

# **Maatstaf Effectiviteit Watertoets**

Doelstelling van de Watertoets SMART  
geïnterpreteerd  
voor de Evaluatie Watertoets

Advies van de Werkgroep Watertoets  
aan de Werkgroep Evaluatie Watertoets

Den Haag, 19 mei 2005

## Inhoud

1. Kader en aanleiding	3
2. Doel en opzet van de notitie	3
3. Inhoudelijke interpretatie van de doelstelling	3
3.1 'Waarborgen'	4
3.2 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'	4
3.3 'Ruimtelijke plannen'	4
3.4 'Expliciet in beschouwing'	5
3.5 'Op evenwichtige wijze in beschouwing'	5
4. Interpretatie van de tijdgebondenheid van de doelstelling	6
5. Conclusie	7

# 1. Kader en aanleiding

Begin 2005 is de Werkgroep Evaluatie Watertoets met de evaluatie gestart. Deze Werkgroep valt onder het LBOW Cluster Monitoring Rapportage en Evaluatie (MRE). De Evaluatie Watertoets heeft een tweeledige doelstelling:

- Verantwoorden (effectiviteit): in hoeverre is de doelstelling van de watertoets bereikt en is dat te danken aan de watertoets?
- Leren (verklaringen): waarom is de watertoets wel/niet effectief, onder andere geredeneerd vanuit het proces van de watertoets en de organisatorische aspecten daarom heen?

Om te evalueren in hoeverre de doelstelling van de watertoets bereikt is, is een heldere doelstelling als 'maatstaf' een vereiste. De doelstelling, zoals die in 2001 bij de introductie van de watertoets is vastgelegd, moet in de evaluatie geïnterpreteerd worden zoals hij oorspronkelijk is bedoeld. Het gaat dus nadrukkelijk níet om een aanpassing van de doelstelling, want dat zou niet correct zijn. Voor een goede evaluatie moet de interpretatie van de doelstelling SMART zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. De Werkgroep Evaluatie Watertoets heeft daarom aan de Werkgroep Watertoets als ontwikkelaars van de watertoets gevraagd om de correcte interpretatie van de doelstelling van de watertoets duidelijk te maken en daarbij te voldoen aan de 'SMART' voorwaarde.

## 2. Doel en opzet van de notitie

In deze notitie geeft de Werkgroep Watertoets (onder LBOW Cluster Ruimte), ondersteund door de oorspronkelijke Projectgroep Watertoets uit 2001, een advies aan de Werkgroep Evaluatie Watertoets over:

- de inhoudelijk interpretatie van de oorspronkelijke doelstelling van de watertoets vanuit de gedachten die in 2001 leefden
- de interpretatie van de tijdgebondenheid van de doelstelling

De Werkgroep Watertoets heeft hierbij als randvoorwaarden genomen dat de interpretatie van de doelstelling die zij in deze notitie voorstelt:

- gebaseerd is op de oorspronkelijke doelstelling uit de Bestuurlijke Notitie Watertoets 2001 (geen aanpassing van de doelstelling)
- voldoende specifiek is om te kunnen evalueren
- meetbaar is in de evaluatie
- acceptabel is voor alle betrokken partijen
- realistisch is

## 3. Inhoudelijke interpretatie van de doelstelling

In de Bestuurlijke Notitie Watertoets uit oktober 2001 is de doelstelling van de watertoets geformuleerd: "Waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten". De intentie was destijds om water steviger op de bestuurlijke agenda in de ruimtelijke besluitvorming te zetten.

In de volgende vijf paragrafen geeft de Werkgroep Watertoets voor elke term uit de doelstelling een interpretatie:

1. 'waarborgen'
2. 'waterhuishoudkundige doelstellingen'
3. 'alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten'
4. 'expliciet in beschouwing'
5. 'op evenwichtige wijze in beschouwing'

### **3.1 'Waarborgen'**

De 'waarborg' voor waterhuishoudkundige doelstellingen in ruimtelijke plannen zit in het proces van de watertoets. De betrokkenheid van de waterbeheerders vanaf een vroegtijdig stadium in het ruimtelijke planproces is van groot belang om water expliciet en evenwichtig in het uiteindelijke ruimtelijke plan in beschouwing te nemen. De relatie tussen het proces en het ruimtelijke plan als resultaat is één van de uitgangspunten geweest bij de ontwikkeling van de watertoets.

Een randvoorwaarde voor de betrokkenheid van de waterbeheerders in het proces is dat er vanuit de organisaties middelen (tijd en/of geld) beschikbaar zijn om de inbreng te leveren.

### **3.2 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'**

Conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets uit 2001 heeft de watertoets betrekking op alle wateren en alle waterhuishoudkundige aspecten. Hierbij kan gedacht worden aan (niet limitatief): veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, oppervlaktewaterkwaliteit, grondwaterkwaliteit, verdroging en natte natuur en de daaraan verbonden beleidsmatige doelstellingen.

Het is de bedoeling dat de waterbeheerders in de watertoets maatwerk leveren voor het betreffende plangebied en daarbij de waterhuishoudkundige doelstellingen prioriteren. Het is niet de bedoeling dat de waterbeheerders een groslijst met alle aspecten aanleveren aan de initiatiefnemer. In de evaluatie moet dan ook niet gekeken worden of de waterbeheerder alle waterhuishoudkundige aspecten inbrengt in het planproces, maar wel of de waterbeheerder aangeeft welke waterhuishoudkundige aspecten relevant zijn en waarom, en daarmee maatwerk levert richting de initiatiefnemer.

De Werkgroep Watertoets vindt het gezien de beschikbare middelen realistisch om te veronderstellen dat de waterbeheerders dit maatwerk kunnen leveren bij ruimtelijke plannen met mogelijk grote effecten voor water, maar dat dit bij de vele kleine plannen met naar verwachting weinig effecten niet haalbaar is. In dit laatste geval kan de waterbeheerder een meer gestandaardiseerde inbreng leveren, om zijn eigen inzet binnen de perken te houden. De Werkgroep Watertoets veronderstelt dus dat de waterbeheerder zijn inzet om maatwerk te leveren zal concentreren op de plannen waarvan hij grote effecten voor water verwacht. Dit is een punt om bij de interpretatie van de evaluatieresultaten in beschouwing te nemen.

Niet alle waterhuishoudkundige doelstellingen kunnen via ruimtelijke plannen geregeld worden. Bijvoorbeeld omdat de doelstellingen niet ruimtelijk relevant zijn of omdat ze niet passen in de (juridische) vorm van een plan. De Werkgroep Watertoets vindt het echter wel van groot belang dat de waterbeheerders in hun adviezen alle relevante wateraspecten adresseren die het gevolg zijn van het ruimtelijk initiatief, ongeacht of het aspect in het ruimtelijke plan zelf kan worden opgepakt. De vervolgstap is dat de initiatiefnemer (ruimtelijke ordenaar) met de waterbeheerder nagaat welke aspecten in het plan zelf kunnen worden opgepakt en welke aspecten via ander instrumentarium kunnen worden geregeld (bijvoorbeeld via vergunningverlening door de waterbeheerder). Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen deze stappen: eerst alle wateraspecten op een rij en vervolgens bekijken via welk instrumentarium deze aspecten kunnen worden opgepakt. Het ruimtelijk plan mag namelijk niet overvraagd worden met wateraspecten die de initiatiefnemer niet in het plan kan regelen.

### **3.3 'Ruimtelijke plannen'**

Zoals in de doelstelling staat is de watertoets van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Hierbij gaat het om (niet limitatief):

- Bestemmingsplannen
- Vrijstellingen ex art. 19 lid 1 WRO
- (Inter)gemeentelijke structuurplannen
- Regionale structuurplannen
- Streekplannen en streekplanuitwerkingen
- Tracéwet- en Spoedwetprocedures (ook provinciale Tracéwetprocedures)
- Reconstructieplannen
- Landinrichtingsplannen
- Ontgrondingsprocedures
- Niet-wettelijke ruimtelijke plannen, zoals masterplannen, structuurvisies, ontwikkelingsvisies

Conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets 2001 is de watertoets alleen van toepassing op de plannen die op 14 februari 2001 (Startovereenkomst WB21) nog niet voor inspraak ter inzage waren gelegd of in het kader van het artikel 10 Bro overleg aan medeoverheden waren aangeboden.

### **3.4 'Expliciet in beschouwing'**

De inbreng van het waterbelang en de wijze waarop in het plan met water is omgegaan wordt in de watertoets expliciet gemaakt in respectievelijk het 'wateradvies' van de waterbeheerder(s) en de 'waterparagraaf' in het ruimtelijk plan.

De inbreng van het waterbelang wordt in de watertoets door de waterbeheerder geleverd. Dit 'wateradvies' moet als zodanig herkenbaar zijn. Om als initiatiefnemer te kunnen motiveren hoe met de inbreng van het waterbelang is omgegaan moet immers duidelijk herkenbaar zijn wat die inbreng is geweest. De inbreng van het waterbelang moet daarom ook vanuit het plan herleidbaar zijn. Dit betekent dat in het plan helder verwezen wordt naar het wateradvies.

Het is niet perse nodig dat boven deze inbreng het kopje 'wateradvies' staat. Het is ook niet perse nodig dat de inbreng vanuit het waterbelang een apart document is. Het is ook goed wanneer in de 'waterparagraaf' staat beschreven wat de inbreng van de waterbeheerder is geweest.

Het ruimtelijk plan moet een 'waterparagraaf' bevatten in die zin dat het plan of de plantoelichting een beschrijving bevat van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. In de beschrijving motiveert de initiatiefnemer hoe hij met het waterbelang omgaat zoals dat door de waterbeheerders is ingebracht in het planproces. Deze beschrijving hoeft niet het kopje 'waterparagraaf' te hebben, maar moet als samenhangende tekst wel als zodanig herkenbaar zijn. Het mag dus geen zoekplaatje worden.

Om in de evaluatie te kunnen 'meten' of water expliciet in beschouwing is genomen, kunnen op basis van het voorgaande de 'waterparagraaf' in het ruimtelijke plan en het 'wateradvies' van de waterbeheerders bekeken worden. Een andere manier is om aan de betrokkenen – initiatiefnemer, waterbeheerder(s) en planbeoordelaar – te vragen of ze de motivatie in het plan t.a.v. water en de inbreng vanuit het waterbelang zelf expliciet genoeg vinden.

### **3.5 'Op evenwichtige wijze in beschouwing'**

De term 'op evenwichtige wijze in beschouwing' is lastig expliciet te maken. Een ruimtelijk plan of besluit is het resultaat van een belangenafweging door de algemene democratie. De inbreng vanuit het waterbelang wordt daarbij afgewogen tegen andere ruimtelijke belangen, zoals wonen, werken, verkeer, recreatie en landbouw. Het is moeilijk om voor de evenwichtigheid van de belangenafweging harde criteria te definiëren. Daarmee zou onrecht worden gedaan aan het complexe, politieke en vaak planoverstijgende karakter van de belangenafweging.

De Werkgroep Watertoets vindt het van belang dat de initiatiefnemer de afweging van het waterbelang tegen andere belangen duidelijk motiveert in het ruimtelijk plan. Wanneer de belangen van andere sectoren vóór het waterbelang gaan, zoals dat door de waterbeheerders in het planproces is ingebracht, moet duidelijk zijn waarom die inhoudelijke belangenafweging ten koste van de waterhuishoudkundige doelstellingen heeft plaatsgevonden. Daarnaast moet in de 'waterparagraaf' staan aangegeven hoe dit gecompenseerd wordt. De benodigde compensatie is onderdeel van de belangenafweging en wordt dus niet in absolute, mechanistische zin afgeleid uit het wateradvies.

De waterbeheerders brengen het waterbelang in het planproces in. Hun inbreng resulteert in een wateradvies. In het proces van de watertoets wordt de afweging van het waterbelang ten opzichte van andere belangen in principe op het wateradvies gebaseerd. Een randvoorwaarde hiervoor is dat de kwaliteit van het wateradvies voldoende is.

Om te beoordelen of water op evenwichtige wijze in beschouwing wordt genomen bij ruimtelijke plannen, moet op een 'metaniveau' naar ruimtelijke plannen worden gekeken. Hiermee bedoelt de Werkgroep Watertoets dat de evenwichtige belangenafweging op een planoverstijgend niveau bekeken moet worden. Er kan immer uitruil en saldering tussen ruimtelijke plannen plaatsvinden. In de

evaluatie kan hiervan een beeld worden gevormd door voor een groot aantal ruimtelijke plannen te kijken welke belangen overheersen in de afweging.

Een andere manier om te beoordelen of waterhuishoudkundige doelstellingen evenwichtig in beschouwing zijn genomen is om de betrokkenen – initiatiefnemer, waterbeheerder(s) en planbeoordelaar – te vragen of ze de belangenafweging zelf evenwichtig genoeg vinden.

#### **4. Interpretatie van de tijdgebondenheid van de doelstelling**

In de Startovereenkomst WB21 van 14 februari 2001 staat dat de watertoets vanaf dat moment wordt toegepast op plannen die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van het artikel 10 Bro overleg aan medeoverheden zijn aangeboden. In principe moeten waterhuishoudkundige doelstellingen dus bij al deze plannen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing zijn genomen.

De Werkgroep Watertoets houdt vast aan de datum van de Startovereenkomst, maar vindt het realistisch om te veronderstellen er in de toepassing van de watertoets een leercurve zit. De betrokken partijen moeten leren om goed met de watertoets om te gaan. Het is niet realistisch om er van uit te gaan dat alles direct goed gaat. Daarom adviseert de Werkgroep Watertoets om in de evaluatie geen waardeoordeel te geven op basis van de invoeringsdatum van 14 februari 2001 en in de evaluatie geen beleidsmatige interpretaties te doen. De Werkgroep adviseert om juist de leercurve in de toepassing van de watertoets goed in beeld te brengen.

De Werkgroep Watertoets verwacht dat er tenminste twee zaken van belang zijn bij de interpretatie van de leercurve in de toepassing van de watertoets. Dit is ten eerste de invloed van de wettelijke verankering van de watertoets op 1 november 2003. Volgens de wettelijke verankering moeten streekplannen, (regionale) structuurplannen en bestemmingsplannen, of een herziening hiervan ten aanzien waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd na 1 november 2003 een 'beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding' bevatten. Dit geldt ook voor besluiten tot vrijstelling art. 19 WRO lid 1 ten aanzien waarvan de aanvraag is ingekomen na 1 november 2003. Ten tweede verwacht de Werkgroep dat in de leercurve een ontwikkeling te zien zal zijn in de waterhuishoudkundige doelstellingen die in de watertoets aan de orde komen. In de beginperiode van de watertoets zal vooral waterkwantiteit (veiligheid en wateroverlast) prioriteit hebben, terwijl in een later stadium waterkwaliteit meer op de agenda komt. Deze verschuiving heeft twee oorzaken. Ten eerste zat de aanleiding voor het WB21 beleid vooral in de sfeer van veiligheid en wateroverlast. Ten tweede is de ruimtelijke vertaling van wateraspecten makkelijker voor waterkwantiteit dan voor waterkwaliteit.

Om de leercurve in de toepassing van de watertoets in de evaluatie in beeld te kunnen brengen en te interpreteren is de doorlooptijd van ruimtelijke planprocessen van belang. In de evaluatie worden plannen bekeken waarover in 2005 besluitvorming heeft plaatsgevonden. Deze planprocessen zijn echter op verschillende momenten gestart en ook heeft het overleg met de waterbeheerder op verschillende momenten plaatsgevonden.

## 5. Conclusie

De doelstelling van de watertoets is: "Waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten". De Werkgroep Watertoets adviseert om deze doelstelling inhoudelijk als volgt te interpreteren:

'waarborgen'	<ul style="list-style-type: none"><li>- betrokkenheid van de waterbeheerders vanaf een vroegtijdig stadium in het ruimtelijke planproces</li><li>- middelen (tijd en/of geld) beschikbaar</li></ul>
'waterhuishoudkundige doelstellingen'	<ul style="list-style-type: none"><li>- de watertoets heeft betrekking op alle wateren en alle waterhuishoudkundige aspecten en de daaraan verbonden beleidsmatige doelstellingen</li><li>- maatwerk leveren voor het betreffende plangebied en daarbij de waterhuishoudkundige doelstellingen prioriteren</li><li>- alle relevante wateraspecten die het gevolg zijn van het ruimtelijk initiatief adresseren en vervolgens motiveren initiatiefnemer en waterbeheerder wat in het ruimtelijk plan zelf geregeld kan worden en wat elders</li></ul>
'ruimtelijke plannen'	<ul style="list-style-type: none"><li>- alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten</li><li>- plannen die op 14 februari 2001 (Startovereenkomst WB21) nog niet voor inspraak ter inzage waren gelegd of in het kader van het artikel 10 Bro overleg aan medeoverheden waren aangeboden</li></ul>
'expliciet'	<ul style="list-style-type: none"><li>- de inbreng vanuit het waterbelang die de waterbeheerder in het planproces heeft geleverd moet herkenbaar zijn als het 'wateradvies' en ook herleidbaar zijn vanuit het plan</li><li>- plan(toelichting) bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding; in de beschrijving geeft de initiatiefnemer gemotiveerd weer hoe hij met de inbreng vanuit het waterbelang is omgegaan</li><li>- het voorgaande is een samenhangende tekst in het plan die herkenbaar is als de 'waterparagraaf'</li></ul>
'op evenwichtige wijze'	<ul style="list-style-type: none"><li>- de afweging van het waterbelang tegen andere belangen duidelijk motiveren in het ruimtelijk plan</li><li>- compensatie wanneer andere belangen vóórgaan ten opzichte van het waterbelang, waarbij de benodigde compensatie onderdeel is van de belangenafweging</li><li>- de kwaliteit van het wateradvies is voldoende</li><li>- op een planoverstijgend niveau de 'evenwichtigheid' beschouwen</li></ul>

Conform de Startovereenkomst WB21 van 14 februari 2001 moet de watertoets vanaf dat moment worden toegepast op plannen die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van het artikel 10 Bro overleg aan medeoverheden zijn aangeboden. De Werkgroep Watertoets houdt vast aan de datum van de Startovereenkomst, maar vindt het realistisch om te veronderstellen er in de toepassing van de watertoets een leercurve zit. Daarom adviseert de Werkgroep Watertoets om in de evaluatie geen waardeoordeel te geven op basis van de invoeringsdatum van 14 februari 2001 en in de evaluatie geen beleidsmatige interpretaties te doen. De Werkgroep adviseert om juist de leercurve in de toepassing van de watertoets goed in beeld te brengen en hierbij de doorlooptijd van ruimtelijke planprocessen in beschouwing te nemen. Bij de interpretatie van de leercurve verwacht de Werkgroep dat er tenminste twee zaken van belang zijn. Dit is ten eerste de invloed van de wettelijke verankering van de watertoets. Ten tweede verwacht de Werkgroep een verschuiving van het accent op waterkwantiteit naar meer aandacht voor waterkwaliteit.