

De Watertoets leeft!

Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	15
1.1 De watertoets: achtergrond	15
1.2 Kader voor evaluatie: toepassing van de watertoets als proces	16
1.3 Doel van de evaluatie, vraagstelling en onderzoeksvragen	19
1.4 Opbouw van het rapport	20
Hoofdstuk 2 Aanpak van de evaluatie	21
2.1 Een evaluatie langs verschillende sporen	21
2.2 Analyse van bestaand materiaal	21
2.3 Breed telefonisch onderzoek naar feiten over bekendheid en toepassing	22
2.4 Diepte onderzoek naar ervaringen onder verschillende doelgroepen	23
2.5 Confrontatie en synthese van de verschillende beelden	24
Hoofdstuk 3 Signalen uit de documentenanalyse	25
3.1 Vraag en antwoordenboek Helpdesk Watertoets	25
3.2 De bekendheid en toepassing begin 2002 nog minimaal	25
3.3 De actieve voorlopers nader beschouwd	26
3.4 De implementatieprojecten als leertraject	27
3.5 Regionale handreikingen	29
3.6 Provinciale nota's planbeoordeling	31
3.7 Evaluatie van Natuur en Milieuorganisaties	31
3.8 Verwachtingen voor de evaluatie bepaald niet rooskleurig	32
Hoofdstuk 4 Feiten uit de telefonische enquête	33
4.1 Bekendheid met de term watertoets	33
4.2 Toepassing van de watertoets	36
4.3 Onduidelijkheden/knelpunten en suggesties voor verbetering	40
Hoofdstuk 5 Ervaringen en bevindingen uit de doelgroeponderzoeken	43
5.1 Bekendheid en houding ten opzichte van de watertoets	43
5.2 Fase 1: initiatiefase, vroegtijdig contact, informatie-uitwisseling en prioritering	45
5.3 Fase 2: ontwikkel- en adviesfase, het wateradvies	48
5.4 Fase 3: afwegingsfase, de waterparagraaf	52
5.5 Fase 4: beoordelingsfase, toetsing en beoordeling	53

Hoofdstuk 6	Analyse, synthese en conclusies	57
6.1	Algemeen beeld	57
6.2	De watertoets is bekend en scoort positief	58
6.3	De watertoets als proces vraagt meer aandacht	58
6.4	Huidige status onvoldoende voor toetsing	61
6.5	Inhoudelijk maatwerk	62
6.6	Mitigatie en compensatie in praktijk brengen is lastig	62
6.7	Locatiekeuzen blijven vaak buiten beeld	63
6.8	Afstemming watertoets en m.e.r. vooral bij tracé/m.e.r. knelpunt	64
Hoofdstuk 7	Aanbevelingen	67
Verantwoording		71

VOORWOORD

De Watertoets leeft! Dat is de belangrijkste conclusie uit deze eerste evaluatie van de watertoets. In deze evaluatie is onderzocht hoe bekend de watertoets is bij provincies, gemeenten, waterschappen en inspecties en hoe het staat met de toepassing. Voor een evaluatie van de doorwerking van de watertoets in ruimtelijke plannen en besluiten is het nu, twee jaar na de start, nog te vroeg.

Dat de watertoets leeft, blijkt alleen al uit de bereidheid van alle benaderde personen om mee te werken aan de evaluatie. Die bestond niet alleen uit een uitgebreide telefonische enquête, maar ook uit diepte-interviews en workshops. Daaruit blijkt duidelijk dat de bekendheid met de watertoets groot is en dat de kern van het nieuwe waterbeleid – meer ruimte voor water – breed gedragen wordt als toetsingscriterium voor de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Over nut en noodzaak van de watertoets, bestaat dus weinig verschil van mening en dat is een opsteker voor het nieuwe waterbeleid.

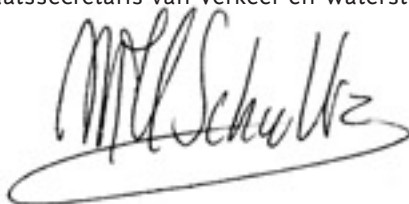
Wat tijdens de evaluatie echter ook naar voren kwam, is dat er bij en tussen de verschillende overheden nog wel onduidelijkheid is over de precieze onderlinge taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden. Wat we ook moeten concluderen, is dat waterbeheerders en ruimtelijke planvormers helaas nog niet altijd en overal in een vroeg stadium met elkaar aan tafel zitten, terwijl dat juist een belangrijke meerwaarde is van de watertoets.

Hoe nu verder?

Vanaf de zomer van 2003 zal de watertoets naar verwachting wettelijk verankerd zijn in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Dat is een welkome stok achter de deur, maar het is niet genoeg. Al die mensen die in de praktijk van alledag met de watertoets moeten werken, verdienen hulp en ondersteuning. Meer en betere communicatie staat daarin centraal. Vandaar dat er in het najaar van 2003 een geheel vernieuwde Handreiking Watertoets verschijnt, met daarin inspirerende en vooral praktische en heldere voorbeelden. Daarmee wordt duidelijker welke overheid wat moet doen. Deze vraag staat ook centraal op de regionale bijeenkomsten die naar aanleiding van deze evaluatie georganiseerd worden. Ten slotte wijs ik – voor iedereen die vragen heeft over de watertoets – graag op de Helpdesk Watertoets (tel. 0320 - 298666) en op de vernieuwde website www.watertoets.net.

Het belang van water moet de komende jaren een integraal onderdeel worden van elk ruimtelijk planproces. Dat staat voor mij buiten kijf. Na de evaluatie in 2006 weten we of we daarin geslaagd zijn. Als ik nu al een suggestie mag doen voor de titel van dat rapport: De Watertoets Werkt! misschien?

Melanie Schultz van Haegen
Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat





SAMENVATTING

Achtergrond van de watertoets

Het ontstaan van de watertoets

Water is in de jaren negentig van de 20^e eeuw prominent op de beleidsagenda gekomen. Ruimte voor water is het antwoord op de toegenomen rivierafvoeren en de wateroverlast in het landelijk en stedelijk gebied. In 2000 bracht de Commissie Waterbeleid 21^e eeuw haar advies uit. Deze commissie pleitte er onder meer voor om ruimtelijke plannen en besluiten vooraf te beoordelen op hun effecten voor de waterhuishouding door middel van een watertoets. In het Kabinetsstandpunt Anders Omgaan met Water (december 2000) heeft het kabinet zich aangesloten bij deze conclusie. Het uitvoeren van een watertoets op ruimtelijke plannen en besluiten vloeit voort uit de landelijke afspraak die daarop volgend is vastgelegd in de Startovereenkomst "Waterbeleid 21^e eeuw" op 14 februari 2001.

In oktober 2001 heeft de interbestuurlijke Projectgroep watertoets de concrete invulling en uitwerking van het instrument beschreven in de Bestuurlijke Notitie watertoets en de daarop gebaseerde Handreiking watertoets. Deze zijn door het landelijk bestuurlijk overleg WB21 vastgesteld en ter informatie aan de Tweede Kamer toegezonden. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen hebben zich in de Bestuurlijke Notitie watertoets gezamenlijk uitgesproken de watertoets als daarin beschreven te gaan toepassen.

De watertoets is een proces

De watertoets is een procesinstrument. De watertoets is op te vatten als een set van spelregels voor het 'zorgvuldig' en 'vroegtijdig' meenemen van water in de afweging en besluitvorming van ruimtelijke plannen en besluiten. Het instrument is flexibel; maatwerk naar zowel inhoud als proces is mogelijk. Het proces van de watertoets doorloopt in grote lijnen vier fasen:

1: Initiatief fase

De initiatiefnemer stelt de waterbeheerder op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit en betreft deze in een vroeg stadium bij de planvorming. De waterbeheerder en initiatiefnemer maken in deze fase afspraken over de te volgen werkwijze en inhoud van de watertoets. Zij stellen in deze fase gezamenlijk vast welke problemen en kansen ten aanzien van water, en daarbij behorende criteria op grond van het omgevingsbeleid van Rijk en provincie, worden opgenomen in het programma van eisen van het betreffende plan of besluit. Vervolgens informeert de waterbeheerder de initiatiefnemer over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit.

2: Ontwikkel- en adviesfase

In deze fase wordt het ruimtelijk plan of besluit verder ontwikkeld. De waterbeheerder richt zich in deze fase enerzijds op een adviserende inbreng in het ontwikkeltraject en anderzijds op een wateradvies ter afsluiting van deze fase. In dit wateradvies grijpt de waterbeheerder terug op de afspraken zoals die in de initiatief fase met de initiatiefnemer zijn gemaakt.

Het wateradvies, dat gericht is aan de initiatiefnemer, wordt door de waterbeheerder opgesteld binnen een in de procedure passende termijn en betreft het voorontwerpplan of besluit. In voorkomend geval vormt het wateradvies ook de formele inbreng in het artikel 10-overleg ingevolge het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. In het wateradvies stelt de waterbeheerder zonodig aanpassingen in het voorontwerpplan of besluit voor. De waterbeheerder zendt het wateradvies tevens aan de beoordelaar en bevoegd gezag.

3: Afwegingsfase

De resultaten van het wateradvies, de inspraak en het overleg worden door de initiatiefnemer verwerkt. In het besluit beschrijft de initiatiefnemer hoe met het wateradvies van de waterbeheerder is omgegaan en tot welke, waterhuishoudkundig relevante,

aanpassingen in het ontwerpplan of besluit dit heeft geleid. Dit gebeurt veelal in de vorm van een waterparagraaf. Hierna gaat het besluit de verdere procedure in.

4: Beoordelingsfase

De initiatiefnemer stelt het plan of besluit vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar. Dit is veelal de naast hogere overheid zoals Rijk of provincie. De plan-toetsers in de vorm van provinciale planologische commissie en/of rijksplanologische commissie toetsen het plan aan het ruimtelijk beleid en betrekken daarbij het wateradvies van de waterbeheerder. Vervolgens geven zij aan de beoordelaar een advies over goedkeuring. Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) dat formeel de verantwoordelijkheid heeft om het plan of besluit te beoordelen op grond van bestaande wet- en regelgeving, keurt vervolgens het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.

Aanpak van de evaluatie

Een evaluatie van de bekendheid en de toepassing

De landelijke Projectgroep watertoets heeft haar werkzaamheden voortgezet met als opdracht de implementatie van de watertoets te begeleiden, te ondersteunen en te monitoren. In dit kader is besloten om een evaluatie van de implementatie van de watertoets uit te voeren eind 2002, begin 2003.

Ruimtelijke procedures en de daaropvolgende feitelijke realisatie nemen vaak vele jaren in beslag en de watertoets is nog maar recent van kracht. Voor een evaluatie van de concrete doorwerking van het beleid 'ruimte voor water' of 'water als (mede-)ordenend principe' is het dan ook nog te vroeg. Daarom is er voor gekozen om de huidige evaluatie te richten op de bekendheid van de diverse partijen met de watertoets en op de huidige praktijk van toepassing. Met name is aandacht besteed aan het begrip over en de werkbaarheid van het proces, de rollen en de producten. Hoe staat het met de (zich ontwikkelende) praktijk van de watertoets en welke problemen en onduidelijkheden ervaren de betrokken partijen daarbij? In 2006 zal vervolgens een evaluatie van de doorwerking van de watertoets plaatsvinden.

In het evaluatieonderzoek is gekozen voor een aantal parallelle en methodisch verschillende sporen. Gestart is met een analyse van beschikbare documenten over de toepassing van de watertoets. Vervolgens is een brede telefonische enquête uitgevoerd, gericht op het verzamelen van informatie over de bekendheid, de wijze waarop partijen hun rol in het proces invullen en ervaren en de huidige toepassing. Daarnaast is dieper ingegaan op de ervaringen van partijen en het hoe en waarom achter de feiten door middel van diepte-interviews en workshops bij een aantal doelgroepen. Op deze wijze konden resultaten vanuit de verschillende sporen in onderling perspectief worden beoordeeld.

In totaal zijn er 174 mensen telefonisch geënuquêteerd en is in de diepte-interviews en workshops met nog eens circa 140 mensen uitvoerig gesproken. Dit grote aantal respondenten en de drie parallelle sporen van onderzoek vormen een goede basis om een breed en objectief beeld te krijgen van de huidige bekendheid en toepassing van de watertoets.

De bekendheid is groot, de toepassing krijgt vorm

Het beeld wordt positiever

De uitkomsten van eerder verschenen artikelen en onderzoeken met betrekking tot de introductie van de watertoets schetsten een tamelijk zorgelijk beeld over de bekendheid en toepassing van de watertoets. Hierbij dient wel te worden bedacht dat deze onderzoeken begin 2002 zijn uitgevoerd, dus relatief kort na de vaststelling van de Bestuurlijke Notitie Watertoets. De huidige onderzoeksperiode ligt begin 2003, precies één jaar later, en geeft een beduidend positiever beeld over bekendheid en toepassing. De telefonische

enquête geeft over het algemeen een wat stilliger en positiever beeld dan de interviews en workshops met de specifieke doelgroepen. Dit verschil in beeld stemt overeen met algemene ervaringen met telefonische enquêtes: de beantwoording van telefonisch gestelde vragen geeft meestal een optimistischer beeld. De interviews en workshops met doelgroepen laten grotere verschillen zien in de beantwoording, omdat ook nadrukkelijk de mitsen en maren aan de orde komen. Ervaringen hebben de boventoon.

De introductie is geslaagd

Uit zowel de telefonische enquête als het doelgroepenonderzoek blijkt dat de bekendheid van de watertoets groot is. Het begrip 'watertoets' leeft en heeft voor de partijen een overwegend positieve lading. Nut en noodzaak van het meenemen van water bij ruimtelijke plannen en besluiten wordt vrijwel zonder uitzondering onderschreven.

Als belangrijke winst van de watertoets als proces wordt aangegeven dat de watertoets structuur en inhoud geeft aan de betrokkenheid van waterbeheer in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Veel gemeenten geven aan dat met de introductie van de watertoets water een duidelijker rol en status heeft gekregen in het planproces.

Uit de onderzoeken komt ook het beeld naar voren dat alle doelgroepen bezig zijn om toepassing van de watertoets op de rails te zetten. Het beeld per doelgroep is niet homogeen, daarbinnen is de één verder dan de ander. Partijen zijn bewust bezig met water in hun planvorming en passen elementen toe van de watertoets. Over hun eigen rol en wijze van omgaan met de watertoets zijn de meeste partijen tevreden.

De introductie van de watertoets kan als geslaagd worden beoordeeld. De watertoets is bekend en wordt overwegend positief beleefd. Alle doelgroepen zijn bezig de toepassing van de watertoets op de rails te zetten. De één is daarin verder dan de ander.

De watertoets wordt beperkt als proces toegepast

De watertoets wordt in beperkte mate conform de Bestuurlijke Notitie toegepast

Uit de telefonische enquête komt naar voren dat de watertoets bij het merendeel van de betrokkenen redelijk goed bekend is en het doel ervan wordt onderschreven. Maar tevens blijkt dat de watertoets in lang niet alle gevallen conform de Bestuurlijke Notitie wordt toegepast. Dit wordt veroorzaakt door onduidelijkheid over de beleidsmatige en juridische status van de watertoets en een onvoldoende zicht op de rolverdeling, de taken en verantwoordelijkheden in het proces van de watertoets.

De uitkomsten van het doelgroepenonderzoek zijn daar grotendeels mee in overeenstemming, maar de respondenten zijn over de gehele linie wat kritischer over de bekendheid, de houding en toepassing in de praktijk. Elementen van de watertoets (zoals de waterparagraaf) worden geïsoleerd toegepast en minder als een onderdeel van een samenhangend proces in zijn geheel. Afwegingen over de reikwijdte en prioriteiten van de watertoets vinden vrijwel nooit gemeenschappelijk plaats en de interactie tussen de waterbeheerder en de initiatiefnemer is vaak nog reactief.

De watertoets is weliswaar goed bekend maar wordt beperkt geïnterpreteerd en uitgevoerd als een samenhangend proces zoals beoogd in de Bestuurlijke Notitie watertoets.

Het belang van een goede start wordt onderschat

De watertoets heeft ten opzichte van de bestaande procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een tweetal elementen expliciet toegevoegd aan de afstemming tussen initiatiefnemer en waterbeheerder:

- Het vroegtijdig verstrekken van informatie en doelstellingen vanuit het waterbeheer en
- het via het wateradvies formeel kenbaar maken van de mening van de waterbeheerder over hoe omgegaan wordt met de waterhuishoudkundige effecten van het plan.

Uit de evaluatie blijkt dat de watertoets vaak hoofdzakelijk wordt geassocieerd met het artikel 10 Bro-overleg en de waterparagraaf. Veel minder wordt de watertoets herkend als een proces van interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder in de initiatieffase en het ontwikkeltraject.

Met name de eerste fasen (de initiatieffase en de ontwikkel- en adviesfase) die met de watertoets zijn toegevoegd aan het planproces komen op dit moment beperkt uit de verf. Het zijn juist deze fasen die het onderscheid maken tussen het tot dan toe bestaande planproces en een planproces met intensieve betrokkenheid vanuit het waterbeheer.

Proces op maat levert ruimte voor inhoudelijke kwaliteit

Bij respondenten blijkt de nodige procedurevrees te bestaan, waardoor een vroegtijdig contact niet van de grond komt. De bevindingen laten zien dat de betrokken partijen nog weinig afspraken maken over de te volgen werkwijze en uitvoering van de watertoets. Bijvoorbeeld over welke waterproblemen wel en niet mee te nemen in het proces van de watertoets. De flexibiliteit van het instrument watertoets wordt weinig tot niet benut. Zouden de partijen aan het begin helder afspreken waarover men het heeft (prioritering van waterkansen en waterproblemen) en hoe men dat insteekt (watertoetsproces op maat) dan leidt een watertoets niet tot planvertraging of veel extra werk en is er ook meer tijd om te komen tot een maatwerkadvies. Niet voor elk besluit is een volledige procedure en toetsing op alle wateraspecten zinvol. Zeker voor de kleinere artikel 11- en artikel-19 besluiten kan het eenvoudiger. Wel dient men alert te zijn op een mogelijk cumulatief effect van vele kleine ruimtelijke ingrepen, aangezien op dit moment veel bouwplannen tot stand komen met gebruikmaking van de artikel 19 procedure.

De mogelijkheid om in de initiatieffase afspraken te maken over een flexibele inzet van de watertoets zodat een proces op maat ontstaat, wordt nog weinig benut.

Bestemmingsplannen en tracé/m.e.r. zijn het meest zichtbaar

Een andere belangrijke waarneming is dat de praktijk van de watertoets en discussie daarover zich voor het grootste gedeelte in de praktijk van de bestemmingsplannen ontwikkelt en bij regionale directies van de Rijkswaterstaat in de praktijk van tracé/m.e.r.-trajecten. Voor andere plantrajecten zoals ontgrondingsplannen, reconstructie en landinrichting komt in dit evaluatieonderzoek weinig concrete informatie boven tafel. De toepassing loopt daar ongetwijfeld tegen vergelijkbare aspecten aan. Dat ook andere ruimtelijke plannen onder de reikwijdte van de watertoets vallen, verdient aandacht in de communicatie.

Over de toepassing van de watertoets in plannen zoals ontgrondingsplannen, reconstructie en landinrichting is weinig concrete informatie boven tafel gekomen.

Locatiekeuzen blijven vaak buiten beeld

Watertoets in de praktijk vooral bij inrichtingsplannen

Door de meeste gemeenten is aangegeven dat wateraspecten nog niet of nauwelijks zijn meegenomen in het kader van de locatieafweging van stedelijke ontwikkelingen. Gemeenten geven aan dat water bij de locatiekeuze domweg geen rol heeft gespeeld. Dit komt soms voort uit het feit dat de betreffende gemeenten geen alternatieve locaties beschikbaar hebben. Ook wordt genoemd dat zij bij de verschillende potentiële uitbreidingslocaties met min of meer dezelfde problemen op watergebied worden geconfronteerd waardoor water in hun ogen daarin niet onderscheidend zou zijn. De procedures waarin locatiekeuzen aan de orde zijn spelen zich voor een belangrijk deel af in de niet-wettelijke planvoorbereidingen zoals ontwikkelingsvisies en structuurvisies. Een gegeven is dat dergelijke planvoorbereidingen wel leiden tot formele (gemeenteraads-)besluiten die doorwerken in de plannen op grond van onder meer de Wet ruimtelijke ordening. De vraag of water in de toekomst niet een nadrukkelijker rol bij de locatieafweging zal en

moet krijgen, wordt door alle partijen wel positief beantwoord. De ruimtelijke vertaling van de deelstroomgebiedsvisionen zal daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren.

De watertoets manifesteert zich op dit moment vooral bij inrichtingsplannen. Het betrekken van de waterbeheerder bij locatiekeuzen gebeurt nog nauwelijks.

Huidige status en provinciale verankering beperken toetsing

Toetsing is een formele stap en vereist een formele basis

De resultaten uit deze evaluatie geven aan dat de huidige beleidsmatige en juridische status van de watertoets voor de toepassing van het proces in het algemeen geen overwegend probleem vormt. Slechts een enkele respondent geeft aan dat 'zolang het geen verplichting is, andere aspecten voorrang krijgen'.

Voor de toetsing en beoordeling ligt dit anders, daar wordt de huidige juridische status in de praktijk als te gering ervaren voor een zorgvuldige toetsing en het daaraan verbinden van repercussies. Tijdens de interviews en workshops is geconstateerd dat de praktijk van toetsing op dit moment nog ontoereikend is. Als reden wordt aangegeven dat het de toetsers en beoordelaars ontbreekt aan enerzijds een wettelijke verankering en anderzijds aan actueel vastgesteld beleid zowel ten aanzien van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen als ten aanzien van het te hanteren beoordelingskader. Dit heeft tot gevolg dat nog geen strikte inhoudelijke en/of procedurele beoordeling op de toepassing van de watertoets plaatsvindt zoals bedoeld in de Bestuurlijke Notitie en Handreiking watertoets.

Doorvertaling van procedurele en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders, zoals het streekplan, is nog niet overal volledig gerealiseerd. De doorvertaling en verankering van doelstellingen van het Rijk in provinciaal beleid is een kwestie van tijd. Versnelling van dit proces zal een adequate toetsing binnen de watertoets ten goede komen.

Een strikte inhoudelijke en/of procedurele beoordeling op toepassing van de watertoets en het daaraan verbinden van consequenties in de vorm van het onthouden van geheel of gedeeltelijke goedkeuring, vindt nog weinig plaats. Als redenen hiervoor worden genoemd het ontbreken van enerzijds een wettelijke verankering en anderzijds het nog niet volledig doorvertaald zijn van procedurele en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders.

Inhoudelijke onduidelijkheden

Ten aanzien van de inhoud van de watertoets worden diverse onduidelijkheden genoemd. Dit betreft onder meer de op te nemen wateraspecten in het wateradvies, de invulling van de waterparagraaf en de inhoudelijke toetsingscriteria. Een duidelijk knelpunt is het op maat aanleveren van informatie in een wateradvies. Vaak worden algemene doelstellingen en criteria genoemd. Voor maatwerk is meer en soms gedetailleerdere kennis nodig van het betreffende gebied en de waterhuishoudkundige situatie. Toepassing van mitigatie en compensatie worden als moeilijk ervaren. In de praktijk blijkt dat hieraan dan ook weinig concreet invulling aan wordt gegeven. Dit geldt ook voor toepassing van ruimtelijke reserveringen en de ruimtelijke vertaling van waterkwaliteitsaspecten.

Mitigatie en compensatie worden als lastige punten ervaren en in de praktijk blijkt dat hieraan dan ook weinig concreet invulling aan wordt gegeven.

Afstemming met milieueffectrapportage: gering in aantal, maar wel wezenlijk

In circa de helft (40-tal) van de jaarlijks nieuw te starten milieueffectrapportages is sprake van afstemming met een watertoets. De afstemmingsproblematiek is dus relatief beperkt in aantal, maar in ruimtelijk opzicht toch zeer relevant. Procedureel en inhoudelijk zijn er duidelijke verschillen tussen de milieueffectrapportage en de watertoets. De meerwaarde van de watertoets voor het planproces ligt in de actieve betrokkenheid en interactie

tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder. In de milieueffectrapportage is de rol van de waterbeheerder beperkter en varieert van kennisleverancier tot inspreker. Afstemming tijdens het opstellen van het MER is nuttig, gewenst en efficiënt. Op grond van de ervaringen uit de implementatieprojecten en een specifieke studie naar de afstemming tussen milieueffectrapportage en watertoets ligt er voldoende materiaal om die relatie nader uit werken en te verduidelijken.

De problematiek van afstemming tussen milieueffectrapportage en watertoets wordt vooral ervaren bij tracé/m.e.r.-plannen en is goed te verduidelijken op basis van beschikbare studies en praktijkervaring

Aanbevelingen ter bevordering van de toepassing van de watertoets

Op basis van de bevindingen van de evaluatie is een aantal aanbevelingen opgesteld ter bevordering en verbetering van de toepassing van de watertoets. Deze zijn primair gericht aan de landelijke Projectgroep watertoets. Voorzien is dat de Projectgroep watertoets de aanbevelingen verder uitwerkt en daarover communiceert naar de praktijk. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Het proces van de watertoets blijkt goed toepasbaar. Aanbevolen wordt aan de procesbeschrijving en uitgangspunten, zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie, als vastgesteld kader vast te houden.
- De bekendheid van de watertoets is bij alle doelgroepen groot. De houding ten opzichte van het gedachtegoed achter de watertoets is positief. De onduidelijkheden betreffen de toepassing in concrete situaties. Deze onduidelijkheden dienen in een nieuwe handreiking watertoets aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden te worden weggenomen.
- Omdat de bestemmingsplannen en tracé/m.e.r.-plannen de meest dominante procedures blijken, ligt het in de rede de handreiking daar vooral op toe te spitsen. Daarnaast dient in deze nieuwe handreiking aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden om de watertoets flexibel toe te passen bij kleine plannen en besluiten.
- Door de meeste gemeenten is aangegeven dat wateraspecten niet of nauwelijks zijn meegenomen in het kader van de locatieafweging van stedelijke uitbreidingen. De besluiten waarin locatiekeuzen aan de orde zijn worden voor een belangrijk deel genomen in het kader van niet-wettelijke planvoorbereidingen zoals plannen van aanpak en ontwikkelingsvisies. Het verdient aanbeveling om over de positie van deze plannen en visies meer helderheid te scheppen zodat ook bij locatiekeuzen wateraspecten een duidelijke rol krijgen.
- Een effectieve toepassing van de watertoets, in het bijzonder voor locatiekeuzen, vraagt om een actief relatiemanagement tussen initiatiefnemers en waterbeheerders. Dit betreft een tweerichtingsverkeer waarbij pro-actief kennis wordt overgedragen over streefbeelden, knelpunten en functioneren van het watersysteem enerzijds en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en knelpunten anderzijds.
- De eerste twee fasen in het proces van de watertoets moeten duidelijker onder de aandacht worden gebracht. Dit betreft de initiatieffase waarin afspraken vastgelegd worden ten aanzien van de werkwijze en inhoud van de watertoets (onder andere prioritering) en waarin informatie-uitwisseling plaatsvindt. De tweede fase betreft de ontwikkel- en adviesfase, waarin het gaat om de adviserende rol van de waterbeheerder in het planontwikkelingstraject en om de inhoud, strekking en timing van het wateradvies.

-
- Gemeenten hechten veel waarde aan het gemeentelijk waterplan als kader voor toetsing van hun ruimtelijke plannen. Dat heeft voordelen door het schaalniveau dat afstemming over plangrenzen heen bevordert en vanwege het draagvlak binnen de gemeente. De huidige generatie van gemeentelijke waterplannen laat echter nog een grote diversiteit zien in inhoud en uitwerking, waarbij beschouwingen of streef-beelden over de ruimtelijke waterstructuur vaak ontbreken. Aan de gemeenten en waterschappen wordt aanbevolen in gemeentelijke waterplannen meer aandacht te geven aan de ruimtelijke waterstructuur om zo beter als kader voor de uitvoering van de watertoets te kunnen worden benut.
 - Mitigatie en compensatie worden als lastige punten ervaren. In de praktijk blijkt dan ook dat daar weinig concreet invulling aan wordt gegeven. Een nadere uitwerking is gewenst van concrete mogelijkheden voor de formulering, formele vastlegging en uitvoering van mitigatie en/of compensatie (in tijd, geld, ruimte, realisatiemogelijkheden etc.). Aanbevolen wordt aan Rijk en provincies om één en ander in een handreiking nader uit te werken.
 - Er wordt op dit moment vanuit de rol van planbeoordelaars onvoldoende grondslag ervaren voor het onthouden van geheel of gedeeltelijke goedkeuring aan ruimtelijke plannen en besluiten bij het uitsluitend ontbreken van de voor het watertoetsproces essentiële producten als een wateradvies en een waterparagraaf. Het verdient aanbeveling de grondslag voor toetsing te verduidelijken en te versterken, zoals voorzien in de wettelijke verankering van de watertoets die thans al in voorbereiding is.
 - De doorvertaling van de watertoets in het provinciaal beleid is in gang gezet, maar is nog niet overal volledig afgerond. Een goede beleidsmatige provinciale verankering wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor een adequate plantoetsing. Dit laatste is belangrijk om een zorgvuldige toepassing van het watertoetsproces te bevorderen. Aanbevolen wordt dit proces van doorvertaling te versnellen.



HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 De watertoets: achtergrond

De aandacht voor water in het ruimtelijk beleid is in de jaren negentig van de 20^e eeuw prominent op de agenda gekomen, niet alleen als onderdeel van de leefomgeving maar vooral om water de ruimte te geven als antwoord op de toegenomen rivierafvoeren en de wateroverlast. Water als ordenend principe deed zijn intrede en de noodzaak ontstond om in bestemmingsplannen aandacht aan water te besteden. Dit werd door het Rijk gestimuleerd, onder meer door de publicatie "De waterparagraaf in bestemmingsplannen" (VROM, 2000). Ook bij provincies was de tendens zichtbaar om omgevingsplannen op te gaan stellen om onder meer water en ruimte beter te koppelen. De noodzaak van een sterkere coördinatie tussen het waterbeleid en het ruimtelijk beleid resulteerde 22 mei 2000 ook in de wijziging van het Bro '85. Met deze wijziging werden burgemeester en wethouders verplicht om bij de voorbereiding van een structuurplan of bestemmingsplan overleg te plegen met de besturen van de betrokken waterschappen (artikel 10 Bro '85).

De bescherming tegen overstromingen en de bestrijding van regionale wateroverlast vroegen echter meer dan overleg tussen gemeenten en waterschap en ook meer dan een waterparagraaf. Naar aanleiding van de wateroverlast in 1993, 1995 en 1998 stelden de regering en de Unie van Waterschappen een Commissie Waterbeleid 21^e eeuw in. Deze moest de gevolgen van de klimaatverandering en bodemdaling voor de waterhuishouding in beeld brengen en voorstellen doen voor de wijze waarop ruimte voor water gestalte zou moeten krijgen.

Op 31 augustus 2000 bracht de Commissie Waterbeleid 21^e eeuw haar advies uit. Zij pleitte er onder meer voor om ruimtelijke plannen en besluiten vooraf te beoordelen op hun effecten voor de waterhuishouding door middel van een watertoets. In het Kabinetsstandpunt Anders Omgaan met Water (december 2000) heeft het kabinet zich bij deze conclusie aangesloten. Ook in de vijfde Nota ruimtelijke ordening (deel 1) en het Structuurschema Groene Ruimte II (deel 1) wordt een belangrijke rol aan de watertoets toegekend. De Tweede Kamer heeft in diezelfde periode de regering verzocht om de regeling te verankeren in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 625 nr. 8).

Het Kabinetsstandpunt Anders Omgaan met Water is langs twee lijnen uitgewerkt. De eerste lijn betreft de uitwerking van het beleid in nota's van het Rijk en de doorwerking daarvan in het beleid van provincies, gemeenten en waterschappen. Dit gebeurt in de op grond van de wet op de ruimtelijke ordening en de wet waterhuishouding ter beschikking staande plannen en instrumenten. De tweede lijn is het komen tot een Nationaal Bestuursakkoord Water waarin de overheden gezamenlijk aangeven op welke wijze het nieuwe waterbeleid zal worden uitgevoerd en welke taken de verschillende overheden op zich nemen. Om tot dit bestuursakkoord te komen is op 14 februari 2001 een Startovereenkomst waterbeleid 21^e eeuw ondertekend door het Rijk, het IPO, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In deze Startovereenkomst staat het verder invulling geven aan de watertoets als één van de acties genoemd. Dit kan als het startpunt voor de toepassing van de watertoets worden beschouwd.

Onder voorzitterschap van VenW is door een interbestuurlijke projectgroep – met vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – vanaf dat moment gewerkt aan een concrete invulling van de watertoets. De door deze projectgroep opgestelde Bestuurlijke Notitie watertoets en een toelichtende Handreiking watertoets zijn op 31 oktober 2001 door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gepresenteerd. Op 6 december 2001 is de Bestuurlijke Notitie door de Staatssecretaris ter informatie aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2001-2002, 27 625, nr. 14). Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen hebben zich in de Bestuurlijke Notitie watertoets gezamenlijk uitgesproken om de watertoets zoals daarin beschreven te gaan toepassen.

De projectgroep watertoets heeft na het gereed komen van de Bestuurlijke Notitie en Handreiking watertoets haar werkzaamheden voortgezet met als opdracht de implementatie van de watertoets te begeleiden, te ondersteunen en te monitoren. Dit implementatieproces is door middel van diverse projecten ondersteund en gevolgd.

Sinds mei 2002 staat de betrokken partijen de Helpdesk Watertoets ter beschikking. Partijen kunnen hier met hun vragen over de watertoets terecht. De vragen en de antwoorden worden bijeengebracht in het Vraag- & antwoordenboek van de Helpdesk Watertoets, dat tegelijk met dit rapport verschijnt. Daarnaast zijn drie praktijksituaties geselecteerd om het proces van de watertoets van nabij te volgen. Deze implementatieprojecten zijn: Stedelijke Vernieuwing Bijlmermeer, Structuurplan buitengebied Oirschot en Glastuinbouwgebied Luttelgeest II. Omdat de relatie tussen watertoets en milieueffectrapportage verdere doordenking behoefde is samen met de Commissie MER een aparte studie uitgevoerd naar de relatie tussen watertoets en m.e.r. Tot slot zijn er vele lezingen over de watertoets verzorgd en is samen met de beroepsverenigingen van ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders, het NIROV respectievelijk de Stichting Wateropleidingen/NVA een cursus watertoets in het leven geroepen.

Door de projectgroep watertoets is ook aangedrongen op een evaluatie van de implementatie van de watertoets, uit te voeren eind 2002, begin 2003. Dit was mede van belang met het oog op de inmiddels voorgenomen wettelijke verankering van de watertoets in het Bro. De ervaringen die met de Helpdesk, de drie implementatieprojecten, de lezingen en de cursus zijn opgedaan zijn bij deze evaluatie betrokken.

1.2 Kader voor evaluatie: toepassing van de watertoets als proces

Ruimtelijke procedures en de daaropvolgende feitelijke realisatie nemen vaak vele jaren in beslag en de watertoets is nog maar recent van kracht. Voor een evaluatie van de concrete doorwerking van het beleid 'ruimte voor water' of 'water als (mede-)ordenend principe' is het dan ook nog te vroeg. Daarom is er voor gekozen om de huidige evaluatie te richten op de bekendheid van de diverse partijen met de watertoets en de huidige praktijk van toepassing. Met name is aandacht besteed aan het begrip over, en de werkbaarheid van het proces, de rollen en de producten. Hoe staat het met de (zich ontwikkelende) praktijk van toepassing van de watertoets en welke eventuele problemen en onduidelijkheden ervaren de betrokken partijen daarbij?

Voor een dergelijke evaluatie is het van groot belang om het toetsingskader eenduidig te definiëren. De gedachten over de uitvoering van de watertoets als een proces zijn verwoord in de Bestuurlijke Notitie watertoets en vormen voor deze evaluatie het vertrekpunt.

In deze paragraaf wordt daarom de essentie uit de Bestuurlijke Notitie weergegeven.

Reikwijdte: plannen en waterhuishoudkundige aspecten

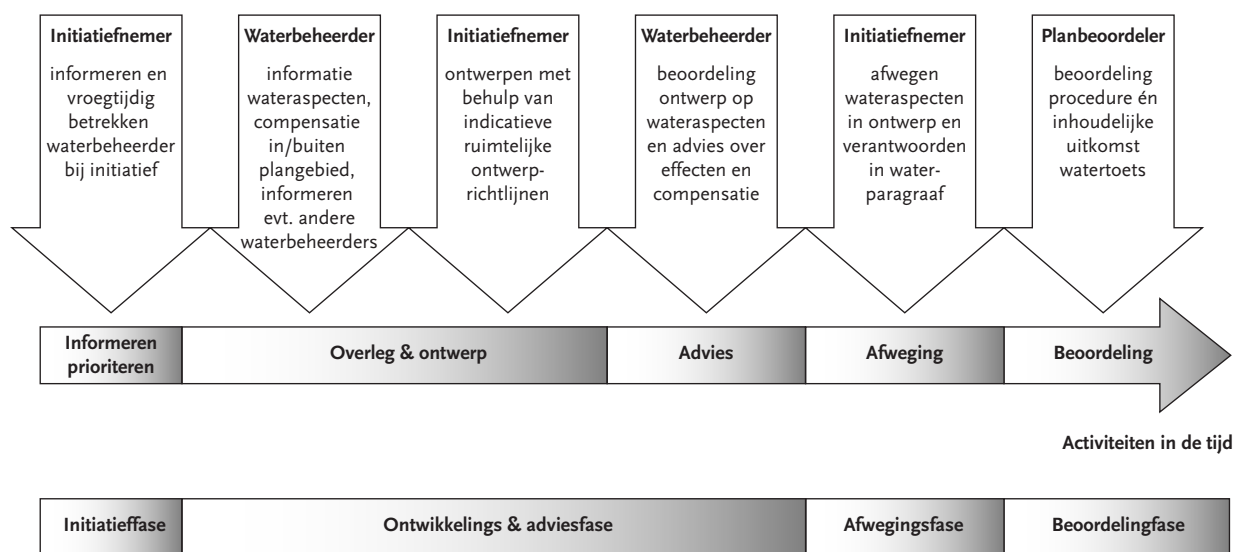
In de Bestuurlijke Notitie is er voor gekozen om de watertoets van toepassing te laten zijn op alle ruimtelijke plannen en besluiten, waartoe in ieder geval behoren (blz. 7 Bestuurlijke Notitie) streekplannen en streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (artikel 19 Wro), (inter-) gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, plannen voor bedrijventerreinen en herstructureringsplannen voor het landelijk en stedelijk gebied, besluiten tot wijziging van al deze plannen en besluiten op basis van de ontgrondingenwet, landinrichtingswet en reconstructiewet. Bij de watertoets kunnen alle waterhuishoudkundige aspecten worden meegenomen die relevant worden geacht voor het desbetreffende plan of besluit.

Geen nieuwe procedure

In de Bestuurlijke Notitie is aangegeven dat er geen nieuwe wettelijke procedure voor de watertoets komt. Het proces van de watertoets zal moeten worden ingevlochten in bestaande procedures op grond van de wet op de ruimtelijke ordening, de tracéwetgeving, de landinrichtingswet, de ontgrondingenwet etc. Steeds zal er een match moeten worden gemaakt. Inmiddels is door de ministerraad op verzoek van de Tweede Kamer wel het

besluit genomen tot expliciete wettelijke verankering van de watertoets in het Bro (december 2002).

Figuur 1.1. Het watertoets proces



Proces

In de Bestuurlijke Notitie wordt de watertoets als volgt omschreven: "De watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten van ruimtelijke plannen en besluiten' (Bestuurlijke Notitie blz. 7). Dit proces, de rollen en de producten, is weergegeven in bovenstaande figuur. In deze figuur is de inbreng vanuit de nota planbeoordeling eruit gelaten omdat dit een algemene, niet aan een specifieke planprocedure gebonden actie betreft. Dit bleek in de praktijk nogal eens voor misverstanden te zorgen. Tevens is in de figuur aangegeven welke activiteiten in de vier te onderscheiden fasen in de watertoets worden ontplooid.

In de volgende tabel is een nadere typering en omschrijving van de activiteiten per fase omschreven.

Tabel 1.1: Typering van het proces van de watertoets en de daarmee beoogde meerwaarde

Fase	Doel	Kenmerk interactie	Rol	Product	Meerwaarde
1	Vroegtijdig informeren over kansen en beperkingen watersysteem resulterend in prioriteren/criteria en afspraken over proces	Wederzijds informeren	Initiatiefnemer/ bevoegd gezag en waterbeheerders samen	Prioritering wateraspecten en afspraken over proces ten behoeve van programma van eisen	Voorkomen van negatieve effecten, anticiperen op kansen, efficiënt proces
2	Gerichte beoordeling/ advisering over waterhuishoudkundige effecten van het plan of besluit	Adviseren	Waterbeheerders	Wateradvies	Waterbeheerders leveren inhoudelijk gebiedsgericht maatwerk
3	Water: duidelijk plek in de afweging	Afwegen	Initiatiefnemer/ bevoegd gezag vaststellen plan of besluit	Waterparagraaf	Initiatiefnemer maakt afweging transparant
4	Evenwichtige toetsing en beoordeling	Toetsen en beoordelen	Beoordelaar: Rijk of provincie keuren goed of onthouden goedkeuring	Advies RPC/PPC	Beoordelaar kan op evenwichtige wijze alle belangen toetsen en beoordelen

Bij het proces van de watertoets dient bedacht te worden dat de watertoets geen nieuwe procedures in het leven roept, maar dat de watertoets ingebed moet worden in bestaande procedures. Dit betekent dat per formele procedure de fasen en de rollen op maat gesneden moeten worden. Dat is ook de reden dat er in de eerste fase inhoudelijke afspraken worden gemaakt over de waterhuishoudkundig relevante aspecten en de daarbij behorende toetsingscriteria ten behoeve van het programma van eisen. Dit vormt de basis voor afspraken over het proces en de stappen die daarin worden gezet (effectieve procedure).

Rollen

Met de rol van initiatiefnemer is de initiatiefnemende overheid bedoeld; het bevoegd gezag dat het ruimtelijk plan voorbereidt, de procedure bewaakt en het definitieve plan vaststelt en ter goedkeuring voordraagt aan de beoordelaar. De adviseur is de waterbeheerder die informatie verschaft over de kansen en beperkingen van het watersysteem, de voor het plan of besluit relevante waterhuishoudkundige aspecten benoemt en daaraan criteria verbindt met het oog op het op te stellen programma van eisen. De rol van beoordelaar is weggelegd voor het bevoegd gezag dat aan plannen goedkeuring kan onthouden, zoals Rijk en provincie. De beoordelaar gebruikt daarbij de toetsingsadviezen van de Rijks Planologische Commissie (RPC) of de Provinciale Planologische Commissie (PPC).

Samengevat het proces van de watertoets (Bestuurlijke Notitie)

1. De initiatiefnemer stelt de waterbeheerder op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit en betreft deze in een vroeg stadium bij de planvorming.
2. 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. Daarnaast geeft de waterbeheerder nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied. De verplichting tot mitigatie en compensatie als zodanig staat niet ter discussie.
3. De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in overleg tot een afbakening van de inhoud voor wat betreft de relevante waterhuishoudkundige aspecten en de daarbij te hanteren criteria (tegen de achtergrond van het provinciale omgevingsbeleid en rijksbeleid).
4. De waterbeheerder beoordeelt het voorontwerpplan of besluit aan de hand van de overeengekomen criteria.
5. De waterbeheerder geeft op basis van de beoordeling, binnen een in de procedure passende termijn, een wateradvies aan de initiatiefnemer en stelt zo nodig aanpassingen in het plan of besluit voor.
6. Na afweging door de initiatiefnemer (met eventuele bijstelling van het plan of besluit tot gevolg) gaat het ontwerpplan de inspraak en het overleg in.
7. De resultaten van advies, inspraak en overleg worden (voor zover ze leiden tot grote wijzigingen) door de initiatiefnemer verwerkt in het uiteindelijke plan of besluit, meestal in de vorm van een waterparagraaf.
8. De waterbeheerder zendt het wateradvies tevens aan de beoordelaar en bevoegd gezag.
9. De initiatiefnemer stelt het plan of besluit vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar (veelal de naast hogere overheid zoals Rijk of provincie).
10. De beoordelaar toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het wateradvies bij de advisering over goedkeuring.
11. Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) dat formeel de verantwoordelijkheid heeft om het plan of besluit te beoordelen (op grond van bestaande wet- en regelgeving) keurt het plan of besluit al dan niet (deels) goed.

Producten

Bij het proces van de watertoets zijn de producten per fase gedefinieerd. De eerste fase levert bij grote projecten bij voorkeur als product een document waarin wordt beschreven welke waterhuishoudkundige aspecten die in de ogen van de waterbeheerder relevant

zijn en welke criteria daaraan zijn verbonden. Dit vormt de inbreng van de waterbeheerder in het programma van eisen. Bij kleine projecten zal volstaan kunnen worden met algemene afspraken.

De tweede fase heeft als eindproduct het wateradvies. De waterbeheerder richt zich in deze fase enerzijds op een adviserende inbreng in het planontwikkelingstraject en anderzijds op een wateradvies ter afsluiting van deze fase. In dit wateradvies grijpt de waterbeheerder terug op de afspraken zoals die in de initiatieffase met de initiatiefnemer zijn gemaakt. De waterbeheerder geeft daarbij zijn oordeel over het voorontwerpplan, gericht op de wijze waarop met de waterhuishoudkundige aspecten uit het programma van eisen is omgegaan. De derde fase kent als product een waterparagraaf als onderdeel van het voorontwerpplan. In deze waterparagraaf staat het advies van de waterbeheerder vermeld, geeft de initiatiefnemer zijn afweging weer en motiveert hij eventuele afwijkingen ten opzichte van het wateradvies.

Het product van fase vier bestaat uit het toetsingsadvies van de RPC of de PPC. Met een al dan niet geheel of gedeeltelijke goedkeuring door de beoordelaar c.q. het Rijk of de provincie wordt de procedure formeel afgerond.

1.3 Doel van de evaluatie, vraagstelling en onderzoeksvragen

Sinds het verschijnen van de Bestuurlijke Notitie en de Handreiking watertoets zijn er in het land vele initiatieven genomen om het proces van de watertoets te in te passen in de formele (plan-)procedures. Omdat de diverse procedures vele jaren in beslag nemen kan niet worden verwacht dat er nu al plannen en besluiten zijn waarvoor de watertoets al voor een gehele procedure is toegepast. Voor een evaluatie van de inhoudelijke doorwerking van ruimte voor water of water als ordenend principe is het dan ook te vroeg. Daarom is deze evaluatie beperkt tot de bekendheid van de diverse partijen met de watertoets en de zich ontwikkelende huidige praktijk van toepassing. Met name is aandacht besteed aan het begrip over, en de werkbaarheid van het proces, de rollen en de producten.

Uiteindelijk gaat het natuurlijk wel om de inhoudelijke kwaliteitsverbetering van ruimtelijke planvorming. Daarom is een evaluatie van de doorwerking van de watertoets in de kwaliteit van de ruimtelijke plannen en besluiten voorzien in 2006. Dit is recentelijk afgesproken en vastgelegd in het nationaal bestuursakkoord Water.

Doel

Het verkrijgen van inzicht in de bekendheid met, en de toepassing van het proces, de rollen en producten van de watertoets, zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie watertoets.

Centrale vraagstelling

Zijn de relevante partijen (provincie, gemeenten, waterbeheerders, rijksinspecties en -directies) op de hoogte van de watertoets en van het daarbij voorgestelde proces met inbegrip van rollen en producten, en wat zijn de ervaringen van de desbetreffende partijen met de watertoets?

Onderzoeksvragen

- a. met betrekking tot de bekendheid:
 - wat is de bekendheid met de watertoets bij de diverse partijen?
 - wat is de bekendheid met het proces van de watertoets?
 - wat is de bekendheid met de beschreven rollen?
 - wat is de bekendheid met de beschreven producten?
- b. met betrekking tot de ervaringen tot nog toe:
 - wat zijn de ervaringen met de watertoets in zijn algemeenheid (nut, noodzaak)?
 - wat zijn de ervaringen met de diverse rollen?
 - wat zijn de ervaringen met de diverse producten?
- c. welke knelpunten en onduidelijkheden worden ervaren?

-
- d. welke oplossingen worden aangedragen?
 - e. welke aanbevelingen kunnen op basis van voorgaande vragen worden gedaan?

Hiertoe wordt een evaluatie uitgevoerd bestaande uit een documentenanalyse, een telefonische enquête en een aantal diepte interviews en workshops per doelgroep.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 1 zijn de achtergronden weergegeven van het ontstaan van de watertoets en wordt het proces en de beoogde meerwaarde in het kort beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de centrale vraagstelling voor deze evaluatie. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 2 de aanpak van het onderzoek langs de verschillende sporen toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beschikbare documentatie en reeds eerder uitgevoerde onderzoeken naar toepassing van de watertoets. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen en feiten gerapporteerd van de telefonische enquête en hoofdstuk 5 bevat de bevindingen uit de diepte-interviews en workshops met verschillende doelgroepen. Beide hoofdstukken gaan achtereenvolgens in op de bekendheid en de toepassing van de watertoets en gaan vervolgens nader in op de vier fasen in het proces van de watertoets. Hoofdstuk 6 geeft een nadere analyse van de bevindingen toegespitst op enkele hoofdpunten zoals deze uit de onderzoeken naar voren komen. Hoofdstuk 7 sluit af met aanbevelingen om de toepassing en effectiviteit van de watertoets in de praktijk te verbeteren.

HOOFDSTUK 2 AANPAK VAN DE EVALUATIE

2.1 Een evaluatie langs verschillende sporen

Het accent in deze evaluatie ligt op:

- de bekendheid met de watertoets;
- de (zich ontwikkelende) praktijk van toepassing van de watertoets;
- de eventuele problemen en onduidelijkheden bij de toepassing van de watertoets.

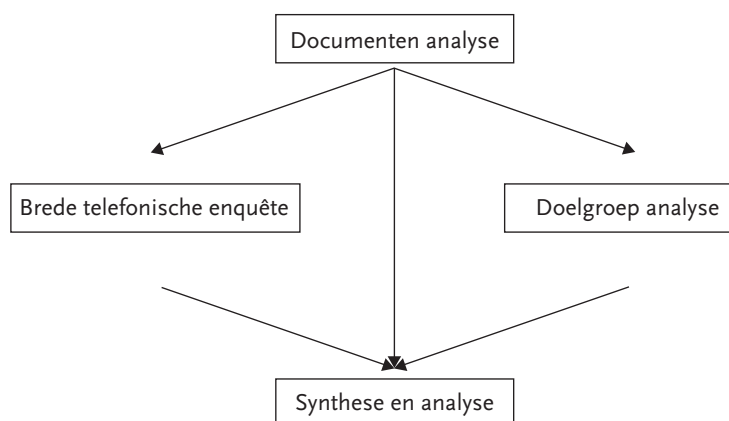
De evaluatie richt zich in dit stadium nog niet op de feitelijke doorwerking van 'water als sturend principe' in de ruimtelijke besluiten.

Gekozen is voor een snelle evaluatie, uitgevoerd in een aantal parallelle en methodisch verschillende sporen. Het eerste spoor is een brede telefonische enquête gericht op het verzamelen van vooral feitelijke informatie over de bekendheid, de wijze waarop partijen hun rol in het proces invullen en ervaren en de huidige toepassing. Het tweede spoor in de vorm van diepte-interviews en workshops bij een aantal doelgroepen ging dieper in op de ervaringen van partijen en het hoe en waarom achter de feiten. Op deze wijze kunnen resultaten van beide sporen in onderling perspectief worden beoordeeld.

Om de vragenlijst voor de telefonische enquête, de interviews en de workshops met de doelgroepen goed te kunnen voorbereiden is vooraf een uitgebreide documentenscan uitgevoerd. Deze informatie vormt ook direct input voor de evaluatie.

In figuur 2.1 is het evaluatieproces schematisch weergegeven. In de volgende paragrafen worden de stappen nader toegelicht.

Figuur 2.1: Het analyseproces voor de evaluatie



2.2 Analyse van bestaand materiaal

Dit spoor omvat een analyse van bestaand materiaal dat inmiddels over de watertoets is verschenen. Het is een fragmentarisch beeld. De watertoets is nog maar kort operationeel, maar heeft al veel activiteiten in gang gezet. Diverse partijen zijn aan de slag gegaan met het 'vertalen' van de Bestuurlijke Notitie naar praktische handleidingen voor hun eigen activiteiten en beheersgebied. Er is een aantal implementatieprojecten gestart om de praktijk van de watertoets te ondersteunen en lering te trekken uit de ervaringen (Bijlmermeer, Oirschot en Luttelgeest). Er is een landelijke Helpdesk Watertoets gestart waar mensen met vragen uit de praktijk terecht kunnen (Vraag- & antwoordenboek, Helpdesk Watertoets 2003). Er zijn interviews gedaan bij de organisaties die zich hadden aangemeld voor een implementatieproject en die in de praktijk concreet aan de slag zijn gegaan met de watertoets (A. Koopal, RIZA 2002). In de provincie Brabant is een eerste evaluatie uitgevoerd naar de bekendheid en toepassing (P. de Rooij, KUN, 2002). De afstemming tussen watertoets en milieueffectrapportage is samen met VROM en de Commissie MER in een specifieke studie nader bestudeerd (Novio Consult, 2003).

Al dit materiaal is geanalyseerd en dat leverde een aantal signalen op in de zin van verwachtingen over de toepassing in de praktijk en vermoedelijke kritische punten en onduidelijkheden bij de betrokkenen. De uitkomsten zijn benut om vragenlijsten op te stellen ten behoeve van de telefonische enquête en de onderzoeken per doelgroep.

Tabel 2.1: Specificatie van het type onderzochte documenten

Type document	Aard informatie	Bij wie aanwezig
Handleidingen	Beschrijving van proces en inhoudelijke criteria	Diverse waterschappen en regionale directies van RWS
Inhoudelijke criterialijsten	Criteria voor toetsing ruimtelijke plannen	Diverse waterschappen en regionale directies van RWS
Vragen en antwoorden Helpdesk	Vragen en antwoorden over onduidelijkheden bij toepassers	RIZA
Implementatieprojecten	Evaluatie van toepassingstraject in 3 praktijk-cases	RIZA
Nota planbeoordeling	Vereisten voor toepassing van de watertoets en ruimtelijke ontwerpcriteria	Diverse provincies
Onderzoeksrapporten	Evaluatie bekendheid en toepassing	Regionale directie Brabant, RIZA, Reinwater
Wateradviezen	Concrete adviezen in een RO-traject	Diverse waterschappen en regionale directies van RWS
Waterparagrafen	Concrete afweging in waterparagraaf	Enkele gemeenten

2.3 Breed telefonisch onderzoek naar feiten over bekendheid en toepassing

Als volgende stap is een telefonisch onderzoek uitgevoerd bij Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten om een breed beeld te krijgen van de bekendheid en toepassing van de watertoets. Het accent lag op het verzamelen van feiten via een inventarisatie in de breedte onder (met name voor gemeenten en waterschappen) grotere aantallen respondenten. Het gaat daarbij om vragen over de bekendheid met het doel van de watertoets en met de verschillende rollen, producten en processen. Daarnaast zijn vragen gesteld over de actuele toepassingen (hoe vaak, welke procedures, welke producten en in welk stadium) alsmede over de door partijen ervaren onduidelijkheden en knelpunten.

Nadrukkelijk is gekeken naar de invulling van de rollen van initiatiefnemer, wateradviseur en beoordelaar door de diverse partijen Binnen één organisatie kunnen verschillende rollen in het kader van de watertoets worden vervuld. Zo kan bijvoorbeeld een provincie optreden als initiatiefnemer (bijvoorbeeld een provinciale tracéprocedure), als wateradviseur (grondwaterbeheer) en beoordelaar of toetser (PPC-toetsingsadvies en uiteindelijke goedkeuring door GS). De verantwoordelijkheid voor deze rollen is veelal verspreid over verschillende onderdelen van de organisatie. Om de mogelijke verschillen in toepassing tussen de verschillende rollen binnen één organisatie zichtbaar te maken, is in het onderzoek gericht gezocht naar respondenten vanuit de toepassing in elk van de te onderscheiden rollen. Provincies en Regionale Directies van de Rijkswaterstaat zijn derhalve in respectievelijk drie en twee hoedanigheden benaderd. Er zijn in totaal 174 telefonische enquêtes gehouden. In tabel 2.2 is de verdeling over de verschillende partijen en rollen aangegeven.

Tabel 2.2: Verdeling van respondenten over verschillende organisaties en rollen

Organisaties	Aantal respondenten
Gemeente in de rol van initiatiefnemer	85
Provincie in de rol van initiatiefnemer, ihkv RO procedures	6
Provincie in de rol van initiatiefnemer, ihkv Reconstructie	3
Provincie in de rol van initiatiefnemer, ihkv Infrastructuur	3
Regionale directie in de rol van initiatiefnemer (=infrastructuur)	9
<i>Totaal initiatiefnemers</i>	106
Waterschap in de rol van wateradviseur	30
Provincie in de rol van wateradviseur	12
Regionale directie RWS in de rol van wateradviseur	8
<i>Totaal Wateradviseurs</i>	50
Provincie in de rol van beoordelaar	13
Regionale vestigingen van de VROM-inspectie in de rol van beoordelaar	5
<i>Totaal plantoetser</i>	18
<i>Totaal aantal respondenten</i>	174

De te benaderen organisaties zijn op basis van een aselechte steekproef bepaald. Er is vooraf een afspraak gemaakt over het telefonisch interview. De respondenten zijn gezocht onder de praktijkmensen die binnen een organisatie daadwerkelijk die specifieke rol vervullen. Nadrukkelijk is getracht om zogeheten ‘watertoetscoördinatoren’ niet in de telefonische enquête te betrekken, om een mogelijk gekleurd (te positief) beeld te voorkomen. Watertoetscoördinatoren zijn personen die binnen een organisatie zijn aangesteld om toepassing intern te bevorderen. Overigens zijn in het doelgroepenonderzoek de watertoetscoördinatoren wel betrokken.

Bij de telefonische enquête is, als maat voor de bekendheid met het verschijnsel watertoets, gekeken hoe snel de interviewer met de juiste persoon werd doorverbonden. Op basis van deze telefonische enquête kunnen alleen voor de categorieën gemeenten en waterschappen statistisch verantwoorde conclusies worden getrokken. Het geringe aantal respondenten bij de andere categorieën maakt dat deze conclusies alleen een indicatief karakter hebben.

Voor de telefonische enquêtes is een vragenlijst ontwikkeld met daarin circa 40-50 gesloten en 4 open vragen per onderscheiden rol binnen de watertoets. Beantwoording van de enquête heeft circa 15-35 minuten per interview in beslag genomen. De resultaten zijn verwerkt en geanalyseerd in een gespecialiseerd programma (IT, een afgeleide van SPSS). Hierbij is gekeken naar:

- de mate waarin bepaalde antwoorden door bepaalde groepen meer/minder worden gegeven;
- verschillen en overeenkomsten tussen antwoorden van verschillende groepen (c.q. rollen).

2.4 Diepte onderzoek naar ervaringen onder verschillende doelgroepen

Als parallel spoor is een onderzoek per doelgroep opgezet. Het accent ligt daarbij op achtergronden achter de feiten en op verklaringen. Waarom liggen de feiten zoals ze zijn, welke argumenten steken daarachter en welke ervaringen bepalen het beeld dat met de feiten is opgeroepen? Er is gekozen voor een ‘open-vraag’ benadering in de sfeer van uitgebreide interviews en/of workshops.

Dit deel van het onderzoek is per doelgroep uitgevoerd. Het grote voordeel hiervan is dat een duidelijke homogene groep benaderd kon worden voor wat betreft de taken en rollen in de watertoets. Dit leverde ook de grootste kans op een scherp perspectief vanuit specifieke doelgroepen en/of taakgerelateerde knelpunten en oplossingen. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de betrokken doelgroepen.

Tabel 2.3: Verdeling van geïnterviewden in het doelgroepenonderzoek

Doelgroep	Werkwijze	Aantal respondenten
Gemeenten	Interviews en ambtelijke adviesgroep VNG	12 (interviews) en 26 (ambtelijke adviesgroep)
Provincies	Interviews	7
Waterschappen	Interviews	12
Regionale directies RWS	Workshop in RD-watertoetsplatform	9
Adviesbureaus (RO en Water)	Enquête en workshop	29 (enquête) en 15 (workshop)
Regionale vestigingen van de VROM-inspecties	Workshop	5
<i>Totaal aantal respondenten</i>		<i>115 - 140 mensen</i>

De werkwijze is daarbij verschillend geweest en is bepaald door de populatiegrootte van de doelgroep en het al dan niet aanwezig zijn van een specifiek 'Water(toets)platform' binnen de betreffende doelgroep. Was een dergelijk platform aanwezig, zoals bij de regionale directies van Rijkswaterstaat, dan is dat benut bij het onderzoek. Bij de interviews waren regelmatig meerdere personen vanuit de organisatie aanwezig.

De adviesbureaus vormen een aparte doelgroep. Zij hebben geen formele rol in de toepassing van de watertoets maar de praktijk leert dat veel activiteiten door gemeenten en waterschappen aan adviesbureaus worden uitbesteed. Daarom zijn de praktische ervaringen van adviesbureaus een waardevolle informatiebron. Een tweede reden om deze groep apart te benaderen is dat zij door hun ervaringen bij de verschillende organisaties (soms gelijksoortig, maar ook wel vanuit verschillende rollen die door de opdrachtgevers worden vervuld) met een zekere afstandelijkheid kunnen reflecteren op de toepassing in de praktijk en op veelvoorkomende argumenten, invulling van rollen en onduidelijkheden.

Het onderzoek heeft zich gericht op enerzijds de uit de documentenscan gesignaleerde aandachtspunten en anderzijds de punten die de doelgroep zelf naar voren bracht.

2.5 Confrontatie en synthese van de verschillende beelden

In totaal zijn er in de telefonische enquête 174 mensen geïnterviewd en is in de diepte-interviews en workshops met 115 - 140 mensen gesproken. Dit grote aantal respondenten en de drie parallelle sporen van onderzoek vormen een goede basis om een breed en objectief beeld te krijgen van de huidige bekendheid en praktijk van toepassing van de watertoets. In Hoofdstuk 6 worden de resultaten uit de telefonische enquête en de bevindingen van de doelgroepen samengevoegd. Een belangrijke vraag daarbij is welke overeenkomsten en 'doelgroepspecifieke' verschillen er zijn te constateren. Eén en ander vormt de basis voor de richting waarin aanbevelingen zullen worden gedaan.

HOOFDSTUK 3 SIGNALEN UIT DE DOCUMENTENANALYSE

Ter voorbereiding van de enquête en de interviews is een analyse gemaakt van verschillende documenten die betrekking hebben op de huidige toepassing van de watertoets. Al dit materiaal is geanalyseerd en dat leverde diverse signalen op van vermoedelijke kritische punten en onduidelijkheden bij de betrokkenen. Het is een fragmentarisch en anekdotisch beeld en heeft zeker niet de bedoeling gehad om een complete scan te zijn van alle mogelijke documenten en leidraden die er bij diverse betrokkenen zijn. De uitkomsten zijn vooral benut om gerichter vragenlijsten op te stellen ten behoeve van de telefonische enquête en de onderzoeken per doelgroep. Het geeft wel een mooi beeld over de kennis en toepassing van de watertoets in het begin van de implementatie.

3.1 Vraag en antwoordenboek Helpdesk Watertoets

In april 2002 is de Helpdesk Watertoets opgericht. Hier kunnen alle partijen terecht met vragen over de implementatie van de watertoets. De vragen zijn inmiddels gebundeld in een vraag- en antwoordenboek. Een inventarisatie naar het type vragen in relatie tot de organisatie van de vraagsteller levert het volgende beeld op.

Tabel 3.1: Aard van de vragen aan de Helpdesk Watertoets per organisatie

Aard vragen	Organisatie				
	Waterschappen	RWS directies	Provincies	Gemeenten	Adviesbureaus
Reikwijdte	x	x			x
Juridische basis				x	
Rollen	x	x			
Proces	x			x	x
Wateradvies	x			x	
MER en watertoets		x	x		
Inhoudelijke criteria	x	x			
Mitigatie en compensatie	x	x			
Financiering maatregelen		x	x	x	
Algemene informatie	x				

3.2 De bekendheid en toepassing begin 2002 nog minimaal

Door Patrick de Rooij wordt begin 2002 in de provincie Brabant een onderzoek uitgevoerd naar de watertoets. Centraal staat daarin de vraag of de watertoets tot een nieuw beleidsarrangement rond water en ruimte leidt. Een beleidsarrangement is opgebouwd uit een inhoud (discours) en uit de organisatie van het arrangement, bestaande uit actoren & coalities, macht & hulpbronnen en uit spelregels. Hij gaat na of er tengevolge van de introductie van de watertoets sprake is van veranderingen in zowel de inhoud als de organisatie. In het onderzoek worden 3 cases onderzocht en een korte telefonische enquête uitgevoerd naar de bekendheid en toepassing van de watertoets.

Opmerkelijke bevindingen uit de cases zijn dat het vroegtijdig betrekken van de waterbeheerder in de ogen van de planologen niet voor de hand ligt. De gemeente vindt structureel overleg met het waterschap over het structuurplan prematuur omdat een dergelijk plan vooral intenties bevat. Water is in de ogen van in de cases betrokken gemeenten vooral ook een sfeerelement. Er wordt een opvallende kloof geconstateerd tussen de gemeenten en de waterschappen. De gemeenten geven aan de werkwijze van de waterschappen te kunnen doorgronden. De waterschappen echter geven in de meeste gevallen aan de werkwijze van de gemeenten niet goed te kunnen doorgronden. Eén van de waterschapsrespondenten gebruikte de term 'black box' om dit te illustreren.

Ook blijkt dat externe adviseurs een belangrijke partij zijn. Gemeenten besteden veel ten aanzien van de visie- en planvorming uit aan adviesbureaus.

In de telefonische enquête wordt nader ingegaan op de bekendheid en toepassing van de watertoets. Van de 38 ondervraagden kende slechts 4 de watertoets als term niet. Tien personen kenden de Bestuurlijke Notitie en de Handreiking. Toch is de inhoudelijke bekendheid van gemeenten (vlak na het uitkomen van de Bestuurlijke Notitie) met de watertoets minimaal. Van een enthousiaste start door de partijen is nauwelijks sprake. De meeste actoren benaderen de watertoets reactief. De actoren wachten op een actie van de ander. De waterschappen merken op dat de gemeenten weinig kennis hebben van wateraspecten en de watertoets. De gemeenten op hun beurt plaatsen vraagtekens bij de kennis van de waterschappen over met name de ruimtelijke ordening. Daarnaast vinden de gemeenten soms dat de waterschappen nog geen goede visie hebben op hun eigen rol in het proces.

De toepassing van de watertoets bij de gemeenten ligt vaak bij de afdeling ruimtelijke ordening (en openbare werken). Inhoudelijk blijkt men de watertoets vooral te associëren met riolering. Binnen de waterschappen is de uitvoering van de watertoets op verschillende manieren vorm gegeven. In de vorm van een bureau met een coördinator, medewerkers op het hoofdkantoor en districtskantoren of in de vorm van relatiebeheerders die een cluster van gemeenten toetst.

De waterschappen geven aan in de geest van de watertoets te werken. De watertoets is eigenlijk niets nieuws; de watertoets is zoiets als een uitgebreide natte paragraaf. Het gaat om een inrichtingsopgave en zeker niet om een procesinstrument. Waterschappen bekijken de watertoets reactief, als checklist.

De provincie Brabant heeft een werkgroep watertoets ingesteld die zorg draagt voor de interne en externe implementatie van de watertoets in de provincie Brabant. Doel is in mei 2003 de watertoets succesvol geïmplementeerd te hebben. Daaronder wordt verstaan dat alle actoren weten wat er van ze verwacht wordt en dat ze de watertoets goed toepassen. De werkgroep heeft na diverse gesprekken geconcludeerd dat 'er eerst gezorgd moet worden dat de waterschappen klaar zijn om de gemeenten te ontvangen, alvorens de gemeenten actief aan te sporen. Men wil hiermee voorkomen dat de gemeente vol goede moed op een waterschap afstapt, maar vervolgens slecht geholpen worden door het waterschap, omdat deze daarvoor nog niet gereed is. De rol van de provincie als grondwaterbeheerder is niet in beeld bij zowel waterschappen en gemeenten. Tot zover de bevindingen van Patrick de Rooij.

3.3 De actieve voorlopers nader beschouwd

Als onderdeel van de implementatie van de watertoets is een oproep gedaan aan partijen om zich aan te melden als implementatieproject. Uit ruim 50 aanmeldingen zijn er drie gekozen, te weten Bijlmermeer, Oirschot en Luttelgeest. De overige indieners zijn door Allard Koopal geïnterviewd naar de wijze waarop zij met de watertoets omgaan. Daarbij is de fasering van de stappen zoals aangegeven in het Bestuurlijke Notitie watertoets als vertrekpunt genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de partijen op zoek zijn naar een structurele omgang met de watertoets. Voor wat betreft de concrete toepassing zit een groot aantal projecten 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. De waterbeheerders zijn veelal niet goed op de hoogte van de ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedures en de cultuur daarvan. Over het algemeen zien alle geïnterviewde partijen het nut en de noodzaak van ruimte voor water wel in. Velen zetten echter vraagtekens bij de daadwerkelijke implementatie van

de watertoets binnen het huidige ruimtelijke ordeningsbestel als er geen extra financiële of juridische middelen worden gecreëerd en ingezet.

Resultaten per fase:

Voorfase

- De initiatiefnemer stapt niet altijd naar de waterbeheerders toe om hen op de hoogte te stellen van de voorgenomen plannen of besluiten. Vaak stapt de waterbeheerder op de initiatiefnemer af.
- 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 tussen waterbeheerders vindt amper plaats.
- Alle waterbeheerders zijn druk bezig met het ontwikkelen van "waterdocumenten" en "criterialijsten".
- Niet duidelijk is wat de initiatiefnemer inhoudelijk van de waterbeheerder 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.

Wateradvies

- Vrijwel alle waterbeheerders werken aan een vaste structuur voor het wateradvies.

Afwegen en waterparagraaf

- Het blijkt dat het maken van ruimtelijke keuzes voor een groot deel wordt gebaseerd op de financiële en economische haalbaarheid van een plan. Als het principe ruimte voor water financieel niet haalbaar is wordt het niet toegepast.
- Over de financiële bijdrage van de waterbeheerder lopen de meningen uiteen. Een deel van de waterbeheerders vindt stellig dat de ruimtelijke ordening voor de financiering zorg moet dragen. De andere groep is best bereid een financiële bijdrage te leveren als het watersysteem er door verbetert.
- De waterbeheerders kennen de ruimtelijke ordeningsprocedures niet goed.
- Onduidelijkheid over de juridische status van het wateradvies speelt zowel in het wateradvies als in de waterparagraaf; hoe hard zijn de eisen en hoe hard moet de initiatiefnemer er rekening mee houden?
- Voor zover er waterparagrafen geschreven zijn betreffen deze overwegend de riolering en niet ruimte voor water, wateroverlast etc.

Beoordelen en toetsen

- Geen enkel project heeft al een volledig uitgewerkt plan of besluit ingediend bij een Provinciale Planologische Commissie of Rijks Planologische Commissie. Er heeft dus nog geen beoordeling plaatsgevonden.

3.4 De implementatieprojecten als leertraject

Uit de indieners voor implementatieprojecten zijn de vernieuwing Bijlmermeer, het glastuinbouwgebied Luttelgeest en het structuurplan Oirschot geselecteerd. Oirschot verkeert door vertragingen nog in een oriëntatiefase, maar juist ook de redenen voor de vertraging levert leerpunten.

Vernieuwing Bijlmermeer

In het implementatieproject Bijlmer is gekeken hoe het proces van de watertoets bij complexe herstructureringsoperaties in de praktijk uitwerkt en welke factoren hierbij van belang zijn om er een succes van te maken. Het watertoetsproces blijkt grotendeels te kunnen worden doorlopen volgens de in de Bestuurlijke Notitie 'voorgestelde' procedure. Het vraagt inspanning en flexibiliteit om het proces 'op maat' te snijden, maar in die flexibiliteit ligt juist ook de kracht van het instrument. Positief is de bereikte aandacht voor wateraspecten in het bestemmingsplan en de formalisering van de werkrelatie tussen betrokkenen. Uit de casus, die nog slechts tot en met het moment van het

wateradvies is doorlopen, zijn diverse conclusies en aanbevelingen te destilleren:

- De globale typering van de rollen en het proces blijkt voor de praktijk toch onduidelijk. Concretere procesafspraken of een vorm van procesbegeleiding zou de diffuusheid van het begin van het proces en de onzekerheid over rollen kunnen ondervangen. Politieke en/of wettelijke status van de watertoets is in dit verband ook belangrijk.
- Afstemming zal alleen effectief tot stand komen als de waterbeheerder naast water-technische kennis ook inzicht heeft in procedures van ruimtelijke ordening.
- De precieze samenhang van het te ontwikkelen wateradvies met de milieueffect-rapportage en het bestemmingsplan is niet a-priori helder. Tijdens het uitvoerings-traject wordt hierin de keuze gemaakt het wateradvies te laten doorwerken in het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) van het MER. Op deze wijze komt veel van het wateradvies ook in het voorontwerpplan terecht.
- De waterbeheerder moet zich bewust zijn van de spanning tussen zijn toetsende/ beoordelende rol (keur) en adviserende rol (wateradvies) en een strategie ontwikkelen om hiermee resultaatgericht om te gaan.
- De watertoets is geen momentopname, maar een proces van continue alertheid en vraagt betrokkenheid bij steeds concreter wordende plannen en uitwerkingsbesluiten in ruimtelijke procedures. In de Bijlmer wordt gewerkt aan een globaal bestemmingsplan. Dat betekent dat veel wateraspecten in de uitwerkingsplannen alsnog moet worden besloten. In het globale bestemmingsplan is als richtingbepaling wel een indicatieve kaart over de water- en groenstructuur opgenomen.
- Het wateradvies beoogt maatwerk en daarom zal er een zichtbare inhoudelijke relatie moeten zijn tussen het gezamenlijk interactieproces en het wateradvies. Het in het wateradvies terugvallen op algemene uitgangspunten levert een afbreukrisico op voor de gewenste interactie in het vervolg.
- De watertoets is een leertraject voor alle betrokkenen. Ervaring wordt verkregen door de watertoets in de praktijk toe te passen.

Glastuinbouwgebied Luttelgeest

In het kader van de gewenste herstructurering van de glastuinbouw in Nederland zijn er door het Rijk gebieden aangewezen die zich zouden kunnen ontwikkelen tot nieuwe glastuinbouwconcentraties. Het gebied Luttelgeest II in de gemeente Noordoostpolder biedt goede mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe hoogwaardige en duurzame glastuinbouw. Trekker van het project is de gemeente Noordoostpolder.

De watertoets is in Luttelgeest wel toegepast, maar niet geheel op de manier waarop deze is beschreven in de 'Bestuurlijke Notitie watertoets'. De oorzaak hier lag in het naderhand proberen de watertoets in reeds lopende procedures (als milieueffectrapportage en bestemmingsplanprocedures) te vervlechten. Ook de interpretatie van het begrip watertoets draagt hieraan bij. De naam suggereert dat het voornamelijk een toets zou zijn, terwijl het zich vooral richt op interactieve afstemming binnen het proces van ruimtelijke ontwikkeling. Naast de begripsverwarring zijn de volgende leerpunten uit de case naar voren gekomen:

- Het blijkt in de praktijk moeilijk om de watertoets te combineren met een reeds uitgevoerd proceduretraject van de milieueffectrapportage. Een duidelijke afstemming tijdens de opstelling van het MER verdient aanbeveling.
- De watertoets is naast een toets, met producten als het water(richtlijnen)-advies en de waterparagraaf, met name ook een afstemmingsproces. Dit wordt door de betrokkenen onvoldoende onderkend en vaak vergeten.
- Ook zonder het proces van de watertoets is het mogelijk water goed in het plan te hebben meegenomen.
- Onduidelijk is wanneer een ruimtelijk voornemen een concreet initiatief is of wordt. Dus is het juiste startmoment voor het vroegtijdig betrekken van de waterbeheerder lastig.
- De watertoets is mensenwerk. De noodzaak van relatiebeheer in het kader van de watertoets komt duidelijk naar voren. De (re)actieve houding van de verschillende organisaties is erg afhankelijk van de bereidheid, beschikbaarheid en doelstellingen van de contactpersoon. Een persoon die belast is met de communicatie over de watertoets (al dan niet per project aangesteld) zal bijdragen aan beter overleg en

vroegtijdige afstemming. Daarnaast kan het aanstellen van een procesmanager niet alleen een bijdrage leveren aan het watertoetsproces, maar ook aan de verbetering van het ontwikkelingsproces en het management van het ruimtelijk initiatief.

- De rolverdeling en de daarbij behorende verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (initiatiefnemer, adviseur, beoordelaar) zit nog niet overal tussen de oren.
- Het schaalniveau (zoekgebied) waarop de gevolgen van het ruimtelijk plan moet worden meegenomen is niet geheel duidelijk.
- De keuze in locaties is de opgave voor het watertoetsproces. Hier kan de grootste "water"winst worden behaald. In de praktijk blijkt de locatie vaak al vast te liggen.
- Meer toelichting is gewenst over de bestuurlijke en juridische verplichting van de watertoets en daarmee samenhangend eventuele sancties die bij het niet volgen van de watertoets kunnen worden opgelegd.

Structuurplan Oirschot

Voor het gemeentelijk grondgebied van Oirschot wordt sinds begin 2002 een Structuurplan-Plus voorbereid. Dit geschiedt tegen de achtergrond van het nieuwe Streekplan Noord-Brabant en als kader voor een flink aantal bestemmingsplannen van oudere datum. Daarnaast was het de bedoeling van de gemeente met een (vastgestelde) visie voor de ruimtelijke ontwikkeling de inbreng in het Reconstructieplan Beerze-Reusel te voeden. De Reconstructie bleek een grotere rol te spelen dan bij de aanvang van het implementatieproject werd aangenomen. Voor het waterschap is de Reconstructie een proces met een grote importantie; de inbreng in het proces van de StructuurvisiePlus van Oirschot is vooral een afgeleide van hetgeen primair in de Reconstructie wordt geïnvesteerd. Het waterschap De Dommel hanteert het Integraal Hydrologisch Streefbeeld nu voor beide planprocessen. Ruimtelijk relevante uitspraken van het Streefbeeld Reconstructieplan zijn mede bepalend voor het voorontwerp-StructuurvisiePlus van Oirschot. Door een forse vertraging in het planproces Oirschot is de planvorming voor de Reconstructie sinds eind 2002 voor gaan lopen. Dit heeft gevolgen voor de Watertoets; de toepassing in Oirschot vindt inhoudelijk plaats vanuit het hogere schaalniveau van de Reconstructie.

Uit het implementatieproject zijn voor de evaluatie enkele belangrijke conclusies te trekken:

- Onduidelijkheden over het startmoment van het initiatief en over de relatie tussen c.q. het ingeschatte belang van het structuurplan naast het reconstructieplan beperken de mate van gezamenlijke betrokkenheid van gemeente en waterbeheerder.
- Toepassing van de watertoets geschiedt vooral vanuit een 'gedateerde' rolinvulling waarbij het accent ligt op reactief werken.
- Tijdsdruk en personele (on)mogelijkheden in de organisaties van gemeenten en waterbeheerders zijn factoren van betekenis, zeker als voor de toepassing van de watertoets nog geen expliciet bestuurlijk draagvlak is gezocht.
- Het gezamenlijk opstellen van een gemeentelijk waterplan lijkt voor gemeente en waterbeheerder om inhoudelijke en procesmatige redenen een belangrijke basis-inspanning. Voorwaarde is dat er dan wel ook voldoende ruimtelijke invulling aan wordt gegeven.
- Voor de waterbeheerder is het gelijktijdig opereren op en afstemmen van het regionale en het gemeentelijk niveau belangrijk voor de toepassing en de effectiviteit van de Watertoets.

3.5 Regionale handreikingen

Door diverse waterbeheerders (waterschappen en regionale directies) worden interne handreikingen opgesteld. Deze variëren in vorm tussen procesgerichte documenten, checklisten, schema's en handleidingen en inhoudelijke criterialijsten. De handreikingen zijn bedoeld als een praktisch hulpmiddel voor de concrete toepassing van de watertoets binnen de organisatie.

De procesgerichte handreikingen van regionale directies van Rijkswaterstaat zijn vooral gericht op de diverse rollen en verantwoordelijkheden binnen de regionale directie en de rollen bij de tracé/m.e.r.-procedure. Per fase in deze procedure wordt aangegeven wat van de initiatiefnemer en van de waterbeheerder wordt verwacht. Het voert te ver om de tracé/m.e.r.-procedure hier gedetailleerd uit te werken. Belangrijk is wel dat er tijdens de tracé/m.e.r.-procedure driemaal sprake is van inspraak en advies. De Startnotitie bevat het advies van de waterbeheerder over de te onderzoeken watereffecten. De Trajectnota/MER kent een 'tussen'-waterparagraaf. Het ontwerp tracébesluit (OTB) bevat uiteindelijk de waterparagraaf.

Interessant is ook de voorgestelde quick scan in de voorfase van het project om te bepalen of er wel of niet een watertoets behoeft te worden uitgevoerd. Bij de quick scan staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is naar verwachting de ernst van de effecten op de waterhuishouding?
2. Is de ernst dermate dat een watertoets moet worden toegepast (waterhuishoudkundige relevantie)?
3. Welk onderzoek met welke diepgang is dan nodig?
4. Wat betekent de watertoets voor de tijdsplanning van het project?
5. Wat betekent de watertoets voor de financiën?

De inhoudelijk gerichte criterialijsten gaan over concrete waterhuishoudkundige aspecten en de eisen die in bepaalde situaties gebruikt kunnen worden in het kader van de watertoets. Soms wordt kaartmateriaal opgenomen (aandachtsgebieden) waarbij in de toelichting ingegaan wordt op landschappelijke projecten, hoofdthema's water uit de vijfde Nota ruimtelijke ordening, waterknelpunten uit stroomgebiedsvisies, maatregelen uit stroomgebiedsvisies en kwetsbare gebieden in relatie tot bodem en water (grondwater- en bodembeschermingsgebieden).

Vaker zijn de handreikingen beleidsgerichte documenten voornamelijk voor intern gebruik (werkdocument) of als informatiedocument voor gemeenten en andere partners. Ze bevatten beleidsuitspraken, eisen en randvoorwaarden voor de (her)inrichting van het stedelijk watersysteem. Het gaat dan om bijvoorbeeld getalsmatige normen ten aanzien van waterberging (% open waterberging) of grondwater (maximum grondwaterstand, overschrijdingsduur en -frequentie). Enkele willekeurige voorbeelden van opgenomen (getalsmatige) normen zijn:

- Negatieve effecten van nieuwe inrichting, herinrichting of renovatie op omliggend watersysteem worden niet toegestaan.
- "Water stroomt van schoon naar vuil".
- Afvoer van water uit het stedelijk gebied is maximaal 10 m³/min/100 ha met een uitloop tot 15 m³/min/100 ha.
- In bestaande stedelijk gebied is minimaal 6% open water vereist en zeker niet minder dan er al aanwezig was.
- In nieuwbouwgebieden moet het oppervlakte watergangen minimaal 10% van het totale plangebied zijn.
- Water mag niet gedempt worden zonder volledige compensatie in de directe omgeving of in hetzelfde peilvak.
- Er worden maatregelen genomen, gericht op het vasthouden van water en vertragen van de waterafvoer.
- Bij nieuwbouwgebieden zullen gescheiden rioolstelsels worden toegepast en mag maximaal 150 m² verhard oppervlak per perceel op het riool worden aangesloten.
- In nieuw in te richten gebieden met een stedelijke functie mag de grondwaterstand gemiddeld niet vaker dan eens in de 2 jaar en niet langer dan 5 dagen achtereen hoger zijn dan: -0,5 m onder maaiveld bij kruipruimteloos bouwen en -0,9 m onder maaiveld bij bouwen met kruipruimtes.

3.6 Provinciale nota's planbeoordeling

Diverse provincies gebruiken een nota planbeoordeling of handleiding beoordeling van gemeentelijke bestemmings- en structuurplannen om de watertoets te verankeren in het provinciaal beleid. Doel van deze nota's is aan gemeenten duidelijk te maken hoe en waarop de provincie gemeentelijke ruimtelijke plannen beoordeelt wanneer deze worden ingezonden voor goedkeuring (en in het voorontwerp stadium/artikel 10 Bro-vooroverleg). In de nota's planbeoordeling worden de planvereisten ten aanzien van de watertoets beschreven met verwijzing naar de Bestuurlijke Notitie en de Handreiking watertoets en aan de hand van onderdelen van het Provinciaal Waterhuishoudingsplan en/of Omgevingsplan. De voorgeschreven procesvereisten zijn doorgaans conform de Bestuurlijke Notitie watertoets.

De toepassing van de watertoets en de opname van een waterparagraaf in de plan-toelichting wordt hiermee verplicht, maar wordt tegelijkertijd vaak genuanceerd door vermelding dat de waterparagraaf een groeiproces is (voor gemeenten, waterschappen en provincie), waarmee bij de beoordeling rekening zal worden gehouden. Aangegeven wordt weliswaar dat het vooroverleg ex artikel 10 Bro onvoldoende is en een meer vroegtijdige betrokkenheid van waterbeheerder bij gemeentelijke planvorming noodzakelijk is. Opvallend is evenwel dat in meerdere provincies het wateradvies niet verplicht is gesteld, wel een verslag van overleg met waterbeheerders en andere inhoudsvereisten van de waterparagraaf. Het accent ligt dus op de waterparagraaf.

De concreetheid van de inhoudelijke minimale vereisten voor gemeentelijke plannen verschilt per provincie. In algemene zin wordt vrijwel overal verwezen naar het WB21-beleid en de Startovereenkomst WB21, met name naar de trits vasthouden, bergen en afvoeren. Daarnaast wordt verwezen naar stroomgebiedsvisionen, waterkansenkaarten en functiegeschiktheidskaarten, GGOR en criteria voor waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden (gebruiksbeperkingen). Een enkele provincie verwijst naar het gemeentelijk waterplan als een pré voor het opstellen van ruimtelijke plannen. Mitigatie en compensatie als beginsel wordt genoemd, maar vrijwel nergens verder concreet uitgewerkt. Met planologische reservering van bergingsgebieden is men terughoudend en wacht tot een afdoende schadevergoedingsregeling is opgesteld. Een enkele provincie is zeer concreet waar het gaat om de benodigde oppervlakte waterberging in verband met aanwezig verhard oppervlak: bijvoorbeeld 10% in nieuw stedelijk gebied en kassengebied (criterium) en als aanbeveling 10% in bestaand bebouwd gebied. In een enkel geval wordt aanbevolen dat gemeente en waterbeheerder gezamenlijk moeten overleggen wat in het bestemmingsplan en wat in de keur wordt geregeld.

3.7 Evaluatie van Natuur en Milieuorganisaties

Stichting Reinwater, Stichting Natuur en Milieu en de Regionale Milieufederaties van Overijssel, Drenthe, Noord-Holland, Flevoland en Zeeland hebben een grootschalige verkenning van ruimtelijke plannen uitgevoerd, waarbij zij vele ruimtelijke plannen in hun regio hebben beoordeeld op het toepassen van de watertoets. Uit al deze ruimtelijke plannen zijn er zes geselecteerd en nader geanalyseerd. De natuur- en milieuorganisaties hebben voor deze 'watertoets' de initiatiefnemers, adviseurs en de planbeoordelaars geïnterviewd.

In september 2002, het moment van de evaluatie, is de toepassing van een watertoets ruim anderhalf jaar verplicht. De invoering van de watertoets betekent voor alle partijen een nieuwe werkwijze en het is voor alle betrokkenen een leerproces. Op deze termijn kunnen dus nog geen wonderen worden verwacht. Toch is de toepassing van de watertoets door de natuur en milieuorganisaties kritisch geëvalueerd. Alleen dan komen immers scherp de sterke en zwakke punten naar voren.

Proces

Geen enkel plan blijkt volledig aan de procescriteria voor de watertoets te voldoen:

- Bij drie ruimtelijke plannen heeft de locatiekeuze niet ter discussie gestaan, terwijl deze zeker nadelige gevolgen had voor het watersysteem.
- Planbeoordelaars adviseren in plaats van toetsen.
- Bij drie plannen ontbreekt de waterparagraaf.
- Bij drie plannen heeft de waterbeheerder geen advies gegeven.
- Bij vier plannen zijn geen of onvoldoende voorstellen gedaan voor mitigatie of compensatie, terwijl dit wel noodzakelijk was.
- Bij twee plannen heeft er geen vooroverleg plaatsgevonden.

Inhoud

Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de inhoudelijke criteria. Voor deze analyse is per plan bekeken aan welke criteria zij wel of geen aandacht hebben besteed.

- Bij in totaal 70% van de gevallen is geen of onvoldoende aandacht besteed aan een daar relevant inhoudelijk criterium.
- Wanneer alleen gekeken wordt naar de criteria waterkwaliteit, verdroging en natte natuur ligt de score nog slechter: in 80% van de gevallen wordt hier geen of onvoldoende aandacht aan besteed.

De natuur- en milieuorganisaties concluderen in hun evaluatie dat het merendeel van de plannen zou moeten worden afgekeurd, omdat de watertoets onvoldoende is toegepast.

3.8 Verwachtingen voor de evaluatie bepaald niet rooskleurig

Als we de analyse van voorgaande documenten op ons in laten werken ontstaat een niet erg positief verwachtingspatroon ten aanzien van de toepassing van de watertoets. De bekendheid is begin 2002 nog maar gering. Dit is weliswaar kort na de introductie. Ook de toepassing als proces is minimaal en onvolledig en laat dus veel te wensen over. In de praktijk blijken er de nodige onduidelijkheden te bestaan over rollen, verantwoordelijkheden, status en afdwingbaarheid van de watertoets, over de gebezigde criteria en over de verwechting van de watertoets met ruimtelijke procedures en de milieueffectrapportage. Positief is dat vele partijen actief zijn met het opstellen van interne richtlijnen en criteria-lijsten en het inrichten van de organisatie voor het uitvoeren van de watertoets. Eén en ander biedt in elk geval voldoende aanknopingspunten voor een uitgebreide vragenlijst. Aandachtspunten daarin zijn:

- Bekendheid.
- Toepassing.
- Status.
- Rollen.
- Proces in relatie tot producten wateradvies en waterparagraaf.
- Inhoud en timing wateradvies.
- Aanwezigheid en transparantie waterparagraaf.
- Toetsing en beoordeling.

HOOFDSTUK 4 FEITEN UIT DE TELEFONISCHE ENQUÊTE

Door middel van 174 telefonische enquêtes onder een aselechte groep medewerkers van het Rijk (alle regionale directies van Rijkswaterstaat met uitzondering van directie Noordzee en alle 5 regionale vestigingen van de VROM-inspecties), alle provincies, 30 waterschappen en 85 gemeenten is een breed beeld verkregen van de bekendheid met de watertoets en de toepassing ervan in de diverse fasen van de watertoets.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende aspecten aan de orde:

- de bekendheid met de watertoets (in diverse opzichten)
 - algemene bekendheid
 - houding t.o.v. de watertoets (nut en noodzaak)
 - bekendheid met doelen
 - bekendheid met rollen
 - bekendheid met producten
 - aantal toepassingen
- proces per fase
- onduidelijkheden en suggesties voor verbetering.

Daar waar in de tekst gesproken wordt over waterbeheerder worden zowel de waterschappen, provincies als regionale directies van Rijkswaterstaat die deze rol vervullen bedoeld. Indien bevindingen gelden voor één van de partijen afzonderlijk, dan worden ze ook expliciet benoemd.

4.1 Bekendheid met de term watertoets

Watertoets als verschijnsel breed bekend

De bekendheid van de watertoets is groot, zo valt op grond van de resultaten van de enquête te concluderen. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig verschil is tussen de doelgroepen en of de betreffende organisatie klein of groot is en/of in welk deel van Nederland deze is gelegen.

De Handreiking en de Bestuurlijke Notitie watertoets zijn bij het merendeel van de respondenten bekend. 65% van de respondenten beschikt over de Bestuurlijke Notitie en 80% over de Handreiking. 70% van de respondenten heeft de Handreiking toegestuurd of uitgereikt gekregen. De Handreiking wordt als informatiebron veruit het meest gewaardeerd.

Ruim 90% van de geënquêteerden van gemeenten en provincies zegt dat de watertoets bij de afdeling ruimtelijke ordening bekend is. Voor de afdelingen gericht op water is dit 80% en voor de sectorafdelingen (afdelingen als Bouwen en Wonen, Verkeer en Vervoer of Natuur en Landschap) 35%.

Houding ten opzichte van watertoets positief

De houding ten aanzien van de watertoets is zeer positief. Respondenten zijn het er vrijwel unaniem over eens dat de doelstelling van de watertoets, 'waarborgen dat de waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet worden meegenomen in ruimtelijke plannen en besluiten', erg belangrijk is. Op een schaal van 1 tot 5 voor de mate van belangrijkheid geven de respondenten gemiddeld een 4,5. De waterbeheerders scoren het hoogst, maar gemeenten scoren marginaal lager.

Op de vraag of de watertoets een geschikt middel is om dit doel te bereiken scoren de respondenten op dezelfde schaal een 3,8. De score van de waterbeheerder wijkt hier weinig van af.

De vraag of de watertoets een stap voorwaarts is wordt door 96% positief beantwoord.

Status bekend

Bijna tweederde van de respondenten weet dat de watertoets een bestuurlijke status heeft. Een kwart kent de watertoets – op dit moment nog ten onrechte – een wettelijke status toe.

Doelen van de watertoets bekend

Om te weten wat de bekendheid van de respondenten is met de doelstellingen van de watertoets zijn diverse mogelijke doelstellingen voorgelegd. De (juiste) doelstellingen – inbreng van water in ruimtelijke plannen en besluiten (95%), vroegtijdig overleg (94%) en een betere waterhuishouding (82%) – worden door de meeste respondenten als doelstellingen van de watertoets herkend.

Toch wijst een kwart tot de helft van de respondenten doelstellingen aan die niet met de watertoets worden beoogd, zoals een checklist achteraf, zorgen dat de waterhuishouding aan de eisen van de ruimtelijke ordening voldoet en een onafhankelijke toetsing.

Tabel 4.1 Door de respondenten herkende doelstellingen van de watertoets

Herkenning door respondenten (in %) van de voorgelegde mogelijke doelstelling van de watertoets	Allen N = 174	Initiatiefnemers N = 106	Waterbeheerders N = 50	Beoordelaars N = 18
Inbreng van water in ruimtelijke plannen en besluiten	95	94	94	100
Vroegtijdig overleg tussen waterbeheerder er ruimtelijke ordening	94	93	94	100
Een betere waterhuishouding	82	85	70	94
Zorgen dat de waterhuishouding zo goed mogelijk aan de eisen en wensen van de ruimtelijke ordening voldoet	60	67	44	61
Onafhankelijke toetsing van wateraspecten	56	54	56	72
Algemene richtlijn voor gemeenten die nog geen gemeentelijk waterplan hebben	36	42	24	39
Een check achteraf op wateraspecten	24	26	18	22

Reikwijdte

Van belang is ook of de bij de watertoets betrokken partijen weten op welke plannen en besluiten de watertoets van toepassing is. Wat is de werkingssfeer van de watertoets? Van alle respondenten geeft 55% het algemene antwoord 'alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten' aan. Van de overige respondenten die enkel specifieke plannen noemden (de overige 45%, zijnde 79 van de 174 respondenten) noemt 84% de bestemmingsplannen. De andere plannen worden beduidend minder vaak genoemd. Zo geeft slechts 37% aan dat ook streekplannen en streekplanuitwerkingen 'watertoetsplichtig' zijn en 13% dat landinrichtingsplannen dit zijn. Ook geeft maar 9% van alle respondenten aan dat infrastructuurplannen onder de reikwijdte van de watertoets te vallen.

De provincies en waterschappen geven naast het bestemmingsplan relatief wat vaker aan dat andere plannen ook onder de reikwijdte van de watertoets vallen. Opvallend is verder dat gemeenten structuurplannen, waarin het vaak om locatiekeuzen gaat, en herstructureringsplannen nauwelijks (13 respectievelijk 15%) als watertoetsplichtig herkennen. Locatiekeuze als zodanig scoort zelfs extreem laag (3%). Geconcludeerd kan worden dat de algemene definitie van de reikwijdte bij de helft van de respondenten bekend is, maar dat vooral het bestemmingsplan door de overige respondenten als eerste wordt gezien als watertoetsplichtig. Dat ook andere plannen en besluiten onder de reikwijdte van de watertoets vallen blijkt aanzienlijk minder bekend te zijn bij de respondenten.

Watertoets en waterparagraaf niet synoniem

Van alle respondenten weet 79% te melden dat de watertoets en de waterparagraaf niet synoniem zijn. De waterbeheerders scoren op dit punt het hoogst met 96%, gevolgd door de beoordelaars met 89% en de initiatiefnemers met 69%.

Tabel 4.2 De plannen die door de respondenten worden herkend als watertoetsplichtig

	Allen N = 79	Gemeenten N = 46	Provincies N = 15	Reg. Dir. RWS N = 4	Waterschap N = 12	VROM Insp. N = 2
Bij welke soorten plannen moet volgens u de watertoets worden toegepast? (- = wordt niet genoemd door respondenten)	%	%	%	%	%	%
Bestemmingsplannen	84	76	87	100	100	100
Streekplannen / streekplanuitwerkingen	37	20	80	25	58	-
(inter-)Gemeentelijke of regionale structuurplannen	22	13	40	-	42	-
Vrijstellingen (artikel 19 WRO) / wijzigingsbesluiten van het bestemmingsplan	15	15	13	-	17	50
Plannen m.b.t. natuur en milieu	15	9	27	25	25	-
Landinrichtingsplannen	13	13	13	-	17	-
Waterplannen	13	13	13	25	8	-
Inrichtingsplannen	11	13	13	-	8	-
(structuur-)Plannen voor bedrijventerreinen	11	9	20	25	-	50
Herstructureringsplannen voor het stedelijk gebied	11	15	7	-	8	-
Rioleringsplannen	10	17	-	-	-	-
Uitbreidingsplannen	10	15	7	-	-	-
(grote) Bouwplannen	9	11	13	-	-	-
Infrastructuurplannen	9	2	20	50	8	-
Ontgrondingsplannen	8	4	13	-	17	-
Gebiedsplannen	6	2	13	-	17	-
Locatiebesluiten	4	3	7	-	8	-
Reconstructieplannen in het kader van de Reconstructiewet	3	-	13	-	-	-
Overig	11	4	13	25	25	50

Verwarring over rollen

In de enquête is gevraagd aan te geven welke rol of rollen de eigen organisatie in het watertoetsproces vervult. Bij navraag wat die rol is, dicht:

- 82% van de gemeenten zich de rol van initiatiefnemer toe.
- 97% van de waterschappen zich die van wateradviseur/waterbeheerder toe.
- 92% van de provincies zich die van beoordelaar toe.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de bekendheid met de eigen rol redelijk groot is.

Toch blijkt het benoemen van de rollen van de eigen organisatie en van anderen in termen van de watertoets lastig. In onderstaande tabel zijn de antwoorden (%) gegeven van de rollen die de respondenten zeggen te hebben in het watertoetsproces. Het hiervoor geschetste beeld komt daarin naar voren, maar daarnaast zeggen partijen ook nog andere rollen te vervullen. Dit laatste is bij de provincie en de regionale directies van de Rijkswaterstaat ook feitelijk het geval. Provincie en regionale directies zijn initiatiefnemer wanneer het gaat om tracéwetgeving of ontgrondingen. De provincie als grondwaterbeheerder vervult de rol van adviseur en de regionale directies van de Rijkswaterstaat zijn lid van de PPC en vervullen daarmee een toetsende rol. Dat gemeenten aangeven adviseur te zijn is bij nadere beschouwing wellicht ook verklaarbaar. In sommige gemeenten is de gemeente zelf in het stedelijk gebied waterbeheerder en heeft doorgaans ook het meest concreet invloed op het bovenste grondwater (via drainage en ontwatering).

Veel respondenten geven aan te weinig informatie te hebben over de onderscheiden rollen en de rolvervulling in het watertoetsproces.

Als we kijken naar de onderste rij van tabel 4.3 valt ook op dat relatief veel respondenten zichzelf beoordelaar noemen, ook wanneer dit in het proces van de watertoets niet het geval is (gemeenten en waterschappen). Mogelijk treedt verwarring op over de benaming van de formele rol en de aard van de feitelijke activiteiten, het beoordelen van een initiatief en daarover bijvoorbeeld adviseren.

Tabel 4.3: Zelfbeeld van respondenten in hun rol als initiatiefnemer, adviseur en beoordelaar

Herkenning van de eigen rol van organisaties (in %)	Gemeenten	Waterschappen	Provincies	Inspecties VROM	Regionale directies RWS
	N=85	N=30	N=37	N=5	N=17
Initiatiefnemer	82	17	60	20	82
Adviseur	21	97	46	20	77
Beoordelaar	53	70	92	60	88

Ook het herkennen van de rol van de andere partijen blijkt soms niet eenvoudig. Gemeenten, provincies en regionale directies geven in bijna alle gevallen aan met het waterschap te maken te hebben in het proces van de watertoets en in eveneens bijna alle gevallen zeggen zij dat het hun duidelijk is welke rol het waterschap in het proces vervult. Wanneer echter gevraagd wordt welke rol het waterschap dan speelt, dan kennen met name respondenten binnen de gemeente het waterschap vaak onjuiste rollen toe zoals beoordelaar (in eenderde van de gevallen) of noemen zij andere algemene taken (in een kwart van de gevallen).

Gemeenten die aangeven in het proces met provincies te maken te hebben (64%) zeggen in driekwart van de gevallen op de hoogte te zijn van de rol die de provincie speelt; in de meeste gevallen verwijst men vooral naar de rol van de provincie als beoordelaar. Provincies die op hun beurt aangeven met gemeenten te maken te hebben (84%) zeggen in acht van de tien gevallen te weten welke rol de gemeenten spelen en verwijzen dan inderdaad naar de rol van de gemeenten als initiatiefnemer.

Het waterschap zegt voornamelijk te maken te hebben met gemeenten (93%) en provincies (83%) en is in het overgrote deel van de gevallen daadwerkelijk op de hoogte van de rollen die deze instanties spelen. De provincie wordt door de waterschappen voornamelijk gezien in de rol van beoordelaar of in een combinatie van adviseur en beoordelaar. De rol van initiatiefnemer wordt weinig herkend.

Opvallend is dat respondenten binnen de regionale directies van Rijkswaterstaat in alle gevallen zeggen te maken te hebben met het waterschap en in bijna negen op de tien gevallen (88%) met de provincie, terwijl op hun beurt de respondenten binnen deze genoemde instanties in respectievelijk slechts 20% en 24% van de gevallen refereren aan de regionale directie. Over de rol die regionale directie vervult heerst dus onduidelijkheid; zowel binnen de regionale directies zelf als bij andere partijen.

Ook opvallend is de rol van projectontwikkelaars die door 24% van de respondenten binnen waterschappen, gemeenten en provincies wordt genoemd. Men kent de projectontwikkelaars in het proces van de watertoets overwegend algemene of adviserende taken toe, terwijl deze vaak de feitelijke, maar informele initiatiefnemer is.

4.2 Toepassing van de watertoets

Uitvoering van de watertoets zelf is grofweg op de helft van de ruimtelijke plannen en besluiten toegepast aldus de respondenten.

Ruim de helft van de gemeenten (54%) heeft 1 tot 5 keer een watertoets proces in gang gezet. Bijna een kwart van de gemeenten (22%) heeft nog nooit een watertoets in gang gezet.

Van de provincies in hun rol van initiatiefnemer kan 58% geen inschatting geven van het aantal keer dat zij de watertoets hebben toegepast.

Bij de regionale directies van Rijkswaterstaat wordt de watertoets veelal toegepast in de sfeer van de tracéwetgeving en gekoppeld aan de tracé/m.e.r.-procedure. Bij de regionale directies zijn er ook nog veel zogenaamde 'pijlijnprojecten'.

Van de respondenten van gemeenten en provincies die al een keer een watertoets proces hebben gestart meldt respectievelijk 27 en 30% dat zij dit al vóór februari 2001 in gang hebben gezet. Mogelijk heeft een deel van de respondenten februari 2001 en februari 2002 verwisseld of speelt verwarring tussen watertoets en waterparagraaf een rol. Uit de enquête komt echter ook naar voren dat 66% van de gemeenten beseft dat watertoets en waterparagraaf niet synoniem zijn.

De watertoets wordt blijkens de enquête al op vrij grote schaal toegepast. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat een kwart van de gemeenten en provincies zeggen al voor 14 februari 2001 de watertoets toegepast te hebben; dus voor de Start-overeenkomst WB21 en voor het verschijnen van de Bestuurlijke Notitie watertoets (zie bovenstaand kader).

Tabel 4.4: Aantal keren dat de organisatie een watertoets proces in gang heeft gezet

Aantal keren dat de organisatie een watertoets proces in gang heeft gezet	Allen	Gemeente	Provincie	Regionale directies RWS
	N = 106 %	N = 85 %	N = 12 %	N = 9 %
0	20	22	17	-
1	14	17	8	-
2 t/m 5	35	37	-	67
6 t/m 10	9	9	8	11
11 t/m 25	5	5	8	-
26 t/m 50	1	1	-	-
Meer dan 50	1	1	-	-
Weet niet, geen mening	15	8	58	22
Totaal	100	100	100	100

Fase 1: initiatieffase, het eerste contact, vroegtijdig informeren, prioritering

De watertoets wordt door de respondenten vooral gezien als een spel tussen gemeente, waterschap en provincie. Het waterschap wordt door vrijwel alle respondenten genoemd als de organisatie waar de eigen organisatie mee te maken heeft bij de watertoets. Ook de projectontwikkelaars en de Commissie voor de milieueffectrapportage worden toch nog relatief hoog gescoord als relevante partijen in het proces.

De eerste fase van het watertoets proces (totdat de initiatiefnemer het ontwerp maakt) verloopt volgens de initiatiefnemers en waterbeheerders behoorlijk goed. Opvallend is echter dat 38% van de waterbeheerders vindt dat hij niet altijd betrokken wordt, terwijl bij de initiatiefnemers 79% van de respondenten vindt dat hij de waterbeheerder wel altijd betreft. Van de waterbeheerders stapt daarom 73% zelf naar de initiatiefnemer.

In bijna de helft van de gevallen (44%) zijn waterbeheerders van mening dat de initiatiefnemers niet duidelijk genoeg aangeven aan welke informatie over het watersysteem zij behoefte hebben. Dit sluit aan bij het relatief kleinere deel van de initiatiefnemers dat te kennen heeft gegeven dat de informatie die de waterbeheerder aanlevert niet (15%) of niet volledig (29%) aansluit bij hun eigen informatiebehoefte.

Zowel waterbeheerders als initiatiefnemers geven aan dat er niet altijd overleg plaatsvindt over de criteria voor de watertoets voordat het ruimtelijk plan of besluit wordt opgesteld. Van de waterbeheerders is 31% en van de initiatiefnemers 52% van mening dat er altijd overleg plaatsvindt. Daarentegen zegt 15% zeer expliciet dat er standaard geen overleg plaatsvindt. Wel is in 86% van de gevallen, naar de mening van de waterbeheerders, in de planontwikkeling deels (42%) of geheel (44%) zichtbaar dat water wordt meegenomen bij de afwegingen.

Waterschappen ontleen criteria in de meeste gevallen aan het waterbeheersplan, het advies van de commissie waterbeheer voor de 21^e eeuw en de Keur. Van de waterschappen vertaalt 55% de waterhuishoudkundige criteria naar ruimtelijke ontwerprichtlijnen, 35% doet dat deels. Provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat doen dit minder dan de waterschappen.

Respondenten herkennen de wateraspecten die onder de watertoets vallen goed. Gevraagd is, het belang voor de eigen organisatie van verschillende waterhuishoudkundige aspecten op een schaal van 1-5 aan te geven.

Tabel 4.5: Het belang van wateraspecten bij het toepassen van de watertoets

Schaal 1-5, 1 = onbelangrijk 5 = belangrijk	Allen N = 159	Gemeente N = 80	Provincie N = 36	Regionale directies RWS N = 18	Waterschappen N = 20	Vrom Inspectie N = 5
Wateroverlast	4,4	4,2	4,6	4,1	4,6	4,4
Veiligheid	3,7	3,3	4,2	4,0	4,4	3,8
Waterkwaliteit	3,6	3,6	3,5	3,5	3,8	3,8
Riolering	3,5	3,9	3,2	1,5	3,7	4,2
Ecologie	3,4	3,4	3,1	3,3	3,5	3,2
Verdroging	3,2	2,9	3,6	3,2	3,6	3,8
Watertekort	3,0	2,6	3,2	3,3	3,4	3,4
Waterbodem	2,7	2,7	2,2	2,4	3,2	3,4

Wateroverlast scoort als onderwerp het hoogste en scoort ook het hoogste bij alle partijen afzonderlijk. Op enige afstand volgen de onderwerpen veiligheid, waterkwaliteit, riolering en ecologie. Het belang van het onderwerp voor de betreffende organisatie speelt hierbij een belangrijke rol. De gemeenten (en in grote lijnen de regionale VROM-inspecties) vinden de onderwerpen wateroverlast en riolering de belangrijkste onderwerpen, de waterschappen, provincies en de regionale directies van de Rijkswaterstaat geven naast wateroverlast veiligheid aan als tweede onderwerp.

Fase 2: ontwikkel- en adviesfase, het wateradvies

Zoals in tabel 4.6 is te zien is 30% van de waterschappen meer dan 50 keer bij een watertoets proces betrokken geweest, 26% is tussen de 10 en 50 keer betrokken bij een proces en eveneens 30% tussen de 2 en 10 keer. Het aantal keer dat een waterschap bij een watertoets proces betrokken is geweest, hangt nauw samen met de grootte van het waterschap.

Van de respondenten binnen provincies geeft 33% aan dat de organisatie meer dan 50 keer bij een watertoetsproces betrokken is geweest, 25% van deze respondenten weet geen antwoord te geven op de vraag.

Respondenten die als adviseur binnen de regionale directies van Rijkswaterstaat werkzaam zijn, weten in 38% niet hoe vaak men als adviserende partij in het watertoets proces is betrokken.

Aggregerend naar waterbeheerders als rol is 50% is bij meer dan 10 watertoetsen betrokken geweest, 26% is bij meer dan 50 watertoetsen betrokken geweest. Circa 30% is al voor de introductiedatum van de watertoets betrokken geweest bij een watertoets. Ook enkele provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat waren al voor februari

2001 bij een watertoets betrokken. De verschillen tussen organisaties zijn groot, maar grofweg is volgens de waterbeheerders tot nu tussen 1/3 en 2/3 van de plannen de watertoets in gang gezet. Van de waterbeheerders heeft tot nu toe 38% tussen 2 tot 10 keer een wateradvies opgesteld, 18% heeft tussen 11 en 50 keer een wateradvies opgesteld en 13% geeft aan dat ze zelfs al meer dan 50 wateradviezen hebben opgesteld.

Tabel 4.6: Betrokkenheid van Waterbeheerders bij een watertoets

Aantal keren dat de organisatie als wateradviseur betrokken is geweest bij een watertoets proces	Allen	Waterschap	Provincie	Regionale directies RWS
	N = 50 %	N = 30 %	N = 12 %	N = 8 %
0	4	3	8	-
1	2	3	-	-
2 t/m 5	10	10	-	25
6 t/m 10	16	17	17	13
11 t/m 25	14	13	17	13
26 t/m 50	10	13	-	13
Meer dan 50	26	30	33	-
Weet niet, geen mening	18	10	25	38
Totaal	100	100	100	100

Aangezien alle regionale directies van Rijkswaterstaat en bijna alle waterschappen en provincies wel eens betrokken zijn geweest bij een watertoets proces, zijn er in totaal slechts twee respondenten die hebben geantwoord op de vraag waarom hun organisatie tot nu toe niet betrokken is geweest bij een watertoets proces: de ene respondent geeft aan dat de situatie zich tot dusver niet heeft voorgedaan en de andere respondent geeft aan dat de initiatiefnemer (nog) niet om informatie of advies heeft gevraagd.

De waterbeheerders onderling nemen niet altijd vroegtijdig contact met elkaar op om elkaar te informeren. Met de stelling 'de relevante waterbeheerders nemen altijd vroegtijdig contact met elkaar op om elkaar te informeren' bleek 33% van de waterbeheerders het eens en 46% gedeeltelijk eens.

Waterschappen vertalen doorgaans de technisch waterhuishoudkundige criteria voor de watertoets naar ruimtelijke ontwerprichtlijnen. Van de waterschappen geeft 41% volmondig aan dat te doen, daarentegen geeft ook 59% zelf aan dat dit beter kan. Daar blijkt ook bij de initiatiefnemers behoefte aan, aangezien 44% aangeeft dat ze de informatie niet (of niet geheel) begrijpen.

Het kost waterbeheerders totaal gemiddeld ruim 30 uur om tot een wateradvies te komen. Van de waterbeheerders is 45% van mening dat de tijd die gemiddeld in de procedure beschikbaar voldoende is voor het opstellen van een wateradvies. De beschikbare tijd wordt door 25% als te kort ervaren.

Fase 3: afwegingsfase, de waterparagraaf

De waterparagraaf is naar de mening van 53% van alle respondenten het meest geëigend om te raadplegen als je wilt weten wat het resultaat is van een bepaalde watertoets. Het ruimtelijk plan als geheel wordt door 21% van de respondenten genoemd. Er is hier alleen gevraagd naar documenten. Bij veel van de watertoetsen die door de gemeenten in gang zijn gezet, is ook al een waterparagraaf gemaakt. Het inschatten van de tijd die men besteedt aan het opstellen van een waterparagraaf is voor bijna alle respondenten moeilijk. Het kost initiatiefnemers als gewogen gemiddelde berekend circa 120 uur om tot een waterparagraaf te komen. Het aantal uren varieert echter sterk tussen respondenten en loopt van minder dan 10 uur per waterparagraaf tot meer dan

250 uur. Van de initiatiefnemers is liefst 43% niet in staat een tijdsinschatting te maken. Wellicht bemoeilijkt het uitbesteden van taken het inschatten van de tijdsbesteding.

Fase 4: beoordelingsfase, toetsing en zonodig onthouding van goedkeuring

Ruim de helft (56%) van de beoordelaars is al meer dan 50 keer betrokken geweest bij een beoordeling van een ruimtelijk plan in het kader van de watertoets. Bij 41% van de beoordelaars was dit al voor februari 2001 het geval. Van de beoordelaars heeft 65% nog nooit een plan niet goedgekeurd omdat de watertoets niet of niet voldoende was toegepast. Acht provincies geven aan dat ze voor de beoordeling een eigen document gemaakt hebben met ruimtelijke ontwerprichtlijnen of criteria in het kader van de watertoets. Twee van de vijf regionale VROM-inspecties hebben eveneens een dergelijk document. Bijna al deze documenten van de provincies hebben een bestuurlijke status. Slechts 17% van de bevroegde plantoetsers (beoordelaar) hebben een document waarin staat wanneer mitigatie en compensatie vereist moet worden in het kader van de watertoets. Ook deze zijn bestuurlijk vastgesteld. Bij beoordeling wordt zowel gelet op procesmatige als inhoudelijke aspecten van de watertoets. De regionale VROM-inspecties betrekken beide aspecten. Van de provincies geeft 65% aan op beide aspecten te beoordelen, 18% beoordeelt alleen op proces en eveneens 18% beoordeelt alleen op inhoud.

4.3 Onduidelijkheden/knelpunten en suggesties voor verbetering

De respondenten is gevraagd spontaan de belangrijkste knelpunten te noemen die zij ervaren bij het toepassen van de watertoets. Het meest genoemd worden (het gebrek aan) kennis over de watertoets (23%), het afstemmingsproces in het kader van de watertoets (21%) en onbekendheid c.q. gebrek aan ervaring met de watertoets, al dan niet gepaard gaand met onwelwillendheid (19%). Bij een gesloten vraagstelling staan financiële aspecten, menskracht en kennis in de top 3.

Respondenten binnen gemeenten verwijzen vaker dan gemiddeld (dit is in vergelijking met de score over alle respondenten tezamen) naar onbekendheid en gebrek aan ervaring (25%) en beduidend minder dan de anderen naar het ontbreken van een juridische status (4%).

Respondenten die werkzaam zijn bij provincies noemen het afstemmingsproces in het kader van de watertoets vaker dan gemiddeld een knelpunt (29%) en medewerkers bij het waterschap ervaren het gebrek aan kennis (38%) én het afstemmingsproces (31%) meer dan gemiddeld als knelpunten. Bovendien ervaart het waterschap in sterkere mate dan gemiddeld een onvoldoende gevoel van urgentie bij andere partijen (14% tegenover 6% gemiddeld).

Respondenten binnen regionale directies van Rijkswaterstaat beschouwen het ontbreken van een juridische status van de watertoets in sterkere mate dan respondenten van andere instanties als een belangrijk knelpunt (31% tegenover 11% gemiddeld).

Al met al worden redelijk veel zaken als knelpunt ervaren, waarbij waterschappen op bijna ieder item hoger scoren dan de andere instanties. De onderstaande zaken worden door circa eenderde van alle respondenten als knelpunt ervaren:

- het ontbreken van voldoende juridische status voor de watertoets is voor de helft van de regionale directies van Rijkswaterstaat en waterschappen een probleem;
- de waterschappen vinden mitigatie en compensatie meer dan gemiddeld een knelpunt;
- de droge poot van de regionale directies van Rijkswaterstaat, de waterschappen en de beoordelaars bij de provincie vinden het gehele proces van afstemming bij de watertoets lastig;

Tabel 4.7 Door respondenten aangegeven onduidelijkheden

Knelpunten bij de toepassing van de watertoets, spontaan genoemd I1 / 59	Allen N = 160	Gemeenten N = 77	Provincies N = 35	Reg. Dir. RWS N = 16	Waterschap N = 29	VROM Insp. N = 3
Wat zijn voor uw organisatie de belangrijkste knelpunten bij de toepassing van de watertoets?	%	%	%	%	%	%
Kennis	23	22	14	19	38	33
Het afstemmingsproces in het kader van de watertoets	21	17	29	6	31	33
Onbekendheid en gebrek aan ervaring, soms gepaard met onwelwillendheid	19	25	17	6	14	-
Het ontbreken van een juridische status van de watertoets	11	4	17	31	14	-
Financiële aspecten	9	8	9	6	14	-
Onduidelijkheid m.b.t. voorwaarden toepassing	9	10	9	19	3	-
Fysiek-technische maatregelen	6	5	6	6	3	-
Menskracht	6	10	3	6	-	33
Onvoldoende gevoel van urgentie bij andere partijen	6	5	6	-	14	-
Afstemming met andere procedures	4	-	9	6	7	-
Slag van theorie (ideaal) naar praktijk (haalbaar)	4	3	6	-	10	33
Onderbouwing en toetsbaarheid	4	3	3	6	7	-
Extra ruimteclaim voor water	3	3	3	-	3	-
Mitigatie en compensatie	2	4	-	-	-	-
De relaties met andere beleidsdocumenten	1	-	-	13	-	-
Het detailniveau van informatievoorziening	1	1	-	-	-	-
Beleed onvoldoende uitgewerkt om criteria te ontlenen	1	1	-	-	-	-
Ervaart geen knelpunten	4	4	3	13	-	-
Nog niet toegepast	3	4	3	-	-	-
Overig	4	4	3	13	3	-

- opvallend is dat de natte poot van de regionale directies van Rijkswaterstaat de afstemming met andere procedures (bijvoorbeeld de m.e.r.) een knelpunt vindt (driekwart);
- opvallend is dat financiële aspecten bij deze (gesloten en dus geholpen) vraag bij veel respondenten als knelpunt naar voren komt, terwijl dit bij de open vraag niet het geval is.

Wettelijke verankering

Duidelijkheid over de voorwaarden bij de toepassing, heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, afstemming met andere wettelijke bepalingen en procedures en procesbeschrijving zijn volgens de respondenten de belangrijkste aandachtspunten bij wettelijke verankering.

Rol van de projectgroep watertoets

Ruim een kwart van de respondenten verwacht van de projectgroep watertoets voorlichting, dus informatie over de aanpak van de watertoets. Gemeenten geven dit wat vaker aan dan gemiddeld, waterschappen juist wat minder vaak dan gemiddeld. Het uitwisselen van praktijkinformatie wordt vooral door respondenten binnen de regionale directies van Rijkswaterstaat belangrijk gevonden. Respondenten binnen de waterschappen verwachten in iets sterkere mate dan gemiddeld dat de projectgroep watertoets de rolverheldering in de praktijk zal stimuleren.



HOOFDSTUK 5 ERVARINGEN EN BEVINDINGEN UIT DE DOELGROEPONDERZOEKEN

Op onderdelen kijken de bevindingen uit de doelgroeponderzoeken af van de uitkomsten van de telefonische enquête. In het volgende hoofdstuk wordt op deze verschillen en overeenkomsten terug gekomen.

5.1 Bekendheid en houding ten opzichte van de watertoets

Doel van de watertoets breed gedragen, zelfstandig middel watertoets niet nodig

Ook in het doelgroepenonderzoek scoort de bekendheid van de watertoets hoog. De term watertoets leeft en heeft doorgaans een positieve lading. De respons en bereidheid tot medewerking aan het onderzoek waren onder alle benaderde doelgroepen dan ook zeer hoog. Vrijwel iedere respondent is in meer of mindere mate bekend met de inhoud van de watertoets. Wel wordt die bekendheid in de interviews en workshops door anderen regelmatig als minder goed ingeschat dan het zelfbeeld dat partijen hebben over hun eigen bekendheid met de watertoets.

Nut en noodzaak van het meer aandacht geven aan water wordt vrijwel zonder uitzondering door alle doelgroepen onderschreven. Onder alle doelgroepen wordt breed erkend dat water als vanzelfsprekendheid dient te worden meegenomen bij ruimtelijke plannen. Enkelen, met name bij gemeenten en sommige provincies, vinden dat een aparte toets daarvoor niet nodig is. Het doel staat voor hen niet ter discussie, het middel was in hun ogen daarvoor niet nodig geweest.

Meerwaarde van de watertoets expliciet gemaakt

Als belangrijke winst van het proces van de watertoets wordt aangegeven dat het structuur en inhoud geeft aan de betrokkenheid van waterbeheer in ruimtelijke ordeningsprocessen. Veel gemeenten geven aan dat met de introductie van de watertoets water een duidelijker rol en status heeft gekregen in het planproces. Een enkele gemeente geeft aan dat ook de kwaliteit van de ruimtelijke plannen toeneemt met het opnemen van de resultaten van de watertoets. Als sterke punten worden genoemd:

1. Het ordenen van het proces en de inhoudelijke discussie.
2. Het integreren van water in het ruimtelijk planproces.
3. Het vormt een goed middel voor implementatie van WB21.
4. Het helpt waterbeheerders om voor zichzelf en aan anderen duidelijk te (kunnen) maken wat nodig is.
5. Het heeft alle wateraspecten in zich.
6. Het bevordert het onderling overleggen, elkaar betrekken bij en raadplegen.
7. Het koppelt inhoud en proces.

Water was in de meeste gevallen nog nooit zo'n belangrijk onderwerp.

Er zijn nog wel een aantal onduidelijkheden over rollen van de verschillende partijen en het proces. Daarnaast ervaart men een gebrek aan kennis en bestaat vrees voor extra kosten en vertragingen in het plantraject. Als knelpunten worden genoemd:

1. Watersysteemkennis en watervisie is nog onvoldoende uitgekristalliseerd.
2. Taal en verschillende culturen vormen een probleem; communicatieproblemen.
3. Coördinatie tussen verschillende waterbeheerders onderling is nog onvoldoende.
4. Watertoets is een foute naam: leidt tot passiviteit en reactiviteit.
5. Het proces (wie, wat, wanneer en hoe) is onduidelijk.
6. De status van de watertoets is onduidelijk.
7. Criteria in de Handreiking zijn te weinig concreet.
8. Financiering in WB21 onduidelijk.

Er is veel in beweging gezet

Uit de onderzoeken komt zonder meer het beeld naar voren dat alle doelgroepen in meer of mindere mate actief zijn om toepassing van de watertoets op de rails te zetten. Gemeenten zijn zoekende naar de juiste vorm en inhoud waarin het water in ruimtelijke plannen moet worden opgenomen. Ze zitten in een transformatie naar een werkwijze

waarin water expliciet aandacht krijgt. Contacten met waterbeheerders worden dan ook aangehaald. Waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat hebben (proces)handleidingen opgesteld, bezinnen zich op de concrete vertaling van beleid in criteria voor de waterhuishouding, hebben nieuwe mensen aangetrokken, intensiveren contacten met gemeenten en begeven zich in de praktijk van de ruimtelijke planvorming. Provincies zijn druk bezig met de verankering van de watertoets en waterhuishoudkundige doelstellingen in het provinciaal beleid dat als toetsingskader fungeert voor gemeentelijke plannen. Ook de omzetting van deelstroomgebiedsvisionen en het WB21-gedachtengoed naar nieuwe streekplannen heeft de aandacht, maar dat heeft nog tijd nodig. Provincies hebben ook een stimulerende rol naar gemeenten en waterschappen waar het om toepassing van de watertoets gaat. Men probeert dat met gerichte communicatie in te vullen. De rolvulling van grondwaterbeheerder en plantoetsers binnen de provincie is nog wat zoekend en afwachtend. Regionale VROM-inspecties beraden zich over de wijze van toetsen van plannen. Adviesbureaus zijn in opdracht van hun opdrachtgevers concreet invulling aan het geven aan watertoetsen in de praktijk. Kortom het veld is sterk in beweging.

Communicatie door provincies in startblokken

Vrijwel alle bezochte provincies hebben de behoefte intern en via gerichte externe communicatie met waterbeheerders en gemeenten het goed toepassen van de watertoets te stimuleren. Bij deze communicatie spelen de provincies veelal de regierol, al dan niet in een samenwerkingsverband met waterbeheerders. In enkele gevallen worden communicatieacties voorbereid door een gemengde werkgroep waarin provincie, waterbeheerders en gemeenten zijn vertegenwoordigd.

In alle gevallen is het de bedoeling de watertoets beter bekend te maken bij alle partijen, daar men uit inventarisaties, overleg en uit de voor artikel 10 Bro ingezonden voorontwerpplannen de conclusie heeft getrokken dat de vereisten van de watertoets onvoldoende bekend zijn.

De meeste communicatiecampagnes die in de interviews werden genoemd, maken gebruik van brochures, notities, nieuwsbrieven en/of handleidingen die gebaseerd zijn op de door de landelijke Projectgroep watertoets opgestelde documenten. Aan de hand van dergelijke stukken worden in de loop van 2003 door de meeste provincies (deels intensief voorbereid met de waterschappen) bijeenkomsten belegd met de gemeenten. In enkele provincies zullen alle gemeenten worden bezocht voor gericht overleg over de watertoets, in andere provincies zijn grotere bijeenkomsten met meerdere gemeenten voorzien. Door een aantal provincies is aangegeven dat de campagne wordt gecombineerd met het bestuurlijk toezenden van een nieuwe Nota Planbeoordeling aan de gemeenten.

Toepassing aarzelend en onvolledig

Uit veel interviews komt het beeld naar voren dat de toepassing nog kampt met veel onduidelijkheden. Delen van de watertoets worden toegepast, met name de waterparagraaf. Het moment van de eerste contacten, de concrete invulling van het wateradvies en de te maken afwegingen zijn in concrete situaties omgeven met veel vragen, verschillende interpretaties en een aarzelend wederzijds betrekken. Ook van diverse streekplannen wordt geconcludeerd dat de toepassing van een expliciete watertoets achterwege is gebleven. Daar waar in de gesprekken enkele plannen concreet aan de orde zijn gesteld (infrastructuur, bedrijventerrein, overslagterminal etc.) geven provincies bijvoorbeeld aan dat het recente ontwikkelingen betreft, waarbij de provincie nog niet (strikt) met de watertoets is omgegaan. Men vindt wel dat dit nog zal moeten in het planproces dat wordt gevolgd in de komende tijd. Kortom het beeld van een brede en voortvarende toepassing van de watertoets in de praktijk ligt in de doelgroep interviews toch wel wat genuanceerder. In de volgende paragrafen wordt daar per fase van de watertoets nader op ingegaan.

5.2 Fase 1: initiatieffase, vroegtijdig contact, informatie-uitwisseling en prioritering

Vroegtijdige interactie als voorwaarde voor succes

In de vroegtijdige interactie in de planvorming ligt de meeste winst besloten voor de toepassing van de watertoets. Het vroegtijdig informeren van de initiatiefnemer over kansen en beperkingen van het watersysteem, doelstellingen en ambities geeft het meeste kans op medeneming in het plantraject. Als een ruimtelijk planvormingstraject in de fase komt van reactie op plannen dan verandert de inbreng van meedenken mét naar veranderingen aanbrengen in al verregaand afgewogen plannen. Dat is praktisch veel lastiger omdat er zich dan al een heel traject van ideeën, afwegingen en vastzetting van beelden heeft afgespeeld. In de eerste fase van de watertoets gaat het ook om prioriteren naar de meest wezenlijke waterhuishoudkundige effecten en het maken van afspraken over het te doorlopen proces.

Tabel 5.1: Typering van de initiatieffase van de watertoets (zie ook tabel 1.1)

Fase	Doel	Kenmerk interactie	Rol	Product	Meerwaarde
1	Vroegtijdig informeren over kansen en beperkingen watersysteem resulterend in prioriteren/criteria en afspraken over proces	Wederzijds informeren	Initiatiefnemer/bevoegd gezag en waterbeheerders samen	Prioritering wateraspecten en afspraken over proces ten behoeve van programma van eisen	Voorkomen van negatieve effecten, anticiperen op kansen

Vooraf contacten tussen gemeenten en waterschappen nemen toe

Uit het diepteonderzoek met de diverse doelgroepen ontstaat het beeld dat als gevolg van de watertoets de contacten tussen de partijen zijn geïntensiveerd, dat nieuwe functies, zoals watertoetscoördinatoren, zijn gedefinieerd en dat nieuwe mensen worden aangetrokken.

Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat er niet overal sprake is van een toename van de contacten. De toename zit vooral in de relatie tussen gemeenten en waterschappen. Daar is de grootste winst geboekt. De provincie als grondwaterbeheerder en de regionale directies van Rijkswaterstaat als waterbeheerder zijn bij gemeenten en waterschappen veel minder in beeld. Dit heeft enerzijds mogelijk te maken met de vrij ver uitgekristalliseerde praktijk van het grondwaterbeschermingsbeleid en het beheer van de grondwaterbeschermingsgebieden. Dit ligt verankerd in de doorvertaling naar het streek- en bestemmingsplannen en provinciale milieuverordening. Dit noodzaakt de provincie als grondwaterbeheerder niet tot een actieve deelname, het is immers grotendeels al geregeld. Anderzijds is het beheer van het ondiepe grondwater grotendeels gedelegeerd aan de waterschappen. Wat betreft de relatie met de Rijkswaterstaat als beheerder dient bedacht te worden dat slechts in een beperkt aantal gevallen er ook een directe fysieke relatie is tussen regionale watersystemen en het hoofdwatersysteem. Eén en ander betekent dat voor de waterbeheerder bij de watertoets het vooral gaat om de waterschappen en hun relatie met de gemeenten.

Vroegtijdigheid van contacten blijkt toch laat

Vinden de contacten nu ook vroegtijdig plaats? Vertegenwoordigers van zowel waterschappen als gemeenten geven aan dat het contact veelal (te) laat tot stand komt. Waterschappen worden vaak pas in het kader van het artikel 10-overleg betrokken bij ruimtelijke plannen, vooral wanneer het om beheerplannen gaat. Water maakt enkel bij stedelijke ontwikkelingsplannen integraal deel uit van de planvorming en dan nog vaak nadat de locatiekeuze al is gemaakt. Water speelt dan vooral een rol bij de inrichting van nieuw stedelijk gebied.

Dat is vanuit het perspectief van de watertoets te laat. Wat belemmert een vroegtijdig contact?

In de eerste plaats wordt aangegeven dat er nog niet overal al intensieve contacten zijn. Zoals eerder is vermeld nemen deze contacten en de intensiteit ervan inmiddels wel snel toe.

In de tweede plaats wordt ten aanzien van de waterbeheerder gesteld dat deze geen kennis heeft van het proces en de procedure van het betreffende ruimtelijk plan of besluit. Dus de waterbeheerder weet ook niet op welk moment hij moet aanhaken. Vertegenwoordigers van de gemeenten geven aan dat de ruimtelijke planvorming zich langs vele lijnen ontwikkelt en pas in een later stadium in één van de wettelijke procedures terechtkomt. Het voortraject is derhalve van buitenaf grotendeels onzichtbaar (en niet alleen voor de waterbeheerder) en de gemeenten houden dergelijke trajecten uit de publiciteit vanwege het gevaar van grondspeculatie door projectontwikkelaars. Een ruimtelijk plan of besluit wordt pas in een officiële procedure getild op het moment dat er vrij grote zekerheid is omtrent het welslagen van het plan. Het overleg artikel 10 Bro is dan als laatste bestuurlijk overlegmoment verplicht.

Andersom geven waterschappen aan dat gemeenten nog weinig weet hebben van het watertoetsproces en de stappen die daar in zitten. Veel gemeenten komen niet of laat met hun plannen aan bij de waterschappen. Ook de regionale directies van Rijkswaterstaat geven aan dat ze pas betrokken worden in het stadium van het formele plan, dus niet in een vroeg stadium. De veronderstelling van partijen is dat de angst voor procedurele vertragingen en extra kosten vanwege eisen van de waterbeheerder hieraan ten grondslag ligt. Door de adviesbureaus is opgemerkt dat het ook voorkomt dat uit angst voor planvertraging de gemeenten pas contact opnemen met de waterbeheerder als het plan al enigszins dichtgespijkerd is. Een gezamenlijk beeld van het te doorlopen proces is meestal niet aanwezig.

Over de provincie als initiatiefnemer voor landinrichting, ontgrondingen en streekplan wordt eveneens gesteld dat deze nog weinig actief de waterbeheerder opzoeken.

Voor de regionale directies van de waterstaat moet hier een uitzondering worden gemaakt. Vanwege de nauwe relatie tussen watertoets en tracé-m.e.r. en het feit dat regionale directies zowel initiatiefnemer als wateradviseur zijn is de kennis van de te volgen procedure hier beter bekend.

Informatie-uitwisseling langzaam en onvoldoende

Wat betreft de informatie-uitwisseling als zodanig doen zich een aantal problemen voor. Eén daarvan is hiervoor reeds genoemd: de geringe kennis van waterbeheerders over planprocessen en die van planvormers over het watertoetsproces bemoeilijkt efficiënte informatie-uitwisseling.

Naast de kennis van processen is de inhoud van de informatie-uitwisseling van belang. Waterbeheerders zijn druk bezig om bij de diverse wateropgaven criterialijsten op te stellen en handreikingen te maken. Deze kunnen worden gezien als het actualiseren van de beschikbare kennis en het toesnijden ervan op de specifieke ruimtelijke situatie. Er kan geconstateerd worden dat het op orde brengen van de informatie over het eigen beheersgebied in volle gang is.

De inhoudelijke informatie-uitwisseling tussen gemeenten en waterbeheerders komt echter nog maar langzaam op gang. Vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen signaleren het volgende. De waterschappen nemen waar dat gemeenten weinig kennis hebben van water(-systemen). Gemeenten wijzen er op dat waterschappen nog maar beperkt in staat zijn om hun waterdoelstellingen concreet te vertalen in ruimtelijke doelstellingen of criteria. Waterschappen bevestigen dit voor zover het waterkwaliteitsproblemen betreft: de ruimtelijke vertaalslag blijkt moeilijk.

De kennis van de waterschappen over het stedelijk gebied wordt ook niet volledig door gemeenten erkend. Immers in de stedelijke situaties zit veel (grond-)waterkennis bij de gemeentelijke afdelingen riolering, openbare werken of het gemeentelijk ingenieursbureau.

De kennis van het oppervlaktewater zit bij de afdelingen groenbeheer of milieu. Voor het landelijk gebied ligt die situatie anders: daar is het waterschap zowel de beheerder van het ondiepe grondwater als van het oppervlaktewater. Zijn kennis omtrent deze zaken wordt niet betwist.

Ook wordt er op gewezen dat waterschappen weinig generalisten hebben die de waterkennis kunnen inbrengen in het planproces.

Het belang van het vroegtijdig vanuit de waterbeheerder duidelijk maken welke wensen en problemen er liggen op het gebied van de waterhuishouding kunnen we goed illustreren aan de hand van een simpele stelling die in een interview bij een gemeente werd neergelegd: "Op niet gestelde vragen krijg je geen antwoord". Oftewel als het probleem niet wordt opgeworpen is de kans gering dat het automatisch een rol in de planvorming krijgt.

Prioriteiten stellen blijkt niet eenvoudig en vindt weinig plaats

Zoals in paragraaf 1.2 is gesteld zou deze eerste fase afgesloten moeten worden met het duidelijk stellen van prioriteiten voor de wateropgaven in het betreffende plangebied, verwoord in een bestuurlijk vastgestelde notitie van de waterbeheerder(s).

Prioriteiten stellen blijkt voor de waterbeheerders geen eenvoudige zaak te zijn. Hiervoor werden in de workshops en interviews diverse redenen aangegeven.

In de eerste plaats hangt prioriteiten stellen nauw samen met reeds vastgestelde beleidsdoelen en criteria in provinciale plannen, rijksnota's en beheersplannen. Deze zijn echter niet allemaal aangepast aan de nieuwe waterbeleidsdoelstellingen voor de 21^e eeuw. Wat is derhalve de hardheid van de uitspraken van de waterbeheerder hieromtrent?

In de tweede plaats is er een samenhang tussen prioriteren en de kennis van de betreffende procedures en de inschatting van de haalbaarheid van de gestelde prioriteiten. Scherp prioriteren staat en valt met een scherp zicht op het gehele planproces en het anticiperen op mogelijke uitkomsten.

In de derde plaats is de kennis van lokale systemen niet altijd aanwezig. Ook dit is een factor die prioriteren en het stellen van criteria bemoeilijkt.

Tot slot is in de Bestuurlijke Notitie watertoets gesteld dat niet geprioriteerde wateropgaven, die later na de vaststelling en uitvoering van het plan of besluit, tot waterproblemen leiden op conto van de waterbeheerder moeten worden opgelost. Het aanklaarten en gedurende het watertoetsproces boven tafel houden van alle relevant geachte wateropgaven of waterthema's kan in dat licht gezien worden als risicobeperking voor de waterbeheerder.

Impliciete prioriteit voor waterberging

Prioritering vindt dus weinig plaats. Dat wil echter niet zeggen dat bepaalde vraagstukken niet als vanzelf boven komen drijven. Zowel in het regionale waterbeheer als het rijkswaterbeheer speelt het vraagstuk van de waterberging een centrale rol. Bij de rijkswateren speelt een groot deel van de watertoets zich af in de context van de beleidslijn ruimte voor de rivier.

Kennelijk vindt de prioritering impliciet plaats of is het zeer vanzelfsprekend welk watervraagstuk de aandacht verdient in de betreffende procedure.

De vertegenwoordigers die aan het diepte interview deelnamen konden niet aangeven of er situaties zijn waarin de prioritering bewust ter hand is genomen en door de waterbeheerders schriftelijk is vastgelegd en meegedeeld aan de initiatiefnemer.

De reikwijdte van de watertoets is weliswaar bekend, maar levert discussie op

Over het algemeen bestaat er binnen de doelgroepen weinig onduidelijkheid over welke plannen onder de werkingssfeer van de watertoets vallen. Het fenomeen pijplijnplannen (plannen waarvoor relevante besluitvorming al voor 14 februari 2001 heeft plaatsgehad) wordt bij regionale directies opgevoerd als verklaring dat de praktijk van de watertoets in een aantal plannen nog niet is toegepast. Voor gebieden met Reconstructieplannen in voorbereiding is water in de procedure zo structureel ingebakken dat men zich over feitelijke toepassing van de watertoets op dit moment geen zorgen maakt.

Toch worden er wel kanttekeningen gemaakt bij de reikwijdte van de plannen. Door gemeenten en waterschappen wordt aangegeven dat locatiekeuzen vaak niet onder de watertoets vallen. Deels komt dat doordat locatietrajecten vaak al een lange geschiedenis kennen, maar ook omdat het traject van locatiekeuzen zich deels afspeelt in allerlei, soms regionale plannen en visietrajecten. En dan nog vaak achter gesloten deuren om grondspeculaties te voorkomen. Ondanks dat deze locatiekeuzen vaak (grotendeels) worden gemaakt buiten de formele wettelijke procedures worden daarin feitelijk wel de belangrijkste keuzen bepaald. De watertoets komt pas in beeld op het moment dat er sprake is van een formele procedure.

Gemeenten geven aan moeite te hebben met de meerwaarde van een watertoets in conserverende of beheerplannen en (kleinere) plannen zoals artikel 11 (uitwerkingsplannen) en artikel 19 vrijstellingen. In beheerplannen is de aandacht voor het water vaak minimaal en volstaan wordt dan met een korte en een soms niks zeggende 'waterparagraaf'. Dat geldt veelal ook voor artikel 19 procedures. Gemeenten hebben grote moeite om het wateraspect op zinnige wijze bij dit soort plannen te betrekken. Gemeenten geven ook aan dat als zij de watertoets op alle plannen toepassen, ze problemen ondervinden met het gevolg geven aan het advies van de waterbeheerder. Het is praktisch niet altijd mogelijk of doelmatig om de door de waterbeheerder gewenste maatregelen binnen het (bestaande) plangebied te realiseren. Diverse gemeenten wijzen er dan ook op dat het beter zou zijn om de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen niet per plangebied op te lossen, maar om deze op meer integrale wijze (gebiedsniveau) aan te pakken.

De flexibiliteit van de watertoets wordt niet benut; alle partijen willen naar watertoetsproces op maat

Veel gemeenten menen dan ook dat er onderscheid moet worden gemaakt in gewicht en procedure van de watertoets bij verschillende type plannen. Kleine bestemmingsplannen, artikel 19 procedures e.d. zouden anders behandeld moeten worden dan omvangrijke ontwikkelingsplannen. Op dit moment wordt door waterschappen aangegeven dat er nog geen onderscheid wordt gemaakt en worden alle ruimtelijke plannen bekeken. Dit kost natuurlijk veel tijd. Daarom wordt er vaak voorgesteld dat men naar een soort standaard advies wil voor kleine plannen (bijvoorbeeld artikel 19 plannen). Ook worden er soms criteria gegeven in de vorm van de toename van verhard oppervlak. Duidelijk wordt dat beide partijen de wens hebben om tot één of andere vorm van differentiatie van de watertoets naar aard en omvang van het plan te komen (eenvoudig waar kan en uitgebreid waar nuttig en noodzakelijk). Ze geven daar echter nog niet actief invulling aan in de vorm van (al dan niet algemene) afspraken in het voortraject.

Bestemmingsplan buitengebied vergeten opgave?

Opvallend in de doelgroepstudies is ook dat de ervaringen voornamelijk gaan over stedelijke bestemmingsplannen en de knelpunten die daar optreden of verwacht worden. Door de respondenten van één van de gemeenten wordt aangegeven dat gemeenten waar het beleid vooral gericht is op beheer, de 'winst vooral in het buitengebied moeten halen'. "Waarom je zo druk maken om die paar druppels water in één dorp, terwijl boeren in het buitengebied honderden kilometers drainage in de grond brengen". Dit is des te opmerkelijker omdat er formeel slechts een verplichting bestaat tot het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied en (nog) niet voor het stedelijk gebied.

5.3 Fase 2: ontwikkel- en adviesfase, het wateradvies

Adviseren is meedenken

In deze fase wordt het ruimtelijk plan of besluit verder ontwikkeld. De waterbeheerder richt zich in deze fase enerzijds op een adviserende inbreng in het ontwikkeltraject en anderzijds op een wateradvies ter afsluiting van deze fase. Het doel van het wateradvies is te komen tot een gerichte beoordeling en advisering over waterhuishoudkundige effecten van het plan of besluit door de waterbeheerder. De beoogde meerwaarde is

een inhoudelijk en gebiedsgericht op maat gesneden advies. Het advies bouwt voort op de in het voortraject aangegeven kenmerken, ambities en doelstellingen ten aanzien van het watersysteem. De informatieverstrekking en procesafspraken zoals beschreven in de vorige paragraaf over het begintraject van het plan zijn daarmee wellicht de meest bepalende stappen in de watertoets; bepalender dan het wateradvies op zichzelf. In het wateradvies beoordeelt de waterbeheerder of de initiatiefnemer in het voorontwerpplan voldoende rekening heeft gehouden met de verstrekte informatie over het watersysteem en hij beoordeelt de beschrijving van de waterhuishoudkundige effecten in het plan. De waterbeheerder geeft daarover een formeel advies en doet eventueel nog voorstellen voor compensatie en/of mitigatie. In de praktijk gebeurt dit veelal pas in het stadium van het artikel 10 Bro-overleg.

Tabel 5.2: Typering van de ontwikkel- en adviesfase (zie ook tabel 1.1)

Fase	Doel	Kenmerk interactie	Rol	Product	Meerwaarde
2	Gerichte beoordeling/ advisering over waterhuishoudkundige effecten van het plan of besluit	Adviseren	Waterbeheerders	Wateradvies	Waterbeheerders levert inhoudelijk gebiedsgericht maatwerk

Advisering of beoordeling?

Uit de studies onder doelgroepen blijkt dat de strekking en bedoeling van het wateradvies niet altijd duidelijk wordt gevonden. Onder gemeenten blijkt dat er in de praktijk dan ook heel verschillend met het wateradvies wordt omgegaan. Bij verschillende gemeenten blijft de rol van het waterschap beperkt tot het toetsen van de aangeleverde plannen. Daarvoor wordt het bij het artikel 10 Bro-overleg benut. In die hoedanigheid is het ook logisch dat een beoordelingsteneur de boventoon voert in het wateradvies. In andere gevallen is het juist wel de adviserende functie die volgens gemeenten het meest boven komt drijven.

Adviesbureaus geven aan dat veel waterbeheerders nog niet gewend zijn aan hun nieuwe en pro-actieve rol en daarom pas in het proces willen stappen wanneer er een plan of ontwerp ligt. Ook daarmee komt men automatisch in een reactieve en beoordelende rol terecht.

Wateradvies strandt in continuering huidige praktijk

Veel respondenten van zowel de gemeenten als waterbeheerders gaven aan dat de watertoets een werkwijze is die al min of meer bestond, maar nu een duidelijke naam en soms ook meer structuur heeft gekregen. Toch is er met de introductie van de watertoets wel degelijk beoogd iets te veranderen, namelijk een meer vroegtijdige interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. In de bestaande situatie bestond het eerste contact tussen waterbeheerder en gemeente uit het contact in het artikel 10 Bro-overleg. Een verslaglegging van dat overleg in de procedure was voldoende voor de vereiste afstemming met de waterbeheerder.

Volgens de respondenten van de VROM-inspecties is dat vaak nog steeds de huidige praktijk en wordt voor het wateradvies vaak terugverwezen naar dit overleg of naar een bestaande watervisie.

Angst voor planvertraging soms terecht

Bij de gemeenten wordt herhaaldelijk de vrees uitgesproken voor vertraging van het planproces wegens het uitblijven van de wateradviezen van de waterbeheerder. Ofschoon in de watertoets is aangegeven dat het wateradvies wordt uitgebracht binnen de termijnen van de lopende procedure, lijkt dat in de praktijk rekbaar. Dit leidt soms ook tot wachten op elkaar en daardoor tot vertraging. De kans daarop is zeker reëel wanneer specifiek onderzoek nodig is of wanneer onderlinge afstemming en verschillen in visie tussen waterbeheerders aan de orde zijn.

Juridische betekenis van een wateradvies onduidelijk

Door de regionale directies van Rijkswaterstaat en gemeenten wordt aandacht gevraagd voor verduidelijking van de juridische gevolgen van een wateradvies. Wat gebeurt er als een wateradvies wordt gegeven en als later blijkt dat bepaalde vergunningen toch niet kunnen worden verleend.

Volgens de Bestuurlijke Notitie watertoets wordt het wateradvies gegeven aan de initiatiefnemer en in afschrift verzonden aan de provincie. De VROM-inspecties krijgen de wateradviezen niet toegezonden. Als er een waterparagraaf in een bestemmingsplan is opgenomen is hierin niet te zien hoe het proces tot stand is gekomen en wat het wateradvies behelst. Doorvertaling van intenties uit de waterparagraaf naar plankaart en voorschriften ontbreekt ook veelal. Een inhoudelijke beoordeling is hierdoor dus vaak niet mogelijk.

Onderlinge samenwerking waterbeheerders beperkt

De afstemming en samenwerking tussen organisaties bij het opstellen van wateradviezen varieert heel sterk. Doorgaans is er toch sprake van een duidelijke één-op-één relatie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Tussen waterbeheerders onderling, zoals regionale directies van Rijkswaterstaat en waterschappen, wordt soms samengewerkt. Maar in de praktijk blijken de door een ruimtelijk plan 'beïnvloede' beheergebieden elkaar weinig te overlappen. Het punt van afwenteling komt nergens expliciet aan bod, wellicht is het daarvoor ook nog te vroeg in de beginnende praktijk van de watertoets. Niet-plangebonden afstemming en samenwerking in regionale platforms en kennisnetwerken komt wel regelmatig voor.

Advisering nog niet op maat gesneden; beschikbare kennis niet passend

De kracht van het wateradvies zou gelegen moeten zijn in een maatwerkadvies van de feitelijke beheerder; een ervaren beheerder met actuele kennis van zowel de lokale situatie als het (boven)regionaal perspectief van het watersysteem. Op die wijze wordt de juiste kennis ontsloten en ingebracht ten dienste van een goede afweging en besluitvorming.

De praktijk blijkt nogal eens weerbarstig. De waterbeheerder is soms nog maar kort beheerder van het stedelijk water. In incidentele gevallen is het beheer van de stedelijke wateren zelfs nog niet formeel overgedragen aan het waterschap (de gemeente is dan nog waterbeheerder). De waterbeheerder heeft dan een inhoudelijke kennisachterstand ten opzichte van de gemeente.

Concrete monitoringgegevens zijn maar voor een relatief gering aantal locaties beschikbaar. Dit maakt dat de waterbeheerder in dergelijke situaties terug moet vallen op algemene hydrologische systeemkennis, geëxtrapoleerde gegevens en voor gebieden of landschapstypen bedachte criteria. Het meten met één uniforme maat levert regelmatig weerstand op. Wanneer de beleidsdoelstellingen met betrekking tot het beheer van water concreter en gebiedsgewijs zouden zijn uitgewerkt, dan zal de neiging bij gemeenten om het wateraspect eerder en serieuzer bij de ruimtelijke planvorming te betrekking groter worden, aldus de gemeenten.

Sommige waterbeheerders geven aan dat ze streven naar standaardisatie van adviezen voor kleinere ruimtelijke plannen (zoals artikel 19 procedures). Op die wijze wordt voorkomen dat de beschikbare capaciteit wordt opgesoupeerd voor "standaard" zaken.

Voor grote plannen blijken waterbeheerders bereid een zekere onderzoeksinspanning te leveren ten behoeve van het op maat leveren van het wateradvies. Aan de andere kant is er ook een grens in waar waterbeheerders bereid zijn het adviesbureauwerk te willen doen ten behoeve van een concrete planuitwerking. Adviesbureaus en ook een aantal gemeenten geven aan dat het wateradvies dat sommige waterschappen geven, veelal niet meer is dan een kopie van het algemeen waterbeleid. Soms is er ook frictie tussen gemeenten en waterschappen en verloopt het overleg stroef of maken waterschappen zich er naar de mening van gemeenten gemakkelijk van af met een wateradvies.

In het algemeen wordt aandacht gegeven aan afmetingen van watergangen (oppervlak, breedte, diepte) en oevers, afkoppelen van regenwater en het voorkomen van doodlopende watergangen. In dat verband valt ook op dat het fenomeen locatiekeuze maar weinig aan de orde komt in wateradviezen. De meeste wateradviezen hebben betrekking op inrichting van gebieden. Gemeenten geven aan dat dit naar verwachting ook niet snel zal veranderen.

Advies op planniveau heeft de verkeerde schaal

Vanuit veel gemeenten komt het bezwaar dat het schaalniveau van het plangebied niet een logisch niveau is waarop een maatwerkadvies tot stand kan komen. De adviezen zouden meer op het niveau van watersystemen of praktisch gemeentebreed tot stand moeten komen. Vanwege de schaalgrootte worden een gemeentelijk waterstructuurplan, een gemeentelijk waterplan of (intergemeentelijke) structuurvisie daarbij als de meest geëigende plannen genoemd. Uit een scan van het internet op relevante informatie bleek bijvoorbeeld dat in Vlaanderen dat nu precies het schaalniveau is waar de watertoets wordt neergelegd. Het wateradvies voor een ruimtelijk plan zou een dergelijke waterstructuurvisie dan als kader kunnen nemen en op die wijze efficiënter en meer doeltreffend worden geformuleerd. De stap tussen bijvoorbeeld de deelstroomgebiedsvisies en de invulling op het concrete planniveau wordt nu als een te grote stap ervaren.

Welke plannen zijn van belang?

Echter ook aan benutting van structuurplannen en ontwikkelingsvisies kleven nadelen. De regionale directies spreken juist hun zorg uit over de 'ongrijpbaarheid' van allerlei zogenaamd niet-wettelijke visiedocumenten. Wat is de status? Hoeveel doorwerking hebben deze uiteindelijk in de formele ruimtelijke procedures? Op welke moet je wel inzetten en welke niet?

Opvallend is ook dat Waterbeheerders voor criteria en doelstellingen vrijwel uitsluitend verwijzen naar 'eigen' beleidsdocumenten zoals Keur, Waterbeheersplan, deelstroomgebiedsvisie en Nota Waterhuishouding. Voor het gezamenlijk gemeentelijke Waterplan heeft men minder oog als bron van criteria. Bij gemeenten is die behoefte aan benutting van het 'eigen' gemeentelijk waterplan als kader daarentegen juist erg groot.

Uit de gevoerde gesprekken met respondenten van gemeenten kan voorzichtig worden geconcludeerd dat gemeenten met een duidelijk en helder waterbeleid (bijvoorbeeld in de vorm van een waterplan op structuurniveau), beter in staat zijn het aspect water te vertalen in de ruimtelijke plannen.

Waterhuishoudkundige criteria ruimtelijk vertalen

De watertoets wordt toegepast in ruimtelijke procedures. Dit heeft als consequentie dat hydrologische criteria in een ruimtelijk relevant advies moeten worden omgezet. Gemeenten geven aan dat waterbeheerders daarin matig slagen (zij focussen wel erg op technische aspecten). Als ze wel een ruimtelijke vertaling leveren hebben ze overtrokken verwachtingen van de mogelijkheden van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium ("Het waterschap denkt dat je in een bestemmingsplan alles kunt regelen"). Omgekeerd wordt de vraag gesteld waarom de gemeente niet behulpzaam zou kunnen zijn bij een goede vertaling.

Een aantal waterthema's is duidelijk in ruimtelijke termen te vervatten zoals het oppervlak open water voor waterberging, de ligging en loop van watergangen, vrijwaringszones voor waterkeringen en gebiedsaanduidingen waar afkoppeling en/of infiltratie mogelijk zijn. Voor de aspecten waterkwaliteit, emissies en waterbodems is men sterk zoekende. Dit komt omdat dit over het algemeen aspecten zijn die niet of moeilijk vertaald kunnen worden in ruimtelijke maatregelen. Ook zijn maatregelen vaak erg concreet en is het stadium van het plan nog te vaag om deze zaken al te regelen. Daarnaast is de afdwingbaarheid van dergelijke maatregelen erg lastig. Een en ander zou bijvoorbeeld via de uitgifte van grond of via de bouwverordening kunnen worden geregeld, maar veel gemeenten, zo wordt gesteld in de workshops, willen daar niet aan.

Ook blijken de voor de waterbeheerder belangrijke ruimtelijke reserveringen zoals retentiegebieden moeilijk in ruimtelijke plannen te kunnen worden vastgelegd. De uitwerking van opgaven en zoekgebieden voor waterberging zijn vaak beleidsmatig nog niet uitgekristalliseerd en in de ruimtelijke ordening geldt dat reserveringen een concrete planhorizon van 10 jaar niet te boven mogen gaan om als reële ruimteclaim te kunnen worden gehonoreerd.

Compensatie en mitigatie lastig te formuleren en uit te voeren

Alles wat aan oppervlaktewater gedempt wordt moet volgens de waterbeheerder gecompenseerd worden. Compensatie van extra verharding in een plan door het eisen van extra waterberging binnen het plangebied of maatregelen om het water langer vast te houden komen volgens de adviesbureaus ook in wateradviezen voor. Dat lijkt ook logisch gelet op de impliciete prioriteitstelling die wordt gegeven aan het voorkomen van wateroverlast en veiligheid. Compensatie binnen het plangebied wordt vaak afgedwongen op basis van een vastgelegde verplichting daartoe in de Keur.

Waterschappen en gemeenten ervaren mitigatie en compensatie als een lastig probleem omdat de compensatiemogelijkheden binnen het plangebied vaak gering zijn. Dit maakt het lastig vast te leggen en ook lastig afdwingbaar. Ook de financiering scheidt problemen.

Veel waterschappen komen met het idee van een waterfonds waarin geld kan worden gestort als mitigatie en/of compensatie binnen het plangebied niet mogelijk is. Een enkel waterschap werkt met een puntensysteem voor de duurzaamheid van een plan, deze punten kunnen vervolgens worden verzilverd voor een bijdrage van het waterschap in de extra kosten voor compensatie en/of mitigatie.

Ook adviesbureaus geven aan dat er weliswaar bij watertoetsen veel over compensatie wordt gepraat, maar dat de maatregelen daarbij weinig concreet zijn.

5.4 Fase 3: afwegingsfase, de waterparagraaf

Transparantie in de afweging

De belangrijke functies van de waterparagraaf zijn volgens de Bestuurlijke Notitie het geven van een beschrijving van het watersysteem en de effecten van het ruimtelijk plan op de waterhuishouding en het inzichtelijk maken hoe met het wateradvies is omgegaan in de uiteindelijke afweging binnen het ruimtelijk plan. Wat is meegenomen, wat niet en wat wordt aan mitigatie en/of compensatie gedaan om negatieve effecten op de waterhuishouding te minimaliseren.

Op deze wijze wordt de besluitvorming transparant gemaakt hetgeen leidt tot een zorgvuldige en evenwichtige afweging van water in de ruimtelijke besluitvorming.

Tabel 5.3: Typering van de afwegingsfase (zie ook tabel 1.1)

Fase	Doel	Kenmerk interactie	Rol	Product	Meerwaarde
3	Water: duidelijk plek in de afweging	Afwegen	Initiatiefnemer/bevoegd gezag vaststellen plan of besluit	Waterparagraaf	Initiatiefnemer maakt afweging transparant

VROM-waterparagraaf als verplichting

In 2000 is het Ministerie van VROM met de waterparagraaf gekomen die in enkele provincies ook is ingevoerd als een verplichting voor bestemmingsplannen. In de provincies Noord-Brabant en Gelderland was in het vigerende Waterhuishoudingsplan een waterparagraaf voor gemeentelijke plannen al enige jaren verplicht gesteld. Een aanzienlijk aantal gemeenten heeft daarom in de afgelopen jaren een werkwijze geïntroduceerd waarin waterparagrafen bij ruimtelijke plannen werden toegevoegd. De

gemeenten geven aan dat ze deze eigen lijn vaak hebben voortgezet in het huidige beleid.

Inhoud van de waterparagraaf is niet helder

Vanuit de VROM-inspecties wordt het signaal gegeven dat als er een waterparagraaf in een bestemmingsplan is opgenomen, hierin niet te zien hoe het proces tot stand is gekomen en wat het wateradvies van de waterbeheerder behelst. Een doorvertaling van intenties uit de waterparagraaf naar plankaart en voorschriften ontbreekt ook veelal. Een inhoudelijke beoordeling is hierbij dus niet mogelijk, veel inzicht omtrent het procesverloop ontbreekt hiermee en ook de transparantie van de besluitvorming is hiermee niet gediend.

Ook de provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat geven aan dat een waterparagraaf geen eenduidig begrip is. Niet voor eenieder is duidelijk wat daar precies in zou moeten staan. Een inhoudelijke toetsing is daarmee niet eenvoudig. Een aantal provincies (Zuid-Holland, Brabant, Groningen en Drenthe) hanteert daarvoor wel concrete checklists.

Transparantie van de afweging is gering

Waterschappen geven aan dat ze niet altijd zicht hebben op wat er met het wateradvies gebeurt. De waterbeheerder krijgt weinig inzicht in de afweging die uiteindelijk door de initiatiefnemer wordt gemaakt. Veelal ziet de waterbeheerder de plannen in het geheel niet meer terug na de voorontwerpfase. Gemeenten zouden niet erg gewillig zijn om hun afweging te expliciteren.

De provincie dient juist op deze afweging te toetsen, maar koppelt hierover weinig terug naar de waterbeheerder over haar bevindingen en vindt, volgens enkele waterbeheerders, terugkoppeling ook niet haar taak. Zij menen dat de gemeenten de waterbeheerders behoren te informeren en op de hoogte te houden.

Mitigatie en compensatie niet beschreven

In waterparagrafen ontbreekt vrijwel altijd expliciete aandacht voor mitigatie en/of compensatie, aldus de VROM-inspecties.

5.5 Fase 4: beoordelingsfase, toetsing en beoordeling

Toetsing dwingt tot zorgvuldigheid in de toepassing

Een zorgvuldige afweging van belangen wordt mede bewerkstelligd door een beoordeling achteraf door de plantoetsers op enerzijds het doorlopen proces en anderzijds de inhoud van de gemaakte afweging. De goedkeuring of onthouding van geheel of gedeeltelijke goedkeuring vindt plaats door GS of de minister. Deze baseert zich daarbij op het toetsingsadvies van de PPC of RPC. Daar vindt de feitelijke beoordeling plaats. Daarnaast is er sprake van een toetsing in twee fasen. Het voorontwerp wordt al door de plantoetsers beoordeeld en deze geeft hierop in het kader van het artikel 10 Bro-overleg advies aan de initiatiefnemer met het verzoek bepaalde geconstateerde tekortkomingen aan te vullen of te verbeteren. De regionale VROM-inspecties maken hierbij, afhankelijk van de zwaarte van de tekortkomingen, onderscheid in een zogenaamd licht of zwaar advies. Bij een zwaar advies wordt op die punten bij de werkelijke toetsing van het ontwerpbesluit nadrukkelijk opnieuw gekeken of er met het preadvies iets is gedaan.

Tabel 5.4: Typering van de beoordelingsfase (zie ook tabel 1.1)

Fase	Doel	Kenmerk interactie	Rol	Product	Meerwaarde
4	Evenwichtige toetsing en beoordeling	Toetsen en beoordelen	Beoordelaar: Rijk of provincie	Advies RPC/PPC	Beoordelaar kan op evenwichtige wijze beide belangen toetsen en beoordelen

Huidige praktijk van toetsing pril

In het algemeen is tijdens de interviews en workshops geconstateerd dat de praktijk van toetsing op dit moment nog onvoldoende is. Het ontbreekt nog aan een voldoende stevige status en verankering in (met name provinciaal) beleid van zowel het procedureel vereiste van het doorlopen van de watertoets als de inhoudelijk gebruikte criteria. Ook de praktijk van toepassing van de watertoets is nog te pril om daar nu al direct hard op te kunnen en willen toetsen, zo geven provincies aan. Dit heeft tot gevolg dat in het algemeen nog geen beoordeling op de watertoets plaatsvindt zoals bedoeld in de Bestuurlijke Notitie en Handreiking watertoets. Wel worden plannen teruggestuurd met het advies aan bepaalde zaken nogmaals aandacht te geven. Dit leidt echter niet tot onthouding van goedkeuring.

Formalisering is wel volop in gang, maar nog niet overal afgerond

Toch komt uit de workshops naar voren dat het proces van vastleggen van de watertoets in relevante provinciale nota's volop aan de gang is. In Zuid-Holland is men vrij ver op weg; een waterparagraaf is al sinds 2001 verplicht en de watertoets volgens de Bestuurlijke Notitie is in 2002 bestuurlijk vastgelegd in de Nota Planbeoordeling en twee nieuwe Streekplannen zullen binnenkort worden vastgesteld, met daarin opgenomen de watertoets.

Noord-Brabant heeft in 2002 het Streekplan vastgesteld met vermelding van de watertoets voor gemeenten. Een waterparagraaf was al voor 2001 verplicht op grond van het Waterhuishoudingsplan, evenals in Gelderland. Een Nota Planbeoordeling is echter nog niet geactualiseerd. De verankering van de watertoets heeft in een aantal gevallen apart plaatsgevonden in de Nota Planbeoordeling (verschillende titels): in Gelderland, Overijssel.

Flevoland kan nog niet toetsen op de watertoets, maar werkt aan de nota *De watertoets toegepast in Flevoland*, die nog dit jaar de status van beleidsregel zal krijgen in samenhang met de bestuurlijk vast te stellen *Leidraad gemeentelijke plannen*. In de Verordening op de Waterhuishouding is wel de procesgang (water-ruimte) genoemd. Voor plantoetsing een redelijke basis, maar juridisch niet hard.

De vraag 'Wanneer gaan we echt toetsen?' vormt een dilemma

Tevens werd alom geconstateerd dat het achterblijven van een adequate toetsing samenhangt met de prille praktijk van toepassing van de watertoets. Er wordt aangeven dat beoordeling van gemeentelijke plannen op de watertoets moeizaam is omdat vele gemeenten in hun ogen nog te weinig kennis van toepassing van de watertoets hebben (vooral de kleine, werd wel gezegd) en de ervaring missen. Over onwil werd daarbij overigens niet gesproken. Bij alle interviews kwam naar voren dat zowel voor de planbeoordelaars als voor de te beoordelen gemeenten (plannen) meer informatie, meer gewenning, meer kennis en dus meer tijd en communicatieacties nodig zijn.

Een enkeling was op dit punt zeer uitgesproken: wij worden streng zodra de provincie, de waterschappen en de gemeenten beter zijn voorbereid en toegerust. Aan het bevorderen van de kennis en vaardigheden wordt bij de provincie in samenwerking met de waterschappen hard gewerkt.

Gemeenten ervaren de huidige toetsingspraktijk van de provincie als marginaal. In hun ogen is de provincie snel tevreden en ontbeert het de provincie de noodzakelijke kennis om een goede toetsing te kunnen uitvoeren. Ook wordt gesteld dat wanneer aan alle punten uit het provinciaal toetsingskader in de waterparagraaf aandacht is besteed en het waterschap ook geen opmerkingen heeft, de provincie al snel akkoord is.

Nog geen goedkeuring onthouden vanwege water

Uit de workshop met regionale VROM-inspecties en interviews met de waterschappen blijkt dat sommige provincies al bestemmingsplannen hebben teruggestuurd met het advies om aanvulling omdat er een wateradvies of waterparagraaf ontbrak. Onthouden van goedkeuring aan (onderdelen van) plannen uitsluitend in verband met watertoetsaspecten is nog niet voorgekomen. Ook wordt gesteld dat als het wateradvies niet naar de provincies wordt gestuurd, de plannen toch worden goedgekeurd (zelfs al komen

deze niet overeen met het eigen streekplan). Dit onderschrijft het belang van het actief in kennis stellen van de provincie van het wateradvies.

Een aantal provincies wil bij het artikel 10 Bro-overleg en later bij de goedkeuring toetsen op het al dan niet aanwezig zijn van een wateradvies of een al dan niet complete waterparagraaf, maar dit is thans niet goed mogelijk door het ontbreken van een bestuurlijk vastgesteld beoordelingskader. Nu wordt getoetst met de middelen die men heeft: een verouderd Streekplan, een nog niet vastgestelde, maar wel geactualiseerde Nota Planbeoordeling (met watertoets-vereisten) of een beoordelingskader waarin al een waterparagraaf werd voorgeschreven (verder heeft men dan de artikel 10 Bro verplichting van overleg met de waterbeheerder).

De communicatie tussen de verschillende afdelingen van de provincie wordt door de waterschappen als knelpunt ervaren. Slechts enkele provincies hebben werkgroepen ingesteld waarin samen met de inliggende waterschappen watertoetsbeleid wordt uitgestippeld.

Ook de communicatie tussen waterschap en provincie als het gaat om het elkaar op de hoogte houden van de stand van zaken van ruimtelijke plannen verschilt per provincie. De provincie Noord-Holland houdt actief contact met de waterschappen in het kader van de PPC en soms wordt het waterschap uitgenodigd bij bijeenkomsten.

Het risico van op elkaar wachten

Gesteld kan worden dat in de huidige situatie er slechts sprake is van een schoorvoetend startende praktijk van toetsing. Zonder aanscherping lijkt er een reëel risico op een soort vicieuze cirkel; de nog prille toepassing maakt een strikte toetsing onwenselijk en het ontbreken van een strikte toetsing dwingt nog te weinig tot een goede toepassing van de watertoets.

Toetsing heeft procedureel karakter, inhoudelijke toetsing nog lastig

De huidige praktijk van toetsing lijkt een overwegend procedureel karakter te hebben. Een inhoudelijke toets of in voldoende mate aan waterhuishoudkundige doelstellingen wordt voldaan, is een veel lastiger kwestie. In streekplannen/omgevingsplannen niet ouder dan circa 3 jaar, zijn de WB21 doelstellingen in grote lijnen of meer gedetailleerd opgenomen. In enkele oudere plannen ontbreekt dat kader, maar is dat wel gecompenseerd door het vaststellen van beleidsnota's waarin het nieuwe waterbeleid is verankerd. De deelstroomgebiedsvisionen zijn in alle bezochte provincies in het ontwerp stadium en worden in de loop van 2003 bestuurlijk vastgesteld. In een aantal gevallen zijn elementen van de visies inmiddels verwerkt in recent opgestelde ontwerpstreekplannen (Zuid-Holland). In het nationaal bestuursakkoord water is afgesproken dat dit uiterlijk in 2007 het geval zal zijn. Pas dan ligt er een formele basis voor toetsing.

Ook de VROM-inspecties zijn nog zoekend naar hun rol als inhoudelijk toetsers voor de watertoets. Enkele inspecties willen dit wel, maar het ontbreekt hen op dit moment zowel aan de daarvoor gewenste juridische en waterhuishoudkundige kennis om goed te kunnen beoordelen of de afweging van waterhuishoudkundige effecten en maatregelen afdoende is gedaan. Anderen vinden dat dit alleen aan de orde is als hiermee iets wordt toegevoegd aan de inhoudelijke toetsing van de provincie.

Inhoudelijke toetsing lijkt in ieder geval te spelen ten aanzien van de criteria uit de vijfde nota RO (die overigens nog geen beleidsstatus heeft). Die criteria zijn niet allemaal even duidelijk toetsbaar. Daar waar ze dat wel zijn is vaak niet uit de ter beoordeling voorgelegde bestemmingsplannen af te leiden of het voldoet aan de criteria.

Goed voorbeeld doet goed volgen: de provincies aan zet

Van zowel gemeente- als waterschapskant wordt gesteld dat de provincie niet het goede voorbeeld geeft als het gaat om initiatieven. In bijna alle gevallen wordt er bij de ontwikkeling van een streekplan zelf geen watertoets uitgevoerd, alhoewel er in het streekplan wel staat dat bij nieuwe ruimtelijke initiatieven de watertoets moet worden toegepast. Bij de ontwikkeling van het streekplan van de provincie Utrecht is er uiteindelijk

zelfs een bestuurlijke reactie van de inliggende waterschappen aan te pas moeten komen om een watertoets uitgevoerd te krijgen op het streekplan. Ook wordt gesteld dat bij een streekplan zoveel gelobby reeds uitgevoerd is dat het waterschap nauwelijks nog invloed kan uitoefenen op de besluiten. De interactie wordt als minimaal ervaren.

Wat betreft plannen waarvoor de provincie initiatiefnemer is, kunnen provincies nog weinig over toepassing van de watertoets melden. Het zijn vaak m.e.r.-plichtige plannen, waar water ook een rol speelt. Binnen de provincie verschilt men van mening over de vraag of naast het MER ook de watertoetsvereisten expliciet zichtbaar moeten zijn. Enkele keren werd meegedeeld dat het m.e.r.-proces kan/moet worden gebruikt om ook de water-ruimte afstemming aan te pakken, waarna bij de besluitvorming in elk geval de waterparagraaf moet zijn bijgevoegd.

HOOFDSTUK 6 ANALYSE, SYNTHESE EN CONCLUSIES

6.1 Algemeen beeld

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de resultaten van de documentenanalyse, de telefonische enquête, het doelgroepenonderzoek en de onderlinge vergelijking.

Het beeld wordt positiever

De uitkomsten van eerder verschenen artikelen en onderzoeken met betrekking tot de introductie van de watertoets schetsten een tamelijk zorgelijk beeld over de bekendheid en toepassing van de watertoets. Hierbij dient wel te worden bedacht dat deze onderzoeken begin 2002 zijn uitgevoerd, dus relatief kort na de vaststelling van de Bestuurlijke Notitie Watertoets. De huidige onderzoeksperiode ligt begin 2003, precies één jaar later, en geeft een beduidend positiever beeld over bekendheid en toepassing.

Verschillen tussen telefonische enquête en doelgroepenonderzoek

De telefonische enquête geeft over het algemeen een wat stelliger en positiever beeld dan de interviews en workshops met de specifieke doelgroepen. Dit verschil in beeld stemt overeen met algemene ervaringen met telefonische enquêtes: de beantwoording van telefonisch gestelde vragen geeft meestal een optimistischer beeld. De interviews en workshops met doelgroepen laten grotere verschillen zien in de beantwoording, omdat ook nadrukkelijk de mitsen en maren aan de orde komen. Ervaringen voeren de boventoon en er komen meer concrete aanwijzingen waar de onduidelijkheden en problemen liggen. Dit biedt op zich ook meer aanknopingspunten voor het formuleren van verbeteringen.

Rolvervulling in de watertoets

Verskil in de beoordeling komt ook voort uit het feit dat de respondenten in het doelgroepenonderzoek zich nadrukkelijker hebben uitgesproken over de rolvervulling van de andere partijen. Voor het op dit moment minder goed verlopen van de watertoets als proces wordt dan als oorzaak genoemd te weinig kennis van de watertoets bij gemeenten (in de ogen van waterschappen en provincies), te weinig kennis van ruimtelijk ordeningsprocessen bij waterschappen (in de ogen van gemeenten), het nog onvoldoende vastleggen van het beleid inzake de watertoets en een nog marginale toetsing door provincies (in de ogen van gemeenten en waterschappen). Daarmee geeft het duidelijk enige nuancering aan het erg positieve zelfbeeld van de respondenten in de telefonische enquête.

Uit de onderzoeken komt ook het beeld naar voren dat alle doelgroepen bezig zijn om toepassing van de watertoets op de rails te zetten. Het beeld per doelgroep is niet homogeen, de één verder dan de ander. Partijen zijn bewust bezig met water in hun planvorming en passen elementen toe van de watertoets. Over hun eigen rol en wijze van omgaan met de watertoets zijn de meeste partijen tevreden.

Bestemmingsplannen en tracé/m.e.r. zijn het meest bepalend

Een andere belangrijke waarneming is dat de praktijk van de watertoets en discussie daarover zich voor het grootste gedeelte in de praktijk van de bestemmingsplannen ontwikkelt en voor regionale directies van de Rijkswaterstaat in de praktijk van tracé/m.e.r.-trajecten. Dat ook andere ruimtelijke plannen onder de reikwijdte van de watertoets vallen verdient aandacht in de communicatie. De toepassing loopt daar ongetwijfeld tegen vergelijkbare aspecten aan. De toepassing van de watertoets bij streekplannen (in het bijzonder de concrete streekplanuitwerkingen) en omgevingsplannen verdient bijzondere aandacht in relatie tot de bestaande wettelijk vereiste afstemming met de provinciale waterhuishoudingsplannen.

Over de toepassing van de watertoets in plannen zoals ontgrondingsplannen, reconstructie en landinrichting is weinig concrete informatie boven tafel gekomen.

Het geeft wel aan dat bij bestemmingsplannen en tracé/m.e.r. de meeste ervaringen vandaan komen en ook de meeste vragen leven. Hierop zou de focus voor het nader verduidelijken van proces en inhoud zich dan ook primair moeten richten, zonder uiteraard uit het oog te verliezen dat ook andere plannen onder de reikwijdte van de watertoets vallen.

In het onderstaande worden een aantal belangrijke bevindingen nader behandeld.

6.2 De watertoets is bekend en scoort positief

Introductie is geslaagd

Uit zowel de telefonische enquête als het doelgroepenonderzoek blijkt dat de bekendheid van de watertoets groot is. Het begrip 'watertoets' leeft en heeft voor de partijen een overwegend positieve lading. Nut en noodzaak van het meenemen van water bij ruimtelijke plannen en besluiten wordt vrijwel zonder uitzondering onderschreven.

Als belangrijke winst van de watertoets als proces wordt aangegeven dat de watertoets structuur en inhoud geeft aan de betrokkenheid van waterbeheer in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Veel gemeenten geven aan dat met de introductie van de watertoets water een duidelijker rol en status heeft gekregen in het planproces.

6.3 De watertoets als proces vraagt meer aandacht

De watertoets wordt in beperkte mate conform de Bestuurlijke Notitie toegepast

Uit de telefonische enquête komt naar voren dat de watertoets bij het merendeel van de betrokkenen redelijk goed bekend is en het doel ervan wordt onderschreven. Maar tevens blijkt dat de watertoets in lang niet alle gevallen conform de Bestuurlijke Notitie wordt toegepast. Dit wordt veroorzaakt door onduidelijkheid over de beleidsmatige en juridische status van de watertoets en een onvoldoende zicht op de rolverdeling, de taken en verantwoordelijkheden in het proces van de watertoets.

De uitkomsten van het doelgroepenonderzoek zijn daar grotendeels mee in overeenstemming, maar de respondenten zijn over de gehele linie wat kritischer over de bekendheid, de houding en toepassing in de praktijk. Elementen van de watertoets (zoals de waterparagraaf) worden geïsoleerd toegepast en minder als een onderdeel van een samenhangend proces in zijn geheel. Afwegingen over de reikwijdte en prioriteiten van de watertoets vinden vrijwel nooit gemeenschappelijk plaats en de interactie tussen de waterbeheerder en de initiatiefnemer is vaak nog reactief.

De watertoets is weliswaar goed bekend maar wordt beperkt geïnterpreteerd en uitgevoerd als een samenhangend proces zoals beoogd in de Bestuurlijke Notitie watertoets.

Het waarom achter de onduidelijkheden

Er worden in het onderzoek toch nog veel onduidelijkheden gerapporteerd over rollen, procesverloop en inhoudelijke thema's. Verschillen in inschattingen over de toepassing, kunnen verklaard worden uit wat men onder invulling van de watertoets verstaat. Er lijkt nog geen eenduidige invulling aan het proces van de watertoets te worden gegeven. Soms wordt het proces maar marginaal ingevuld. Dat leidt tot de kernvraag *hoeveel watertoets is watertoets genoeg?*

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is de watertoets ontstaan in een ontwikkeling van toenemende aandacht voor water in de ruimtelijke ordening. Daarbij zijn in een relatief korte periode een aantal elementen toegevoegd aan de ruimtelijke planvorming om de inbreng van water te versterken. In de onderstaande tabel wordt dat schematisch aangeduid.

Tabel 6.1: Ontwikkelingen in de tijd om water beter te betrekken in ruimtelijke planvorming

Ontwikkeling	Procesfasen in de watertoets			Afwegingsfase	Beoordelingsfase
	Initiatiefase	Ontwikkel- en adviesfase			
VROM-water-paragraaf, voorjaar 2000				Waterparagraaf	Toetsing
Art. 10 Bro, mei 2000			Verplichte Art. 10 Bro afstemming	Waterparagraaf	Toetsing
Watertoets februari-oktober 2001	Informatie-verstrekking, prioritering en procesafspraken	Wateradvies	Verplichte Art. 10 Bro afstemming	Waterparagraaf	Toetsing

De watertoets heeft ten opzichte van de bestaande procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een tweetal elementen expliciet toegevoegd aan de afstemming tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Het vroegtijdig verstrekken van informatie en doelstellingen vanuit het waterbeheer en het via het wateradvies formeel kenbaar maken van de mening van de waterbeheerder over hoe omgegaan wordt met de waterhuishoudkundige effecten van het plan.

In zowel de telefonische enquête als uit de interviews en workshops blijkt dat de watertoets vaak hoofdzakelijk wordt geassocieerd met de waterparagraaf en veel minder herkend wordt als een proces van interactie.

De watertoets is niets nieuws, we deden het al, of toch niet?

De watertoets wordt door diverse respondenten gezien als een voortzetting van de bestaande praktijk. De bestaande geformaliseerde praktijk bestond vanaf 2001 in een aantal provincies immers uit het verplicht opstellen van een waterparagraaf bij het ruimtelijk plan en het verplichte overleg met de waterbeheerder in het kader van artikel 10 Bro. Zowel van gemeentezijde als van waterschapszijde wordt in het onderzoek aangegeven dat het eerste onderlinge contact pas tot stand komt in de fase van het artikel 10 Bro-overleg. Sommige gemeenten stellen bijvoorbeeld eerst een concept waterparagraaf op en leggen dat ter toetsing voor aan de waterbeheerder. Ook de beoordelende plantoetsers geven dit aan als het meest voorkomende startmoment en hebben regelmatig weinig zicht op aanwezigheid en/of inhoud van het eventuele wateradvies. Vroegtijdige afstemming wordt herhaaldelijk opgevoerd als een lastig en niet concreet duidelijk moment. De toetsing richt zich op de aanwezigheid van een waterparagraaf, ook omdat dat in sommige provincies is geformaliseerd als vereiste, en nagenoeg (nog) niet op het doorlopen van een proces als beoogd in de watertoets.

Het belang van een goede start wordt onderschat

Met name de eerste fasen (de initiatiefase en de ontwikkel- en adviesfase) die met de watertoets zijn toegevoegd aan het planproces komen op dit moment beperkt uit de verf. Het zijn juist deze fasen die het onderscheid maken tussen het tot dan toe bestaande planproces en een planproces met intensieve betrokkenheid vanuit het waterbeheer.

Daarmee vallen ook de aangetroffen onduidelijkheden over de vroegtijdigheid van het eerste contact, de discussie over beoordeling of advisering door waterbeheerders en de eigen lijn van toepassing binnen gemeenten op hun plaats. Partijen zijn bewust bezig

met water in hun planvorming en passen elementen toe van de watertoets. Daarover heeft men een positief gevoel en dat draagt men ook uit in dit onderzoek.

Betekent het feit dat men de watertoets niet volledig uitvoert dan nu automatisch dat partijen water niet goed genoeg betrekken in hun ruimtelijke plannen? Een legitieme, maar moeilijk te beantwoorden vraag. Bewust is de inhoudelijke kwaliteitsverbetering van de planvorming nog niet het onderwerp van deze evaluatie. Het uiteindelijke doel is echter wel dat wensen en ambities in de voorfase van het plantraject doorwerken in het plan zelf. Zodra een redelijk uitgekristalliseerd beeld van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het plantraject is ontstaan, is de reële aanpassingsruimte minimaal geworden. Dat is vaak zo ongeveer ook het moment waarop de procedure een meer formeel karakter gaat krijgen en er formeel overleg moet plaatsvinden. De inbreng van de waterbeheerder krijgt dan automatisch het karakter van een reactie. Daarom is in de watertoets ook zo nadrukkelijk ingestoken op een vroegtijdig eerste contact waarbij informatie en doelstellingen worden uitgewisseld en tevens afspraken worden gemaakt over het te doorlopen proces.

De status van inbreng is altijd een advies!

Iedereen voelt zich een beoordelaar in het proces van de watertoets. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de ogenschijnlijke discrepantie tussen de aard van het werk en het 'formele' moment (en de daarmee samenhangende status van de inbreng) in de ruimtelijke planvormingsprocedure. Met het formele wateradvies is beoogd dat er een eenduidig moment is waarop de waterbeheerder formeel en aansluitend op de afspraken uit het eerste contact, een onderbouwd advies aan de initiatiefnemer uitbrengt. Dit moet duidelijkheid brengen in de tot dan toe soms 'en passant' en door 'deze en gene' van waterbeheerderszijde overlegde criteria en wensen. In het wateradvies wordt eenduidig aangegeven wat de waterhuishoudkundige effecten zijn van een voorgenomen plan en welke maatregelen de waterbeheerder adviseert om die effecten te minimaliseren. Dit moet een transparante afweging en besluitvorming opleveren.

De waterbeheerder beoordeelt het plan op waterhuishoudkundige aspecten. Dit wordt neergelegd in het wateradvies. De initiatiefnemer beoordeelt op haar beurt in hoeverre zij het wateradvies kan overnemen of daar gemotiveerd van afwijkt. Dit wordt weergegeven in de waterparagraaf. Beide partijen zijn echter geen beoordelaar in de strikte zin zoals bedoeld in de Bestuurlijke Notitie watertoets. Die rol ligt uiteindelijk bij het Rijk of de provincie die beoordeelt of het plan wordt goedgekeurd of dat er geheel of gedeeltelijk goedkeuring aan wordt onthouden.

Het wateradvies is ook een advies omdat de watertoets de bestaande procedures en bevoegdheden volgt. De waterbeheerder geeft dus niet meer of minder dan een advies en eventueel in latere fase een formele zienswijze. In juridische zin heeft het wateradvies enkel een adviesstatus en wordt gegeven op een moment vóórdat het ontwerp formeel ter visie wordt gelegd.

Deze discussie geeft aan dat verduidelijking van de aard en strekking van het wateradvies in relatie tot de verstrekte informatie in het voortraject verduidelijking behoeft.

Proces op maat levert ruimte voor inhoudelijke kwaliteit

Bij respondenten blijkt de nodige procedurevrees te bestaan, waardoor een vroegtijdig contact niet van de grond komt. De bevindingen laten zien dat de betrokken partijen nog weinig afspraken maken over de te volgen werkwijze en uitvoering van de watertoets. Bijvoorbeeld over welke waterproblemen wel en niet mee te nemen in het proces van de watertoets. De flexibiliteit van het instrument watertoets wordt weinig tot niet benut. Zouden de partijen aan het begin helder afspreken waarover men het heeft (prioritering van waterkansen en waterproblemen) en hoe men dat insteekt (watertoetsproces op maat) dan leidt een watertoets niet tot planvertraging of veel extra werk en is er ook meer tijd om te komen tot een maatwerkadvies. Niet voor elk besluit is een volledige

procedure en toetsing op alle wateraspecten zinvol. Zeker voor de kleinere artikel 11 en artikel 19 besluiten kan het eenvoudiger. Wel dient men alert te zijn op een mogelijk cumulatief effect van vele kleine ruimtelijke ingrepen, aangezien op dit moment veel bouwplannen tot stand komen met gebruikmaking van de artikel 19 procedure.

De mogelijkheid om in de initiatieffase afspraken te maken over een flexibele inzet van de watertoets zodat een proces op maat ontstaat, wordt nog weinig benut.

6.4 Huidige status onvoldoende voor toetsing

Toetsing is een formele stap en vereist een formele basis

De resultaten uit deze evaluatie geven aan dat de huidige beleidsmatige en juridische status van de watertoets voor de toepassing van het proces in het algemeen geen overwegend probleem vormt. Slechts een enkele respondent geeft aan dat 'zolang het geen verplichting is, andere aspecten voorrang krijgen'.

Voor de toetsing en beoordeling ligt dit anders, daar wordt de huidige juridische status in de praktijk als te gering ervaren voor een zorgvuldige toetsing en het daaraan verbinden van repercussies. Tijdens de interviews en workshops is geconstateerd dat de praktijk van toetsing op dit moment nog ontoereikend is. Als reden wordt aangegeven dat het de toetsers en beoordelaars ontbreekt enerzijds aan een wettelijke verankering en anderzijds aan actueel vastgesteld beleid zowel ten aanzien van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen als ten aanzien van het te hanteren beoordelingskader. Soms ook is de eerste beoordeling al wel gedaan, maar het traject tot en met de goedkeuringsfase nog niet doorlopen. Dit heeft tot gevolg dat op dit moment nog geen strikte inhoudelijke en/of procedurele beoordeling op de toepassing van de watertoets plaatsvindt zoals bedoeld in de Bestuurlijke Notitie en Handreiking watertoets.

Doorvertaling van procedurele (watertoetsverplichting) en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders, zoals het streekplan, is nog niet overal volledig gerealiseerd. De doorvertaling en verankering van doelstellingen van het Rijk in provinciaal beleid is een kwestie van tijd. Versnelling van dit proces zal een adequate toetsing binnen de watertoets ten goede komen.

Ook de regionale VROM-inspecties geven aan dat de huidige status zodanig is dat een bestemmingsplan niet kan worden tegengehouden bij het uitsluitend (geheel of gedeeltelijk) ontbreken van de vereisten vanuit de watertoets. Het verdient daarom aanbeveling de grondslag voor toetsing te verduidelijken en te versterken, zoals voorzien in de wettelijke verankering van de watertoets die thans al in voorbereiding is.

Een strikte inhoudelijke en/of procedurele beoordeling op toepassing van de watertoets en het daaraan verbinden van consequenties in de vorm van het onthouden van geheel of gedeeltelijke goedkeuring, vindt nog weinig plaats. Als redenen hiervoor worden genoemd het ontbreken van enerzijds een wettelijke verankering en anderzijds het nog niet volledig doorvertaald zijn van procedurele en inhoudelijke criteria in provinciale beleidskaders.

6.5 Inhoudelijk maatwerk

Toepassing kan niet los van de inhoud functioneren, ook hier liggen onduidelijkheden

Ten aanzien van de inhoud van de watertoets, en met name de wateraspecten in het wateradvies en de waterparagraaf en de inhoudelijke toetsingscriteria, worden diverse onduidelijkheden genoemd.

Een duidelijk knelpunt is het op maat toeleveren van informatie in een advies. Vaak worden algemene doelstellingen en criteria genoemd. Voor maatwerk is meer en soms gedetailleerdere kennis nodig van het betreffende gebied en de waterhuishoudkundige situatie. Waterbeheerders zullen zich daartoe meer moeten inspannen.

Beleidskaders

Ook de nog niet volledige doorvertaling van doelstellingen van het Rijk naar provinciale beleidskaders vormt een probleem. In de streekplannen en omgevingsplannen niet ouder dan circa 3 jaar zijn de WB21 doelstellingen in grote lijnen of meer gedetailleerd opgenomen. Ook worden in nota's planbeoordeling en Keur-verordeningen criteria vastgelegd met betrekking tot waterberging en compensatie van extra verharding. Dan pas kan er ook formeel en met voldoende status aan worden gerefereerd.

Ruimtelijke reserveringen zijn een apart fenomeen. De deelstroomgebiedsvizies zijn vaak nog abstract en moeten nog een traject van ruimtelijke vertaling door alvorens zoekgebieden en/of vrijwaringslocaties op een streekplankaart zullen verschijnen. Voor sommige wateraspecten zal het streekplan mogelijk slechts aangeven dat iets specifiek in het bestemmingsplannen geregeld moet gaan worden.

Waterkanskaarten zijn nuttige beelden en exercities vanuit de waterbeheerders. Ze zijn nuttig bij het proces van interne beeldvorming en prioriteitsstelling bij waterbeheerders en bij het overbrengen van waterhuishoudkundige elementen in de discussies naar de gemeenten. Maar als het erop aan komt zijn ze volstrekt statusloos.

Voor enkele waterthema's zoals waterkwaliteit wordt het als lastig ervaren daar een goede en effectieve ruimtelijke invulling aan te geven in het wateradvies. Ook ruimtelijke wetgeving kan met waterkwaliteit onvoldoende uit de voeten.

Maatwerk vraagt meer kennis, doorvertaling van beleid is nog onvolledig en relevante wateraspecten zoals waterkwaliteit zijn moeilijk ruimtelijk in te vullen.

6.6 Mitigatie en compensatie in praktijk brengen is lastig

Compensatiemogelijkheden binnen het plangebied gering

Zowel waterschappen als gemeenten ervaren mitigatie en compensatie als een lastig probleem omdat de compensatiemogelijkheden binnen het plangebied vaak gering zijn. Bestemmingsplannen betreffen toelatingsplanologie, dat wil zeggen dat ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, maar dat er geen realisatieplicht is. Hoe dan bijvoorbeeld de vereiste extra waterberging ook tijdig concreet moet worden gerealiseerd bij een plan dat gefaseerd in de tijd tot stand komt, is moeilijk. Bij artikel 11 en 19 procedures geldt dat mogelijk minder omdat het daarbij juist om projectprocedures gaat die snelle besluitvorming vereisen in verband met realisatie.

Dit alles maakt compensatie en mitigatie lastig vast te leggen en lastig afdwingbaar. Ook de financiering scheidt problemen.

Veel waterschappen komen met het idee van een waterfonds waarin geld kan worden gestort als mitigatie en/of compensatie binnen het plangebied niet mogelijk is. Ook adviesbureaus geven aan dat er weliswaar bij watertoetsen veel over compensatie wordt gepraat, maar dat de maatregelen daarbij weinig concreet zijn.

Mitigatie en compensatie worden als lastige punten ervaren en in de praktijk blijkt dat hieraan dan ook weinig concreet invulling aan wordt gegeven.

6.7 Locatiekeuzen blijven vaak buiten beeld

Watertoets in de praktijk vooral bij inrichtingsplannen

Door de meeste gemeenten is aangegeven dat wateraspecten nog niet of nauwelijks zijn meegenomen in het kader van de locatieafweging van stedelijke ontwikkelingen. Gemeenten geven aan dat water bij de locatiekeuze domweg geen rol heeft gespeeld. Dit komt soms voort uit het feit dat de gemeenten geen alternatieve locaties beschikbaar hebben. Ook wordt genoemd dat zij bij de verschillende potentiële uitbreidingslocaties met min of meer dezelfde problemen op watergebied worden geconfronteerd waardoor water in hun ogen daarin niet onderscheidend zou zijn. De procedures waarin locatiekeuzen aan de orde zijn spelen zich voor een belangrijk deel af in de niet-wettelijke planvoorbereidingen zoals ontwikkelingsvisies en structuurvisies. Een gegeven is dat dergelijke planvoorbereidingen wel leiden tot formele (gemeenteraads-)besluiten die doorwerken in de plannen op grond van onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

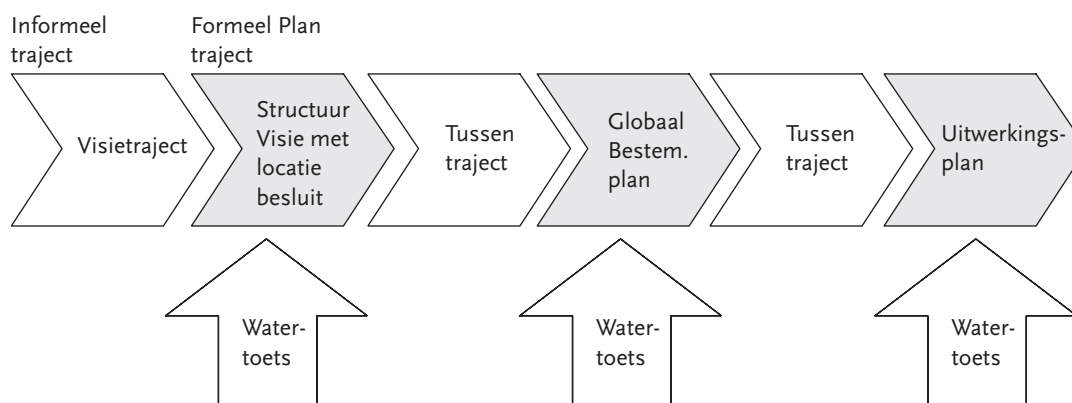
De watertoets manifesteert zich op dit moment vooral bij inrichtingsplannen. Het betrekken van de waterbeheerder bij locatiekeuzen gebeurt nog nauwelijks.

De vraag of water in de toekomst niet een nadrukkelijker rol bij de locatieafweging zal krijgen, wordt wel positief beantwoord. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt zal de toekomst moeten uitwijzen vanwege onder meer vrees voor ongewenste grondspeculaties. De gemeenten zijn er wel van overtuigd dat een ruimtelijke afweging waarbij ook het wateraspect is betrokken, beter gefundeerd is. Diverse gemeenten wijzen erop dat de provincie hierin een wat steviger regie zou kunnen voeren. Dat begint met het concreter formuleren van een beleidskader dat bij de locatiekeuze moet worden betrokken. Provinciaal waterbeleid met betrekking tot het beheer van het watersysteem is nu veelal vrij abstract. De ruimtelijke vertaling van de deelstroomgebiedsvisionen zal daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren.

Afwisselend wettelijke en niet-wettelijke trajecten

Toepassing van de watertoets op ruimtelijke plannen en besluiten is geen momentopname, maar een proces van continue alertheid. Het vraagt continue betrokkenheid bij steeds concreter wordende plannen en uitwerkingsbesluiten in ruimtelijke procedures. Ruimtelijke plannen doorlopen daarbij ook afwisselend wettelijke, procedureel vastgelegde trajecten en niet-wettelijke tussentrajecten waarbij de koppeling naar volgende plantrajecten plaatsvindt. Steeds weer opnieuw moet er een expliciet besluit worden genomen om een volgende wettelijke procedure te starten. In toenemende mate wordt momenteel ook gewerkt met globale bestemmingsplannen. Dat betekent dat veel over (water)aspecten in de daarop volgende uitwerkingsplannen alsnog moet worden besloten. In feite ontstaat daarmee ook een getrapte besluitvorming over wateraspecten. Het verdient aanbeveling in het globale bestemmingsplan als richtingbepaling wel een indicatieve kaart over de waterstructuur op te nemen. Daarnaast zijn goede uitwerkingsregels van belang, daarin valt nog veel over de voorwaarden voor waterbelangen te regelen.

Figuur 6.1: Afwisselende informele en formele stappen in opeenvolgende plannen



6.8 Afstemming watertoets en m.e.r. vooral bij tracé/m.e.r. knelpunt

Afstemming gering in aantal, maar wel wezenlijk

Jaarlijks worden er gemiddeld 70-80 milieueffectrapportages gemaakt, waarvan een 10-tal betrekking heeft op tracés en een 30-tal op anderszins ruimtelijke besluiten (Commissie MER, jaarverslag 2001). Geschat wordt dat in circa de helft van de jaarlijks nieuw op te starten milieueffectrapportages er sprake is van afstemming met een watertoets. Ten opzichte van de vele duizenden ruimtelijke besluiten die jaarlijks worden genomen komt de afstemmingsproblematiek relatief beperkt voor. Voor regionale directies van Rijkswaterstaat is dit echter een hoofdmoot van het werk en het is dan ook niet verwonderlijk dat vooral vanuit die hoek (en incidenteel vanuit gemeentehoek) aandacht wordt gevraagd voor nut, noodzaak en het hoe van deze afstemming.

Afstemming is nuttig, gewenst en efficiënt

Landelijk is afgesproken dat bij alle ruimtelijke plannen een watertoets wordt opgesteld. Doel van deze watertoets is het belang van het water een goede plek in de besluitvorming te geven. De watertoets laat onverlet dat er in specifieke gevallen ook een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. Beide instrumenten dienen een zelfde doel en zijn er op gericht het belang van het water respectievelijk het bredere belang van het milieu tijdig en adequaat in de besluitvorming in te brengen. Procedureel en inhoudelijk zijn er duidelijke verschillen tussen de milieueffectrapportage en de watertoets. De meerwaarde van de watertoets voor het planproces ligt in de actieve betrokkenheid en interactie tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder. In de milieueffectrapportage is de rol van de waterbeheerder beperkter en varieert van kennisleverancier tot inspreker. Afstemming tijdens het opstellen van het MER is niettemin nuttig, gewenst en efficiënt. De wijze en mate van afstemming is daarbij vooral afhankelijk van mensen, hun inzet en het belang dat zij eraan hechten en veel minder van mogelijke procedurele barrières, zo blijkt uit het procesverloop in de Bijlmermeer. Een recente studie naar de afstemming tussen milieueffectrapportage en watertoets bevestigt dat beeld en geeft, tezamen met het Vraag- en antwoordenboek van de Helpdesk Watertoets diverse suggesties en aanbevelingen voor afstemming.

De problematiek van afstemming tussen milieueffectrapportage en watertoets wordt vooral ervaren bij tracé/m.e.r.-plannen en is goed te verduidelijken op basis van beschikbare studies en praktijkervaring.

Mogelijkheden voor afstemming milieueffectrapportage en watertoets

Afstemming op zich is belangrijker dan de vorm waarin dat gebeurt. Die keuze ligt bij de betrokken partijen. Verstandig is wel om daar van tevoren over na te denken en concrete afspraken daarover met elkaar te maken. Wanneer de afstemming (te) laat plaatsvindt, heeft dit tot gevolg dat de watertoets volgend wordt op de milieueffectrapportage of dat er twee aparte trajecten ontstaan. Op verschillende momenten kan een procedurele afstemming tussen watertoets en milieueffectrapportage worden bereikt. Het gaat daarbij achtereenvolgens om afstemming van eisen en richtlijnen, informatiebehoefte, analysemethoden en beoordeling en vergelijking van resultaten.

Mogelijkheden voor afstemming tussen milieueffectrapportage en watertoets weergegeven:

Initiatief-/voorfase

Het bevoegd gezag stelt de waterbeheerder(s) actief in kennis van iedere m.e.r.-plichtige activiteit die tevens een ruimtelijk relevant plan of besluit in het kader van de watertoets behelst. Daarnaast kan de initiatiefnemer aan de waterbeheerder de gelegenheid geven om input aan de startnotitie te leveren. De waterbeheerder kan naast informatie ook ambities en doelstellingen inbrengen. Deze worden aldus zo mogelijk al opgenomen in de startnotitie.

Ontwerp en richtlijnen

Het Bevoegd gezag stelt, mede op basis van het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage de richtlijnen voor de inhoud van het MER op. Parallel wordt in het kader van de watertoets door de waterbeheerder in overleg met de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de reikwijdte van het wateradvies bepaald. Daarbij speelt ook de fase waarin het concept-ontwerp van het ruimtelijk plan zich bevindt een rol. Een goede inhoudelijke afstemming van deze reikwijdte met de richtlijnen is van belang.

Opstellen van het MER

De start van het opstellen van het MER en het ontwerpen met behulp van de richtlijnen kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een gezamenlijke 'kick off' waarbij (werk)afspraken worden gemaakt. Daar worden afspraken gemaakt over welke basisgegevens worden benut. Dit leidt tot identieke uitgangspunten. Keuzes voor de te gebruiken modellen en analysemethoden worden duidelijk gemaakt. Wanneer de milieueffectrapportage en de watertoets daarin van elkaar afwijken wordt dat benoemd. Gedurende de opstelling van het MER en het wateradvies is het noodzakelijk om tussentijds resultaten en bevindingen uit te wisselen. Het wateradvies kan een rol spelen bij het uitwerken van één van de alternatieven en/of varianten van het MER (bijvoorbeeld MMA) of bij de onderlinge vergelijking en beoordeling van de verschillende alternatieven en/of varianten.

Inspraak en beoordeling van het MER

Een belangrijk punt is dat voor het MER een strakke procedure met publieke inspraak en advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage geldt, terwijl voor het wateradvies de nadruk ligt op een afstemmingsproces tussen waterbeheerder en initiatiefnemer als bevoegd gezag. De inspraak voor de watertoets lift mee in de inspraakregeling van het betreffende ruimtelijk besluit. Daar treedt logischerwijs dan ook een scheiding van watertoets- en milieueffectrapportage-traject op. Voor die alternatieven en/of varianten waarbij het wateradvies een rol speelt in de uitwerking van het MER heeft de afstemming voor wat betreft de uitgangspunten, uitwerking en beoordelingscriteria al zo vroeg mogelijk in de procedure moeten plaatsvinden.

Besluit

Het bevoegd gezag heeft de wettelijke verplichting aan te geven welke rol het MER heeft gespeeld in de totstandkoming van het ruimtelijk besluit. Als onderdeel van de watertoets geeft het bevoegd gezag motivering ten aanzien van het wel of niet volledig overnemen van het wateradvies in een zogeheten 'waterparagraaf'. Een bundeling in de Milieuparagraaf ligt hier in de rede.



HOOFDSTUK 7 AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen uit de evaluatie zijn aanbevelingen opgesteld voor het verbeteren en bevorderen van de toepassing van de watertoets. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan de landelijke Projectgroep watertoets. Voorzien is dat de projectgroep watertoets de aanbevelingen verder uitwerkt en daarover communiceert naar de praktijk. De aanbevelingen zijn gerubriceerd naar algemene aanbevelingen met betrekking tot de communicatie ter bevordering van de toepassing, naar de reikwijdte van de watertoets en naar de verschillende fasen in het proces van de watertoets.

Communicatie ter bevordering van de toepassing

- Het proces van de watertoets blijkt goed toepasbaar binnen de bestaande ruimtelijke plan- en besluitvormingstrajecten. Aanbevolen wordt de procesbeschrijving en uitgangspunten zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie als kader te behouden.
- De bekendheid van de watertoets is bij alle doelgroepen groot. De houding ten opzichte van het gedachtegoed achter de watertoets is positief. De onduidelijkheden betreffen de toepassing in concrete situaties. Deze onduidelijkheden dienen in een nieuwe handreiking watertoets aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden te worden weggenomen.
- Omdat de bestemmingsplannen en tracé/m.e.r.-plannen in de praktijk van de watertoets de meest dominante procedures blijken, ligt het in de rede de handreiking daar vooral op toe te spitsen. Daarnaast dient in deze nieuwe handreiking aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden om de watertoets flexibel toe te passen bij kleine plannen en besluiten.
- Ofschoon er verschillen zijn over het land, lijkt een impuls ten aanzien van de communicatie zeker gewenst. De communicatie dient te worden toegesneden op de specifieke organisaties (hun rol, hun problematiek, hun proces) en niet in termen van algemene rollen en processen. Een belangrijk accent daarin vormt verduidelijking van de eerste 2 fasen van de watertoets. Voor de uitvoering wordt zowel naar de landelijke Projectgroep watertoets als naar de provincies gekeken. Er dient een goede afstemming in de vorm van een gemeenschappelijke communicatiestrategie te komen over de activiteiten van de landelijke projectgroep en die van de provincies.

Reikwijdte en inhoudelijke toepassing van de watertoets

- Het blijkt dat toepassing op dit moment vooral in de hoek van bestemmingsplannen en tracé/m.e.r.-procedures plaatsvindt. Dat ook andere ruimtelijke plannen onder de reikwijdte van de watertoets vallen verdient aandacht in de communicatie.
- Door de meeste gemeenten is aangegeven dat wateraspecten niet of nauwelijks zijn meegenomen in het kader van de locatieafweging van stedelijke uitbreidingen. De besluiten waarin locatiekeuzen aan de orde zijn worden voor een belangrijk deel genomen in het kader van niet-wettelijke planvoorbereidingen zoals plannen van aanpak en ontwikkelingsvisies. Deze planvoorbereidingen leiden wel tot bepalende besluiten voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het verdient aanbeveling om over de positie van deze plannen en visies meer helderheid te scheppen zodat ook bij locatiekeuzen wateraspecten een duidelijke rol krijgen.
- Een effectieve toepassing van de watertoets, in het bijzonder voor locatiekeuzen, vraagt om een actief relatiemanagement tussen initiatiefnemers en waterbeheerders. Dit betreft een tweerichtingsverkeer waarbij pro-actief kennis wordt overgedragen over streefbeelden, knelpunten en functioneren van het watersysteem enerzijds en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en knelpunten anderzijds. Het vraagt het actief elkaar opzoeken en ruimte bieden voor en inzet plegen op interactie in planvoorbereidende trajecten.

- De problematiek van de afstemming tussen watertoets en milieueffectrapportage speelt vooral bij de tracé/m.e.r.-procedures. De meerwaarde van een dubbele 'effectbeoordeling' is omstreden. Onderlinge afstemming en kruisbestuiving vanuit efficiency oogpunt is daarom wenselijk. Er zijn verschillende afstemmingsmodellen mogelijk. Het verdient aanbeveling zowel de meerwaarde van de watertoets als de concrete afstemmingsvormen voor tracé/m.e.r.-procedures in een handreiking te communiceren.
- Gemeenten hechten veel waarde aan het gemeentelijk waterplan als kader voor toetsing van hun ruimtelijke plannen. Dat heeft voordelen door het schaalniveau dat afstemming over plangrenzen heen bevordert en vanwege het draagvlak binnen de gemeente. De huidige generatie van gemeentelijke waterplannen laat echter nog een grote diversiteit zien in inhoud en uitwerking, waarbij beschouwingen of streef-beelden over de ruimtelijke waterstructuur vaak ontbreken. Aan de gemeenten en waterschappen wordt aanbevolen in gemeentelijke waterplannen meer aandacht te geven aan de ruimtelijke waterstructuur om zo beter als kader voor de uitvoering van de watertoets te kunnen worden benut.
- Mitigatie en compensatie worden als lastige punten ervaren en in de praktijk blijkt dat daar dan ook weinig concreet invulling aan wordt gegeven. Een nadere uitwerking is gewenst van concrete mogelijkheden voor de formulering, formele vastlegging en uitvoering van mitigatie en/of compensatie (in tijd, geld, ruimte, realisatiemogelijkheden etc.). Aanbevolen wordt aan Rijk en provincies om dit in een handreiking nader uit te werken.

Initiatieffase

- De eerste fase is de initiatieffase en deze omvat informatie-uitwisseling, prioritering van wateraspecten en het maken van procesafspraken over betrokkenheid van de waterbeheerder in het planproces. Nut, noodzaak en invulling van de eerste fase van het proces van de watertoets blijkt voor de praktijk onvoldoende duidelijk. Dit dient nader uitgewerkt en geïllustreerd te worden in een nieuwe handreiking.
- Uit de evaluatie komt dat men voor een klein ruimtelijk plan een zwaar proces als de watertoets niet als zinvol ervaart. Daar zijn alle betrokken partijen het over eens. Wel dient men alert te zijn op een mogelijk cumulerend effect van vele kleintjes. Het proces van de watertoets voorziet in het maken van (specifieke of meer algemene) afspraken in het begin van het traject om te komen tot een proces op maat. Er kunnen dus afspraken worden gemaakt over de 'zwaarte' van de uitvoering van het proces. Duidelijker dient te worden gecommuniceerd dat het afstemmingsoverleg in de initiatieffase van de watertoets nadrukkelijk die functie heeft en daartoe kan worden benut. Ook zijn raamafspraken mogelijk voor bepaalde categorieën van plannen en besluiten.
- Voor grotere projecten verdient het aanbeveling de inhoudelijke afbakening en procesafspraken die in het afstemmingsoverleg zijn gemaakt schriftelijk te documenteren ten behoeve van een plan van aanpak of programma van eisen.

Ontwikkel- en adviesfase

- De tweede fase van de watertoets is de ontwikkel- en adviesfase. Het wateradvies wordt nu vaak gezien als eenmalige actie, te weten een toets op het voorontwerpplan van de initiatiefnemer dat wordt ingebracht in het artikel 10 Bro-overleg. Het wateradvies is meer dan dat. Het vormt het sluitstuk van de initiatieffase en de daaropvolgende ontwikkel- en adviesfase. De waterbeheerder is geïnformeerd en er zijn afspraken gemaakt over welke wateraspecten en wijze van betrokkenheid. Op basis daarvan wordt actief geadviseerd bij de ontwikkeling van het voorontwerpplan of besluit. Als afsluiting wordt de balans opgemaakt en in de vorm van een formeel wateradvies kenbaar gemaakt aan de initiatiefnemer. Een wateradvies zonder adequate invulling van het voortraject komt feitelijk neer op continuering van het huidige

artikel 10 Bro-overleg. Aanbevolen wordt om in de nieuwe handreiking de relatie en afhankelijkheid tussen wateradvies en het voortraject enerzijds en de planprocedure-stappen anderzijds te verduidelijken.

- Uit het onderzoek blijkt dat waterbeheerders (waterschappen, grondwaterbeheerder en rijkswaterbeheerder) onderling nog weinig communiceren om te komen tot een eenduidig gezamenlijk wateradvies. In situaties waarin diverse waterbeheerders belangen hebben dient onderlinge samenwerking met nadruk te worden gestimuleerd.
- Een duidelijk knelpunt is het op maat toeleveren van informatie in een wateradvies. Vaak worden algemene doelstellingen en criteria genoemd. Voor maatwerk is meer en soms gedetailleerdere kennis nodig van het betreffende gebied en de waterhuishoudkundige situatie. Praktische toepassing van ruimtelijke reserveringen en de ruimtelijke vertaling van waterkwaliteitsaspecten worden als moeilijk ervaren. Nadere uitwerking met voorbeelden ter illustratie in de nieuwe handreiking is wenselijk.

Afwegingsfase

- Als een waterparagraaf in een plan is opgenomen, is hierin nu veelal niet te zien hoe het waterproces is verlopen en wat het wateradvies van de waterbeheerder behelst. Helderheid over de doorvertaling van intenties uit de waterparagraaf naar plankaart en voorschriften ontbreekt ook vaak. De transparantie van de besluitvorming is hiermee niet gediend. Aanbevolen wordt om in de afwegingsfase meer aandacht te besteden aan het zichtbaar maken hoe met het wateradvies is omgegaan en welke consequenties dit heeft gehad voor het ontwerpplan.
- In toenemende mate wordt in ruimtelijke plantrajecten gewerkt met globale bestemmingsplannen. Dat betekent dat over veel (water)aspecten in de uitwerkingsplannen alsnog moet worden besloten. Het verdient richting initiatiefnemers en waterbeheerders aanbeveling in een globaal bestemmingsplan als richtingbepaling tenminste wel een indicatieve kaart over de waterstructuur op te nemen als sturing op de inrichting.

Beoordelingsfase

- Er wordt op dit moment vanuit de rol van planbeoordeling onvoldoende grondslag ervaren voor het onthouden van geheel of gedeeltelijke goedkeuring aan ruimtelijke plannen en besluiten bij het uitsluitend ontbreken van de voor het watertoetsproces essentiële producten als een wateradvies en een waterparagraaf. Het verdient aanbeveling de grondslag voor toetsing te verduidelijken en te versterken, zoals voorzien in de wettelijke verankering van de watertoets die thans al in voorbereiding is.
- De doorvertaling van de watertoets in het provinciaal beleid is in gang gezet, maar is nog niet overal volledig afgerond. Een goede beleidsmatige provinciale verankering wordt als een belangrijke voorwaarde gezien voor een adequate plantoetsing. Dit laatste is belangrijk om een zorgvuldige toepassing van het watertoetsproces te bevorderen. Aanbevolen wordt dit proces van doorvertaling te versnellen.



VERANTWOORDING

Dit rapport is opgesteld door het RIZA in opdracht van Directoraat Generaal Water en onder begeleiding van de landelijke Projectgroep watertoets

Landelijke Projectgroep watertoets:

Anne Ubbels (DGW, voorzitter)
Rob Gerits (RIZA, secretaris)
Liesbeth Jorna (RIZA)
Menno Geltink (VNG)
Kees Hansma (VROM)
Mathijs Verhagen (IPO)
Pierre de Vries / Arno van Breemen (Unie van Waterschappen)
Jantine Stockel / Ewoud van den Berg (Provincie Brabant)
Wino Aarnink / Marjo Kornman (LNV)
Pieter Jong (CDJZ)
Maarten van der Vlist (RIZA)

Schrijvers Evaluatierapport:

Fred Wagemaker (RIZA)
Maarten van der Vlist (RIZA)
Francien Lindhoud (DGW)
Liesbeth Jorna (RIZA, redactie)

Onderliggende studies:

Telefonische enquête:
IBT Marktonderzoek - Amsterdam
Erna Ovaa (RIZA), Judith van Dijk (RIZA) en Hetty ten Holt (DGW)

Interviews Waterschappen:

De Straat Milieuadviseurs - Delft
Robinia Heerkens (RIZA) en Arno van Breemen (Unie van Waterschappen)

Interviews Provincies:

Martien Spierings (RIZA) en Mathijs Verhagen (IPO)

Interviews gemeenten:

Bügel Hajema Adviseurs - Leeuwarden
Fred Wagemaker (RIZA) en Menno Geltink (VNG)

Interviews Regionale directies RWS:

Arnold Hebbink (RIZA) en Maarten van der Vlist (RIZA)

Interviews Regionale VROM-inspecties:

Rob Gerits (RIZA), Marianne Firet (Accanto) en Kees Hansma (VROM-IRO)

Interviews adviesbureaus:

DHV-Water - Amersfoort en Kuiper Compagnons
Liesbeth Jorna (RIZA)

