

Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011

Koepelnotitie

Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011

Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen

Auteurs:

Martijn Steenstra (Grontmij)
Frans-Bauke van der Meer (EUR)
Arwin van Buuren (EUR)
Frans Kwadijk (Grontmij)

januari 2012

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



Rijksoverheid

 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

 Interprovinciaal Overleg

 VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inhoudsopgave

1 Inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Vraagstelling	7
2 Aanpak	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Casestudies	9
2.3 Communities of practice	10
3 Conclusies	11
3.1 Inleiding	11
3.2 De interpretatie van het begrip “watertoets”.	11
3.3 De maatschappelijke context van de watertoets	13
3.4 Inhoud en opgaven van planprocessen	14
3.5 Financiën en instrumenten	15
3.6 Procesinstrumenten	16
3.7 Actoren in de beschouwde planprocessen	17
3.8 Tot slot	20
4 Aanbevelingen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Aanbevelingen	21
4.3 Vooruitblik fase 3	22



1 Inleiding

1.1 Inleiding

De Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011 bestaat uit drie fasen: een afbakenend bureauonderzoek (fase 1), een praktijkverkenning (fase 2) en het opstellen van een visie en actieprogramma (fase 3). In de periode 2010-2011 zijn de eerste twee fasen van de evaluatie watertoets uitgevoerd conform het Plan van Aanpak evaluatie watertoets, zoals dat op 3 november 2010 is vastgesteld door het Directeuren Water Overleg (DWO).

De voorliggende koepelnotitie gaat in op de conclusies en aanbevelingen die volgen uit de tweede fase van de evaluatie. Deze koepelnotitie steunt op de volgende onderliggende rapportages:

1. Rapportage Analyse 13 cases, stand van zaken cases 1 juli 2011;
2. Verslagen van de 13 uitgevoerde casestudies;
3. Verslagen van de vier regionale bijeenkomsten;
4. Verslag van de bijeenkomst Rijkswaterstaat;
5. Landelijke leergemeenschap, stand van zaken;
6. Plan van aanpak Regionale leergemeenschappen.

In deze koepelnotitie gaan we eerst in op de vraagstelling voor de tweede fase van de evaluatie zoals deze is voortgekomen uit de eerste fase. Vervolgens gaan we in op de werkwijze die is gevolgd in deze lerende evaluatie. Na de aanpak zetten we de conclusies uiteen die de evaluatie heeft opgeleverd. Op basis van deze conclusies komen wij tot aanbevelingen en discussiepunten voor fase 3 van de evaluatie.

1.2 Vraagstelling

De evaluatie watertoets bestaat uit drie fasen. In 2010 is een bureauonderzoek uitgevoerd (fase 1). In 2011 is vervolgens een praktijkverkenning uitgevoerd aan de hand van casestudies, bijeenkomsten en een start-up van leergemeenschappen (fase 2). In fase 3 zal op basis van de resultaten van de eerste twee fasen een visie met actieprogramma worden opgesteld gericht op verbetering van de toepassing van de watertoets in de praktijk.

De bureaustudie (fase 1) is uitgevoerd om de scope van de evaluatie nader te bepalen. De bureaustudie richtte zich op het in beeld brengen van de oorspronkelijke doelstelling van de watertoets, de resultaten van de evaluaties van 2003 en 2006 en op de ontwikkelingen die sindsdien de praktijk beïnvloeden.

Een van de belangrijke conclusies uit fase 1 was dat de focus op het 'watertoetsproces' er in het verleden toe heeft geleid dat er te weinig oog was voor de context van dit proces, namelijk het ruimtelijke ordeningsproces, waarin vele andere vraagstukken aan de orde zijn die voor de ruimtelijke afweging ook van groot belang zijn.

In fase 2 van de evaluatie is daarom uitgezoomd naar het ruimtelijke ordeningsproces en de plaats van de watertoets binnen dit proces. Daarnaast ligt de nadruk in fase 2 van de evaluatie op het strategische planniveau - gebiedsontwikkelingsprojecten en structuurvisies - waarbij mede is gezocht naar de werking van de watertoets bij locatiekeuzen.

De hoofdvraag voor fase 2 van de evaluatie was:

Hoe krijgt het watertoetsproces binnen de context van strategische ruimtelijke projecten in de praktijk gestalte en op welke wijze en in welke mate wordt daardoor aan wateraspecten recht gedaan? Wat kun je hiervan voor de toekomst leren ten aanzien van mogelijke veranderingen en verbeteringen voor toepassing van de watertoets in die strategische context?

Doelstelling van de evaluatie watertoets is enerzijds het verbeteren van de toepassingspraktijk van de watertoets en anderzijds het voeren van de beleidsmatige discussie rond de watertoets. Dit binnen de context van veranderende wettelijke kaders en een dynamische beleidsomgeving. Betrokkenheid van het werkveld in de evaluatie is essentieel voor het bereiken van deze doelstelling. Daarom is deze evaluatie mede opgezet als een lerende evaluatie.

2 Aanpak

2.1 Inleiding

De lerende evaluatie is langs twee sporen ingevuld: een praktijkverkenning (*casestudies*) en communicatie met het werkveld via regiobijeenkomsten en leergemeenschappen (*communities of practice*). Enerzijds kunnen daarbij de toepassingspraktijk en de beleidsomgeving leren van de uitkomsten van de evaluatie. Anderzijds is de evaluatie zelf een leerproces waarvan die toepassingspraktijk zoveel mogelijk deel uitmaakt en waarbij reflectie op de tussenresultaten is gebruikt om de conclusies aan te scherpen.

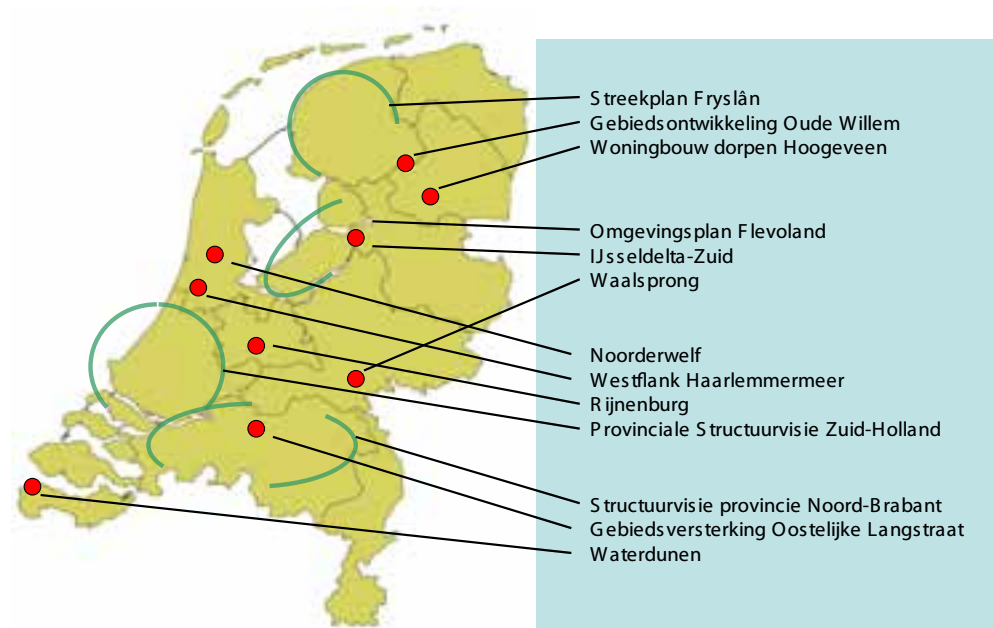
2.2 Casestudies

In het spoor van de casestudies zijn dertien planprocessen geanalyseerd. Gekozen is voor strategische planvormings- en gebiedsontwikkelingsprocessen met een spreiding over het land, op basis van een eerder uitgevoerde inventarisatie in opdracht van de landelijke Werkgroep watertoets. Figuur 1 geeft een overzicht van de geselecteerde cases.

De casestudies waren erop gericht inzichten te genereren in de wijze waarop in de praktijk van planprocessen met wateraspecten wordt omgegaan en in de betekenis die het watertoetsproces daarin heeft en krijgt. Middels interviews is van alle dertien cases het planproces op hoofdlijnen gereconstrueerd. De analyse van deze planprocessen heeft een aantal mechanismen opgeleverd die verklaren waarom, in welke mate en hoe water in het planproces een rol heeft gespeeld. De gevonden verklarende mechanismen zijn in een groepsbijeenkomst, waarbij alle geïnterviewde actoren werden uitgenodigd, voorgelegd en doorgesproken. Oogmerk daarvan was om de reconstructie van de casus te valideren en tevens om hierop met betrokkenen bij de casus te reflecteren en daarvan te leren.

De resultaten van de casestudies zijn verwerkt in een vergelijkende analyse van de rol van water in strategische ruimtelijke projecten, het daaraan gerelateerde handelen van betrokken partijen, hun onderlinge interactie en de betekenis van wettelijke en institutionele condities daarbij. De uitkomsten van deze analyse zijn weergegeven in de rapportage *Analyse 13 cases, stand van zaken 1 juli 2011*.

De uitkomsten van de vergelijkende analyse zijn tijdens vier regionale bijeenkomsten in Leeuwarden, Arnhem, Eindhoven en Rotterdam in september en oktober 2011 getoetst aan de ervaring van deelnemers uit het werkveld en aangescherpt. In aanvulling daarop is eind oktober nog een vijfde bijeenkomst gehouden met medewerkers van Rijkswaterstaat. Voor elk van deze bijeenkomsten is een *Verslag Regiobijeenkomst Water in ruimtelijke planprocessen* opgesteld.



Figuur 1. Overzicht van de beschouwde cases

2.3 Communities of practice

Het tweede spoor is het spoor van de communities of practice (CoP's) op landelijk en regionaal niveau.

Landelijke CoP

De landelijke CoP komt voort uit de landelijke Werkgroep Watertoets en is in mei 2011 van start gegaan. De landelijke CoP heeft tot doel om op landelijk niveau kennis en ervaring uit te wisselen over hoe het rijk en de landelijke koepels omgaan met water en ruimtelijke ordening en welke rol deze organisaties daarbij gezamenlijk het beste kunnen vervullen. De landelijke CoP heeft zich de volgende hoofdlevraag gesteld: "Hoe kan de landelijke werkgroep watertoets bijdragen aan het integreren van adequate aandacht voor wateraspecten in ruimtelijke planprocessen op (inter)nationaal, lokaal en provinciaal/regionaal niveau met instrumenten, procedures, processturing, informatieverzameling en -uitwisseling en communicatie, daarbij rekening houdend met veranderingen in de relevante context?" Uitgangspunt is daarbij dat de landelijke leergemeenschap complementair moet zijn aan de regionale leergemeenschappen en deze gemeenschappen wil faciliteren (*Voortgangsrapportage landelijke leergemeenschap*).

Regionale CoP's

De vier regionale bijeenkomsten zijn benut als startpunt voor regionale CoP's. In groepen is bediscussieerd waar aanwezig zijn uit het werkveld van elkaar zouden kunnen en willen leren en wat daarbij randvoorwaarden zijn. De uitkomsten van de case-analyse vormden daarbij inspiratie. Doel van de regionale leergemeenschappen is enerzijds om een lerend netwerk te starten waar deelnemers baat bij hebben. Anderzijds kunnen deze CoP's een bijdrage leveren aan de evaluatie in fase 3 en daarna. Op basis hiervan is een *Plan van aanpak regionale leergemeenschappen* opgesteld.

3 Conclusies

3.1 Inleiding

“Het rijk zal conform de afspraken in het NBW-actueel in 2011 de werking van de watertoets evalueren, onder andere op het aspect van ruimtelijke doorwerking en werking van de watertoets bij locatiekeuzen”. (Nationaal Waterplan, pagina 47)

In deze evaluatie hebben we stilgestaan bij de werking van de watertoets, conform deze afspraak. De evaluatie levert een aantal inzichten op die kunnen bijdragen aan het nadenken over de evolutie van dit instrument. In dit hoofdstuk staan we kort stil bij onze belangrijkste conclusies. De conclusies hebben betrekking op:

- de interpretatie van het begrip “watertoets” (3.2);
- de maatschappelijke context van de watertoets (3.3);
- inhoud, verloop en opgaven van planprocessen waarin de watertoets een rol speelt (3.4);
- financiën en instrumenten (3.5);
- procesinstrumenten (3.6);
- actoren in de beschouwde planprocessen (3.7).

3.2 De interpretatie van het begrip “watertoets”.

Uit de evaluatie komt een duidelijk onderscheid naar voren tussen:

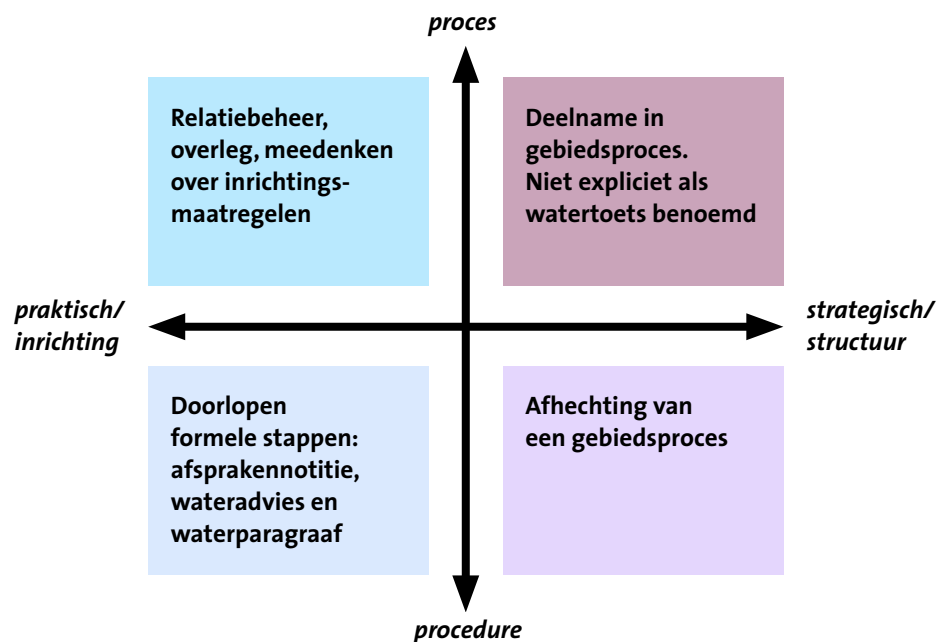
- toepassing van de watertoets op strategisch en inrichtingsniveau;
- tussen de opvatting van de watertoets als onderdeel van het RO-proces (ex durante) en de opvatting van de watertoets als procedure (ex post).

Aan de watertoets worden in het werkveld meerdere betekenissen toegekend. Een hoofdonderscheid kan worden gemaakt in de opvatting en toepassing van de watertoets als (formele) procedure of als (informeel) proces.

In de eerste betekenis is de watertoets de in het Bro voorgeschreven procedure die moet worden doorlopen in relatie tot een bestemmingsplan of een inpassingsplan. Het gaat om overleg in de voorbereidingsfase (tussen gemeente, waterschap, rijk en provincie) en een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding en de uitkomsten van het gevoerde overleg. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is in aanvulling daarop bestuurlijk afgesproken dat dit bij alle ruimtelijk relevante plannen, waaronder ook structuurvisies, zal gebeuren.

In de tweede betekenis wordt de watertoets opgevat als een proces van participatie in een ruimtelijk ontwikkelingsproces waarin de waterbeheerder in bepaalde, vele of alle fasen actief betrokken is en waarbij inzet van verschillende instrumenten mogelijk is. Bij de eerste betekenis grijpen actoren sterk terug op vaste proceduremomenten, handreikingen en richtlijnen, terwijl er bij de tweede interpretatie sprake is van grote variatie en vormvrijheid.

Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen toepassing van de watertoets op inrichtingsniveau (vaak het bestemmingsplanniveau) en toepassing op strategisch niveau (gemeentelijke en provinciale structuurvisies, gebiedsontwikkelingen). Figuur 2 zet deze interpretaties schematisch neer, vanuit het perspectief van de waterbeheerder.



Figuur 2: interpretaties van het instrument “watertoets” door professionals.

- Als procedure op inrichtingsniveau volgt de watertoets een aantal stappen, zoals ook deels door de wet en door interne procedures of leidraden voorgeschreven. Deze stappen leveren enkele producten op. Deze betekenis wordt veelal ook vanuit formeel-juridische invalshoek aan de watertoets toegekend.
- Bij de watertoets als proces op inrichtingsniveau wordt vooral gesproken over het meedenken van waterbeheerders in concrete planuitwerkingsprocessen, resulterend in een bestemmingsplan. Zaken als relatiebeheer/accountmanagement en vroegtijdig op de hoogte zijn van gemeentelijke ontwikkelingen worden veel genoemd in dit kader.
- Op strategisch niveau, waar onder andere locatiekeuzen worden gemaakt, wordt de aandacht voor watervraagstukken in processen vrijwel niet als ‘watertoets’ benoemd. Toch worden ook hier, of juist hier, belangrijke afspraken over ruimtegebruik gemaakt en vastgelegd, waarbij ook watergerelateerde belangen in het geding zijn.
- Op strategisch niveau wordt de watertoets wel herkend als toets achteraf, als afhechting van een proces waarin de waterbeheerder actief betrokken is geweest en zijn inbreng heeft geleverd.

De eerdere evaluaties (2003, 2006) waren vooral gericht op de linkervlakken in het schema. In de voorliggende evaluatie ligt de focus op de rechtervlakken in het schema, het strategische niveau.

De watertoets zoals beschreven in het Bro regelt de communicatie. De Handreiking Watertoetsproces 3 geeft hiervan een nadere uitwerking. De daadwerkelijke invulling van die communicatie wordt bepaald door actoren en planstadia en leidt tot de verschillende signaleerde betekenissen. Tijdens de casestudies en in de regionale bijeenkomsten zijn dan ook tevens onderwerpen op het praktische inrichtingsniveau ter sprake gebracht. Zie hiervoor de verslagen van de regionale bijeenkomsten en het *Plan van aanpak Regionale leergemeenschappen*. In fase 3 zal ook aan deze onderwerpen aandacht moeten worden besteed.

3.3 De maatschappelijke context van de watertoets

Water speelt bijna nooit een doorslaggevende rol bij locatiekeuzen voor gebruiksfuncties wanneer waterbelangen strijdig zijn met andere belangen. Alleen dan wanneer de watergerelateerde belangen erg groot zijn, is water wel doorslaggevend.

Het ruimtelijke ordeningsproces is een afwegingsproces waarin altijd meerdere belangen een rol spelen. Bij keuzen omtrent woningbouwlocaties wegen in dat proces watergerelateerde belangen veelal minder zwaar dan andere belangen (zoals compacte stad, bereikbaarheid, ontzien natuurgebieden). Water speelt alleen dan een doorslaggevende rol in de locatiekeuze wanneer water grote belangen raakt, zoals veiligheid of het voorkómen van zware wateroverlast, of als het grote kansen biedt voor andere functies, zoals voor waterrecreatie.

Water is hier echter meestal niet een blinde vlek, want we zien dat bij de locatie-inrichting veel wordt 'goedgemaakt' als het gaat om het geven van een plek aan water. Bij de inrichting speelt water vaak een belangrijke rol.

In de strategische planprocessen worden waterveiligheid en wateroverlast het meest nadrukkelijk benoemd als watergerelateerde belangen. Vanuit waterbeheerders bestaat er een duidelijke behoefte tot "verbreding van de watertoets": ook andere watervraagstukken moeten in deze planprocessen aandacht krijgen.

Feitelijk regelt de watertoets, zoals beschreven in het Bro, de communicatie tussen gemeente, waterschap, rijk en provincie. Het Bro gaat niet in op de onderwerpen die daarin aan de orde moeten komen. "Verbreding van de watertoets" betekent toename van het aantal watergerelateerde thema's dat waterbeheerder(s) en initiatiefnemer willen bespreken. Voor die verbreding zijn dus primair de betrokken actoren zelf aan zet, de watertoets zelf kan daar niet voor zorgen.

Belangrijk daarbij is dan wel dat de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en ruimtelijke relevantie bij de ingebrachte vraagstukken duidelijk zijn. In het Bro wordt expliciet het waterschap genoemd. Met de term "waterbeheerder" wordt vaak impliciet aangenomen dat dit het waterschap is. Er zijn echter meerdere soorten water met bijbehorende beheerders, zoals ook Rijkswaterstaat en provincies. Twee problemen: vaak wordt alleen het waterschap benaderd, en de communicatie tussen die verschillende waterbeheerders is niet optimaal. De watertoets mag niet verengen tot een "waterschapstoets".

Veiligheid en het voorkómen van wateroverlast komen op strategisch planniveau het meest nadrukkelijk aan bod. Beide zijn duidelijk belegd bij partijen en hebben een duidelijke ruimtelijke component. De derde ruimtelijke dimensie die water daarbij met zich meebrengt (al dan niet met mogelijke uitwisseling tussen volume en oppervlakte in het plan) is vaak een lastig begrip en vergt uitleg voordat dit goed in processen kan worden meegenomen.

Meer en meer gaan klimaatgerelateerde issues een rol spelen in het beleid van waterschappen en provincies. Dat betekent ook dat zij andere wensen en verlangens inbrengen in gebiedsprocessen, zoals (de mate van) zelfvoorziening. Veel is op dit punt nog onduidelijk, zowel inhoudelijk, qua probleemeigendom als ook in termen van financiering. Daarmee vormen ze een risico voor gebiedsontwikkeling. De onduidelijkheid wordt vergroot doordat het begrippenkader rond water niet gestandaardiseerd is, zeker waar dit ontstaan is naar aanleiding van klimaatvraagstukken. Lagere overheden kijken vooral naar hogere overheden om van hen te horen waaraan zij zich moeten houden en wie waarvoor verantwoordelijk wordt gehouden. Waterbeheerders veranderen nog wel eens van inzicht over wat er nodig is voor een klimaatbestendig watersysteem. Deze onzekerheid en onduidelijkheid bemoeilijken het bereiken van overeenstemming.

In de regiobijeenkomsten is aandacht gevraagd voor de thema's ondergrond/grondwater en waterkwaliteit. Deze thema's worden de watertoets onderbelicht. In de watertoets zouden met name waterkwantiteitsgerelateerde vraagstukken aan de orde komen. Ook dit laat zien dat er een toename is van watergerelateerde vraagstukken die in planprocessen om aandacht vragen, met als achtergrond een watersysteembenadering waarvan oppervlaktewater(kwantiteit) slechts een van de aspecten is.

De huidige politiek-bestuurlijke context vraagt erom dat alle belangen vroeg in planprocessen op tafel komen, zo ook de aan water gerelateerde belangen.

Momenteel werkt het rijk aan een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Vele bestaande wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wro, Wabo, de Tracéwet en de Waterwet, worden vervangen door een wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht zowel procedureel als materieel omvat: de Omgevingswet. Belangrijke doelstellingen daarbij zijn het versnellen en verbeteren van de besluitvorming in het brede fysieke domein, integratie van plannen en toetsingskaders, het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en het doelmatig uitvoeren van onderzoeken. Veranderingen in het omgevingsrecht kunnen leiden tot procedureveranderingen. Dit onderstreept de noodzaak dat watergerelateerde belangen en vraagstukken onafhankelijk van de procedures zo vroeg mogelijk in processen op tafel komen en door betrokken actoren worden (h)erkend.

3.4 Inhoud en opgaven van planprocessen

Locatiekeuzen lijken veelal in bestuurlijke overleggen tot stand te komen voordat sprake is van een feitelijk planproces.

In de fase voorafgaand aan daadwerkelijke planprocessen worden al veel ideeën besproken tussen partijen. De mate van participatie in en de mate van toegang tot deze informele bestuurlijke en strategische netwerken zijn belangrijke bepalende factoren voor het kunnen hebben van invloed in deze fase. Uit de cases komt naar voren dat waterbestuurders beperkt betrokken zijn in overleggen waar over locaties werd gesproken. Keuzen die al voor het feitelijke planproces op grote lijnen zijn gemaakt kunnen met een procedurele insteek van de watertoets dus slechts in beperkte mate worden beïnvloed.

Processen zijn, vooral op strategisch niveau, bepalend voor de plannen. Dit vraagt om een adequate inbreng van watergerelateerde belangen.

Plannen markeren een moment in het proces en vormen daar (slechts) een tijdelijke condensatie van. Bij uitstek geldt dit voor de provinciale structuurvisies onder de cases, die de ruimtelijke langetermijnagenda van de provincies weergeven. Hierin wordt "vastgelegd wat nu kan, geagendeerd wat nu nog niet kan, of later moet". Dit geldt ook voor watergerelateerde problematiek als maaiveld daling in het veenweidegebied en verzilting. Dat wil overigens niet zeggen dat plannen niet belangrijk zijn. Juist plannen zijn ook een middel om elkaar in het interbestuurlijke verkeer duidelijk te maken wat men belangrijk vindt.

Adequate inbreng van watergerelateerde belangen betekent daarbij dat vroegtijdig duidelijk is wat belangrijk is op basis van kennis van de werking van het watersysteem en een goede langetermijnvisie daarop. De inbreng is afgestemd op het detailniveau en de waterstaatkundige kennisbehoefte op dat moment in het RO-proces. Tevens kan parallel gewerkt worden aan waterproducten en ruimtelijke producten in het planproces.

Gebiedsontwikkelingstrajecten blijken regelmatig te maken te krijgen met interventies van buiten, vooral van het rijk. Wij zien dat dit versturend werkt maar dat dit ook tot heroriëntatie en planverbetering kan leiden.

Het gehele proces van ideevorming tot realisatie duurt bij gebiedsontwikkeling vaak decennia. Vrijwel alle gebiedsontwikkelingsprojecten die in de analyse zijn meegenomen hebben te maken gekregen met “bommetjes van buiten”. Er vindt interferentie plaats tussen ruimtelijke ontwikkelingen die op verschillende niveaus zijn geïnitieerd, wat tot impasses kan leiden. Dergelijke situaties worden aangegrepen om een pas op de plaats te maken en gebruik te maken van de kansen die zo'n stagnatie biedt om voortschrijdend inzicht, ook rond water, serieus te nemen. Als er slimme koppelingen worden gelegd tussen de verschillende ruimtelijke opgaven kunnen interferenties planprocessen soms ook verder helpen.

Waar het gaat om rijksinterventies is het tegelijkertijd de vraag, gelet op de impact van die rijksinterventies, hoe de samenwerking van het rijk met regionale partijen in gebiedsontwikkeling geoptimaliseerd kan worden.

3.5 Financiën en instrumenten

Voor klimaatverandering en watertekorten ontbreekt een eenduidig beleidskader en een benoemde – inhoudelijk en financieel – verantwoordelijke, waardoor deze onderwerpen soms controversieel zijn en een groot risico kunnen vormen voor het wetslagen van plannen.

Waar watervraagstukken zijn gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen bestaan richtlijnen (NBW-normering) en zijn de financiële verantwoordelijkheden voor de betrokken partijen duidelijk.

Waar watervraagstukken voortkomen uit klimaatopgaven en (Europees) beleid en wetgeving komen de financiële aspecten vaak laat expliciet in beeld. Enerzijds omdat waterbeheerders het lastig vinden hiervan een inschatting te maken. Anderzijds lijkt men zich gedurende het gezamenlijke zoekproces liever op de inhoud te focussen. Belangrijk is voorts dat de verantwoordelijkheden bij deze vraagstukken niet altijd duidelijk zijn.

Het doorlopen van de watertoets betekent niet dat afspraken tussen waterbeheerder(s) en initiatiefnemer daarmee automatisch goed geborgd zijn.

Waterbeheerders hechten in verschillende mate waarde aan de watertoets als formeel toetsinstrument. Zij zien dit als een noodzakelijke voorziening om te garanderen dat zij de uiteindelijk gemaakte keuzen kunnen beoordelen. De vraag is echter of dit moment veel toevoegt, zeker als er sprake is geweest van een constructief overlegproces in de aanloop naar de formele plannen. Belangrijker is het om de gemaakte afspraken duidelijk vast te leggen en de uitvoering ervan te borgen. Daarbij kan ook gedacht worden aan privaatrechtelijke contractvormen.

Duurzame ontwikkeling leidt tot een vraag naar nieuwe contractvormen en financieringsmodellen.

Er is een duidelijke vraag naar kennis over de wijze waarop met contractvormen en financieringsmodellen in ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd kan worden op een fysiek en financieel duurzame gebruiksfase. De inzet van de waterbeheerder is dat de structurele beheerskosten in de gebruiksfase meewegen bij de keuzen die in de ontwerp- en ontwikkelfase worden gemaakt.

3.6 Procesinstrumenten

Uit de evaluatie komt geen aanleiding naar voren de regels rond de watertoets aan te scherpen.

De watertoets is in het Bro vastgelegd voor bestemmingsplannen en inpassingsplannen, en in een (eindige) bestuurlijke afspraak voor andere ruimtelijk relevante plannen. Met name waterbeheerders waarderen het dat de watertoets verplicht is. Toch is er geen roep vanuit het werkveld om aanscherping van de verplichting, wel voor het blijven van die verplichting.

In veel gevallen kan de vraag gesteld worden of de vastgelegde en afgesproken watertoetsprocedure op strategisch niveau nog wel iets toevoegt aan het gezamenlijk doorlopen proces. Als formele procedure achteraf kan zij van waarde zijn. De formele procedure dient dan een tweeledig doel: zij bekrachtigt datgene wat informeel is overeengekomen, en de waterbeheerder kan alsnog de balans opmaken of het proces voldoende heeft opgeleverd. Daarnaast is uit de bijeenkomsten en cases naar voren gekomen dat de procedure fungeert als stok achter de deur: door het bestaan van de procedure gaan partijen het proces constructief aan.

Er is een sterke roep om de regeldruk te verminderen. De watertoets is - mede omdat ze redelijk vormvrij is - een instrument dat voor weinig bestuurlijke drukte zorgt, zeker als de waterbeheerder zijn energie steekt in het vroegtijdig meedenken en de eigen inbreng in dit meedenkproces pragmatisch weet te vertalen naar een positief wateradvies. Dat pleit er dus voor om de watertoets te handhaven, en hooguit te benadrukken dat het advies dat de waterbeheerder uiteindelijk uitbrengt niet veel meer hoeft te zijn dan het bekrachtigen van de uitkomsten van het meedenkproces.

Aandachtspunt hierbij is dat per 1 oktober 2010 de omgevingsvergunning is geïntroduceerd waarvoor de verplichtingen uit het Bro niet gelden.

Een evenwichtige afweging van watergerelateerde belangen in de besluitvorming over ruimtelijke planprocessen is vooral gebaat bij de inbreng van de waterbeheerder in een zoekproces gezamenlijk met de initiatiefnemer naar het “goede ruimtelijke ontwerp”. In de cases die wij onderzochten, zien we dat niet de watertoetsprocedure leidt tot synchronisatie van water en ruimtelijke ordening, maar dit doorgaande proces van interactie.

Voor een effectieve verbinding van water en ruimte in het planproces is het belangrijk gezamenlijk inzicht te verkrijgen in de werking van het fysieke systeem en de randvoorwaarden, kansen en beperkingen die het watersysteem stelt aan de ruimtelijke ontwikkeling. Ook is het belangrijk dat de waterbeheerder inzicht krijgt in de ruimtelijke opgaven van de initiatiefnemer en de argumenten en achtergronden daarbij. Vervolgens is het belangrijk gezamenlijk te zoeken naar het optimale ruimtelijke ontwerp van een gebied, rekening houdend met de watergerelateerde belangen en zoekend naar synergie en kruisbestuiving. Waar vaak vooraf de opvatting leeft dat waterproblemen technisch en op basis van normen kunnen worden opgelost, wordt in dit ontwerpproces duidelijk waar dit wel en niet kan, kunnen ruimtelijke alternatieven tot stand komen en kan inzichtelijk worden gemaakt welke kosten hieraan verbonden zijn.

Gezamenlijk kennis ontwikkelen van het watersysteem leidt ook tot de constatering dat er een gezamenlijke *ontwerpopgave* ligt. De wateropgave wordt op die manier meer dan lijnen en vlakken op een kaart. Daarmee neemt de ruimte voor slimme en creatieve oplossingen voor watervraagstukken toe en kunnen ook ruimtelijke keuzen beter worden afgewogen. Beide partijen kunnen er veel baat hebben als het waterbelang als uitdaging door ontwerpers en architecten wordt opgepakt.

Strategische planprocessen spelen zich nadrukkelijk ook af in de politieke arena. Effectieve inbreng van watergerelateerde belangen is sterk afhankelijk van de mate waarin deze belangen inhoudelijk en financieel kunnen worden gekoppeld aan andere belangen.

Synchronisatie van watergerelateerde opgaven en ruimtelijke opgaven komt het beste tot stand als er sprake is van een koppeling tussen belangen en doelstellingen. Het meest uitdrukkelijk zien we dat als water in een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan de woonkwaliteit of de recreatieve kwaliteit en daarmee een selling point wordt dat positief uitwerkt op de grondexploitatie. Een ander voorbeeld hiervan zien we als de waterberging kan meeliften met een natuurdoelstelling. Alle overheden, maar in het bijzonder de waterbeheerders, dienen oog te hebben voor dit soort mogelijkheden. Het - al dan niet bewust - tot stand komen van vruchtbare koppelingen (win-winsituaties) maakt alles uit voor verloop en resultaten. Dit moet beleidsmatig en bestuurlijk gefaciliteerd worden. Sommige bestuurders zijn daar veel meer ontvankelijk en gevoelig voor dan andere. Dat is direct gerelateerd aan de mate waarin organisaties “integraal” denken en handelen.

Het verbinden van doelen om zo ook de financiering van de waterdoelen te realiseren via het dubbelgebruik van budgetten lijkt tot waardevolle oplossingen te kunnen leiden. Tegelijkertijd werkt dit soort koppelingen juist averechts als er bezuinigingen plaatsvinden (herijking EHS) of als de woningbouw stagneert, omdat dan ook de aanpak van de wateropgaven veroorzaakt door klimaat op de helling gaat. Dat risico bestaat ook bij veranderend beleid waarvan de realisatie bewust gekoppeld is aan gebiedsontwikkelingsprojecten.

3.7 Actoren in de beschouwde planprocessen

Bij grote gebiedsontwikkelingsprocessen en bij provinciale structuurvisies neemt de waterbeheerder in het algemeen als serieuze gesprekspartner deel aan de planprocessen.

De waterbeheerder heeft in alle onderzochte cases een nadrukkelijke rol in de strategische planprocessen. De gemeentelijke en provinciale plannenmakers hebben doorgaans oog voor watergerelateerde belangen, al verschilt dat per overheid en is er ook veel variëteit als het gaat om het aanwezige kennisniveau bij deze overheden. Bij ontwikkeling van plannen voor beleid en gebied worden de waterbeheerders als belanghebbende partijen erkend. Daarnaast heeft het waterschap dankzij zijn kennis, waardevolle inbreng die door algemene overheden wordt erkend en gewaardeerd. In enkele gevallen heeft het bestaan van formele procedures geholpen deelname van waterbeheerders aan het planproces te bewerkstelligen.

Tegelijkertijd betekent vroegtijdige betrokkenheid ook dat er voelhorens actief moeten zijn om te weten welke ontwikkelingen er (mogelijk gaan) spelen. Waterbeheerders hebben nog regelmatig het gevoel dat zij niet, of te laat, weten dat er een bepaalde ontwikkeling speelt.

Het feit dat Rijkswaterstaat in een aantal gevallen (te) laat aan tafel zit, komt doordat initiatiefnemers niet weten dat ze in het vaarwater van Rijkswaterstaat komen met hun plannen. Hier ligt een taak voor het relatiemanagement van Rijkswaterstaat.

Een omvattende visie, op basis waarvan keuzes over de inbreng van de waterbeheerders in gebiedsontwikkelingsprocessen kunnen worden gemaakt, is bij veel waterbeheerders maar in beperkte mate aanwezig.

De inbreng van waterbeheerders op strategisch en gebiedsontwikkelingsniveau vraagt om een strategische visie van de waterbeheerder op het watersysteem, op de doelen die zij daarin nastreeft en op de manier waarop de waterbeheerder inbreng levert in dergelijke processen. Juist het vroegtijdig duidelijk maken wat de opgaven en ambities zijn, helpt de waterbeheerder om bij ruimtelijke planvorming een effectieve inbreng te kunnen hebben. We zien grote verschillen tussen waterbeheerders in de mate waarin een dergelijke visie aanwezig is. Vaak wordt hieraan ad hoc invulling gegeven, wat zorgt voor onduidelijkheid bij andere partijen.

De interne organisatie van waterbeheerders is voor een effectieve inbreng in strategische planprocessen nog niet op orde.

Waterschappen

De waterschappen maken in hun rol een zichtbare verandering door. Meer en meer zien zij zichzelf als medespelers in processen van gebiedsontwikkeling en proberen zij proactief en vroegtijdig betrokken te raken. Dat vereist echter ook de allocatie van tijd en middelen en op een aantal terreinen een verdere doorontwikkeling van de interne organisatie. Allocatie van tijd en middelen moet worden afgestemd op de belangen die de waterbeheerder heeft in de planprocessen. In deze discussie past ook de wens om eenvoudige plannen snel af te (laten) handelen via de digitale watertoets of door met gemeenten duidelijke afspraken te maken en te investeren in het daar aanwezige kennisniveau.

In een aantal gevallen spelen dijkgraven een voortrekkersrol en vaak is ook al een aantal organisatorische voorzieningen getroffen dat ertoe leidt dat medewerkers effectief kunnen deelnemen aan trajecten van gebiedsontwikkeling. We zien echter wel flinke verschillen tussen waterbeheerders. Bij sommige waterbeheerders is er een kloof tussen front- en backoffice, bij andere wordt deze kloof overbrugd door account- of casemanagers. We constateren dat er op het vlak van de interne organisatie een grote behoefte bestaat bij waterbeheerders om meer van elkaar te leren.

Rijkswaterstaat

Het samenspel tussen DGW (beleid), Deltares (kennis), de regionale en uitvoeringsdiensten van Rijkswaterstaat (uitvoering) en Rijkswaterstaat Waterdienst (verbinden van kennis, beleid en uitvoering) lijkt vaak niet heel vruchtbaar. Rijkswaterstaat als beheerder lijkt niet altijd in staat (gesteld) om haar kennis in te brengen in processen van beleids- en visievorming.

Daarnaast wordt een gat geconstateerd tussen beleid/visie en uitvoering: voor de medewerkers zijn de doelen vaak niet voldoende scherp en ook niet duidelijk onderbouwd. Zeker naarmate het voortraject steeds belangrijker wordt en partijen later steeds minder gelegenheid krijgen om hun punt te maken, moet de waterbeheerder vroegtijdig goedbeslagen ten ijs komen. De interne organisatie moet hiervoor op orde zijn. De verleiding is groot om alles in handreikingen, leidraden en kaders te gieten. Er lijkt bij Rijkswaterstaat een sterke neiging tot procedurering te bestaan. Meedenken vereist echter ook flexibiliteit. De procedures die intern ontwikkeld en gehanteerd worden, moeten daar wel ruimte voor laten.

Een veelgehoord zorgpunt is of de gewenste ontwikkeling van de betrokken organisaties zich in de komende tijd, onder druk van bezuinigingen, zal voortzetten. De vraag die hierbij gesteld wordt, is hoe de partijen hun kerntaken het meest effectief en efficiënt kunnen invullen. Wij zien hier een spanningsveld tussen de opvatting van een meer procedurele invulling van de watertoets (doen wat moet) en van een meer procesmatige aanpak waarbij de waterbeheerder een meer proactieve, meedenkende en meesturende rol kan nemen.

Het resultaat van de vertegenwoordiging van de waterbeheerders in strategische planprocessen is sterk afhankelijk van de specifieke competenties van de betrokken medewerkers.

Deze conclusie wordt zeer breed gedragen binnen het werkveld. Op strategisch niveau meedoen in planontwikkeling vereist competenties als integraal denken en handelen en zowel intern als extern goed kunnen communiceren. We zien een groep bekwame medewerkers van waterschappen die op dit vlak kunnen opereren, maar ook de behoefte aan verdere ontwikkeling op dit vlak.

Tegelijkertijd moeten deze medewerkers zich ook intern gelegitimeerd voelen. Als de bestuurder actieve participatie steunt, wordt daar meer werk van gemaakt dan wanneer het bestuur zich risicomijdend en passief opstelt.

Door omstandigheden te creëren waarin koppelingen tussen belangen kunnen ontstaan bevordert het openbaar bestuur een vruchtbare samenwerking.

In veel van de projecten die we onderzochten, wordt gesteld dat de visie van de provincie voor andere partijen een belangrijk ijkpunt is. Juist in de regionale projecten waarin verschillende sectorale, voor de provincie van belang zijnde doelstellingen moeten worden geïntegreerd, zien we de provincie terug in een regierol. Vanuit die rol probeert de provincie integraliteit van projecten te borgen. Zij stuurt daarbij op het bij elkaar brengen van partijen met verschillende ambities en verantwoordelijkheden, op het faciliteren van het proces van samenwerking en op het tot stand komen van win-wincombinaties.

De gemeente stuurt primair op het woon- en leefklimaat dat resulteert uit het combineren van water en bijvoorbeeld woningbouw. Daarbij zal de gemeente vanuit haar financiële verantwoordelijkheid vaak als eerste de discussie openen of het ambitieniveau rond wateraspecten niet te hoog is en of dat wel financieerbaar is, zeker als er gerekend moet worden aan een grondexploitatie of een businesscase. Dat maakt de gemeente tot een kritische speler in het spel rond water in gebiedsontwikkeling.

Consistente betrokkenheid in het gehele planproces is voor alle partijen moeilijk te bewerkstelligen. Zij hebben vaak geen zicht op het eindresultaat van hun inspanningen in het planproces. Er wordt gebouwd aan iets waarvan het ontwerp tijdens de bouw ontstaat.

Gelet op de grote tijdsspanne is het voor alle betrokken partijen in de gebiedsontwikkeling een belangrijke opgave om ervoor te zorgen dat hun organisatie consistent maar niet rigide optreedt in het gehele traject van initiatief tot uitvoering. Soms liggen de standpunten binnen organisaties verder uiteen dan tussen organisaties. Dit blijkt vaak erg lastig, zeker als bestuurders wisselen en organisaties nieuwe wensen en ideeën ontwikkelen. Met name wateropgaven blijken in de praktijk geen constante te zijn. Het waterschap krijgt vaak gaandeweg meer zicht op wat er kan en wat er wenselijk en noodzakelijk is. Transparantie hierover is cruciaal om andere partijen 'mee te laten bewegen'.

Veel planvormers binnen de waterschappen geven aan beperkt zicht te hebben op de uiteindelijke realisatie van de plannen. Inspectie en terugkoppeling verdienen in dit opzicht aandacht.

3.8 Tot slot

Aan het slot van dit hoofdstuk komen we terug op de hoofdvraag van de evaluatie.

Hoe krijgt het watertoetsproces binnen de context van strategische ruimtelijke projecten in de praktijk gestalte en *op welke wijze* en *in welke mate* wordt daardoor aan wateraspecten recht gedaan?
Wat kun je hiervan voor de toekomst leren ten aanzien van mogelijke veranderingen en verbeteringen voor toepassing van de watertoets in die strategische context?

De evaluatie van de watertoets is opgezet als een lerende evaluatie. Eerst heeft het consortium dertien casestudies uitgevoerd, die elk zijn teruggedrapteerd aan de daarbij betrokken actoren. Vervolgens zijn de casestudies vergeleken. De bevindingen daarvan zijn ingebracht in vier regionale bijeenkomsten en in een workshop voor Rijkswaterstaat.

Het lerende karakter van de evaluatie brengt met zich mee dat het consortium niet zozeer conclusies trekt over de vraag of het watertoetsproces goed verloopt, maar primair observaties doet over *hoe* het proces verloopt en daarvoor waar mogelijk verklaringen aandraagt. De terugkoppelsessies en de regionale bijeenkomsten hebben de observaties en verklaringen aangevuld.

Het eerste deel van de hoofdvraag vraagt om een beschrijvend antwoord. De conclusies in de paragrafen 3.2 tot en met 3.7 geven gezamenlijk antwoord op de vraag *hoe* het watertoetsproces gestalte krijgt en *op welke wijze* recht wordt gedaan aan de wateraspecten in planprocessen.

Het tweede deel van de vraag luidt in welke mate aan wateraspecten recht wordt gedaan en wat geleerd kan worden voor de toekomst. In het algemeen leidt de evaluatie onzes inziens tot de conclusie dat waterbeheerders veelal een door anderen goed gewaardeerde inbreng hebben in integrale strategische ruimtelijke planprocessen, waarbij de waterbeheerders zelf aangeven vaak behoefte te hebben aan meer kader door visievorming en meer capaciteit om deze inbreng adequaat in te vullen.

Het concept van een lerende evaluatie heeft echter als doel dat de betrokken actoren zelf het antwoord op deze vraag geven en hun leerbehoefte formuleren. De verrichte casestudies en de daarin geïdentificeerde mechanismen en verklarende factoren kunnen daarbij een belangrijk startpunt zijn. In de terugkoppelsessies over de cases en in de regionale bijeenkomsten zijn leervragen geformuleerd en hebben veel betrokkenen aangegeven daaraan, bijvoorbeeld in de vorm van leergemeenschappen (*communities of practice*), met elkaar verder te willen werken. Dit is als een belangrijk resultaat van deze lerende evaluatie te beschouwen. Tabel 1 geeft een overzicht van de leervragen die het werkveld naar voren bracht.

Niveau	Leervragen
Strategisch	<ul style="list-style-type: none">• Strategische positionering van water in gebiedsontwikkeling• Financieringsstructuur en contractvormen waarin de beheersfase wordt meegewogen• Klimaatvraagstukken relevant voor water, de wijze waarop deze doorwerken in regionale projecten en de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en middelen daarbij• Vormgeven van een watersysteembenadering (oppervlaktewater, grondwater en bodem), concreet bijvoorbeeld voor het veenweidegebied
Tactisch	<ul style="list-style-type: none">• Keuze van rollen en taken van de partijen en organisaties en hun vertegenwoordigers in de gebiedsontwikkeling• Bewerkstelligen van continuïteit en consistentie van de inbreng in gebiedsprocessen van begin tot eind (voor de eigen organisatie en anderen)
Operationeel	<ul style="list-style-type: none">• Waterbank• Communicatie intern en extern• Procesinstrumenten• Methodieken• Omgaan met onzekerheden• Borgen zonder toetsen• Competenties en vaardigheden om in gebiedsprocessen te acteren

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

Op basis van de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen. Aandachtspunt daarbij is dat de vraagstukken met betrekking tot water in ruimtelijke planvorming op inrichtingsniveau en op strategisch niveau wezenlijk verschillen, zoals onder de conclusies is verwoord. Voorliggende aanbevelingen hebben betrekking op de watertoets als proces en instrument **op het strategische niveau**.

Dit hoofdstuk besluit met een korte vooruitblik naar fase 3.

4.2 Aanbevelingen

1. Ook in strategische planvorming bestaat behoefte aan een legitimatie vanuit regelgeving of bestuurlijke afspraken over betrokkenheid van de waterbeheerders in planprocessen. De watertoets, zoals verankerd in het Bro en het NBW, wordt breed erkend in die functie. Wij bevelen aan in het omgevingsrecht te waarborgen dat in een dergelijke verankering voorzien blijft. In feite biedt de watertoets in deze zin een licht arrangement dat alle ruimte biedt voor proces- en projectgericht maatwerk, en dat als zodanig nog steeds functioneel is en behouden kan blijven. Dit geldt ook voor de ruimtelijk relevante plannen buiten de bestemmingsplannen en inpassingsplannen.
2. Water speelt een bijrol waar het gaat om locatiekeuze. Alleen bij hoge politieke urgentie, wanneer bijvoorbeeld de veiligheid in het geding is of ernstige wateroverlast kan optreden, blijkt water zwaar mee te wegen bij de locatiekeuze. Willen thema's als klimaatbestendigheid of waterkwaliteit meer bepalend zijn bij locatiekeuzen, dan zal een dergelijke urgentie moeten worden gecreëerd. Wij bevelen aan om in dat geval meer (zo nodig dwingend) beleid te formuleren.
3. Het verdient aanbeveling het geconstateerde vacuüm op het gebied van waterbeleid, waterbeheer en bijbehorende bevoegdheden in relatie tot klimaataspecten snel op te vullen. Partijen in gebiedsontwikkeling proberen nu naar eigen inzicht hun standpunt rondom klimaataspecten te bepalen en oplossingen te zoeken. Zonder onderliggende langetermijnvisie en duidelijke verdeling van taken en (ook financiële) verantwoordelijkheden is het onzeker of dit optimale langetermijnoplossingen zal opleveren.
4. Sturing in strategische processen blijkt vooral afhankelijk van een succesvolle deelname in deze processen. Uit de consultatie van het werkveld komt naar voren dat een grote behoefte bestaat om hierover van elkaar te leren. Wij bevelen aan in deze behoefte te voorzien door gebruik te maken van de vanuit de evaluatie gestarte lerende netwerken. Over de facilitering van deze netwerken in fase 3 van de evaluatie en daarna moet snel worden besloten.
5. Koppelen van watergerelateerde belangen en andere belangen krijgt vorm in gezamenlijke ontwerpprocessen. Doorontwikkeling van het instrumentarium om waterschappen en Rijkswaterstaat met andere stakeholders op een transparante wijze te laten rekenen en te tekenen aan het watersysteem ligt in de rede en draagt bij aan verbeterde samenhang tussen water en ruimte. Dergelijke ontwerpprocessen zijn ook van grote waarde voor het vinden van een antwoord op interventies.
6. In het verlengde van het toetsproces ligt de vraag voor hoe (water)beheersvraagstukken ten aanzien van de latere gebruiksfase kunnen meewegen in de ontwikkelfase. Het verdient aanbeveling te zoeken naar financieringsmodellen of contractvormen die dit stimuleren.
7. Synchronisatie van watergerelateerde opgaven en ruimtelijke opgaven komt het beste tot stand als er sprake is van een koppeling tussen belangen en doelstellingen. Het - al dan niet bewust - tot stand komen van vruchtbare koppelingen

(win-winsituaties) bepaalt sterk het verloop en de resultaten. Beleidsmatig en bestuurlijk moeten dergelijke koppelingen gefaciliteerd worden. Wij bevelen beleidsmakers en bestuurders aan zich op het totstandkomen van dergelijke koppelingen te richten.

8. Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders een heldere strategie ontwikkelen waarmee zij capaciteit en middelen kunnen toewijzen voor deelname aan verschillende typen planprocessen. De interne organisatie van waterbeheerders dient hiermee in overeenstemming te worden ingericht. Over vorm en inhoud van de strategie kunnen waterbeheerders veel van elkaar leren.
9. Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders een meer heldere visie ontwikkelen op hun inhoudelijke inbreng in gebiedsprocessen waarin hun strategische doelen zijn verbeeld en verwoord. Dit verschaft hun een betere uitgangspositie bij planprocessen zoals gemeentelijke structuurvisies. Gemeentelijke structuurvisies bieden waterbeheerders een goed podium om mee te denken over ruimtelijke keuzes. Over vorm en inhoud van de visie kunnen waterbeheerders veel van elkaar leren.
10. De evaluatie van de watertoets, het actieprogramma Water en Ruimte en het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering hebben een dusdanige overlap en onderlinge toegevoegde waarde dat verschillende onderdelen verder kunnen worden geïntegreerd in een volgende stap. In fase 3 van de evaluatie watertoets moet dit nader worden uitgewerkt.

4.3 Vooruitblik fase 3

Fase 3 van de evaluatie behelst een reflectie op de resultaten van de praktijkverkenning en het opstellen van een visie en actieprogramma voor het verbeteren van de toepassingspraktijk van de watertoets.

De eerste aanbeveling staat in die zin centraal, dat de watertoets als licht instrument breed gewaardeerd en benut wordt voor ruimtelijk relevante plannen op alle schaalniveaus. Als zodanig kan de watertoets dus in het Bro gehandhaafd blijven en kan bezien worden op welke wijze de bestuurlijke afspraak, die nu geldt voor de “overige ruimtelijk relevante plannen”, kan worden bestendigd. Hier ligt een taak voor wetgever en bestuur. Aandachtspunt hierbij is dat per 1 oktober 2010 de omgevingsvergunning is geïntroduceerd, waarvoor de verplichtingen uit het Bro niet gelden.

De tweede en derde aanbeveling kunnen in eerste instantie worden opgepakt binnen het Deltaprogramma. Op basis van de resultaten daarvan kunnen vervolgstappen worden overwogen, bijvoorbeeld in de vorm van het formuleren van beleid of het maken van bestuurlijke afspraken.

De overige aanbevelingen (vier tot en met tien) betreffen het functioneren van organisaties en professionals binnen planprocessen. Hier komen de leergemeenschappen in beeld en doet zich de vraag voor op welke wijze het Actieprogramma Water en Ruimte hier een rol kan vervullen. Afhankelijk van de leervragen bewegen deze leergemeenschappen zich op een van de drie volgende niveaus:

- Strategisch niveau - Hiermee doelen we op het landelijk beleidsniveau. Op dit niveau zijn beleidsmakers en bestuurders actief.
- Tactisch niveau = Hiermee doelen we op managementgerelateerde vraagstukken. Het gaat om de grote lijnen waarop een organisatie zich richt voor de inzet op het vlak van water en ruimte en hoe zij zich hiervoor equipeert.
- Operationeel niveau - Deze vragen hebben betrekking op het dagelijks werk met betrekking tot de inbreng van water in ruimtelijke projecten. Denk bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen, gebiedsontwikkelingen en aan structuurvisies. Op dit niveau zijn bestuurders, managers en medewerkers actief.

Colofon

De projectgroep Evaluatie watertoets voert de evaluatie uit voor de Landelijke Werkgroep Watertoets. De Landelijke Werkgroep Watertoets werkt in opdracht van het Bestuurlijk Koeloverleg (BKO). De Landelijke Werkgroep Watertoets heeft als onafhankelijk voorzitter Jelte Bosma, werkzaam bij Waterschap Zuiderzeeland. De leden zijn, naast Wim Zeeman van de Dienst Landelijk Gebied (namens het Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie), alle leden van de Projectgroep Evaluatie Watertoets.

De projectgroep Evaluatie Watertoets is in haar werkzaamheden ondersteund door een consortium van Grontmij Nederland B.V., Erasmus Universiteit Rotterdam en Nirov. Daarnaast is voor methodologische ondersteuning de hulp ingeroepen van een zestal experts die lid waren van een Reflectieteam.

Projectgroep Evaluatie watertoets

Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, projectleider
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water
Garnt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Cees Kamphuis	Interprovinciaal Overleg
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nienke Siekerman	Rijkswaterstaat Waterdienst
Jane Jagernath	Rijkswaterstaat Waterdienst

Projectkernteam Consortium

Frans Kwadijk	Grontmij Nederland BV, projectleider
Martijn Steenstra	Grontmij Nederland BV
Frans-Bauke van der Meer	Erasmus Universiteit Rotterdam
Arwin van Buuren	Erasmus Universiteit Rotterdam
Marjolein Stamsnijder	Nirov
Fleur Schilt	Nirov

Reflectieteam

Paul Kersten	WUR, Alterra
Marc Coenders	Netwerk Leerarchitectuur bv
Saskia Ligthart	Rijkswaterstaat Waterdienst
Corné Nijburg	CURNET Hoogwaardig Ruimtegebruik / Water Governance Centre
Wim Abels	Unie van Waterschappen
Maarten van der Vlist (vanaf juni 2011)	Rijkswaterstaat Waterdienst

Eindredactie:	LaVerbe en tekstbureau Kroes
Vormgeving:	LaVerbe
Coverfoto:	Tekstbureau Kroes

Den Haag, januari 2012



Rijksoverheid

 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

 Interprovinciaal Overleg

 VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

EVALUATIE WATERTOETS 2011
KOEPELNOTITIE

 Grontmij

 ERASMUS
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

 nirrov