Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Structuurvisie R.O. Noord-Brabant

NEDERLAND LEEFT MET WATER

Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Structuurvisie R.O. Noord-Brabant

Auteurs:
Frans-Bauke van der Meer (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Mark van Kruining (Grontmij)
Fiona Sinoo (Grontmij)

juli 2011

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

Inhoudsopgave

1 Inleiding **3**
- 1.1 Aanleiding 3
- 1.2 Doel en werkwijze 3
- 1.3 Leeswijzer 3

2 Het plan **3**
- 2.1 Opgave 3
- 2.2 Wateraspecten 3
- 2.3 Chronologie 3

3 Actoren en interacties **3**
- 3.1 Actoren 3
- 3.2 Actorbeschrijvingen 3
- 3.2.1 Shareholders 3
- 3.2.2 Stakeholders 3
- 3.3 Organisatie rond het project 3

4 Procesreconstructie **3**
- 4.1 Inleiding 3
- 4.2 Initiatieffase 3
- 4.3 Planvormingsfase – voorontwerp 3
- 4.4 Planvormingsfase – ontwerp en vaststelling 3

5 Wateraspecten samengevat en verklaard **3**
- 5.1 Inleiding 3
- 5.2 Opgave en resultaat 3
- 5.3 Watertoets eerder een plek in het planproces 3
- 5.4 Belang van de watertoets 3
- 5.5 Meerwaarde waterschappen 3
- 5.6 Ontwikkelingsgerichte benadering leidt tot vage uitspraken 3
- 5.7 Spanning landbouw en water 3

Bronnen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Nationaal Waterplan geeft het Rijk aan de werking van de watertoets, conform de afspraak in het NBW-actueel, te willen evalueren. Het Rijk wil daarmee de kennis over de meest effectieve werking van de watertoets vergroten. In 2010 is bekeken welke hoofdvragen deze evaluatie zou moeten beantwoorden. Uit deze voorstudie kwam naar voren dat de watertoets vooral op inrichtingsniveau veel wordt toegepast. Over de toepassing op een meer strategisch niveau, waarbij onder andere locatiekeuzen worden gemaakt, is minder bekend.

In 2011 wordt daarom, in de tweede fase van de evaluatie, bekeken hoe water in ruimtelijke plannen op strategisch niveau wordt meegenomen en welke rol de watertoets daarbij speelt. Er zijn daartoe, als eerste stap, dertien casestudies uitgevoerd naar plannen op dit niveau. De structuurvisie Noord-Brabant is één van deze dertien cases. In deze rapportage zijn de bevindingen uit de casestudie Structuurvisie Noord-Brabant weergegeven.

1.2 Doel en werkwijze

Het doel van de casestudies is meervoudig. De casestudies zijn erop gericht inzichten te genereren over de wijze waarop in de praktijk met wateraspecten wordt omgegaan en welke haken en ogen daaraan zitten. Oogmerk daarvan is, om hierop met bij de casus betrokkenen te reflecteren en hiervan te leren. Daarnaast vormen de casestudies de basis voor een regionale en landsbrede analyse van de rol van water in strategische ruimtelijke projecten. Ook de daaraan gerelateerde handelingen en interacties, en de betekenis van wettelijke en institutionele condities die daarbij een rol spelen komen aan bod.

Deze casusrapportage is in een aantal stappen tot stand gekomen. Eerst is een dossierstudie uitgevoerd waarin op basis van de beschikbare documenten een eerste beeld van het project is gevormd. Vervolgens zijn zeven interviews uitgevoerd met verschillende betrokkenen. In de interviews zijn het verloop van het planproces en de resultaten daarvan vanuit het gezichtspunt van de verschillende actoren in beeld gebracht. In een derde stap hebben de onderzoekers vervolgens op basis van de dossierstudie en de interviews het planproces gereconstrueerd, met name in relatie tot wateraspecten. Daarbij zijn dwarsverbanden gelegd en zijn mogelijke verklaringen gegeven voor het verloop van het planproces.

Een eerdere versie van deze rapportage vormde de basis voor een reflectieworkshop met de betrokken actoren. In de workshop werd om te beginnen nagegaan in hoeverre de rapportage voor betrokkenen herkenbaar en verhelderend is. Vervolgens werd het verloop van het beschreven proces gezamenlijk geanalyseerd en kwam de vraag aan de orde wat hiervan, met het oog op de toekomst, kan worden geleerd en tot welke verdere onderzoeks- en leervragen de analyse aanleiding geeft. Correcties en aanvullingen die in de workshop naar voren kwamen, zijn in de tekst verwerkt.

De resultaten van de dertien cases vormen de basis voor een meta-analyse. In deze analyse wordt bekeken welke rode lijnen door alle cases heenlopen, die als input kunnen dienen voor zowel regionale leertrajecten als voor de landelijke beleidsdiscussie over de toepassing van de watertoets.

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage worden in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van de structuurvisie Noord-Brabant beschreven en de wateraspecten die daarbij aan de orde zijn geïnventariseerd. Ook wordt globaal een beeld van de organisatie en de chronologie van het planproces gegeven. In hoofdstuk 3 worden de bij de totstandkoming van het plan betrokken actoren beschreven en hun (initiële) insteek en belangen in kaart gebracht. Ook worden de relaties tussen de actoren verbeeld. Hoofdstuk 4 geeft een analyse van de dynamica van het proces waarin het streekplan tot stand is gekomen. Daarbij ligt het accent op wateraspecten. In hoofdstuk 5 worden op dit laatste punt voorlopige conclusies getrokken en wordt specifiek aandacht besteed aan de rol van de watertoets in het planproces.

In voorliggende rapportage wordt de interpretatie van dit proces, en de wijze waarop water daarin aan de orde komt, door het evaluatieteam van Grontmij en Erasmus Universiteit weergegeven.

2. Het plan

2.1 Opgave

In de Structuurvisie RO geeft de provincie aan hoe zij omgaat met de ruimtelijke opgave voor de periode tot 2025, met een doorkijk naar 2040. Ontwikkelingen als klimaatverandering, economische specialisatie, achteruitgang van biodiversiteit en een afnemende bevolkingsgroei vragen om een herijking van het ruimtelijke beleid. Ook water speelt een belangrijke rol in het ruimtelijk beleid, wat ook in het Provinciaal Waterplan is vastgelegd.
De Structuurvisie RO bouwt voort op het Streekplan 2002, dat in 2008 beleidsneutraal is vervangen door de interim Structuurvisie Noord-Brabant. De provincie heeft in de structuurvisie aangegeven wat zij als belangrijkste doelen en ambities m.b.t. tot RO heeft. Daarbij heeft zij ervoor gekozen om zaken die recent in een ander kader waren geregeld niet opnieuw ter discussie te stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor zaken die in het Provinciaal Waterplan waren geregeld en voor de Groene Hoofdstructuur (GHS). Nieuwe beleidselementen in de Structuurvisie RO komen voort uit door Provinciale Staten geformuleerde wensen, betreffende onder meer mogelijkheden voor deregulering, een zonering van het gehele buitengebied en een studie naar klimaatbestendigheid. Dat laatste heeft ertoe geleid dat het beek- en kreekherstelplan, dat in het kader van het reconstructieproces eerder gestalte had gekregen, werd ingebed in ruimere groen-blauwe beschermingszones

2.2 Wateraspecten

In de Structuurvisie RO speelt water een rol. De provincie heeft in haar provinciale waterplan aangegeven wat zij belangrijk vindt met betrekking tot water. Het Provinciaal Waterplan heeft ook de status van structuurvisie. De uitgangspunten uit dit plan zijn overgenomen in de Structuurvisie RO. Daarnaast hebben de waterschappen de visie op water in het plan naast hun eigen visie gelegd (voor zover waterschappen een langetermijnvisie hebben voor hun hele beheersgebied). Over de punten waarop de provincie en het waterschap van mening verschilden is overleg geweest. Op het gebied van water zijn de volgende aspecten als provinciaal belang benoemd:
- een robuust en veerkrachtig water- en natuursysteem;
- waterveiligheid (‘een betere waterveiligheid door preventie’);
- koppeling van waterberging en droogtebestrijding.

Vanuit de Noord-Brabantse Waterschapsbond is aangegeven dat de volgende aspecten een belangrijke opgave vormen voor de Structuurvisie RO:
- bescherming van ecologische verbindingszones;
- ruimte langs beken en kreken voor beek- en kreekherstel;
- watersysteemherstel (onder andere via ruimtelijke reserveringen voor waterberging en verdrogingsaanpak van de natte natuurparels).

De Noord-Brabantse Waterschapsbond heeft laten weten dat met deze criteria een ‘robuust en veekrachtig water- en natuursysteem’ tot stand zou komen.

2.3 Chronologie

In tabel 1 is een chronologisch overzicht van de belangrijkste stappen in het planvormingsproces opgenomen.

Tabel 1. Chronologisch overzicht planvorming Structuurvisie RO Noord-Brabant

Vaststelling interim structuurvisie	Juli 2008
Startnotitie structuurvisie	December 2008
Voorontwerp Structuurvisie RO ter inspraak	Najaar 2009
Noord-Brabantse Waterschapsbond geeft Watertoetsadvies	Oktober 2009
Plan MER	November 2009
Provinciaal Waterplan in werking	December 2009
Ontwerp Structuurvisie RO ter inzage	Mei 2010
Structuurvisie RO Noord-Brabant vastgesteld door PS	1 oktober 2010
Structuurvisie RO Noord-Brabant in werking	1 januari 2011

3 Actoren en interacties

3.1 Actoren

Hier worden de belangrijkste actoren rond de Structuurvisie RO weergegeven en gekarakteriseerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen shareholders en stakeholders. Shareholders hebben een direct belang bij de uitvoering van het plan en zetten daartoe financiële en/of instrumentele middelen in. Stakeholders hebben een direct of indirect belang bij uitvoering van het plan en voelen zich sterk betrokken bij, of geraakt door het plan en wensen hierop invloed uit te oefenen.

Shareholders	*Stakeholders*
• Provincie Noord-Brabant	• Gemeenten • Diverse maatschappelijke organisaties, o.a Brabantse Milieufederatie. • Grondeigenaren Noord-Brabantse Waterschapsbond (koepel van waterschappen Brabantse Delta, Waterschap de Dommel, Waterschap Aa en Maas en voor een heel klein deel Rivierenland)

3.2 Actorbeschrijvingen

3.2.1 Shareholders

Provincie Noord-Brabant

Wie: De provincie Noord-Brabant is de regionale algemene overheid in het gebied en is de besluitvormende partij van het plan.

Organisatie: Het beleid van de provincie wordt vastgesteld door Provinciale Staten (PS) en uitgevoerd door Gedeputeerde Staten (GS). Nieuwe plannen en besluiten, zoals het geval is bij de Structuurvisie RO, worden door PS vastgesteld. PS kunnen in het kader van de structuurvisie zaken van provinciaal belang verklaren en daarmee besluitvorming over zaken van ruimtelijke ordening naar zich toe trekken. De provincie heeft een adviescommissie, de Provinciale Omgevings Commissie (POC). Deze komt regelmatig bijeen en adviseert de Gedeputeerde Staten van Brabant.

Belang en strategie: De provincie wil inzichtelijk maken wat haar ruimtelijke beleid is voor de komende jaren en wil dat zo veel mogelijk in gezamenlijkheid met gebiedspartijen formuleren en vervolgens ook uitvoeren. Met dat doel organiseert de provincie overleggen in de regio. Dit doet de provincie op periodieke basis en is niet specifiek aan de Structuurvisie RO gebonden.

Waterschappen

Wie: De provincie Noord-Brabant kent vier waterschappen, waarvan er drie vrijwel volledig binnen het grondgebied van de provincie zijn gelegen, terwijl het 4e waterschap, Waterschap Rivierenland, slechts voor een klein gedeelte binnen het grondgebied van de provincie Noord-Brabant ligt. Deze waterschappen beheren al het oppervlaktewater en een deel van het grondwater in de provincie Noord-Brabant en hebben daarmee belang bij een goede afstemming met de provincie.

Organisatie: De Brabantse waterschappen hebben een gemeenschappelijk bestuurlijk orgaan, in de vorm van de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Hierin worden belangrijke zaken afgestemd. De watertoets m.b.t. de structuurvisie is uitgevoerd door de Waterschapsbond in het kader van de planMER.

Belang en strategie: De waterschapsbond was intensief betrokken bij het opstellen van het Provinciaal Waterplan. Belang van de waterschappen was dat de bescherming van waterbelangen voldoende terugkwam in de Structuurvisie RO. Door de waterschapsbond is een gezamenlijk standpunt geformuleerd en is bij de provincie op het voorontwerp en het ontwerp van de Structuurvisie RO gereageerd. Daarnaast hebben de waterschappen voor gebiedsspecifieke zaken een afzonderlijke reactie gegeven op de Structuurvisie RO.

3.2.2 Stakeholders

Gemeenten
Wie: De Structuurvisie RO beslaat de ruimtelijke inrichting van alle gemeenten in de provincie.
In bijzondere mate is dat het geval wanneer ook binnen gemeentegrenzen grote ruimtelijke ontwikkelingen spelen.

Organisatie: De gemeenten binnen de provincie zijn verenigd in verschillende regio's. De gemeenten zijn zowel vanuit de regio's als afzonderlijk betrokken bij de Structuurvisie RO.

Belang en strategie: Belangrijke aspecten in de Structuurvisie RO voor gemeenten zijn: ruimte voor toeristische en agrarische activiteiten en voor nieuwe ontwikkelingen. Verder geeft de provincie aan dat de gemeenten geïnteresseerd zijn in het geld dat door de provincie in de gebiedsontwikkeling in hun gemeente wordt geïnvesteerd.

Maatschappelijke organisaties (Brabantse Milieufederatie)
Wie: In elke provincie is een milieufederatie actief, die zich inzet voor de bescherming van de natuur, het milieu en het landschap. In Brabant is dit de Brabantse Milieufederatie.

Organisatie: De Brabantse Milieufederatie overkoepelt circa 115 vrijwilligersgroepen op het gebied van natuur, milieu en landschap in Brabant. Met betrekking tot de Structuurvisie RO is een projectleider aangewezen die input vanuit de organisatie kreeg om op de (voorontwerp en ontwerp) Structuurvisie RO te reageren.

Belang en strategie: De Brabantse Milieufederatie werkt samen met overheden, met andere maatschappelijke groeperingen en met de achterbangroepen. Ook wat betreft de Structuurvisie RO is andere organisaties gevraagd om mee te denken.
Voor de Brabantse Milieufederatie is herstel van de watersystemen en bescherming van natuurwaarden van belang.

Grondeigenaren
Wie: Agrariërs en andere grondeigenaren hebben met de Structuurvisie RO te maken, omdat de visie van de provincie ook over hun grond gaat.

Organisatie: De boeren zijn vertegenwoordigd in het structuurvisieproces door de ZLTO. Andere grondeigenaren kunnen door de Milieufederatie of een andere organisatie vertegenwoordigd zijn, of leveren zelf input.

Belang en strategie: Grondeigenaren willen over het algemeen hun eigen activiteiten kunnen blijven uitvoeren

3.3 Organisatie rond het project

De Structuurvisie RO wordt getrokken door de provincie. In 2008 is een interim structuurvisie opgesteld. Dit is de omzetting van het ruimtelijk beleid van de provincie vanuit het streekplan 2002. In de interim structuurvisie zijn de provinciale ruimtelijke belangen, doelen en instrumenten weergegeven. De aanleiding van deze interim structuurvisie is de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008, waarin het Rijk, provincies en gemeenten worden verplicht voor het gehele grondgebied een structuurvisie op te stellen. Omdat de interim structuurvisie een beleidsneutrale omzetting was van eerdere plannen, heeft er geen watertoetsprocedure plaatsgevonden en waren de waterschappen niet betrokken.
Vervolgens is in december 2008 een startnotitie vastgesteld voor de Structuurvisie RO. Het overleg dat is gevoerd met verschillende partijen als input voor de startnotitie, heeft plaatsgevonden vanaf het opstellen van de interim structuurvisie tot aan vaststelling van de startnotitie in december 2008. Partijen die hierbij betrokken waren, zijn gemeenten, belangenorganisaties zoals natuur- en milieuorganisaties en ZLTO en burgers. De communicatie hierover heeft plaatsgevonden in regiobijeenkomsten, casusbesprekingen en reguliere overleggen (reconstructiecommissies). De waterschappen waren bij deze voorfase van de Structuurvisie RO betrokken. Veel wateraspecten waren echter eerder al in het Provinciaal Waterplan vastgelegd. Die aspecten stonden in deze fase niet opnieuw ter discussie. Het waterplan, dat ook de status van structuurvisie heeft, is getrokken door de afdeling Water van de provincie in intensieve samenwerking met de Noord-Brabantse waterschappen.

Vervolgens is de Structuurvisie RO Noord-Brabant opgesteld. Hiervoor is (evenals voor het eerdere Waterplan) een plan-MER opgesteld.
De Structuurvisie RO is door de afdeling Ruimtelijke Ordening van de provincie geschreven en getrokken. De waterschappen waren hier minder bij betrokken. Het beleid met ruimtelijke consequenties uit het Provinciaal Waterplan zijn overgenomen in de Structuurvisie RO. De projectleider bij de provincie van het Provinciaal Waterplan heeft de input geleverd voor het onderdeel water in de Structuurvisie RO.
Bij de Structuurvisie RO was een plan-MER verplicht. Deze is onder leiding van de provincie opgesteld. Hierin zijn onder andere aanbevelingen over meerlaagse veiligheid opgenomen, wat de waterschapsbond graag terug wilde zien in de Structuurvisie RO. Dit is echter niet opgenomen in de visie. In het kader van de plan-MER is een watertoets uitgevoerd door de Noord-Brabantse Waterschapsbond. Rijkswaterstaat is niet bij de watertoets betrokken.

4 Procesreconstructie

4.1 Inleiding

In het proces van totstandkoming van de Structuurvisie RO is een aantal fasen te onderscheiden:
- Initiatieffase;
- planvormingsfase – voorontwerp;
- planvormingsfase – ontwerp en vaststelling.

Bij de vaststelling van de interim structuurvisie stelde Provinciale Staten onder andere dat nieuw beleid meer ontwikkelingsgericht en minder gereguleerd moet zijn. Daarnaast moest in de Structuurvisie RO het landschapsbeleid sterker omschreven worden, terwijl de rol van de provincie bij verstedelijking juist kleiner moest worden. Hier zou de provincie als regisseur meer aan de zijlijn moeten staan en gemeenten meer een eigen rol moeten laten spelen. De Structuurvisie RO zou worden opgezet volgens een ontwikkelingsgerichte benadering, waarbij het aantal beleidscategorieën beperkt werd, evenals het aantal regio's, waarvan het aantal terug zou gaan terug naar 4. Inhoudelijk werden veel lijnen vanuit eerdere plannen en beleid doorgetrokken.

In het kader van de reconstructie is in 2005 een bestuursovereenkomst gesloten tussen alle overheden in Brabant. Hierin zijn regionale zoneringen, hydrologische beschermingszones voor natte natuur en voor beekherstel afgesproken. In het structuurvisietraject wordt hierop voortgebouwd maar worden ook wijzigingen, onder meer in de zoneringen, aangebracht.

4.2 Initiatieffase

Voor het Streekplan 2002 zijn indertijd een jaar lang uitgebreid interviews gehouden; dit is niet overgedaan in het proces rond de Structuurvisie RO. Wel zijn er in de verschillende fases uitgebreide regionale raadplegingen geweest. De doorwerking daarvan in de planvorming lijkt echter beperkt tot de terreinen waarop in de structuurvisie nieuw beleid wordt geformuleerd.

Voorafgaand aan het opstellen van de Structuurvisie RO is een startnotitie structuurvisie opgesteld. Hierin zijn de beleidslijnen uitgezet en heeft overleg plaatsgevonden met belangengroepen, gemeenten en burgers. De overleggen vormden de input voor de beleidsstukken en bestonden uit:
- atelierdagen;
- ambtelijke klankbordgroepen;
- workshops/regionale bijeenkomsten;
- reconstructieoverleggen.

Bij de atelierdagen waren allerlei actoren aanwezig, zowel overheden, als belangengroepen en andere deskundigen, zoals adviesbureaus. In de ambtelijke klankbordgroepen werd afgestemd met gemeenten en regio's. De workshops werden door de provincie georganiseerd, zodat betrokkenen informatie kunnen verkrijgen over wat er speelt op ruimtelijk gebied binnen de provincie en zich een mening kunnen vormen over de ruimtelijke opgaven. Deze regionale bijeenkomsten zijn steeds goed bezocht, door zo'n 220 tot 240 personen, waarbij ook veel burgers aanwezig waren.
De reconstructieoverleggen waren reguliere overleggen waar overheden, zoals provincie, gemeenten en regio's in zaten, maar ook belangengroepen als de Brabantse Milieufederatie. Het werd als prettig ervaren dat de maatschappelijke partijen mee konden denken en beslissen over ruimtelijk beleid. Deze reconstructieoverleggen zijn, voordat werd gestart met het opstellen van de Structuurvisie RO, afgeschaft. Nu worden in regionale overleggen van overheden onderling keuzes gemaakt, zonder inbreng van belangengroepen. Op inspraakavonden kunnen maatschappelijke organisaties hun stem laten horen

Er is tijdens de bijeenkomsten veel discussie geweest over hoe de regio's georganiseerd moeten worden. Daarnaast is er discussie geweest over begrenzingen van de Ecologische Hoofdstructuur in de Verordening Ruimte. Vijftien kleine natuurgebieden speelden geen rol in het ecologisch netwerk en zijn daarom niet meer als provinciaal belang opgenomen. Daarnaast is er een verschuiving van aandacht: kleinschalige agrarische gebieden met cultureel waardevolle structuren (houtwallen en esgronden) zijn ondergeschikt gemaakt aan het economische belang van de landbouw. Soorten worden niet meer expliciet beschermd door in de Structuurvisie RO aangewezen gebieden.
Vanuit natuur- en milieukringen werden opmerkingen geplaatst bij het bereiken van de doelstelling 'herstel van watersysteem'. Om verdroging van de Peel tegen te gaan wordt het waterpeil in het gebied opgehoogd. Toch wordt het direct daarnaast gelegen boerenperceel sterk gedraineerd, waardoor het gebied als geheel minder robuust zou worden. De Brabantse Milieufederatie heeft hiertegen bezwaar. Zij heeft de perceptie dat bij de realisatie van het de Structuurvisie RO de landbouwbelangen van grote invloed zijn.

De waterschappen vinden dat ze onvoldoende bij de initiatieffase betrokken zijn geweest. De provincie is echter van mening dat in de Structuurvisie RO het eerder in overleg met het waterschap opgestelde Waterplan is meegenomen. Daarom was inbreng van het waterschap in deze fase vergelijkbaar met die van andere betrokkenen.

Het beleid in de Structuurvisie RO wijkt af van dat in het streekplan, in die zin dat in de Structuurvisie RO sprake is van een nieuwe sturingsfilosofie en op een aantal punten (zonering, klimaatbestendigheid) van nieuw beleid. In de structuurvisie worden de provinciale ruimtelijke belangen verwoord.
In de startnotitie is geformuleerd welke opgaven van belang zijn, ook op het gebeid van water, voor de Structuurvisie RO. Voor de wateropgaven wordt hiervoor teruggegrepen op het Provinciaal Waterplan.

4.3 Planvormingsfase – voorontwerp

Het voorontwerp van de Structuurvisie RO werd opgesteld door de provincie met als basis de startnotitie. Dit voorontwerp werd in augustus 2009 aan verschillende partijen voorgelegd, waaronder de Waterschapsbond. De provincie heeft toen bepaalde partijen (gemeenten, waterschappen en de belangenorganisaties die betrokken zijn in de Provinciale Omgevingscommissie) de mogelijkheid geboden om een inbreng te leveren voor het voorontwerp van de Structuurvisie RO.
Het Waterschap Brabantse Delta was echter van mening dat de waterschappen te laat zijn betrokken, namelijk toen de plannen al klaar lagen. Hier bestaat overigens wel een verschil tussen de waterschappen. Waterschap de Dommel gaf namelijk aan tevreden te zijn met het moment en de wijze waarop het is betrokken. Volgens de provincie zijn de waterschappen via de Waterschapsbond op vergelijkbare wijze betrokken als andere actoren. Reden daarvoor is dat in de visie van de provincie 'water' voldoende in het Waterplan is geborgd en dat extra vooroverleg met waterschappen dus niet nodig was. Als er in dit stadium een formele watertoets had moeten plaatsvinden, zouden er in feite ook een natuurtoets en een cultuurtoets moeten worden verplicht.
Volgens sommige respondenten speelde in de opstelling van het Waterschap Brabantse Delta mogelijk mee dat het geen duidelijke langetermijnvisie heeft, waardoor vermeende procedurele tekortkomingen veel aandacht zouden krijgen.

De Waterschapsbond heeft een reactie ingediend op het voorontwerp van de Structuurvisie RO, wat zij beschouwt als advies op het voorontwerp van de Structuurvisie RO. In dit advies werd aangedrongen op het opnemen van reserveringsgebieden voor waterberging. De opgave van de waterbergingsgebieden bestaat uit twee elementen, namelijk 1) harde waterbergingsgebieden die al zeker zijn en t/m 2015 worden gerealiseerd en 2) reserveringsgebieden die nog niet zeker zijn, maar die de waterschappen willen reserveren voor toekomstige waterberging. Ondanks dat dit tweede element niet 'hard' is, geeft de Noord-Brabantse Waterschapsbond aan dat dit op aandringen van de bond in de Structuurvisie RO is opgenomen: de reserveringsgebieden zijn aangewezen in de visie. De reden van de, aanvankelijke, terughoudendheid van de provincie zou de grote ruimtelijke impact zijn die de aanwijzing heeft, omdat andere mogelijke functies in deze gebieden hiermee worden beperkt. Dat deze opgave wel is opgenomen in de Structuurvisie RO betekent volgens de waterschappen een belangrijk positief effect op de waterkwaliteit. Er wordt namelijk zo veel mogelijk voorkomen dat andere functies (zoals omzetting van grasland naar akkerbouw) in de reserveringsgebieden plaatsvinden, waardoor de waterkwaliteit niet wordt verslechterd als gevolg van bestrijdingsmiddelen en bemesting etc. Door de provincie wordt deze voorstelling van zaken echter bestreden. Men zou helemaal niet terughoudend zijn geweest m.b.t. reserveringsgebieden: die zijn al in de reconstructieplannen neergelegd. Bovendien heeft het opnemen van reserveringsgebieden in de structuurvisie geen directe gevolgen voor de waterkwaliteit.
Een ander positief punt dat de Waterschapsbond en de Brabantse Milieufederatie noemen, is de beschermingszone van het beken- en krekenherstel die in de visie is opgenomen. De provincie geeft aan dat de betreffende groen-blauwe beschermingszones een uitvloeisel zijn van de klimaatbestendigheidsstudie die in het kader van de ontwikkeling van de structuurvisie heeft plaatsgevonden. Langs de beken en kreken is een zone van 25 meter opgenomen ten behoeve van het herstel van deze natuurwaarden en als bescherming voor dit watersysteem. De zone is zowel in de Structuurvisie RO als in de Verordening Ruimte opgenomen. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen binnen deze zone pas plaats mogen vinden nadat de provincie hier goedkeuring aan heeft gegeven (dmv ontheffing van de verordening). Volgens de provincie is er overigens geen ontheffingsplicht. Door dit op te nemen in de Structuurvisie RO heeft de provincie dit in de ogen van de Waterschapsbond en de Milieufederatie aangemerkt als provinciaal belang, en door het op te nemen in de verordening worden gemeenten verplicht om het ruimtelijk beleid hierop aan te passen. De Waterschapsbond ervaart het als positief dat op deze manier een dubbele bescherming voor het beken- en krekensysteem wordt gehanteerd, namelijk door de provincie en door de waterschappen (bij de toetsing van bestemmingsplannen).

Bij het voorontwerp Structuurvisie RO is een plan-MER opgesteld waarbij een watertoets is uitgevoerd. In deze watertoets stonden opmerkingen over primaire en regionale waterkeringen en werd gepleit voor meer nadruk op de groenblauwe mantel.

4.4 Planvormingsfase – ontwerp en vaststelling

Nadat de reacties op het voorontwerp van de Structuurvisie RO zijn beantwoord, heeft de provincie de ontwerp Structuurvisie RO opgesteld. Deze heeft van 22 maart tot 10 mei 2010 ter inzage gelegen, waarbij iedereen zienswijzen kon indienen.

De Waterschapsbond heeft een zienswijze ingediend waarbij het in ieder geval erop heeft aangestuurd om de meerlaagse veiligheid, die in de plan-MER wordt aanbevolen, in de Structuurvisie RO op te nemen. Dit is echter niet gebeurd.
Na de ter inzagelegging is de Structuurvisie RO snel vastgesteld, op 1 oktober 2010. Na de publicatie is de visie op 1 januari 2011 in werking getreden.

5 Wateraspecten samengevat en verklaard

5.1 Inleiding

De centrale vraagstelling in deze evaluatie van de watertoets is: hoe wordt er met watergerelateerde vraagstukken en belangen omgegaan in (strategische) ruimtelijke planprocessen? In hoofdstuk 5 zijn daartoe de belangrijkste waarnemingen van het evaluatieteam met betrekking tot de wateraspecten in deze case samengevat. Ook zijn daarvoor, gezien vanuit de procesbenadering, verklaringen gezocht.

In § 5.2 komen opgave en resultaat aan de orde. Wat was of waren de initiële opgave(n) bij de start van het proces? Welk (tussen)resultaat is in het voorjaar van 2011 bereikt? In het doorlopen proces van initiële opgave(n) naar resultaat zijn vervolgens de belangrijke elementen of fasen benoemd, waarvan de wateraspecten in de daaropvolgende paragrafen nader zijn uitgediept. Daarbij zijn verschillende verklarende factoren te onderscheiden, die hier als volgt zijn ingedeeld:

- Ontwikkelingen in opgaven en speelveld;
- De opstelling van actoren en hun interacties daarbij;
- De maatschappelijke context en de 'spelregels' gedurende het proces.

5.2 Opgave en resultaat

Opgave

Het doel van de provincie was het opstellen van een structuurvisie, waarbij de sturingsfilosofie werd gewijzigd ten opzichte van het Streekplan 2002. Deregulering en ontwikkelingsbenadering waren daarbij belangrijk uitgangspunten. Daarnaast zijn onder meer op het vlak van zonering nieuwe keuzes gemaakt en zijn beleidswijzigingen op grond van een klimaatbestendigheidsstudie doorgevoerd.

Resultaat voorjaar 2011

De Structuurvisie RO is vastgesteld en in werking getreden. Op grond van de klimaatstudie zijn rondom beken en kreken groen-blauwe zones ingesteld.

Waarnemingen

- De provincie achtte een formele watertoets niet nodig, omdat de meeste wateraspecten in feite al in het eerder opgestelde Waterplan waren geregeld. Wel was er ruimte voor inbreng vanuit de waterschappen. Vanuit de waterschapshoek wordt echter aangegeven dat men eerder en intensiever bij het opstellen van de structuurvisie betrokken had willen zijn, al is er op dit punt verschil tussen de waterschappen. Ook hadden waterschappen zaken die elders waren afgesproken in de structuurvisie opgenomen willen zien. In het totstandkomingproces is, ondanks de lagenbenadering, water voor veel betrokkenen een van de aspecten naast andere zoals landbouw, natuur en cultuurhistorie;
- De keuze voor een ontwikkelingsgerichte benadering leidt in de ogen van sommige stakeholders (natuur- en milieuorganisaties) tot vage en weinig richtinggevende uitspraken;
- Er is sprake van een zekere spanning tussen landbouw en water.

5.3 Watertoets eerder een plek in het planproces

Wanneer een waterschap vroeg wordt betrokken in het planproces, krijgt het de mogelijkheid om mee te denken over de opgave en op welke manier deze wordt ingevuld. Door een waterschap laat in het proces met een volwaardig plan te confronteren, gaat die mogelijkheid verloren. Het blijkt echter lastig om een waterschap al vroeg in het proces te betrekken, zoals in bijvoorbeeld een strategisch, niet-concreet plan, als een structuurvisie. Het risico bestaat dan dat het advies te abstract is om te vertalen in de visie. Bovendien blijkt het van belang dat een waterschap een langetermijnvisie heeft op het beheersgebied. Zonder deze visie is het moeilijk om mee te denken over een structuurvisie. Daarnaast kan een langetermijnvisie de rol van de watertoets verkleinen, omdat door deze visie het beleid van het waterschap niet volledig hoeft te worden afgestemd, maar al aanwezig is.

5.4 Belang van de watertoets

De verschillende partijen zijn het eens over de toegevoegde waarde die met een watertoets wordt behaald. Alleen is de provincie niet geheel overtuigd van het belang van een watertoets bij de Structuurvisie RO (in het licht van het Waterplan dat in overleg met de Waterschapsbond tot stand is gekomen). Naast water, moet in de ogen van de provincie bij de structuurvisie gelijkwaardige aandacht bestaan voor natuur, archeologie, cultuurhistorie, et cetera. Het wateraspect is hierin niet belangrijker. Bij een bestemmingsplan wordt de watertoets wel als belangrijk ervaren.

5.5 Meerwaarde waterschappen

Een Structuurvisie RO wordt door de provincie opgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kennis en kunde op het gebied van verschillende sectoren binnen de provincie. Voor het wateraspect wordt aansluiting gezocht met de waterafdeling binnen de provincie. De waterafdeling heeft nauwe contacten met de waterschappen. Vooruitlopend op de Structuurvisie RO is een provinciaal waterplan opgesteld waarbij veel overleg en afstemming heeft plaatsgevonden met de waterschappen. Om die reden zijn de opstellers van de Structuurvisie RO van mening dat afstemming voldoende heeft plaatsgevonden. De waterschappen voelen zich echter op 'de tweede rij' geplaatst, omdat eerst wordt gecommuniceerd met de waterafdeling binnen de provincie, terwijl zij zelf pas kunnen reageren in het formele traject. Wellicht is dit soms meer een gevoel dan dat echt kan worden geconstateerd dat het wateraspect inhoudelijk onvoldoende aan bod komt, maar er kan worden geconcludeerd dat afstemming met waterschappen van belang blijft, ook om de samenwerking tussen de twee partijen te optimaliseren.

5.6 Ontwikkelingsgerichte benadering leidt tot vage uitspraken

De provincie heeft bij de Structuurvisie RO ingestoken op ontwikkelingsgericht beleid, waarbij de provincie alleen beleid maakt als het gaat om provinciale belangen. Onderwerpen die in het vroegere streekplan wel aan de orde kwamen en waar provinciaal beleid over werd gevoerd, komen in de Structuurvisie RO niet meer terug. Een voorbeeld hiervan is de Groene Hoofdstructuur (GHS). In het streekplan werd de GHS aangewezen en werd hiermee op provinciaal niveau beschermd. In de structuurvisie komt dit niet meer expliciet terug, wat volgens natuur- en milieuorganisaties leidt tot minder duidelijke uitspraken over bijvoorbeeld het wel of niet toelaten van functies. Voor natuur- en milieuorganisaties is dit lastig omdat deze organisaties juist erg gericht zijn op behoud en bescherming van bestaande waarden.

5.7 Spanning landbouw en water

In het buitengebied bestaan verschillende functies, zoals water, natuur en landbouw. In de ruimtelijke ordening, en dus ook in de Structuurvisie RO, moeten keuzes worden gemaakt over welke functie op welke plek voorrang krijgt. Dit is vaak een afweging tussen de economische functie (landbouw) of de ecologische functie (water, natuur), die niet altijd goed samengaan. In de Structuurvisie RO wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het thema verdroging, een belangrijk beleidsmatig thema. Tegelijkertijd worden peilen laag gehouden om aan de landbouwfunctie tegemoet te komen. Een balans vinden is moeilijk.

Colofon

De projectgroep Evaluatie watertoets voert de evaluatie uit voor de Landelijke Werkgroep Watertoets. De Landelijke Werkgroep Watertoets werkt in opdracht van het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO), de opvolger van het Nationaal Wateroverleg (NWO).
De projectgroep Evaluatie Watertoets is in haar werkzaamheden ondersteund door een consortium van Grontmij Nederland B.V., Erasmus Universiteit Rotterdam en Nirov.

Projectgroep Evaluatie watertoets

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

Landelijke Werkgroep Watertoets

Jelte Bosma	Waterschap Zuiderzeeland, voorzitter
Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, secretaris
Cees Kamphuis	Interprovinciaal Overleg
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Nienke Siekerman	Rijkswaterstaat Waterdienst
Wim Zeeman	Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie, Dienst Landelijk Gebied
Garmt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte en Water
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte en Water
Jane Jagernath	Rijkswaterstaat Waterdienst

Projectkernteam Consortium

Frans Kwadijk	Grontmij Nederland B.V., projectleider
Frans-Bauke van der Meer	Erasmus Universiteit Rotterdam
Martijn Steenstra	Grontmij Nederland B.V.
Marjolein Stamsnijder	Nirov

Eindredactie:	Renata van Gelderen (Tekstbureau Kroes)
Vormgeving:	Annemiek Stoel (Blun Grafisch ontwerpen en Webdesign)
Coverfoto:	Tekstbureau Kroes

Den Haag, november 2011

Bronnen

Interviews

Mevr. E. Vos	provincie Noord-Brabant
Mevr. D. van Zwieten-Seip	provincie Noord-Brabant
Dhr. C. Ceelaert	waterschap de Dommel
Dhr. E. Arens	waterschap Brabantse Delta
Dhr. J. Van der Stappen	Brabantse Milieufederatie
Dhr. M. Braat	gemeente Moerdijk
Mevr. P. van Campen	Brabantse Milieufederatie

Geraadpleegde literatuur:

Provincie Noord-Brabant, 2009. PlanMER Structuurvisie Ruimtelijke Ordening Noord-Brabant.
Provincie Noord-Brabant, 2010. Provinciaal Waterplan Noord-Brabant 2010 – 2015.
Provincie Noord-Brabant, 2008. Startnotitie Structuurvisie RO Noord-Brabant.
Provincie Noord-Brabant, 2011. Structuurvisie Ruimtelijke Ordening Provincie Noord-Brabant.
Brabantse Milieufederatie e.a., 2009. Zienswijze voorontwerp Structuurvisie RO (kenmerk OV 03.43-375-js, 21 oktober 2009).
Provincie Noord-Brabant, 2010. Nota van inspraak Structuurvisie Ruimtelijke Ordening Noord-Brabant.