resultaten uit de praktijk en de allereerste bevindingen van de Watertoets van een groep actieve organisaties die enorm in ontwikkeling zijn. Bovendien is het gehele Watertoetsproces nog nergens volledig doorlopen.

4 ANALYSE VAN HET WATERTOETS PROCES

4.1 Inleiding

Het proces van de Watertoets kan ontleed worden in vier fasen: **Informeren, Adviseren, Afwegen, Beoordelen**. Elke fase is opgebouwd uit een aantal sub-fasen. In figuur 1 zijn alle stappen van het hele proces uitgewerkt. De informatie uit de interviews zal per fase worden besproken, waarbij vermeld dient te worden dat de projecten nog niet alle fasen volledig hebben doorlopen. Een aantal zijn nog bezig in de informerende fase, een ander deel heeft deze fase al achter de rug en is bezig met het afwegen van alle belangen. De adviserende fase is in ontwikkeling, maar een echt formeel wateradvies is nog niet gegeven en aan de beoordelingsfase is nog geen enkel project toe gekomen.

figuur 1.

INFORMEREN

1. Initiatiefnemer stelt alle waterbeheerders op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit.
2. Initiatiefnemer betreft in een vroeg stadium alle betrokken waterbeheerders bij de planvorming.
3. De waterbeheerder, die door de initiatiefnemer wordt benaderd, is verantwoordelijk voor het informeren van de andere waterbeheerder, voor zover dit nodig wordt geacht.
4. De waterbeheerder informeert de initiatiefnemer over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit.
5. De waterbeheerder geeft de nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied.
6. De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in gezamenlijk overleg tot afbakening van inhoud en omvang van beoordeling en advies over de waterhuishoudkundige aspecten en de daarbij te hanteren criteria, tegen achtergrond van provinciaal en rijksbeleid.

ADVISEREN

7. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerpplan of besluit aan de hand van de overeengekomen criteria, (voordat het de inspraak in gaat).
8. De waterbeheerder geeft op basis van de beoordeling, binnen een in de procedure passende termijn, een wateradvies omtrent het plan of besluit aan de initiatiefnemer.
9. De waterbeheerder stelt zo nodig aanpassingen in het plan of besluit voor.

AFWEGEN

10. De initiatiefnemer maakt de afweging van alle belangen waaronder het wateradvies en de provinciale ruimtelijke ontwerpcriteria.
11. De initiatiefnemer maakt een waterparagraaf voor het uiteindelijke plan of besluit, waarin de resultaten van advies, inspraak en overleg zijn verwerkt.
12. De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzicht van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via aanpassing van het plan en - wanneer dit onmogelijk is - via mitigatie en/of compensatie.
13. De initiatiefnemer legt het voorontwerp plan ter inzage.
14. De initiatiefnemer stelt het plan vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

BEOORDELEN

15. De waterbeheerder stuurt zijn wateradvies naar de planbeoordelaar / het bevoegd gezag.
16. De planbeoordelaar toets het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het advies van de waterbeheerder bij het proces van advies over goedkeuring.
17. De planbeoordelaar toetst of het Watertoets-proces juist doorlopen is.
18. De planbeoordelaar keurt het plan of besluit al dan niet (deels) goed op grond van bestaande wet- en regelgeving.

In de informerende fase betreft de initiatiefnemer de betreffende waterbeheerder bij de ontwikkeling van het ruimtelijke plan of besluit. De waterbeheerder zet de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem uiteen. Gezamenlijk dienen de waterbeheerder en de initiatiefnemer tot een beoordelingscriterialijst te komen waarop het plan of besluit in een latere fase getoetst gaat worden.

Tijdens de adviserende fase beoordeelt de waterbeheerder eerst het ontwerpplan aan de hand van de beoordelingscriteria. Vervolgens geeft hij op basis hiervan een wateradvies omtrent het ruimtelijk plan of besluit aan de initiatiefnemer, waarin hij, indien nodig, aanpassingen in het plan of besluit voorstelt. De initiatiefnemer maakt in de afwegingsfase de uiteindelijke keuze tussen alle belangen, waaronder het wateradvies en de provinciale ruimtelijke ontwerpcriteria en vertaalt dit naar een ruimtelijke plan of besluit. In een waterparagraaf dient de initiatiefnemer de verwerking van het wateradvies en de motivering van de eventuele afwijkingen hierop, middels mitigatie en/of compensatie, aan te geven. Uiteindelijk zal de planbeoordelaar het plan beoordelen op basis van het ruimtelijk beleid, het wateradvies en het gevolgde proces om tenslotte te komen tot een (gedeeltelijke) goedkeuring van het ruimtelijke plan of besluit.

Per fase en sub-fase zal op basis van het materiaal uit de interviews beschreven worden hoe het staat met het Watertoetsproces.

In paragraaf 4.2 komt informeren aan bod. Paragraaf 4.3 behandelt de adviserende fase, paragraaf 4.4 de afwegingsfase en tenslotte wordt in paragraaf 4.5 de beoordelingsfase uiteengezet.

4.2 Informeren

Het eerste onderdeel dat aan bod komt in de analyse van het proces van de Watertoets is de fase van het informeren. Deze fase bestaat uit zes delen, welke in opeenvolgende paragrafen behandeld worden. (zie figuur 2.) De nadruk ligt vooral op de laatste drie onderdelen.

Figuur 2.

1. Initiatiefnemer stelt alle waterbeheerders op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit.
2. Initiatiefnemer betreft in een vroeg stadium alle betrokken waterbeheerders bij de planvorming.
3. De waterbeheerder, die door de initiatiefnemer wordt benaderd, is verantwoordelijk voor het informeren van de andere waterbeheerder, voor zover dit nodig wordt geacht.
4. De waterbeheerder informeert de initiatiefnemer over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit.
5. De waterbeheerder geeft de nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied.
6. De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in gezamenlijk overleg tot afbakening van inhoud en omvang van beoordeling en advies over de waterhuishoudkundige aspecten en de daarbij te hanteren criteria, tegen achtergrond van provinciaal en rijksbeleid.

4.2.1 De initiatiefnemer stelt alle waterbeheerders op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit

De eerste stap van het proces van de Watertoets is het op de hoogte stellen van de waterbeheerders van het voorgenomen ruimtelijke plan of besluit door de initiatiefnemer. Uit de interviews blijkt dat de initiatiefnemer nog lang niet altijd naar de waterbeheerders stapt om hen op de hoogte te stellen van de voorgenomen plannen of besluiten. (*5 waterschappen, 1 provincie*)

Als redenen worden aangegeven:

- geen kennis omtrent de Watertoets;
- geen kennis omtrent het WB21 beleid;
- niet weten welke persoon geïnformeerd dient te worden;
- nut en noodzaak van meer ruimte voor water in hun plan of besluit niet inzien.

Op dit moment is het in de meeste gevallen zo, dat de waterbeheerder op de initiatiefnemer af stapt in het kader van een ruimtelijk plan of besluit wat hen via ter ore is gekomen. Ze nemen hierdoor als het ware fase 2 uit figuur 2 over van de initiatiefnemer.

Een aantal waterbeheerders en provincies (*4 waterschappen, 3 provincies*) vinden deze gang van zaken op dit moment hun taak. Aan de andere kant komt het ook voor dat de waterbeheerders zich gedwongen voelen deze rol op zich te nemen, door gebrek aan stimulans van de VNG en/of betrokken provincie aan de initiatiefnemers.

Een aantal waterbeheerders, regionale directies van rijkswaterstaat en provincies (*3 waterschappen, 2 provincies, 1 Reg. Dir. RWS*) zijn druk bezig met contact zoeken met mogelijke initiatiefnemers in hun regio en het verduidelijken van het proces van de Watertoets, zodat deze in de toekomst wel op de juiste wijze wordt ingezet.

In gevallen waar de waterbeheerder en de initiatiefnemer al een duidelijke structurele relatie hadden op het gebied van water en ruimtelijke ordening, wordt wel in een vroeg stadium geïnformeerd. Zo zijn er bijvoorbeeld overleggen te noemen tussen waterbeheerders en gemeenten die 1 à 2 keer per jaar op bestuurlijk (soms ambtelijk) niveau bij elkaar komen om te bespreken wat er allemaal op stapel staat binnen de ruimtelijke ordening. (5 gemeenten).

Indien de communicatielijnen al kort waren tussen waterbeheerder en gemeente zijn de contacten meestal al veel informeler en wordt er sneller geïnformeerd.

Een mooi voorbeeld van structurele samenwerking is het waterpact Groot Salland in Overijssel, waarin alle partijen die iets te maken hebben met water vertegenwoordigd zijn. Ook de ruimtelijk ordenaars!! Dit fungeert als een overlegorgaan tussen de verschillende partijen. Stukken voor de ontwikkeling van ruimtelijk- en waterbeleid worden hierin besproken. Een beslissingsorgaan is het niet. Je kan het meer vergelijken met een kennisuitwisselingsplatform. Wel hebben deze gezamenlijk een waterkansenkaart ontwikkeld.

4.2.2 De initiatiefnemer betreft in een vroeg stadium alle betrokken waterbeheerders bij de planvorming

Steeds vaker komt het voor dat de waterbeheerders vanaf het begin een plek krijgen in de organisatiestructuur van een ruimtelijk plan of project. Indien water een grote rol speelt in het plan nemen de waterbeheerders vaak zitting in een projectgroep. Indien water een minder belangrijke rol speelt zijn ze vertegenwoordigd in een klankbordgroep of een werkgroep water. Uit de interviews blijkt dat de waterbeheerders in principe tevreden zijn met hun plek in de organisatiestructuur. Ze kunnen er hun zegje doen.

Politieke en bestuurlijke spanningen en gevoeligheid van bepaalde ruimtelijke vraagstukken staan soms de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerders in de weg. Enerzijds doordat de initiatiefnemer de waterbeheerder niet benadert. Anderzijds durft de waterbeheerder niet altijd zijn nek uit te steken. Bang voor politieke consequenties. (2 waterschappen, DLG)

Kleine gemeenten verwijten de waterbeheerders dat ze niet altijd betrokken zijn. (2 gemeenten). Deze houding wordt over het algemeen veroorzaakt door tekort aan mankracht of de geringe prioriteit die het project heeft voor de waterbeheerder.

4.2.3 De waterbeheerder, die door de initiatiefnemer wordt benaderd, is verantwoordelijk voor het informeren van de andere waterbeheerder, voor zover dit nodig wordt geacht.

In Nederland zijn in de meeste gevallen de waterkwaliteits- en de kwantiteitsbeheerders gescheiden. Op zowel bestuurlijk als op ambtelijk niveau vindt er overleg plaats. Ze kennen elkaars werkvelden en taken goed, zodat ze elkaar snel erbij betrekken, indien het hun eigen verantwoordelijkheid te buiten gaat. Dit vindt echter vooral plaats binnen de eigen waterschapsgrenzen; zoals in geval van inliggende kwantiteitsschappen.

Afstemming tussen buur kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders vindt nog weinig plaats. Hierdoor worden sneller bestuurlijke maar ook fysieke “waterproblemen” afgewenteld. (3 waterschappen)

N.B. In een aantal gevallen werd door waterbeheerders zelf voor dit probleem gewaarschuwd.

Indien er sprake is van een project dat de grenzen van het waterschap overschrijdt, dan zijn de betreffende waterbeheerders nagenoeg altijd betrokken. De ene keer zijn ze benaderd door de initiatiefnemer, de andere keer door een mede-waterbeheerder, geheel afhankelijk van de situatie in de regio. De coördinatie tussen betrokken waterbeheerders verloopt daarentegen niet altijd bepaald even soepel. Er bestaan verschillen in de wijze waarop ze inhoud geven aan de WB21 doelstellingen en de prioritering van de wateragenda.

4.2.4 De waterbeheerder informeert de initiatiefnemer over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit.

Nadat de waterbeheerder bij de planvorming betrokken is door de initiatiefnemer, is de waterbeheerder aan zet om de initiatiefnemer te informeren over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit.

In deze fase draait het om duidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Indien in eerdere fasen hier al afspraken over zijn gemaakt, levert dat minder problemen op in het verloop van het Watertoets-proces, dan wanneer niet duidelijk is wat beide partijen van elkaar zouden kunnen verwachten. In een aantal gebieden is een soort kennisuitwisselingsprogramma opgericht of in ontwikkeling waarin ruimtelijk ordenings- en waterpartijen zijn vertegenwoordigd om hierover afspraken te maken. (*3 waterschappen, 1 gemeente, 1 provincie*).

Alle waterbeheerders zijn druk bezig met het ontwikkelen van "waterdocumenten" en "criterialijsten" waarin ze de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van hun totale watersysteem in kaart brengen, voor zover ze dat nog niet gedaan hebben. Deze instrumenten worden gebruikt om de initiatiefnemer te informeren ter voorbereiding van het plan of besluit.

Waterdocumenten

De waterdocumenten hebben, in tegenstelling tot de criterialijsten die heel concreet en operationeel van aard zijn, een veel globalere invulling.

De "waterdocumenten" kennen een grote diversiteit: waterkansenkaarten, hydrologische streefbeelden, waterplannen, watervisies, deelstroomgebiedsvisies, et cetera ... en dan zijn ze ook weer anders qua systematiek en thematiek. De ene wordt gekenmerkt door een duidelijke ruimtelijke poot, de ander is puur hydrologisch. Dit is geheel afhankelijk van het doel wat de organisatie er mee voor ogen heeft. Er zijn tot dusver ook geen eenduidige richtlijnen voor "waterdocumenten" geweest. In bepaalde gevallen (*2 gemeenten*) is in samenwerking tussen waterbeheerder en initiatiefnemer een "waterdocument" gemaakt waarin de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem staan vermeld.

Criterialijsten

De criterialijsten van de verschillende waterbeheerders komen daarentegen meer overeen qua systematiek. De Bestuurlijke Notitie en Handreiking dienen bij het opstellen van de criterialijsten vaak als voorbeeld. Hierin worden waterhuishoudkundige criteria vermeld waaraan ruimtelijke plannen getoetst worden. Meestal wordt bij de opstelling van de criterialijsten nog geen duidelijke prioritering aangegeven. In de gevallen waar dit wel enigszins naar voren komt wordt onderscheid gemaakt tussen toetsings-, goedkeurings- en aanbevelingscriteria of iets vergelijkbaars (*2 waterschappen*), om zo de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen in beeld te krijgen. Deze criterialijsten worden later

in het proces gebruikt voor de vaststelling van de criteria voor de toetsing van het ruimtelijk plan en het uiteindelijke wateradvies van de waterbeheerder.

Bij de initiatiefnemer en de waterbeheerder is niet volledig duidelijk wat ze van elkaar moeten verwachten. Met name draait het om de vraag, in hoeverre de ruimtelijke kant van de waterdocumenten en criterialijsten aan bod mag of moet komen?

Onduidelijkheid taken en verantwoordelijkheden

Zolang het gaat over de kenmerken van het watersysteem is er niets aan de hand, maar gaat men het hebben over ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen dan botst het al snel tussen de initiatiefnemers en waterbeheerders, indien er geen duidelijke afspraken gemaakt zijn.

Dit kan hele moeilijke momenten veroorzaken in het Watertoetsproces. Bijvoorbeeld; de initiatiefnemer vindt dat de waterbeheerder zich teveel op zijn vakgebied begeeft, omdat hij in zijn mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem binnen zijn waterdocument al ruimtelijke keuzes heeft gemaakt. De andere kant van het verhaal werd ook geconstateerd; van de waterbeheerder werd verlangd dat hij de gevolgen van alle mogelijke ruimtelijke ingrepen in het watersysteem door zou moeten kunnen rekenen, maar kon dit niet. *(1 gemeente, 1 waterschap)*

Over het algemeen vindt de waterbeheerder dat hij hydrologische gegevens van het watersysteem moet kunnen aanleveren, vastgesteld beleid kunnen doorvoeren en richtlijnen voor het maken van keuzes in beleid aangeven. De ontwikkeling van ruimtelijke concepten is voorbehouden aan de initiatiefnemer. Waterbeheerders kunnen hoogstens een voorzet geven of commentaar leveren op bijvoorbeeld plan- en inrichtingsvarianten.

De initiatiefnemer verlangt van de waterbeheerder dat ze meedenken over ruimtelijke concepten en vervolgens de gevolgen ervan voor het watersysteem doorrekenen. De waterbeheerder moet volgens de initiatiefnemer bijdragen in de creativiteit en oplossingsrichtingen voor ruimtelijke problemen waarin water een belangrijke rol speelt.

Tussen deze uitersten draait het inhoudelijke informeren van de initiatiefnemer door de waterbeheerder omtrent de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van een watersysteem. De misverstanden hebben veel te maken met verschil in inzicht en kennis omtrent de Watertoets en onduidelijkheid wat van elkaar verwacht wordt. Soms hebben ze zelf nog amper nagedacht over de invulling van hun taak en verantwoordelijkheid, laat staan dat ze weten wat de ander van ze verwacht. In een enkel geval zijn er gezamenlijk afspraken gemaakt over de taak- en rolverdeling.

Cultuurverschil

Een bijkomend probleem is het cultuurverschil dat er bestaat tussen de wereld van de ruimtelijke ordening en die van water. Beide kennen een eigen taal, jargon, gebruiken, wetgeving en procedures. Vooral de waterbeheerders ondervinden de meeste problemen, doordat zij opgenomen worden in de ruimtelijke orderings-procedures. Tevens hebben ze ook nog moeite met het implementeren van het WB21 beleid, dat een nieuwe manier van denken en werken vraagt.

Een aantal waterbeheerders zien deze fase als het geven van het wateradvies omtrent het watersysteem, waar later in de procedure het plan op beoordeeld gaat worden, terwijl het nog puur om informeren gaat. Ook beschouwt de initiatiefnemer deze informerende ronde soms al als een wateradvies en legt hierdoor veel meer druk op de waterbeheerder dan nodig. *(1 gemeente)*.

4.2.5 De waterbeheerder geeft nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied.

In de waterdocumenten en de criterialijsten, zoals genoemd in 4.2.4, worden de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem op een rij gezet ter informatie van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is echter belast met de totale afweging van alle ruimtelijke belangen. De eisen van het water, verwoord in de waterdocumenten en criterialijsten, kunnen de afweging dus zeer bemoeilijken. Afhankelijk van het vraagstuk van het ruimtelijke plan of besluit, is het van belang hoe er omgegaan wordt met water indien uit de totale ruimtelijke afweging niet de meest optimale variant voor water naar voren komt.

Om water dan toch genoeg ruimte te kunnen geven moet de waterbeheerder kunnen aangeven wat nut, noodzaak en/of mogelijkheden zijn aan mitigerende maatregelen en compensatie in en buiten het plangebied met betrekking tot water. Oftewel; hoe hard zijn de eisen die water stelt en wanneer mag er op welke voorwaarden van afgeweken worden?

Mitigatie en compensatievraagstuk

Het mitigatie en compensatie vraagstuk is sterk in ontwikkeling. Slechts in een aantal gevallen werd er al nadrukkelijk en structureel gesproken over mitigatie en compensatie, omdat dat nadrukkelijk naar voren kwam in hun project. (2 gemeenten)

In de meeste gevallen is mitigatie en compensatie nog niet aan de orde. De meeste projecten zijn nog in de beginfase van de planvorming. Hierin draait het nog om het informeren en het formuleren van uitgangspunten en doelstellingen. Pas als er daadwerkelijk over watereisen gediscussieerd wordt komt het mitigatie en compensatievraagstuk naar boven. Dan wordt er meestal gediscussieerd over de onduidelijkheden omtrent de juridische status van de Watertoets.

Er zijn drie stromingen zichtbaar bij de gevallen waar het al om nut, noodzaak en mogelijkheden van mitigatie en compensatie draait:

1. De waterbeheerder geeft door een duidelijke prioritering in een criterialijst nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied;
2. De waterbeheerder stelt alleen criteria voor waterbeleid, maar geeft geen nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aan;
3. De waterbeheerder geeft niet duidelijk nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aan, door gebrek aan kennis of durf, waardoor mogelijk verder in het proces te snel op mitigerende en compenserende maatregelen wordt overgestapt.

Duidelijke prioritering

De eerste komt nog weinig voor, omdat de waterbeheerders nog druk bezig zijn met het ontwikkelen van de criterialijsten en daar lang niet altijd een prioritering in heeft gemaakt of nog geen kennis heeft omtrent alle mogelijkheden om te mitigeren en te compenseren.

Alleen criteria

De tweede komt regelmatig voor. De waterbeheerder geeft alleen maar de eisen van water door aan de ruimtelijk ordenaar en daar blijft het bij. Wanneer en op welke wijze er gemitigeerd en gecompenseerd kan worden blijft achterwege. Dit komt doordat er óf geen prioritering wordt aangegeven in de criteria (al dan niet bewust) óf er überhaupt nog geen kennis is over hoe en wanneer er gemitigeerd en gecompenseerd mag en kan worden.

Onduidelijkheid

Het komt regelmatig voor dat de waterbeheerder nog niet duidelijk nut, noodzaak en mogelijkheden van mitigatie en compensatie aangeeft. Hier liggen drie redenen aan ten grondslag.

1. Het nieuwe 'ruimte voor water' gedachtegoed is nog niet vergenoege doorgedrongen in de werkwijze van de waterbeheerder. Deze denkt nog teveel in technische oplossingen voor water, welke over het algemeen als mitigerende en compenserende maatregelen worden gezien;
2. Er heerst nog gebrek aan kennis omtrent mogelijkheden voor ruimte voor water, dus de waterbeheerder moet wel grijpen naar technische oplossingen in plaats van ruimtelijke;
3. De waterbeheerder durft nog niet ver genoeg zijn kop uit te steken in het ruimtelijke ordenings proces, in het web van belangen, om water meer op de voorgrond te zetten. Hier liggen over het algemeen bestuurlijke en politieke redenen aan ten grondslag, welke zeer divers kunnen zijn.

Ontwikkelingen

Vele waterbeheerders zijn bezig met het ontwikkelen van criterialijsten, zoals al eerder genoemd, waarin nut, noodzaak en de mogelijkheden van mitigatie en compensatie tot uiting moet komen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen toetsingscriteria, goedkeuringscriteria en aanbevelingscriteria.

Zo is de Provincie Gelderland bezig met het opstellen van een watercompensatie-richtlijn, die moet aangeven wanneer er buiten het plangebied gecompenseerd mag worden en hoe dat dan moet gebeuren. Financiële compensatie zal niet geaccepteerd worden, alleen ruimtelijke compensatie, waarbij het stroomgebied als oplossingskader geldt!

Op dit moment wordt er in de meeste gevallen ad hoc en per project gekeken naar de beste mogelijkheden voor mitigatie en compensatie indien er sprake van is. Dit gebeurt meestal in overleg met de betrokken partijen. Het nadeel hiervan is dat mitigatie en compensatie te vroeg in de afweging betrokken worden en dat er te snel en te makkelijk van het 'ruimte voor water' principe wordt afgestapt. (1 waterschap, DLG)

Financiële aspecten

Mitigatie en compensatievraagstukken draaien vaak om economische belangen en financiële consequenties van te treffen maatregelen. Daarom zie je verspreid door het land dat waterbeheerders bezig zijn met het ontwikkelen van financiële prikkels in de ruimtelijke sfeer en niet in de technische, als waterbeheerssubsidies die dienen als smeermiddel in de soms zo complexe besluitvormingsprocessen van de ruimtelijke ordening. (3 waterschappen, 1 provincie). Menig ruimtelijk ordenaar vindt dat de waterbeheerder financiële consequenties moeten dragen indien water meer ruimte krijgt en niet alleen financiële prikkels als smeermiddel moet gebruiken! (5 gemeenten). Aan de andere kant hangen vele waterbeheerders het principe "de veroorzaker betaalt" aan en weigeren dus mee te betalen aan maatregelen die meer ruimte voor water opleveren, waardoor er door ruimtelijk ordenaars sneller naar mitigerende en compenserende maatregelen gegrepen wordt, omdat deze als minder complex en goedkoper worden beschouwd.

Onderhandelen

In sommige situaties viel er over mitigatie en compensatie amper te praten. De waterbeheerder stelde zijn eisen zo scherp en nam de houding aan dat er niet over te onderhandelen viel. Het mitigatie en compensatievraagstuk zou niet eens aanbod mogen komen. (2 gemeenten, 1 waterschap).

De waterbeheerder dreigde zelfs met het niet verlenen van een vergunning indien er niet aan de eisen zou worden voldaan. Dit maakte de verhoudingen tussen de betrokken partijen er niet beter op. In de praktijk is het nog niet op de spits gedreven, maar de verwachting van een aantal initiatiefnemers is dat dit in de toekomst niet uitgesloten moet worden.

4.2.6 De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in gezamenlijk overleg tot afbakening van inhoud en omvang van beoordeling van en advies over de waterhuishoudkundige aspecten en de daarbij te hanteren criteria, tegen achtergrond van provinciaal en rijksbeleid.

In deze fase moeten de waterbeheerder en initiatiefnemer aldus de Bestuurlijke Notitie Watertoets om de tafel gaan zitten om tot afbakening te komen van de eigenlijke Watertoets. Zaken die aan bod dienen te komen zijn: Op welke wateraspecten gaat getoetst worden door de waterbeheerder? Hoe gaan ze beoordelen? Welke prioritering wordt er gemaakt? Hoe komen ze tot een advies? Uiteindelijk moet dit uitmonden in een beoordelingscriterialijst van wateraspecten, waarbij rekening gehouden dient te worden met het vigerende beleid, wat als toetsingskader fungeert.

In de voorgaande twee sub-fasen is door de waterbeheerder kenbaar gemaakt wat de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen zijn voor het watersysteem in het betreffende plangebied en wanneer er op welke wijze gemitigeerd en gecompenseerd mag worden. Deze vormen de basis voor de beoordelingscriterialijst van de waterbeheerder waar uiteindelijk het wateradvies aan opgehangen gaat worden.

In de praktijk is men nog niet altijd aan deze fase toegekomen. Wel is door de vroege betrokkenheid van de waterbeheerder, zijn plaats in de projectorganisatiestructuur en het informeren een discussie over water en ruimte ontstaan, maar deze blijft over het algemeen beperkt tot afbakening van het ruimtelijk vraagstuk. Uitgangspunten en doelstellingen worden geformuleerd en water krijgt hier al dan niet een speciale plek in. Slechts in een aantal gevallen zijn daadwerkelijk concrete waterhuishoudkundige beoordelingscriteria geformuleerd. In de meeste gevallen zijn deze eenzijdig en nog niet specifiek voor de projecten opgesteld.

Het goed verlopen van de gezamenlijke afbakening is van vijf zaken afhankelijk:

1. De informele relaties tussen de initiatiefnemer en waterbeheerder;
2. De plek van de waterbeheerder in de organisatie van het planproces;
3. Het soort ruimtelijk plan of besluit;
4. De inhoud van het ruimtelijke plan of besluit;
5. De stand van zaken van het vigerende beleid.

Informele relaties

Het gezamenlijk afbakenen van de wateraspecten waarop beoordeeld zal worden wordt voor een zeer groot deel bepaald door de informele houdingen van en verhoudingen tussen de betrokken partijen. Vele initiatiefnemers hebben het gevoel, dat zodra er gepraat wordt over de afbakening van de beoordeling van waterhuishoudkundige aspecten voor het ruimtelijk plan, er begonnen wordt met de afweging van belangen. De afbakening van de beoordeling heeft uiteindelijk gevolgen voor het advies van de waterbeheerder op het totale ruimtelijke plan en dus op de goedkeuring van het plan door de planbeoordelaar. De initiatiefnemers krijgen hierdoor het gevoel dat de beoordelingscriteria te sterk richting gevend worden voor de afweging die ze moeten gaan maken in de volgende fase. Dit heeft tot gevolg dat de spanning tussen de waterbeheerder en de initiatiefnemer toe neemt en dat er moeilijker gezamenlijk tot een afbakening gekomen kan worden.

Zeker in de gevallen waarbij de initiatiefnemer zich vrij defensief en niet open opstelt voor het "nieuwe" gedachtegoed van WB21 en waarbij waterbeheerders in de informerende fase harde waterhuishoudkundige eisen op tafel hebben gelegd, verloopt de gezamenlijk afbakening zeer moeilijk. In een aantal gevallen stelden de waterbeheerders zich scherp op, waarbij ze zelfs dreigden geen vergunning te verlenen indien hun eisen niet ingewilligd zouden worden. Waar dit uiteindelijk toe zal leiden is nog niet bekend, omdat de projecten nog niet zover waren dat er een beoordelingscriterialijst was vastgesteld door de betrokken partijen.

De projecten waarbij de waterbeheerder niet meteen de harde eisen op tafel legde, maar water als mede-ordenend-principe en niet als HET-ordenende-principe neerzette, verliep de afbakening van de beoordeling veel makkelijker (*1 gemeente, 1 waterschap*). Zeker indien de waterbeheerder meedacht met de initiatiefnemer over mogelijkheden voor water en ruimtelijke ordening, was dit het geval. De initiatiefnemer stelde zich hierdoor veel ontvankelijker op voor gezamenlijke afbakening.

Plek van de waterbeheerder in de organisatie

Naast de informele hebben ook de formele houdingen van en verhoudingen tussen de betrokken partijen invloed op de gezamenlijke afbakening van de beoordelingscriteria. De formele (ver)houdingen worden met name vastgelegd in de organisatiestructuur van het ruimtelijke project. Is de organisatiestructuur zo ingericht dat de initiatiefnemer en de waterbeheerder veel overleg voeren, doordat ze bijvoorbeeld beide zitting hebben in de projectgroep, dan vindt er makkelijker afbakening plaats dan wanneer de waterbeheerder alleen in een werkgroep water vertegenwoordigd is. Hierdoor kunnen bepaalde wateraspecten onderbelicht blijven, waardoor de kans tot (gedeeltelijke) afkeuring toe neemt.

Indien er al een formeel overleg orgaan bestond tussen initiatiefnemer en de waterbeheerder, waarin bijvoorbeeld jaarlijks de RO-plannen van regio worden besproken, dan verloopt de afbakening beter, omdat men elkaar al beter kent en weet wat er speelt.

In deze fase komen de cultuurverschillen tussen de ruimtelijke orderings wereld en de waterwereld duidelijk naar boven. Men weet nog niet precies wat men aan elkaar heeft; Hoe de ruimtelijke processen dienen te verlopen en wie welke taak en verantwoordelijkheid formeel en informeel heeft. In de gevallen waarbij dit in een eerder stadium al besproken was verliep de gezamenlijke afbakening veel soepeler.

Soort plan of besluit

Het soort plan of besluit is tevens bepalend voor het goede verloop van deze fase. Indien een plan van strategische aard was, zoals regionale visies, structuurvisies e.d. dan was er makkelijker overeenstemming te bereiken over de afbakening, omdat men op het niveau van uitgangspunten en doelstellingen met elkaar spreekt en die zijn altijd ruimer dan operationele beslissingen. Zodra men concreet werd en daadwerkelijk over grond en vierkante meters ging praten en er persoonlijke economische en financiële belangen op het spel stonden, zoals bijvoorbeeld bij een bestemmingsplanwijziging, dan wordt de afbakening al veel lastiger, omdat er een element van afweging in de discussie komt. Zodra men in deze fase criteria op gaat stellen die al aan de afweging van belangen raakt, ontstaan er spanningen.

Inhoud plan of besluit

Welk ruimtelijk vraagstuk er speelt en hoe politiek gevoelig de inhoud hiervan is, heeft invloed op de gezamenlijke afbakening. Hoe complexer het vraagstuk, des te moeilijker wordt de afbakening. Met name in stedelijke gebieden, waar relatief veel belanghebbenden hun zegje willen hebben en waar relatief weinig ruimte voor water is, verloopt de afbakening moeizaam (*2 gemeenten*).

Indien in de informerende fase niet duidelijk naar voren was gebracht waar inhoudelijk op gelet moest worden, verliep de gezamenlijk afbakening traag.

Vigerend beleid

Een ander probleem dat optreedt bij de afbakening van de beoordelingscriteria is de stand van zaken van het vigerende beleid. Op dit moment worden overal ruimtelijke plannen herzien, zowel op rijksniveau (NRO5) als op regionaal niveau (streekplan en deelstroomgebiedsvissies). De meeste van deze plannen zijn nog in de maak, dus het inhoudelijke toetsingskader is nog niet duidelijk en moet er gewerkt worden met "oud" vigerend beleid. Bovendien zijn de nieuwe plannen ook lang niet altijd goed

op elkaar afgestemd. Oftewel in de meeste gevallen moest er nieuw beleid gecreëerd worden door de waterbeheerder en initiatiefnemer. De mate waarin de invulling van de criteria gestoeld is op het gedachtegoed van WB21, is dan geheel afhankelijk van de kennis van betrokken partijen. Deze schiet nog wel eens tekort. Wel dient opgemerkt te worden dat in vrijwel elk nieuw plan de term “water als (mede)-ordenend principe” wordt opgenomen.

Deze fase levert duidelijk meer spanningen op dan de voorgaande. Puur informeren en informatie verstrekken kan de ruimtelijk ordenaar nooit schaden, maar zodra de discussie zich in de richting van de afweging begeeft, worden de verhoudingen tussen de betrokken partijen over het algemeen wat formeler en wordt het overleg moeizamer.

4.3 Adviseren

De advies-fase bestaat uit drie onderdelen. (Zie figuur 3.)

Figuur 3.

1. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerpplan of besluit aan de hand van de overeengekomen criteria, (voordat het de inspraak in gaat).
2. De waterbeheerder geeft op basis van de beoordeling, binnen een in de procedure passende termijn, een wateradvies omtrent het plan of besluit aan de initiatiefnemer.
3. De waterbeheerder stelt zo nodig aanpassingen in het plan of besluit voor.

Slechts bij een klein aantal projecten, is er een structuurplan, voorontwerpplan of besluit beoordeeld door de waterbeheerder. (2 gemeenten, 1 waterschap) Deze beoordeling had echter nog niet plaats gevonden op basis van een gezamenlijk afgebakende beoordelingscriterialijst zoals in fase 6 zou moeten zijn vastgesteld, maar gewoon naar goeddunken van de waterbeheerder; de plannen waren opgestuurd en de waterbeheerder had er een keer naar gekeken op basis van hun eigen algemene criterialijst of waterdocument en anders zoveel mogelijk naar het eigen WB21 inzicht. De waterbeheerder gaf vervolgens advies en meestal ook richtingen aan op welke wijze problemen beter opgelost konden worden.

Het advies van de waterbeheerder is wel serieus in ogenschouw genomen. In een aantal gevallen zijn zelfs telkens de tussenproducten als inrichtingsvarianten e.d. voorgelegd aan de waterbeheerder, zodat deze er naar kon kijken en beoordelen. Dit is gedaan met het idee dat niet pas aan het eind veel commentaar zou komen. Bovendien was de organisatiestructuur van deze projecten ook op deze wijze ingericht dat dat makkelijk kon.

Vrijwel alle waterbeheerders zijn wel bezig met het opzetten van een vaste opzet voor een wateradvies.

4.4 Afwegen

Ruimtelijke ordening draait om het afwegen van allerlei belangen die aanspraak maken op ruimte. Met de komst van het Waterbeleid 21^e eeuw is water nadrukkelijker op de kaart gezet. Het belang dat aan water wordt gehecht wordt groter; water moet meer ruimte krijgen. De Watertoets moet er voor zorgdragen dat water daadwerkelijk meer ruimte krijgt in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. De afweging van alle belangen moet hier invulling aangeven. Deze paragraaf behandelt het proces van de afweging van belangen in de Watertoets. Er wordt hierbij alleen gefocust op zaken die relevant zijn voor de onderzoeksvraag. Er wordt geen algemene analyse gemaakt van afwegingsmechanismen binnen de ruimtelijke ordening.

De afwegingsfase van de Watertoets bestaat uit vijf onderdelen. Elk onderdeel wordt in een aparte paragraaf behandeld. Het eerste onderdeel komt uitgebreider aan bod dan de anderen, aangezien de projecten zich met name in deze fase bevonden. De andere fasen waren nog amper of niet bereikt en deze zullen dus ook nauwelijks behandeld worden.

De fasen uit figuur 4 zullen achtereenvolgens behandeld worden.

Figuur 4.

1. De initiatiefnemer maakt de afweging van alle belangen waaronder het wateradvies en de provinciale ruimtelijke ontwerpcriteria.
2. De initiatiefnemer maakt een waterparagraaf voor het uiteindelijke plan of besluit, waarin de resultaten van advies, inspraak en overleg zijn verwerkt.
3. De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzicht van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via aanpassing van het plan en - wanneer dit onmogelijk is - via mitigatie en/of compensatie.
4. De initiatiefnemer legt het voorontwerp plan ter inzage.
5. De initiatiefnemer stelt het plan vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

4.4.1 De initiatiefnemer maakt de afweging van alle belangen waaronder het wateradvies en de provinciale ruimtelijke ontwerpcriteria.

In de ruimtelijke ordening is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het maken van de afweging van alle belangen waaronder het wateradvies, de provinciale ruimtelijke ontwerpcriteria en het vervaardigen van een ruimtelijk plan of besluit.

Zoals in de situatieschets al duidelijk is gemaakt bestaat er in principe een groot draagvlak voor het gedachtegoed van Waterbeleid 21^e eeuw bij de initiatiefnemers. Echter hoe dichterbij de afweging van alle belangen komt, hoe moeilijker het wordt. Het blijkt dat het maken van ruimtelijke keuzes tussen belangen binnen de ruimtelijke ordening voor een groot deel worden gebaseerd op de financiële en economische haalbaarheid van een plan.

Met de komst van het principe ruimte voor water, werd een enorme claim gelegd op de omgang met ruimte. Aangezien water geen financiële voordelen oplevert en daarnaast ook nog veel ruimte in beslag kan nemen, ontstaat een probleem voor de initiatiefnemers. Met name in gebieden waar de ruimte schaars is en de ruimtelijke claims groot zijn, zoals in stedelijke gebieden vindt men het bijzonder moeilijk om de afweging te maken.

Niet alleen water krijgt meer ruimte, ook de waterbeheerder krijgt meer ruimte in de ruimtelijke ordening. Zowel de initiatiefnemer als de waterbeheerder zelf moeten hierin hun weg nog vinden en dat levert nog wel problemen op. *NB. Formeel maakt de initiatiefnemer de afweging en heeft de*

waterbeheerder hierin geen vinger in de pap. Naast de Watertoets bestonden er al meerdere richtlijnen, regels en wetten waaraan deze zich dient te houden. De afweging wordt daardoor steeds complexer en derhalve wordt de financiële haalbaarheid alleen maar belangrijker is de constatering van de geïnterviewden. Het principe ruimte voor water kan nog zo mooi zijn, als het financieel niet haalbaar is, wordt de toepassing problematisch. Zo stelt menig initiatiefnemer.

Initiatiefnemers legden dit probleem uiteraard voor aan de waterbeheerders en planbeoordelaars. Ook zij zien dit probleem. Op een aantal manieren wordt er door de projecten gewerkt om te voorkomen dat niet alleen financiële redenen bepalen of water ruimte krijgt. Uit de interviews komen vijf oplossingsrichtingen naar voren.

1. Duidelijkheid omtrent en flexibele omgang met beoordelingscriteria en mitigatie en compensatie;
2. Open houding betrokkenen;
3. Het zoeken naar creatieve ruimtelijke oplossing in vormen van meervoudig ruimtegebruik;
4. Het zoeken naar creatieve financiële constructies als Publieke Private Samenwerking (Blauw door Rood);
5. Financiële bijdragen van de waterbeheerder aan de ruimtelijke ordening.

Duidelijkheid omtrent en flexibele omgang met beoordelingscriteria;

Aan de ene kant zijn de initiatiefnemers gebaat bij duidelijkheid over de eisen die de waterbeheerder stelt aan een ruimtelijke plan en op welke criteria het plan getoetst gaat worden. Dan weet de initiatiefnemer waar hij rekening mee moet houden. Aan de andere kant willen de initiatiefnemers dat er flexibel omgesprongen kan worden met beoordelingscriteria, zodat dat meer ruimte biedt voor de afweging.

In principe moet de wijze waarop met de criteria zal worden omgegaan naar voren komen in de informerende fase. Dan wordt uiteengezet wat de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem zijn en op welke criteria het plan beoordeeld gaat worden. De projecten waarbij duidelijkheid geschapen werd middels het aangeven van meerdere opties om bepaalde eisen ruimtelijk in te passen en door middel van het aanbrengen van een prioritering in de eisen, ging het maken van de afweging veel makkelijker, aldus de geïnterviewden. *(1 gemeente, 1 waterschap)*

De waterbeheerder moet duidelijk aangeven waar de grenzen liggen van mitigatie en compensatie. Wanneer mag er afgeweken worden van de eisen die water stelt en op welke wijze? Door onbekendheid van de waterbeheerder met de ruimtelijke procedures, worden mitigerende en compenserende maatregelen nog wel eens te snel op tafel gelegd. Dat wil zeggen dat de drempel waarbij afgeweken mag worden van de eisen te laag wordt gelegd. In principe zijn mitigerende en compenserende maatregelen het laatste redmiddel.

Maar ook wordt er soms teveel aan de eisen vastgehouden en valt er niet over te praten met de waterbeheerder. In een aantal gevallen dreigt deze zelfs met het inhouden van een vergunningverlening indien er niet aan de eisen wordt voldaan. Dit wordt door de initiatiefnemer als een vorm van chantage beschouwd en bevordert de afweging niet bepaald.

Een belangrijk discussiepunt wat bij vrijwel ieder interview naar voren kwam, ging over de juistheid van de afweging van belangen en in hoeverre water sturend mag zijn. Doordat de juridische status van het wateradvies van de waterbeheerder niet duidelijk is en vaak het ruimtelijk toetsingskader ook nog niet af is, weet de initiatiefnemer niet precies waar hij aan toe is. Hij kan hierdoor moeilijker voorspellen of de afweging die gemaakt is de juiste zal zijn. De angst voor de (gedeeltelijke) afkeuring van het ruimtelijk plan door de planbeoordelaar of schadeclaims die achteraf ingediend worden, doordat water niet genoeg sturend zou zijn, is nadrukkelijk aanwezig.

Open houding betrokkenen;

In de gevallen waarbij de betrokken partijen zich niet opsloten in hun eigen taak, maar meewerkten met het zoeken naar oplossingen voor de problemen van de andere partijen verliep de afweging veel soepeler. De afweging van ruimtelijke belangen werd gedeeltelijk in overleg gedaan en niet eenzijdig gemaakt. Dit levert meer draagvlak op bij de betrokken partijen, omdat ze het gevoel krijgen dat ze mee mogen beslissen over het ruimtelijk plan.

In een aantal gevallen wordt het meedenken van de waterbeheerder echter door de initiatiefnemer geïnterpreteerd als het zich bemoeien met de afweging. De initiatiefnemer voelt zich bedreigd op zijn territorium van belangenafweger, terwijl dit lang niet altijd de intentie is van de waterbeheerder. Het komt ook voor dat de waterbeheerder rechten claimt aan het feit dat water sturend moet zijn en zich daarom nadrukkelijk gaat bemoeien met de belangenafweging.

Projecten met een grote politieke gevoeligheid kennen een moeilijke afweging van belangen, doordat de betrokken partijen een sterke stellingname innemen voor een bepaald belang en zich niet open stellen voor een breed scala aan oplossingen. Wanneer de betreffende waterbeheerder of initiatiefnemer zijn nek durfde uit te steken ging de besluitvorming sneller. (DLG, 1 waterschap)

Het zoeken naar creatieve ruimtelijke oplossing in vormen van meervoudig ruimtegebruik;

De claims op de ruimte neemt door het principe ruimte voor water toe. De middelen om de complexere afweging te maken echter niet, dus moeten er creatieve oplossingen gezocht worden in de omgang met ruimte. Dit is de taak van de initiatiefnemer en deze neemt veelal het voortouw.

Een aantal waterbeheerders zijn ook bezig met het ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke concepten, maar ze zien dit niet echt als hun taak. Ze krijgen het gevoel dat ze een soort adviesbureau worden. (2 waterschappen). Bij de initiatiefnemers leeft het gevoel dat de waterbeheerder wel moet meedenken in het vinden van ruimtelijke oplossingen, want zij zijn degene die zo nodig ruimte voor water willen.

Het zoeken naar creatieve financiële constructies als Publieke Private Samenwerking (PPS);

Naast het zoeken naar creatieve ruimtelijke oplossingen wordt er ook gezocht naar nieuwe financiële constructies in PPS-vorm om projecten, waarin water een grote rol speelt te kunnen realiseren. Hierbij moet men denken aan Blauw door Rood. Hiermee wordt getracht nieuwe stedelijke functies als bedrijven en woningen financieel te laten bijdragen aan het creëren van voldoende ruimte voor water in het ruimtelijke plan.

Financiële bijdragen van de waterbeheerder aan de ruimtelijke ordening.

Aangezien ruimte voor water de ruimtelijke afweging complexer maakt, vindt menig initiatiefnemer dat de waterbeheerder een financiële bijdrage moet leveren.

De meningen van de waterbeheerders hierover zijn grofweg in tweeën verdeeld. De ene groep vindt stellig dat de ruimtelijke ordening geheel zelfvoorzienend moet zijn en wil dus niet financieel bijdragen aan de realisering van het ruimtelijk plan. De andere groep is best bereid een financiële bijdrage te leveren, mocht het watersysteem er danig door verbeteren. In de situaties waarin door de laatste groep financieel bijgedragen wordt is niet eenduidig te bepalen. Maar uit de interviews blijkt dat geld een belangrijk "smeermiddel" is bij de besluitvorming. Een aantal waterbeheerders zijn bezig met de ontwikkeling van waterbeheerssubsidies. De ontwikkeling ervan staat echter nog in de kinderschoenen. (3 waterschappen)

4.4.2 De initiatiefnemer maakt een waterparagraaf voor het uiteindelijke plan of besluit, waarin de resultaten van advies, inspraak en overleg zijn verwerkt.

De waterparagraaf in bestemmingsplannen gaan op dit moment eigenlijk alleen nog maar over riolering en nog niet over ruimte voor water.

De waterparagrafen van nieuwe ruimtelijke plannen waarin ruimte voor water nadrukkelijk naar voren moet worden gebracht worden op dit moment vaak in overleg geschreven tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Dit komt omdat de waterbeheerder meer kennis en ervaring hierin heeft dan de waterbeheerder. In een enkel geval schreef de waterbeheerder de waterparagraaf volledig. De betreffende waterbeheerder kon zich op dit moment wel vinden in deze werkwijze, maar in de toekomst moet het niet hun taak blijven, want ze hebben niet genoeg mankracht om alle bestemmingsplannen van een waterparagraaf te voorzien. Op zich zijn er nog niet veel "nieuwe" waterparagrafen geschreven. Over het algemeen werd dit gedaan op basis van ervaring en niet via een vast stramien zoals de Watertoets dit voorstelt.

4.4.3 De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzicht van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via aanpassing van het plan en - wanneer dit onmogelijk is- via mitigatie en/of compensatie.

In elk ruimtelijk plan dient een waterparagraaf opgenomen te worden waar de resultaten van advies, inspraak en overleg zijn verwerkt. De initiatiefnemer motiveert een eventuele afwijking ten opzichte van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via aanpassing van het plan en –wanneer dit onmogelijk is- via mitigatie en/of compensatie.

Er zijn er nog weinig "nieuwe" waterparagrafen geschreven volgens een vaste stramien, zoals voorgesteld door de Bestuurlijke Notitie Watertoets. Er is dan ook niet nadrukkelijk de afwijking ten opzichte van het wateradvies in vermeld, laat staan hoe dit opgelost zou moeten worden door mitigerende en/of compenserende maatregelen.

4.4.4 De initiatiefnemer legt het voorontwerp plan ter inzage.

Dit is wettelijk vastgelegd en wordt altijd gedaan. De waterbeheerder heeft evenals ieder ander de mogelijkheid om hierop te reageren. Dat gebeurt overigens lang niet altijd.

4.4.5 De initiatiefnemer stelt het plan vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

Dit is wettelijk vastgelegd en wordt altijd gedaan.

4.5 Beoordelen

Geen enkel project heeft al een volledig uitgewerkt plan of besluit ingediend bij een Provinciale Planologische commissie of Rijks Planologische Commissie, die het op haar beurt heeft getoetst op het vigerende ruimtelijke beleid en het naast het wateradvies heeft gelegd. Laat staan dat ze een beoordeling hebben gegeven.

In principe bestaat de beoordelingsfase uit vier onderdelen:

1. De waterbeheerder stuurt zijn wateradvies naar de planbeoordelaar / het bevoegd gezag.
2. De planbeoordelaar toets het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het advies van de waterbeheerder bij het proces van advies over goedkeuring.
3. De planbeoordelaar toetst of het Watertoets-proces juist doorlopen is.
4. De planbeoordelaar keurt het plan of besluit al dan niet (deels) goed op grond van bestaande wet- en regelgeving.

In een aantal streekplannen is al vermeld dat ruimtelijke plannen moeten voldoen aan de Watertoets. Wat hier precies mee bedoeld wordt is niet volledig duidelijk bij de waterbeheerders en initiatiefnemers, maar ze houden zich aan het ruimtelijk- en waterbeleid zoals dat geformuleerd is in het streekplan. Op dit moment zijn vele streekplannen of net nieuw of onder constructie en over het algemeen staat hier meer waterbeleid in dan voorheen het geval was. De term water als (mede-) ordenend principe wordt overal gebruikt. Belangrijk is wel dat er goed gelet wordt op afstemming en doorwerking van ruimtelijk- en waterbeleid op regionaal en nationaal niveau. Daar wordt door de lokale waterbeheerders en initiatiefnemers over geklaagd dat dat niet altijd het geval is.

Op dit moment zijn de deelstroomgebiedsvisies ook zo goed als af en deze zullen ook een grote rol gaan spelen in de doorwerking van het waterbeleid en de beoordeling van ruimtelijke plannen is de verwachting van de projecten.

In sommige regio's zijn de waterbeheerders vertegenwoordigd in de PPC. Dit wordt door hen als zeer positief ervaren, omdat ze zo goed overzicht hebben over en invloed kunnen uitoefenen op de doorvoering van ruimte voor water in het ruimtelijke beleid. De initiatiefnemers deelt deze mening niet altijd, omdat zij bang zijn dat op deze wijze het wel voor zou kunnen komen dat water een te grote stempel kan drukken op de ruimtelijke ordening.

-

5. CONCLUSIE

Algemeen

Aangezien nog niet alle fasen en sub-fasen bij de besproken projecten doorlopen zijn, kan niet over het totale watertoetsproces, zoals voorgesteld in de Bestuurlijke Notitie Watertoets een conclusie worden getrokken.

Over het algemeen wordt het watertoetsproces doorlopen zoals het beschreven staat in de Bestuurlijke Notitie Watertoets. Het proces wordt niet opgevat als een hard ladderplan dat stapje voor stapje doorlopen moet worden, het wordt beschouwd als een lopend en draaiend proces.

Met name de bij invulling van de hoofd- en sub-fasen komen problemen naar boven.

Informereren

Bij het vroegtijdig op de hoogte stellen en het betrekken van de waterbeheerder ontstaan de volgende problemen:

1. De initiatiefnemer stapt niet altijd naar de waterbeheerders toe om hen op de hoogte te stellen van de voorgenomen plannen of besluiten, door gebrek aan kennis omtrent de Watertoets of het Waterbeleid 21^e eeuw. In een enkel geval heeft het de reden van politieke of bestuurlijke gevoeligheid.
2. Op dit moment is het in de meeste situaties zo, dat de waterbeheerder op de initiatiefnemer af stapt, in plaats van andersom.
3. De waterbeheerder en initiatiefnemer weten elkaar niet te vinden, doordat niet bekend is hoe de twee instanties zijn georganiseerd;
4. De waterbeheerder toont niet altijd betrokkenheid bij ruimtelijke plannen of besluiten van de initiatiefnemer.
5. De communicatie tussen waterbeheerders verloopt niet soepel.

Bij het informeren naar de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem ontstaan problemen, doordat niet duidelijk is wat de initiatiefnemer van de waterbeheerder verwacht. De ene initiatiefnemer verwacht alleen hydrologische gegevens, de andere wil de doorvertaling ervan zien in ruimtelijke concepten. De waterbeheerder kan of wil deze doorvertaling niet altijd leveren.

Er is onduidelijkheid bij de initiatiefnemer over wanneer en hoe er gecompenseerd of gemitigeerd mag worden, omdat:

1. de waterbeheerder alleen criteria voor te voeren waterbeleid hanteert, maar geen nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aangeeft;
2. de waterbeheerder door gebrek aan kennis of durf niet duidelijk nut, noodzaak en mogelijkheden voor mitigatie en compensatie aangeeft.

De gezamenlijke afbakening van beoordelingscriteria tussen waterbeheerders en initiatiefnemers verloopt vaak moeizaam. Hier liggen de volgende vijf oorzaken aan ten grondslag:

1. Het afbakenen van de beoordelingscriteria geeft menig initiatiefnemer het gevoel dat men al bezig is met het afwegen van belangen. Hierdoor ontstaat de angst bij de initiatiefnemer, dat de uiteindelijke afweging al (gedeeltelijk) wordt dichtgetimmerd, waardoor hij zich niet open opstelt.
2. De waterbeheerder en de initiatiefnemer hebben een meningsverschil omtrent de inhoud van de lijst.
3. De projectorganisatie is zo ingericht dat de waterbeheerder niet vertegenwoordigd is in het onderdeel dat de besluiten neemt.
4. Het is niet duidelijk wat er in beoordelingscriterialijst moet komen te staan door gebrek aan kennis.
5. Doordat het vigerende ruimtelijke- en waterbeleid op de schop ligt, is niet duidelijk wat het toetsingskader is voor de invulling van de beoordelingscriterialijst.

Adviseren

Bij de besproken projecten is de adviesfase zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets nog niet aan de orde gekomen.

Afwegen

Uit de interviews blijkt dat er drie hoofdproblemen optreden in de afwegingsfase:

1. Het maken van ruimtelijke keuzes wordt voor een groot deel gebaseerd op de financiële haalbaarheid van een plan. Aangezien ruimte schaars is, water veel ruimte vraagt en geen financiële voordelen oplevert, ontstaan directe en indirecte problemen met de afweging van ruimtelijke belangen;
2. Door de Watertoets krijgt de waterbeheerder een nadrukkelijke rol in de afwegingsfase bij ruimtelijke plannen en besluiten. Over de invulling van deze rol lopen de opvattingen uiteen zowel tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder als binnen de groep van waterbeheerders en initiatiefnemers;
3. De initiatiefnemer weet niet welke inhoudelijke afweging met betrekking tot ruimte voor water hij het beste kan maken en hoe hij dit moet doen.

Per hoofdprobleem kunnen een aantal oorzaken worden aangegeven:

Financiële haalbaarheid:

- De waterbeheerder weigert mee te betalen aan ruimtelijke plannen en besluiten waarbij sprake is van meer ruimte voor water, terwijl menig initiatiefnemer dit wel verwacht;
- Er is te weinig kennis aanwezig bij de betrokken partijen om nieuwe creatieve oplossingen te vinden voor ruimte voor water, middels vormen van meervoudig ruimtegebruik of nieuwe financiële constructies als Blauw door Rood.

Onduidelijke rol waterbeheerder:

- Het is onduidelijk in hoeverre de waterbeheerder mag meebeslissen bij de afweging;
- Bij de waterbeheerders is een gebrek aan kennis omtrent de werking van ruimtelijke ordeningsprocedures;
- Over het algemeen weet de waterbeheerder niet goed hoe hij zich op moet stellen in onderhandelingen omtrent ruimtelijke keuzes.

Inhoudelijke afweging:

- De juridische status van het wateradvies van de waterbeheerder is niet duidelijk.
- De waterbeheerder kan druk uitoefenen door vergunningen te weigeren, indien de afweging in hun ogen niet juist is.
- De initiatiefnemer kan moeilijk inschatten of de juiste afweging gemaakt is, door het ontbreken van het toetsingskader, omdat het vigerend beleid oud of nog in de maak is.
- Er is onduidelijkheid omtrent welke beoordelingscriteria en mitigerende en compenserende maatregelen er zijn en hoe flexibel hier mee omgesprongen kan worden door de initiatiefnemer.

Een formele waterparagraaf met daarin de belangenafweging en motivering omtrent omgang met het wateradvies, is nog niet gemaakt.

Beoordelen

Bij de besproken projecten is de beoordelingsfase zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets nog niet aan de orde gekomen.

6. DISCUSSIE

Zoals in de inleiding al vermeld, bestond de interviewronde alleen uit ingezonden projecten door actieve partijen uit de ruimtelijke ordening en waterwereld die bezig zijn met de implementatie van de Watertoets. Dit is slechts een beperkte bron van informatie met betrekking tot het implementatietraject.

Niet alle partijen zijn zich bewust van het bestaan en/of de inhoud van de Watertoets, zoals blijkt uit de afstudeerscriptie van Patrick de Rooij. Voor de evaluatie van de Watertoets dient daar absoluut rekening mee worden gehouden. De evaluatie zal dus veel breder moeten rijken dan dit onderzoek. Dit onderzoek is meer een kleine impressie van voorbeelden van wat er allemaal kan spelen met betrekking tot de implementatie van de Watertoets.

Een ander discussiepunt is het feit dat dit onderzoek gedaan is door een student die voor het eerst ervaring opdeed met het opzetten van een dergelijk onderzoek en ook het opzetten van interviews en het houden ervan. Tijdens de eerste interviews bleek ook wel dat niet alles eruit kwam wat eruit zou kunnen komen. Dit kwam deels door de inhoud van de vragen, deels door het gebrek aan ervaring van de interviewer. In de loop van het interview traject werd dit wel beter. De vragen zijn tussentijds deels aangepast.

Het interview bestond uit veel open vragen. Gedeeltelijk logisch en terecht, omdat het doel was om de eerste ervaringen en opvattingen uit de praktijk in beeld te krijgen. Vervolg onderzoek dient echter in een (statistisch) breder kader en met meer gesloten vragen aangepakt te worden om een betere waardering te kunnen geven aan de uiteenlopende opvattingen. Er kunnen dan hardere en meer onderbouwde conclusies getrokken worden dan in het geval van dit onderzoek.

7. AANBEVELINGEN

De aanbevelingen slaan zowel op de inhoudelijke kant van de Watertoets als op de proces kant. Op de volgende vlakken liggen aandachtspunten om de implementatie van de Watertoets te voorspoedigen.

- Het vergroten van de **kennis** omtrent inhoud van de Watertoets en Waterbeleid 21e eeuw;
- Het verbeteren van de **communicatie** tussen ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders;
- Het ondersteunen bij het probleem van **mankracht** tekort;
- Het invullen van nieuw **vigerend beleid** als toetsingskader;
- Verheldering van de **juridische status** van de watertoets en het wateradvies;
- De ontwikkeling van **ruimtelijke concepten en samenwerkingsconstructies**;
- Creëren van **financiële mogelijkheden** ter bevordering van de belangenafweging;
- Meer aandacht voor de rol van de Watertoets bij de **uitvoering** van ruimtelijke plannen.

Kennis

De Watertoets is nog een nieuw planologisch instrument. Bij velen is de inhoud, het doel en de werking ervan niet bekend of niet duidelijk. Door goede voorlichting gecoördineerd vanuit de projectgroep watertoets kan dit opgelost worden. De interdepartementale en interbestuurlijke opzet van de projectgroep is intern een succes. Dit succes zou tot uiting moet komen in de mate van kennis omtrent de Watertoets in hun achterban. Hier valt nog een grote winst te behalen voor de implementatie van de Watertoets.

Belangrijk is dat de voorlichting niet alleen gericht wordt op wat de Watertoets is, maar ook op hoe je er mee om moet gaan binnen de organisatie en met andere betrokken partijen. Met name bij gemeenten ligt nog een groot kennis gat. Ook de waterbeheerders vragen om voorlichting en kennis- en ervaringsuitwisseling omtrent omgang en invulling van de Watertoets, het WB21 gedachtegoed en de ruimtelijke ordening in zijn algemeenheid. Zij hebben er een nieuw instrument bij gekregen met daarbij een aantal nadrukkelijke taken en hebben een grote behoefte aan kennis van en ervaring met de Watertoets en ruimtelijke orderingsprocedures.

Communicatie

Het cultuurverschil tussen ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders levert een hoop communicatieproblemen op. Men weet niet goed wie wat doet en kan en waar verantwoordelijk voor is in het proces van de watertoets. Hierdoor ontstaan een hoop misverstanden die zouden kunnen worden opgelost door vaste overlegstructuren op te zetten tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars.

Een ander probleem dat aandacht verdient is hoe je "het meer ruimte voor water principe" verkoopt aan de burger. Zodra persoonlijke belangen worden aangetast door zaken die voor de burger een ver van mijn bed show zijn is de draagkracht voor dergelijke beslissingen die nodig zijn om ruimte voor water te creëren zeer gering. Hier moeten de betreffende organisaties mee leren omgaan.

Mankracht

Het probleem dat uit nagenoeg alle hoeken van de water- en RO-wereld aangedragen werd, is het tekort aan mankracht om nieuw beleid, zoals de Watertoets te implementeren. Door het Rijk wordt op lokaal niveau een nieuw instrument gelanceerd en dat moet dan geïmplementeerd worden. Echter wordt door het Rijk te weinig rekening gehouden op welke wijze hier mee omgegaan dient te worden. Steun hierbij in welke vorm dan ook is uitermate welkom; omscholing, geld, cursussen, workshops et cetera.

Vigerend beleid

De vernieuwing van het vigerende ruimte- en waterbeleid is essentieel voor een goede implementatie van de Watertoets. Het vigerend beleid vormt namelijk het toetsingskader van ruimtelijke plannen en

dus ook van de letterlijke Watertoets. Zolang onduidelijk is in hoeverre water sturend mag of moet zijn in het vigerende beleid, is het moeilijk om de letterlijke watertoets uit te voeren. Aan welke eisen die water stelt moeten ruimtelijke plannen voldoen is de belangrijkste vraag? Aandacht van de Projectgroep Watertoets moet dus niet alleen gericht zijn op de Watertoets zelf, maar ook op de totale ontwikkeling van het Waterbeleid 21e eeuw.

Afstemming van beleid tussen alle betrokken partijen en binnen de ruimtelijke ordening is essentieel.

Juridische status

De onduidelijkheid omtrent de juridische status van de watertoets en het wateradvies, de beoordelingscriteria en de mitigerende en compenserende maatregelen, vertraagt het watertoetsproces. Dit heeft voor een groot deel ook te maken met het voorgaande punt. Indien het vigerende beleid op orde is, weet de initiatiefnemer ook aan welke voorwaarden hij zich moet houden en kan hij gevoelige keuzes makkelijker maken. Aangezien dat nog niet op orde is, speelt het wateradvies van de waterbeheerder in de afweging van ruimtelijke aspecten een grote rol. Vragen wanneer hier vanaf geweken mag worden en wanneer de juiste belangenafweging is gemaakt, leven sterk bij de initiatiefnemers

De relatie met de ontwikkeling van de WRO is ook een niet te onderschatten aanbeveling. De Watertoets is gebaseerd op de huidige WRO en de manier van omgaan ermee. Veranderingen in de ruimtelijke procedures zoals vermeld in de WRO kunnen een enorme invloed hebben op het watertoets proces en op de inhoudelijke watertoets. Bijvoorbeeld; de waarschijnlijke verdwijning van de nadrukkelijke verplichting dat ruimtelijke plannen goedgekeurd moeten worden door een PPC of RPC, heeft grote gevolgen voor de belangenafweging waar de Watertoets op toetst.

Ruimtelijke concepten en samenwerkingsconstructies

Het ruimte voor water vraagstuk is een relatief nieuwe richtlijn voor de ruimtelijke ordening. Dit principe vraagt veel ruimte en levert niet direct financiële middelen op. Bij de uiteindelijke afweging en vervolgens de invulling van ruimtelijke vraagstukken spelen financiën wel een grote rol: ruimtelijke ordening moet wel betaalbaar blijven. Door nieuwe ruimtelijke concepten en samenwerkingsconstructies te ontwikkelen op het gebied van o.a. meervoudig ruimtegebruik en PPS, kunnen er meerdere opties gecreëerd worden om water meer ruimte te geven, waardoor financiën niet onnodig een grote rol gaan spelen in de afweging en invulling van het ruimtelijke plan of besluit.

Financiële mogelijkheden

Aangezien de financiering van een ruimtelijk plan een belangrijke rol speelt in het maken van ruimtelijke keuzes en dus ook mede bepalend is of water voldoende ruimte krijgt, is het belangrijk dat extra financiële prikkels ontwikkeld worden om het besluitvormingsproces soepeler te laten verlopen. Er moeten keuzes gemaakt worden wanneer de waterbeheerder geacht wordt mee te betalen en wanneer deze verantwoordelijkheid puur bij de initiatiefnemer ligt. Het principe "de veroorzaker" betaalt is breder dan men doet vermoeden.

Uitvoering

Op het gebied van uitvoering staat slechts zeer weinig vermeld in zowel Bestuurlijke Notitie Watertoets als de Handreiking, terwijl de daadwerkelijke uitvoering van een ruimtelijk plan bepaalt of water daadwerkelijk genoeg ruimte krijgt en dus of de Watertoets op de juiste manier is uitgevoerd. Aandacht besteden aan de omgang van Ruimtelijke adviesbureaus die een groot deel van de bestemmingsplannen en andere RO-plannen ontwikkelen met de watertoets, zou daarom helemaal niet verkeerd zijn.

Ook de omgang met vergunningverlening door waterbeheerders aan initiatiefnemers bij het uitwerken van een ruimtelijk plan komt niet aan bod in zowel de Notitie als de Handreiking. In de praktijk komt het steeds regelmatig voor dat een regionale waterbeheerder vergunningverlening gebruikt als

drukmiddel in de afweging van belangen. Er zou in de Handreiking iets moeten komen te staan dat indien de ruimtelijke afweging goed is gedaan en het ruimtelijke plan is goedgekeurd door de betreffende Planologische Commissie, dat automatisch de benodigde vergunningen door de waterbeheerder verleent dienen te worden.

Literatuurlijst

- Dijk, J.M. van; (2001); Waterkansenkaarten; inventarisatie en analyse van waterkansenkaarten in Nederland;
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat; (2000); Anders omgaan met water: waterbeleid in de 21^e eeuw;
- Projectgroep Watertoets; (2001); Bestuurlijke Notitie Watertoets;
- Projectgroep Watertoets; (2001); Handreiking Watertoets;
- Rooij, A.E. de; (2002); Een boom valt niet met de eerste slag, de implementatie van de Watertoets in Noord Brabant.
- Stumpe, J.; Tielrooij, F.; Commissie Waterbeheer 21^e eeuw; (2000); Waterbeleid voor de 21^e eeuw: geef water de ruimte en aandacht die het verdient;

Bijlage 1 - Overzicht Projecten

Nr	organisatie	contactpersoon	project
	Ontgrondingen		
A1	Waterschap Reest en Wieden	Henk H. Post	Ontgroning Eestveense Hooilanden
	Landinrichting		
B1	DLG Assen	John Geraerds	Landinrichting Schoonebeek
B2	DLG Zuid Holland / Regio west	Harm Jansen	Strategisch Groenproject Zuidplas
B3	Min. LNV	John Wagenaar	Landinrichting De Leijen
B4	Gemeente Noordoostpolder	Jeffrey Wassink Martin Ribbink	Ontwikkeling glastuinbouwgebied Luttelgeest II
B5	Waterschap De Dommel	Joost van de Crujssen, Tijtske Leemans	Reconstructieplannen Meijerij, Beerze Reusel, Boven-Dommel
B6	Gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel	Sietze van Hemmen	Inrichtingsplan Groene Zoom / bestemmingsplan Groene Zoom
	Traceprojecten		
C1	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, RWS Regionale Directie Utrecht	Marjan Holtman	Verbreiding A2
C2	Rijkswaterstaat Directie Noord Brabant	Joris van de Broeke	Zuid Willemsvaart
C3	Rijkswaterstaat Directie Noord Nederland	Maarten Loenen	Trajectstudie/MER Rijksweg N31 Harlingen Zurich
C4	Rijkswaterstaat Directie Noord Holland	Kees Scherer	Westrandweg
C5	Gemeente Delft	Rene van der Werf	Spoorzone
	Prov. omgevingsplannen		
D1	Rijkswaterstaat Regionale Directie Noord Nederland	Jan Jaap Dicke	Herziening provinciaal omgevingsplan Drenthe
	Structuurvisies		
E1	Waterschap De Dommel Gemeente Oirschot	Lilian van Wijngaarden Katrien Schellekens	Structuurplan Plus Oirschot
E2	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Marco van Schaik	Structuurvisie Utrecht
E3	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Marco van Schaik	Structuurvisie Doorn
E4	Gemeente Leeuwarden Wetterskip Fryslan Provincie Fryslan	Piet Meerdink (GL) J. Kiestra L. Meijer	Regiovisie stadsregio Leeuwarden en Westergozone
E5	Hoogheemraadschap Van Schieland	Hilde Westera	Structuurvisie driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda
E6	Provincie Gelderland	Ton Heeren	Regionaal Plan Bommelerwaard
E7	Gemeente Haarlem	Erhard Follmi	Structuurplan Haarlem
	Locatiekeuze stedelijke uitbreiding		
F1	Waterschap Regge en Dinkel	Els Boerrigter, Rudi Gerard	Het Opbroek in de gemeente Rijssen/Holten
F2	Waterschap Reest en Wieden	Henk H. Post (WRD)	Uitbreidingsplan Bergierslanden Meppel
F3	Hoogheemraadschap Van Schieland	Hilde Westera	Nieuwbouwwijk Westergouwe bij Gouda
F4	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Marco van Schaik	Nieuw woongebied Woerden
F5	Gemeente Valkenswaard	Leon Classen	Structuurvisie Valkenswaard Zuid

	Inrichting nieuw stedelijk gebied		
G1	Wetterskip Lauwerswalden	B. Hulsman	Woningbouwproject Hurdegaryp, It Sud tweede fase
G2	Provincie Groningen	Nico Rowee	Meerstad
G3	Provincie Groningen	Nico Rowee	Blauwe Stad
G4	Gemeente Losser	H.A.M. Plegt, RCM Middelhuis	Uitbreidingsplan Weverstraat Overdinkel
G5	Gemeente Veenendaal	Jan de Jong/Astrid Swart	Uitbreiding Veenendaal Oost
G6	Gemeente Heerhugowaard	K. Kruithof	Ontwikkeling woningbouwlocatie De Draai
G7	Gemeente Utrecht	Etienne Salet	Rijnenburg
G8	Gemeente Bunnik	H.G. Steutel	Rijneiland
G9	Gemeente Veendam	A. Vrielink	Bestemmingsplan Buitenwoel
G10	Gemeente Zwolle	Douwe Visser	Stadshagen II
	Herinrichting bestaand stedelijk gebied		
H1	Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer	R.A.M. Leferink	Vernieuwing Bijlmermeer
	Bedrijventerreinen		
I1a	Provincie Noord Brabant	Arnoud Fortgens	Bedrijventerrein Moerdijkse Hoek
I1b	Waterschap Land van Nassau	P. van Dijk	Bedrijventerrein Moerdijkse Hoek
I2	Waterschap Land van Nassau	P. van Dijk	Uitbreiding Weststad 3
I3	Waterschap Veluwe	G.D. Willemsen M. Cuypers	Bedrijventerrein Lorentz Oost Harderwijk
I4	Waterschap De Dommel	Martijn van Apswoode	Industrieterrein Cranendonk
I5	Gemeente Aalsmeer	C.J. Riechelman	Bedrijventerrein N201
I6	Gemeente Terneuzen	R.I.F. Wieland	Uitbreidingsplan Bedrijventerrein Biervliet
	Art 19 en 30 wro		
J1	Waterschap Groot Geestmerambacht	M.M. van der Werff en M Bregman	Bestemmingsplan buitengebied Heerhugowaard
J2	Waterschap Groot Geestmerambacht	M.M. van der Werff en M. Bregman	Bouwplan Slijkerman (kassencomplex)
	Bestemmingsplannen buitengebied		
K1	Gemeente Haarlem	Erhard Follmi	Bestemmingsplan Zuidschalkwijkerweg
K2	Gemeente Terschelling	J.J.W. Hellevoort	Integrale herziening bestemmingsplan buitengebied
	procesondersteuning		
L1	Zuiveringsschap Zuid Hollandse Eilanden en Waarden	Harro Kraal (ZHEW)	Proces starten van structurele samenwerking tussen ZHEW en gemeenten
L2	Hoogheemraadschap Delfland	M. Hilders	Ontwikkeling bedrijventerrein Schieveen gemeente Rotterdam (NB; toetsingskader)

Bijlage 2 - Deelemers interviews

DLG Assen	John Geraerds
DLG Regio west	Harm Jansen
Gemeente Aalsmeer	C.J. Riechelman
Gemeente Bunnik	H.G. Steutel
Gemeente Delft	Rene van der Werf
Gemeente Delft	Dhr. Blom
Gemeente Delft	Dhr. Van der Post
Gemeente Haarlem	Erhard Follmi
Gemeente Haarlem	Alies Lindschoten
Gemeente Haarlem	Rob van Smalen
Gemeente Haarlem	Marleen van Dussen
Gemeente Harderwijk	C.T. de Jager
Gemeente Heerhugowaard	K. Kruithof
Gemeente Losser	H.A.M. Plegt
Gemeente Losser	RCM Middelhuis
Gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel	Sietze van Hemmen
Gemeente Terneuzen	R.I.F. Wieland
Gemeente Terschelling	J.J.W. Hellevoort
Gemeente Veendam	A. Vrielink
Gemeente Veenendaal	Jan de Jong
Gemeente Veenendaal	Astrid Swart
Gemeente Zwolle	Douwe Visser
Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Marco van Schaik
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	Marjan Holtman
Hoogheemraadschap Delfland	Dhr. Meyerink
Hoogheemraadschap Van Schieland	Hilde Westera
Provincie Friesland	L. Meijer
Provincie Gelderland	Ton Heeren
Provincie Groningen	Nico Rawee
Provincie Noord Brabant	Arnoud Fortgens
Rijkswaterstaat Directie Noord Holland	Kees Scherer
Rijkswaterstaat Directie Noord Nederland	Maarten Loenen
Rijkswaterstaat Directie Noord Nederland	Jan Jaap Dicke
Waterschap De Dommel	Joost van de Cruijssen
Waterschap Groot Geestmerambacht	M.M. van der Werff
Waterschap Groot Geestmerambacht	Jan Willem Keizer
Waterschap Regge en Dinkel	Els Boerrigter
Waterschap Veluwe	M. Cuijpers
Waterschap Veluwe	G. Willemsen
Wetterskip Fryslân	J. Kiestra
Wetterskip Lauwerswâlden	B. Hulsman
Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden	Harro Kraal

Bijlage 3 - Interview

Projectomschrijving

1. Omschrijving project?
2. Welke rol speelt water in het project?
3. Welke partijen zijn betrokken bij het project? Wie is de initiatiefnemer, waterbeheerder en planbeoordelaar?
4. Hoe kwam de watertoets in beeld?
5. Welke stappen zijn toen ondernomen? (a.d.h.v.d. bestuurlijke notitie watertoets of het handboek?)

Plan van aanpak

6. Hoe is de opzet van het Plan van Aanpak (PvA) aangepakt? (Is het stappenplan uit de bestuurlijke notitie gebruikt?)
7. Welke partijen zijn bij de opzet van het PvA betrokken geweest? (Zowel Waterbeheerder als Initiatiefnemer?)
8. Welke fases doorloopt het PvA? (waar zit u nu?)
9. Welke problemen traden erop bij de opzet van het PvA? (communicatie, cultuurverschil, beleid, technisch inhoudelijk kennisgebrek)

Rol en taakverdeling Waterbeheerder en Initiatiefnemer

10. Welke verantwoordelijkheden worden de Waterbeheerder en Initiatiefnemer toebedeeld? Is hierbij de bestuurlijke notitie en/of het handboek geraadpleegd?
11. Op welke wijze geven ze invulling aan hun (nieuwe) taak? Ontstaan er problemen bij de taakinvulling? Zowel bij WB als Int.?
12. Is er een structurele overlegstructuur tussen WB en Int. waarin water en ruimtelijke ordeningsvraagstukken behandeld worden? Hoe is dit georganiseerd?

Doorwerking wateropgave

13. Is de (regionale) Water-RO situatie al in kaart gebracht? Zo ja, op welke wijze? (Water Kansen Kaart, Waterstructuurplan, stroomgebiedsvisie, waterparagraaf...?)
14. Was de nieuwe wateropgave nieuw en specifiek? Hoe bent u hier mee omgegaan?
15. Was er een kennis gebrek? Hoe bent u hier mee omgegaan? Notitie en handboek gebruikt?
16. In welke fase wordt het wateradvies geformuleerd?
17. Hoe is dit wateradvies opgebouwd? Staan hierin duidelijke criteria voor de beoordeling van het RO-plan? Is hierin een prioritering gemaakt?
18. Is dit wateradvies in overleg tussen Ruimtelijke ordenaar en waterbeheerder ontwikkeld? Waarom wel/niet?
19. Hoe wordt na het indienen van het wateradvies er mee omgesprongen? Wie maakt de afweging?
20. Heeft de Waterbeheerder invloed op de afweging? Zo ja, op welke wijze?
21. Wordt in de afweging, het wateradvies naar behoren meegenomen of heeft de beoordelaar nog vraagtekens bij de afweging? Weet de beoordelaar op welke watercriteria hij moet toetsen?
22. Heeft de Waterbeheerder genoeg invloed op de afweging, beoordeling en besluitvorming?
23. Vindt er uiteindelijk voldoende doorwerking plaats van het wateradvies in het ontwerp/plan? Of ontstaan er problemen?
24. Hoe wordt er omgesprongen met eventuele mitigatie en compensatie? Welke financiële en juridische afspraken zijn hierover gemaakt?

Uitvoering

25. Hoe is de uitvoeringsfase opgezet? Wie is er verantwoordelijk voor?
26. Welke rol hebben de Waterbeheerder en de Initiatiefnemer. in dit geheel?
27. Is er structureel overleg tussen de uitvoerende partijen?
28. Ontstaan er problemen bij de uitvoering?
29. Is er uiteindelijk voldoende doorwerking van het wateradvies in de daadwerkelijke inrichting?
Waarom wel/niet?

Evaluatie Watertoets

30. Wat vindt u van de watertoets?
31. Wat vindt u van de bestuurlijke notitie en het handboek?
32. Hoe ziet u de toekomst van de WT?
33. Hoe structureel wordt de WT in uw organisatie opgenomen? Werknemers, handboek, criteria, waterkansenkaart ...). Wordt het handboek / best. Not. Hierbij gebruikt?
34. Kunt u alle gemeenten, waterschappen en provincies voldoende bereiken? Doen ze actief mee?
35. Ontstaat er al een bepaalde overlegstructuur tussen WB en It.?