



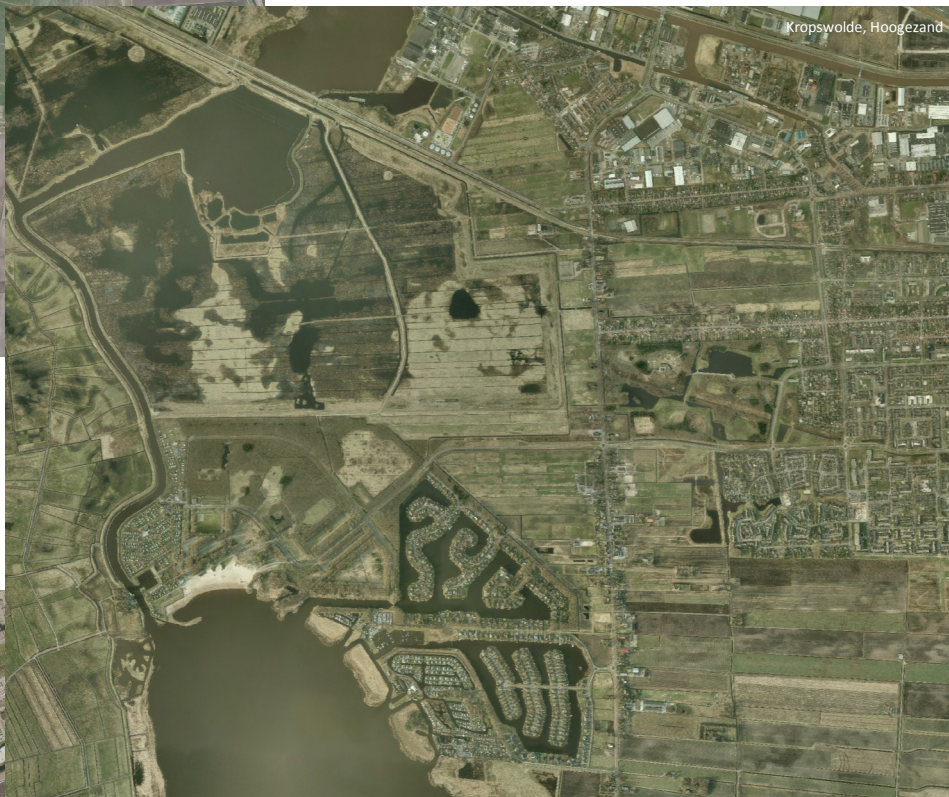
Onder begeleiding van:

Prof. dr. J. Woltjer,
Rijksuniversiteit Groningen

Gerard Sterk,
Waterschap Hunze & Aa's



Masterthesis
Juni 2012



De invloed vanuit waterbeheer op de ruimtelijke ordening

*Instrumenten voor een grotere invloed van
water in de ruimtelijke ordening*

Erik ten Veen, s1548484
Master Planologie



Scriptie ter afsluiting van de Master Planologie

Herziene versie, juni 2012

Rijksuniversiteit Groningen

Eerste beoordelaar en begeleider: prof. dr. J. Woltjer

Tweede beoordelaar: ..

Opdrachtgever: Waterschap Hunze en Aa's

Begeleider: Gerard Sterk



Erik ten Veen, studentnummer 1548484

Voorwoord

In oktober 2009 ben ik in dienst getreden bij Waterschap Hunze en Aa's voor een afstudeerstage. Vanuit de organisatie zijn destijds diverse onderwerpen aangedragen die nader onderzoek behoeven. De behoefte aan meer 'sturing' vanuit het waterbeheer op de ruimtelijke ordening sloot het best aan bij mijn studierichting en leek mij bijzonder interessant. Vanuit de planologie de wereld van het waterbeheer in 'duiken' was niet de meest voor de hand liggende keuze, meer daardoor des te uitdagender.

Een nog grotere uitdaging vormde de mogelijkheid om na de stage van zes maanden bij het waterschap te blijven als trainee beleidsmedewerker planvorming, vanaf april 2010. Dit vormde enerzijds een bedreiging, die zich uitte in de onweerstaanbare verleiding om met deze baan al te beginnen tijdens het schrijven van de scriptie, maar anderzijds een grote kans. In het dagelijks werk kreeg (en krijg) ik namelijk de kans veel ervaring op te doen die heel goed aansluit bij de in deze scriptie onderzochte materie.

Daarom wil ik in dit voorwoord diegenen binnen het Waterschap Hunze en Aa's bedanken die mij deze kans hebben geboden. Gerard Sterk, voor zijn begeleiding bij de scriptie; Jelmer Kooistra, voor de genoemde kans en het herhaaldelijk herinneren aan de scriptie. Boy de Vries, Robert Boonstra, Emiel Galetzka, Wilfried Heijnen en Marie-Louise Meijer voor de interviews en bijbehorende discussie en alle andere collega's die mij, zowel gevraagd als ongevraagd, steunden bij en herinnerden aan dit onderzoek. Vanuit de RuG ben ik begeleid door dhr. Woltjer, die ik hartelijk wil bedanken voor de begeleiding, het herhaaldelijk geduldig wachten en het telkens geven van goed advies, waarmee ik weer een stapje verder kwam.

Ik wil tenslotte mijn vrouw Zdena en mijn goede vriend en studiegenoot Maarten Akkerman bedanken voor hun steun en geduld en hun kritische reflectie op mijn scriptie.

Guile ten Veen

Veendam/Hoogezand, juli 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
H1 Inleiding	7
1.1 <i>Probleemstelling</i>	7
1.2 <i>Doelstelling</i>	8
1.2.1 Het doel van dit onderzoek	8
1.2.2 Achtergrond bij dit doel; de institutionele context	8
1.2.3 Vraagstelling	10
1.4 <i>Methodologie en leeswijzer</i>	11
H2 Instrumenten uit de internationale literatuur	13
2.1 <i>Inleiding</i>	13
2.2 <i>Regulatief</i>	13
2.2.1 Regelgeving.....	13
2.2.2 Vergunningen	14
2.3 <i>Financieel</i>	15
2.4 <i>Communicatie</i>	16
2.4.1 Andere beleidsterreinen beïnvloeden.....	16
2.4.2 Maatschappelijk beïnvloeden	17
2.5 <i>Privatisering</i>	17
2.5.1 Uitbesteden van taken	17
2.5.2 Beheerscontracten.....	18
2.6 <i>Projectontwikkeling</i>	18
2.6.1 Strategisch ontwikkelingen sturen	18
2.6.2 Actief ontwikkelen	18
2.7 Overzichtstabel instrumenten	19
H3 Empirie: beleid, wetten, regelgeving	21
3.1 <i>Inleiding</i>	21
3.2 <i>Taken, bevoegdheden, beleid en regels</i>	21
3.2.1 Europese Unie	21
3.2.2 Rijk.....	22
3.2.3 Provincie	22
3.2.4 Waterschap.....	22
3.2.5 Gemeente	23
3.2.6 Afstemming.....	23
3.2.7 Samenwerking.....	23
3.3 <i>De belangrijkste wetten en beleidsdocumenten uitgewerkt</i>	24
3.3.1 Waterwet.....	24
3.3.2 (Nieuwe) Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening (Wro / Bro)	25

3.3.3	Nota ruimte	25
3.3.4	Nationaal waterplan 2009 – 2015	25
3.4	<i>Instrumenten</i>	26
3.4.1	De watertoets	26
3.4.2	De watervergunning	27
3.5	<i>Samenvattend</i>	27
3.6	<i>Overzichtstabel beleid en regelgeving - reflectie op instrumenten</i>	30
H4	Empirie: De dagelijkse praktijk	32
4.1	<i>Inleiding</i>	32
4.2	<i>Opbouw interviews</i>	32
4.3	<i>Het probleem en mogelijke oplossingen</i>	33
4.3.1	Probleemanalyse	33
4.3.2	Initiatieven, instrumenten voor oplossingen voor het probleem	34
4.3.3	Aanvullende ideeën van de geïnterviewden die bijdragen aan oplossing	34
4.3.4	Randvoorwaarden bij de uitvoering van ideeën	35
4.3.5	Conclusie interviews medewerkers over het probleem en mogelijke oplossingen	35
4.4	<i>Uitwerking toepasbaarheid instrumenten</i>	36
4.4.1	Regulatief / vergunningen	36
4.4.2	Financieel	36
4.4.3	Communicatie	36
4.4.4	Privatiseren	37
4.4.5	Projectontwikkeling	37
4.5	<i>Overzichtstabel uitwerking interviews - reflectie op instrumenten</i>	38
H5	Synthese: analyse, conclusies en aanbevelingen	40
5.1	<i>Inleiding</i>	40
5.2	<i>Analyse instrumenten</i>	40
5.2.1	Regulatief: regelgeving en vergunningen	40
5.2.2	Financieel	42
5.2.3	Communicatie: andere beleidsterreinen of de maatschappij beïnvloeden	45
5.2.4	Privatisering: uitbesteden van taken en beheerscontracten	47
5.2.5	Projectontwikkeling: strategisch ontwikkelingen sturen en actief ontwikkelen	48
5.3	<i>Conclusie</i>	50
5.4	<i>Reflectie en aanbevelingen</i>	52
Bronvermelding	.....	55
Bijlagen	.....	59
<i>Inleiding interviews medewerkers</i>	.....	60
<i>Checklist interviews medewerkers</i>	.....	61
<i>Resultaten interviews over instrumenten</i>	.....	62
<i>Resultaten interviews eigen ideeën</i>	.....	68

Samenvatting

In het Beheerplan 2010 t/m 2015 van Waterschap Hunze en Aa's staat het subdoel *We voorkomen ruimtelijke keuzen met onevenredige gevolgen voor de waterhuishouding*. Daaruit volgt de actie *Vaststellen beleidsnotitie met als doel het watersysteem mede sturend te laten zijn bij ruimtelijke ordening (ook in relatie tot de gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening)*. Het doel van dit onderzoek is om erachter te komen of er in de internationale wetenschappelijke literatuur instrumenten zijn in het spanningsveld tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer, die toepasbaar zijn in de Nederlandse praktijk.

Vanuit de internationale literatuur is vanuit uiteenlopende benaderingen een selectie gemaakt van instrumenten die in de Nederlandse context gebruikt zouden kunnen worden om als waterbeheerder meer invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke ordening:

- *Regulatief: door een systeembenadering bij de vormgeving van regelgeving kunnen doelen voor water en ruimte op integrale wijze nagestreefd worden.*
- *Vergunningen: door de diverse voordelen van vergunningen in vergelijking met generieke regels (zoals de flexibiliteit en specifieke benadering per geval) kan de ruimtelijke ordening beïnvloed worden door aanvullende voorwaarden te stellen bij de verlening van de vergunning.*
- *Financieel: door een gedifferentieerde belastingheffing kan er worden gestuurd in ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening. Externalities (nadelige externe effecten) kunnen op die wijze op diverse schaalniveaus belast worden; toepassing hiervan kan met waterbeheer bijvoorbeeld verbonden worden door de berekening van watersysteemheffing per m² verhard oppervlak op een perceel.*
- *Andere beleidsterreinen beïnvloeden: door de beperkte ruimte wordt er gezocht naar een combinatie van ruimtelijke functies. Water kan in een functiecombinatie vaak helpen bij het bereiken van doelen. De uitdaging in de toepassing van dit instrument is om de juiste combinaties te signaleren en ervoor te zorgen dat er, samen met actoren op andere beleidsterreinen, gezamenlijk doelen kunnen worden nagestreefd.*
- *Maatschappelijk beïnvloeden: dit instrument kan op diverse manieren geïnterpreteerd worden. Voorbeelden hiervan zijn een interactieve besluitvorming en een actieve communicatie richting de maatschappij om een bepaald imago uit te stralen. Via het bewustzijn en de democratische doorwerking daarvan kan uiteindelijk, indirect, invloed worden bereikt in de ruimtelijke ordening.*
- *Uitbesteden van taken: door bepaalde delen van het waterbeheer kan er invloed worden bereikt op de ruimtelijke ordening, doordat waterbeheer een integraal onderdeel wordt van de afwegingen over ruimtegebruik.*
- *Beheerscontracten: door marktpartijen of particulieren verantwoordelijkheden te geven op het gebied van waterbeheer op hun eigen grondgebied, worden zij gestimuleerd bewuster met deze ruimte om te gaan.*
- *Strategisch ontwikkelingen sturen: door het aangaan en onderhouden van contacten met de juiste marktpartijen die betrokken zijn bij projectontwikkeling kan de waterbeheerder in een vroeg stadium proberen ontwikkelingen in een richting te sturen die voor het waterbeheer gunstig is.*
- *Actief ontwikkelen: door gebruik te maken van het eigen onroerend goed, kan de waterbeheerder proberen bepaalde ontwikkelingen in een gebied te stimuleren.*

Deze instrumenten zijn voor een deel goed herkenbaar in de huidige Nederlandse context van wetten en regelgeving. Zo is het klassieke instrument van regelgeving nog altijd de basis

voor veel beleid van de diverse overheden. In meer strategische documenten, zoals structuurvisies, is *de beïnvloeding van andere beleidsterreinen* duidelijker herkenbaar. Dit komt ook terug in concreet gebruikte instrumenten als de watertoets. In watervergunningen en de bijbehorende Keur (*regulatief*) wordt in de huidige praktijk reeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid om *aanvullende voorwaarden* te stellen.

Opvallend is dat sommige instrumenten maar in zeer beperkte mate, of geheel niet, herkenbaar zijn in Nederlandse beleidsstukken en regelgeving. De mogelijkheden om meer invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke ordening door het *afsluiten van contracten*, de *privatisering van taken*, het *actief stimuleren* of zelfs *initiëren van ruimtelijke ontwikkelingen*, evenals *het financiële instrument* is maar in beperkte mate terug te vinden in de bestaande praktijk.

In interviews met medewerkers van een waterschap die in de dagelijkse praktijk werkzaam zijn binnen het raakvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening is het probleem verder geanalyseerd. Verder is de toepasbaarheid van de hiervoor genoemde instrumenten besproken en is gevraagd naar eigen ideeën die zij hadden die bij zouden kunnen dragen aan een grotere invloed van het watersysteem op de ruimtelijke ordening.

Ook in de dagelijkse praktijk van een waterschap blijkt het hiervoor genoemde probleem, zoals het is omschreven in het beheerplan, voor te komen. Het watersysteem wordt in de afwegingen in de ruimtelijke ordening onvoldoende meegenomen. Hierbij wordt aangegeven dat een goede, zowel externe als interne, communicatie en de bijbehorende informatiestromen van groot belang zijn. Hiervoor zijn in het verleden diverse instrumenten ontwikkeld, zoals een digitaal loket voor de watertoets. Op dit moment wordt met name gewerkt aan de uniformering van de beoordeling van bestemmingsplannen in het kader van het watertoetsproces. Deze acties moeten ervoor zorgen dat de afstemming zo optimaal mogelijk plaats kan vinden.

Uit de analyse van de toepasbaarheid van de diverse geselecteerde instrumenten, op basis van de literatuurstudie en de interviews, kwam naar voren dat er met name kansen liggen in de *beïnvloeding van andere beleidsterreinen*. Hier zou meer op moeten worden ingezet en eigenlijk wordt dit als een randvoorwaarde gezien om het veronderstelde probleem te verkleinen. Met name op het strategische niveau, zoals in Provinciale Omgevingsplannen, zouden watersystemen en bijvoorbeeld ontwikkelingen als de gevolgen van klimaatontwikkeling en bodemdaling, een grotere rol moeten krijgen. Naast de signalering dat er voldoende capaciteit aanwezig zou moeten zijn, is ook opgemerkt dat het beschikbare personeel over de juiste vaardigheden moet beschikken om hier een goede invulling aan te geven. Verder leeft in de praktijk de opvatting dat *blauwe diensten* een kansrijk instrument kunnen vormen, zowel voor de creatieve invulling van opgaven, als voor een kleinschalige beïnvloeding op de ruimtelijke ordening en inrichting.

Andere onderzochte instrumenten lijken om diverse redenen minder kansrijk in de huidige Nederlandse context. Zo druisen de ideeën van meer regelgeving of tariefdifferentiatie als financieel instrument in tegen de huidige trend van deregulering en versimpeling van regelgeving. De privatiserings- en projectontwikkelingsinstrumenten blijken in de praktijk te weinig bij te dragen aan een daadwerkelijke vergroting van de invloed van het watersysteem op de ruimtelijke ordening om echt kansrijk te zijn.

H1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Water en ruimte zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (Woltjer & Al, 2007) en in de afgelopen decennia zijn er al veel artikelen en boeken verschenen over het spanningsveld hiertussen (e.g. Hidding & Van der Vlist, 2003; Veraart & Kabat, 2005; Wiering & Immink, 2006). Dit geeft aan dat het spanningsveld voortdurend in beweging is. Waterbeheerders worden telkens voor nieuwe of grotere opgaven gesteld door de veranderende context. Goede voorbeelden hiervan zijn de Europese afspraken over waterkwaliteit in de Kaderrichtlijn Water en de gevolgen van klimaatverandering. Klimaatverandering heeft gevolgen voor veel verschillende aspecten van waterbeheer; naast de gevolgen voor de waterkwaliteit zijn er (grote) effecten op het gebied van waterkwantiteit en de daarmee nauw samenhangende waterveiligheid te verwachten (e.g. WB21: Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). De opgaven die ontstaan vanuit zulke ontwikkelingen leggen vrijwel altijd een claim op de schaarse ruimte. De manier waarop aan de ruimtelijke ordening invulling wordt gegeven heeft dan ook een grote invloed op deze opgaven. Hiermee worden waterbeheeropgaven ook opgaven voor de ruimtelijke ordening.

Carter (2007) concludeert dat ruimtelijke ordening de potentie heeft om grote invloed te hebben op (de opgaven voor) waterbeheer, maar dat hier om verschillende redenen onvoldoende gebruik van wordt gemaakt. Water is namelijk maar één van de vele aspecten die samenkomen in de arena van de ruimtelijke ordening en al deze aspecten vragen om een deel van de steeds schaarser wordende ruimte. Dit vereist nieuwe inzichten en werkwijzen van waterbeheerders. Deze veranderende benadering wordt in een breder verband ook wel aangeduid als de verschuiving van 'government' naar 'governance' (Page & Kaika, 2003). Ook in de Nederlandse context is er een verandering zichtbaar van een regulatief-technische benadering van waterbeheer naar een meer strategische benadering (Woltjer & Al, 2007; Wiering & Immink, 2006). Needham (2007) geeft aan dat dit tot uitdrukking komt in een verschuiving van het 'bedwingen van water' naar het scheppen van ruimte hiervoor.

Het grootste deel van de watertaken valt in Nederland onder de zorg van de waterschappen. Om de opgaven voor de komende jaren vast te leggen, stellen waterschappen beheerplannen op. In veel beheerplannen is duidelijk herkenbaar dat waterschappen vinden *dat water niet genoeg invloed heeft binnen de ruimtelijke ordening* (zie ter illustratie figuur 1).

Hierin kan een tweedeling worden gemaakt in enerzijds plannen van (met name) gemeenten en anderzijds opgaven die waterschappen hebben. In het eerste geval is het van belang dat er bij ruimtelijke ontwikkelingen voldoende rekening wordt gehouden met de waterhuishoudkundige situatie ter plaatse. Bij de invloed van ruimtelijke ordening op opgaven van waterschappen kan worden gedacht aan beperkingen die er liggen of ontstaan vanuit bestemmingsplannen of ruimtelijke ontwikkelingen voor opgaven. Hierin komt de hierboven genoemde claim voor ruimte terug.

Meesturen in ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Er is meer ruimte nodig voor het waterbeheer; ook op andere terreinen, zoals recreatie, wonen en landbouw speelt water een centrale rol. We zijn daarom betrokken bij stadsontwikkeling, herinrichting van het landelijk gebied en andere watergebonden projecten. Waar nodig zijn we niet alleen partner in gebiedsprocessen, maar nemen we ook het initiatief.

Water en ruimtelijke ordening

Bij het uitvoeren van zijn taken maakt het waterschap gebruik van de fysieke leefomgeving. Het beheert de watersystemen zo dat het gebruik van de ruimte wordt ondersteund, nadat in de ruimtelijke ordening keuzes voor dit gebruik zijn gemaakt. Het waterschap versterkt de positie van water als medeordenend principe door zijn inbreng in ruimtelijke planvorming te versterken.

de opgaven die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Om deze doelen te bereiken gaat Rijnland zich actief en effectief bewegen in de ruimtelijke ordening en de grondmarkten. Dat is een uitdaging, want Rijnland moet beter het 'spel' van de ruimtelijke ordening leren spelen.

Figuur 1: fragmenten over ruimtelijke ordening uit de beheerplannen 2010 – 2015 van respectievelijk de waterschappen Reest en Wieden (2009), Noorderzijlvest (2009) en het Hoogheemraadschap van Rijnland (2009).

1.2 Doelstelling

In deze doelstelling wordt eerst, op basis van de probleemstelling, geschetst welk doel dit onderzoek heeft (paragraaf 1.2.1). Vervolgens wordt in paragraaf 1.2.2 beknopt ingegaan op de achtergronden die van belang zijn bij de wijze waarop aan het doel kan worden bijgedragen. Vervolgens worden in paragraaf 1.2.3 de onderzoeksvragen weergegeven. De antwoorden op deze vragen vormen uiteindelijk de basis van de conclusie die in hoofdstuk 5 zal worden getrokken. In paragraaf 1.3 wordt de methodiek beschreven die zal worden gebruikt om de genoemde antwoorden op de vragen te vinden.

1.2.1 Het doel van dit onderzoek

Vanuit de internationale theorie en praktijk zijn diverse instrumenten voortgekomen die zouden moeten bijdragen aan de oplossing of verkleining van het veronderstelde probleem. De doelstelling is het bieden van nieuwe inzichten voor waterschappen in een aantal potentieel kansrijke instrumenten, die soms in andere landen al succesvol zijn toegepast.

De directe aanleiding van dit onderzoek komt uit het Beheerplan 2010 t/m 2015 van het waterschap Hunze en Aa's (2010a, p.15). Uit het subdoel "*We voorkomen ruimtelijke keuzen met onevenredige gevolgen voor de waterhuishouding*" komt de actie "*Vaststellen beleidsnotitie met als doel het watersysteem mede sturend te laten zijn bij ruimtelijke ordening (ook in relatie tot de gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening)*" voort.

1.2.2 Achtergrond bij dit doel; de institutionele context

De grote rol van wateraspecten in de ruimtelijke ordening wordt steeds meer onderkend. Na de eerste aanzet in de vorm van een steeds uitgebreidere wetgeving voor de diverse aspecten van water, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewater (kwaliteit) van 1969 en de Wet op de Waterhuishouding (watersysteem en kwantiteit) van 1989 kwam de nadruk steeds meer te liggen op een integrale benadering van water in het perspectief van watersystemen. Met name vanuit het waterkwaliteitsperspectief werd de behoefte aan functietoekenning van zowel land als water van groot belang geacht en hiermee kwamen er steeds meer raakvlakken met de ruimtelijke ordening (Hidding, 1997, p.119).

Vanaf het jaar 2000 zijn er twee belangrijke ontwikkelingen geweest die van grote invloed zijn op zowel het Nederlandse waterbeheer als de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot waterkwaliteit is dit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die het waterbeheer aan stroomgebieden koppelt. Vanuit de KRW zijn er bepaalde ecologische (kwaliteits-) doelstellingen geformuleerd die in bepaalde peiljaren behaald moeten zijn. Om deze doelstellingen te halen zullen er op grote schaal (her-)inrichtingsmaatregelen moeten plaatsvinden, die invloed zullen hebben op de ruimtelijke ordening.

Vanuit de waterkwantiteit hebben met name de conclusies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) grote invloed gehad op de manier waarop er over water gedacht wordt. De diverse autonome ontwikkelingen, zoals de gevolgen van klimaatverandering en de in Nederland op grote schaal voorkomende bodemdaling, dwingen tot een andere benadering van watersystemen. De focus verschuift van het bedwingen van watersystemen naar het scheppen van ruimte hiervoor (Needham, 2007, p.94). Dit impliceert een grote impact op de aanwezige en schaarse ruimte in Nederland en daarmee op de ruimtelijke ordening.

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat er vanuit de ruimtelijke ordening steeds meer rekening zou moeten worden gehouden met de uiteenlopende aspecten van water. In aanvulling op het bestaande beleid, zoals weergegeven in paragraaf 3.3 en de bijbehorende instrumenten (paragraaf 3.4) wordt voortdurend gezocht naar methoden om vanuit de waterbeheerstaken invloed te krijgen op de ruimtelijke ordening. Het beleid en de instrumenten in deze beleidsarena vormen volgens (Hidding & Van der Vlist, 2003, p.104) immers slechts een deel van de spelregels. In de metafoor van het spel wordt gesteld dat het een betrekkelijk nieuw spel is, waarbij de uitkomst nauw samenhangt met “de kwaliteit van de spelers en het enthousiasme waarmee zij het spel spelen”.

De manieren waarop deze invloed wordt nagestreefd zijn uiteenlopend. In de Nederlandse context is bijvoorbeeld de Waterkansenkaart ontwikkeld, die kan worden gebruikt als basis voor overleg tussen de verschillende spelers (Voogd, 2004, p. 162). Een ander, meer actueel voorbeeld is de vanuit de Unie van Waterschappen gevormde Commissie Water en Ruimte, die als opdracht kreeg een actieprogramma vorm te geven dat “waterschappen en hun partners [helpt] ervoor te zorgen dat water vanzelfsprekend onderdeel is van ruimtelijke ontwikkelingen” (Actieprogramma Water en Ruimte, 2011).

In dit onderzoek zal worden ingegaan op de diverse denkrichtingen waarin zowel in Nederland als internationaal wordt gezocht naar manieren om de rol van water in de ruimtelijke ordening te vergroten. Er zijn in de literatuur weliswaar veel instrumenten te vinden om het gestelde doel te bereiken, maar deze zijn lang niet allemaal herkenbaar in de Nederlandse praktijk en deels zijn ze ook nog onbekend. Vanuit de literatuur, maar ook vanuit suggesties vanuit de Europese Unie zijn veel instrumenten te halen, waarbij de vraag moet worden gesteld hoe deze in de Nederlandse context toegepast zouden kunnen worden. Deze context, die bestaat uit bijvoorbeeld beleid en gewoontes uit de praktijk van ruimtelijke ordening en water, is van groot belang voor de manier waarop nieuwe instrumenten zouden kunnen worden gebruikt voor het bereiken van het gestelde doel. Hier wordt in de opbouw van dit onderzoek rekening mee gehouden.

1.2.3 Vraagstelling

Om bovenstaande reden is er een splitsing gemaakt in drie onderdelen, die gezamenlijk tot een synthese moeten leiden. De werkwijze binnen de verschillende onderdelen is terug te vinden onder de methodologie in paragraaf 1.3. Voor het overzicht zijn de vragen onderstaand uitgewerkt per onderdeel.

- *Hoofdstuk 2 (theorie): Welke instrumenten zijn er voor de relatie tussen waterschappen en actoren die over de ruimtelijke ordening beslissen en wat zeggen deze over de gewenste 'sturing'?*
- *Hoofdstuk 3 (empirie van wetten, regels en beleid): Welke interactie tussen waterschappen en actoren die over de ruimtelijke ordening beslissen is er 'op papier' vastgelegd en hoe krijgt deze interactie in de praktijk vorm?*
 - Wie zijn de actoren?
 - Wat zijn hun taken?
 - Waar 'kruisen' deze taken elkaar?
 - Hoe liggen de (machts-)verhoudingen tussen de actoren?
 - Welke (verplichte) interactie tussen de actoren is er en in welke vorm?
 - Zijn in de relevante beleidsstukken, wetten en regels aspecten uit de beschreven instrumenten in hoofdstuk 2 herkenbaar?
- *Hoofdstuk 4 (empirie van de dagelijkse praktijk): Hoe krijgt de interactie tussen waterschappen en actoren die over de ruimtelijke ordening beslissen in de praktijk vorm?*
 - Wie zijn de actoren?
 - Hoe voeren zij hun taken uit?
 - Hoe verloopt de interactie tussen de actoren?
 - Wanneer betreft men elkaar bij planvorming en hoe?
 - Welke houding (passief, reactief, proactief) hebben de actoren?
 - Welke argumenten worden gebruikt om rekening te houden met elkaars taken?
 - Biedt de huidige wet- en regelgeving hiervoor voldoende argumenten?
 - Hoe belangrijk is de informele interactie tussen RO-waterschap?
 - Welke internationaal gebruikte of beschreven instrumenten zijn er bekend?
 - Wordt hier in de praktijk gebruik van gemaakt?
 - Welke instrumenten zouden in de Nederlandse praktijk toegepast kunnen worden?

- Welke randvoorwaarden moeten voor deze toepassing gecreëerd worden?
- *Hoofdstuk 5 (synthese) Welke instrumenten kan een waterschap gebruiken om actoren die beslissen over de ruimtelijke ordening meer rekening te laten houden met het halen van de beleidsdoelen van het waterschap?*
 - Welke (elementen van de verschillende) instrumenten uit hoofdstuk 2 kunnen van waarde zijn in de praktijk?
 - Hoe kunnen deze elementen in de praktijk toegepast worden?
 - Wat zijn de randvoorwaarden voor eventuele implementatie?
 - Wat is de praktische haalbaarheid hiervan?
 - Zijn hiervoor aanpassingen nodig in wet- & regelgeving?

1.4 Methodologie en leeswijzer

In het op (theoretische) literatuur gebaseerde hoofdstuk 2 is een analyse gemaakt van verschillende benaderingen van waterbeheer in de (inter-)nationale literatuur. De instrumenten die hierbij horen zijn gezocht in literatuur over de interactie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Het resultaat hiervan bestaat uit een theoretisch kader, dat een overzicht geeft van verschillende beschrijvingen van instrumenten die kunnen worden toegepast in de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Er is gezocht naar instrumenten vanuit uiteenlopende benaderingen; de meer klassieke benadering vanuit regels en vergunningen, financiële instrumenten, instrumenten die vooral communicatiedoelen hebben, mogelijkheden van privatisering en een actieve ontwikkelende rol van waterbeheerders. Vanuit elk van deze benaderingen is gezocht naar artikelen en boeken in internationale literatuur. Hiervoor is gebruik gemaakt van artikelen in bekende wetenschappelijke tijdschriften en vervolgens is vanuit de bronvermeldingen bij die artikelen verder gezocht naar andere stukken over het instrument. Gebruikte steekwoorden zijn hierbij (integrated) water management, storm water management, water policy, land use policy, land use planning, cooperation. Voor verdere verdieping in de gevonden instrumenten is ook gebruik gemaakt van de *snowballing method*.

In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de rollen van de belangrijkste actoren in de besluitvorming over water en ruimtelijke ordening in de Nederlandse context. Deze zijn uitvoerig uitgewerkt in beschrijvende literatuur over de Nederlandse ruimtelijke ordening en waterbeheer, zoals Ruimte en Water (Hidding en Van der Vlist, 2003) en Planning voor stad en land (Hidding, 1997). Verder kan vanuit de diverse beleidsnotities en handreikingen van bijvoorbeeld de Helpdesk Water worden afgeleid welk beleid het meest relevant is in deze arena. Het betreft voornamelijk de wetten en het rijksbeleid voor water en ruimte en de bijbehorende instrumenten. Het resultaat van hoofdstuk 3 is een overzicht van relevante wet- & regelgeving en bestaande instrumenten, met daarbij een weergave van de interactie tussen waterschappen en de ruimtelijke ordening in de huidige situatie. Hierbij wordt een reflectie gegeven van de in deze praktijk herkenbare elementen vanuit de instrumenten uit hoofdstuk 2.

Vervolgens is in hoofdstuk 4 de doorwerking van de regelgeving in de empirie bestudeerd met behulp van interviews, waarmee een beeld is gevormd van de huidige mogelijkheden voor beïnvloeding van ruimtelijke planvorming vanuit een waterschap. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat er enerzijds de vraag vanuit de ruimtelijke ordening naar aanpassingen in waterbeheer bestaat en anderzijds de vraag vanuit het waterbeheer om ingrepen in de ruimtelijke ordening voor het uitoefenen van haar taak. De informatie is ingewonnen door interviews te houden onder medewerkers van Waterschap Hunze en Aa's . Hierin is gevraagd naar de ervaringen uit de praktijk en naar de kennis van de internationaal beschreven instrumenten uit hoofdstuk 2. Vanuit de aangegeven knelpunten in de invloed op de ruimtelijke ordening is gevraagd naar de rol die de genoemde instrumenten hierbij zouden kunnen spelen.

Vanuit de instrumenten in hoofdstuk 2 en de empirie in de hoofdstukken 3 en 4 is vervolgens een beeld geschetst van respectievelijk de internationale instrumenten voor de interactie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening en de formele en informele huidige Nederlandse praktijk. Aan de hand hiervan wordt in hoofdstuk 5 geconcludeerd welke instrumenten kunnen bijdragen in de Nederlandse praktijk en wat er nodig zou zijn voor implementatie hiervan. Er wordt aangegeven welk effect de instrumenten zouden kunnen hebben op de gewenste 'sturing' in de ruimtelijke ordening.

H2 Instrumenten uit de internationale literatuur

2.1 Inleiding

Ondanks de steeds verder convergerende regelgeving, met name door de invloed van de Europese Unie (bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water; EC, 2000) bestaan er zelfs binnen de EU sterke verschillen tussen landen op het gebied van waterbeheer (Dirksen, 2002). Aan de basis van de uiteindelijke praktijk ligt de manier waarop water benaderd wordt. Deze benaderingen komen voort uit enerzijds de specifieke problemen in een land die op het gebied van water spelen en anderzijds vanuit de institutionele context. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van een aantal sterk uiteenlopende benaderingen, waarvan sommige reeds op verschillende locaties in de praktijk toegepast worden. Er zal kort worden ingegaan op de mate waarin de benaderingen invloed vanuit een waterbeheerder op de ruimtelijke ordening mogelijk maken. De beschreven instrumenten (regulatief, vergunningen, financieel, communicatie, privatisering en projectontwikkeling) worden op pagina 17 overzichtelijk gemaakt in een tabel.

2.2 Regulatief

2.2.1 Regelgeving

De grondslag van elke vorm van beleid bestaat uit regels die bekrachtigd zijn bij besluit van een bestuurlijke macht. De huidige regelgeving omtrent waterbeheer in Nederland wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk 3; hier zal worden volstaan met een korte benoeming van de meest relevante geldende regelgeving om aan te geven hoe waterbeheer wordt benaderd in de huidige situatie. Decennia lang was er in Nederland een breed spectrum aan waterwetgeving; elke wet ging in op een specifiek beleidsterrein. Eind 2009 zijn deze wetten gebundeld in één Waterwet (Ministerie V&W, 2008).

Volgens Mitchell (2004) is er een intuïtieve neiging om het geheel van ruimtelijke ordening en waterbeheer te bezien vanuit een systeembenadering, vanwege de grote hoeveelheid variabelen en de onderlinge relaties. Zo hebben veel ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening invloed op water en andersom ook. Binnen het gedachtegoed van de systeembenadering is integraal waterbeheer ontwikkeld. Integraal waterbeheer is een proces dat gecoördineerde ontwikkeling en beheer van water en ruimte stimuleert (GWP, 2000, p.22), waarmee op een evenwichtige manier zo groot mogelijke welvaart en welzijn bereikt kunnen worden, zonder daarbij de duurzaamheid van vitale ecosystemen aan te tasten.

Een belangrijke stimulans voor deze manier van denken is de Europese Kaderrichtlijn Water. De gevolgen hiervan overstijgen het taakveld van het oorspronkelijke waterbeheer en hebben grote invloed op de ruimtelijke ordening (White & Howe, 2003). De doorvertaling van de diverse doelstellingen naar maatregelenpakketten voor de diverse stroomgebieden zorgt voor nieuwe vraagstukken, omdat stroomgebieden niet per se een verband hebben met staatkundige grenzen. Daarmee wordt direct geraakt aan ruimtelijke ordening op diverse schaal- abstractieniveaus, zoals dat van Rijk, provincies en gemeenten in Nederland.

Een ander voorbeeld van de opkomst van integraal waterbeheer is de Nederlandse Waterwet. Met de inwerkingtreding hiervan is een stap gezet in de richting van integraal

waterbeheer in Nederland. De Waterwet vormt, samen met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het hierin verankerde watertoetsproces (UvW, 2008), de basis van de regelgeving in het spanningsveld tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De vigerende Nederlandse wetgeving zal verder worden beschreven in hoofdstuk 3. Deze recente ontwikkelingen in regelgeving geven duidelijk aan dat er voortdurend gezocht wordt naar een betere balans tussen regelgeving en een veranderende institutionele context. In het bovenstaande wordt de regelgeving aangepast aan de gewijzigde wensen vanuit de maatschappij en andere beleidsterreinen, maar andersom hebben regels ook een directe invloed op die maatschappij en andere beleidsterreinen. Door deze wisselwerking zal regelgeving altijd aan verandering onderhevig zijn en deze verandering biedt mogelijkheden om de ruimtelijke ordening te laten beïnvloeden door een waterschap.

2.2.2 Vergunningen

Waar regels voornamelijk generiek zijn, bieden vergunningen de mogelijkheid om specifieke situaties te beoordelen. Dit heeft als voornaamste voordelen dat er meer flexibiliteit in beleid kan worden aangebracht en dat er in vergunningen aanvullende voorwaarden kunnen worden opgenomen. De flexibiliteit blijkt uit de *case by case* behandeling; per geval worden de wenselijkheid en mogelijkheden van hetgeen waarvoor de vergunning wordt aangevraagd beoordeeld. Hierin wordt allereerst getoetst of de aanvraag voldoet aan de vigerende regelgeving en vervolgens kunnen er aanvullende voorwaarden worden gesteld. Hierin zit een belangrijk sterk punt van het principe van vergunningverlening, dat bijvoorbeeld wordt benut in het vergunningenstelsel in het Verenigd Koninkrijk. Daar kan bij de verlening van een vergunning voor een privaat bouwwerk de verplichting worden opgenomen om aanvullende werken te verrichten ten gunste van het algemeen belang. De nadruk ligt daar niet op de keuze gebaseerd op een juridische grondslag, maar op het maken van de in dat specifieke geval juiste keuze (Sanyal, 2005).

De belangrijkste nadelen van een uitgebreid vergunningenstelsel liggen in de bureaucratie of onzekerheid die dit kan opleveren. Enerzijds leidt dit snel tot ongemakken voor de vergunningaanvrager, zoals een lange wachttijd waarin de uitkomst van de beoordeling onzeker is en de hoge leges. Anderzijds zorgt het stelsel voor een groot takenpakket voor de betreffende organisatie. Allereerst moet er capaciteit zijn om de vergunningen vakkundig door ambtenaren te beoordelen, of, zoals in het Verenigd Koninkrijk, door lokale volksvertegenwoordiging. De politieke afweging vergroot weer de onzekerheid van de aanvrager of de vergunning verleend wordt. Bovendien moet er worden toegezien op de naleving van de bepalingen uit vergunningen. Een goede inspectie en handhaving is alleen mogelijk met de bijbehorende personele capaciteit, die kosten met zich meebrengt.

Bij ambtelijke afhandeling is bovendien de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor vergunningverlening een punt om in beschouwing te nemen. Een verantwoordelijk bestuurder moet kunnen vertrouwen op zijn organisatie in de beoordeling van vergunningen. Het genoemde takenpakket en het vertrouwensvraagstuk kunnen er toe leiden dat voor de beoordeling regels of richtlijnen worden opgesteld en daarmee wordt de kracht van vergunningen (i.e. flexibiliteit door specifieke beoordeling) ondermijnd. Bovendien is het huidige rijksbeleid juist gericht op minder bureaucratie voor burgers en bedrijven (zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM, 2010). De mogelijkheden voor uitbreiding van de toepassing van vergunningverlening in het Nederlands waterbeheer worden uitgelicht in hoofdstuk 4.

2.3 Financieel

Een andere mogelijkheid om de belangen van waterbeheerstaken binnen de ruimtelijke ordening mee te laten wegen is een andere methode van financiële doorberekening van waterbeheerskosten op ingezetenen. Een mogelijkheid is om een systeem zo vorm te geven, dat per perceel een individueel tarief kan worden vastgesteld. Dit tarief kan worden bepaald naar rato van positieve of negatieve gevolgen van het perceel voor het uitvoeren van de waterbeheerstaken.

Een voorbeeld van zo'n berekening is de methode van Melissa Keeley (2007); zij splitst één hydrologisch probleem in een bepaald gebied in meerdere kleine problemen. Zo worden diffuse bronnen van *externalities* (nadelige externe effecten) opgedeeld in een netwerk van meerdere puntbronnen. Op deze manier wordt elk perceel als mogelijke bron van een *externality* beschouwd. Dit principe wordt aangeduid als *Individual Parcel Assessment* (IPA; individuele perceelsgewijze beoordeling) en kan als basis dienen voor methoden om waterbeheerskosten te verdelen. Zo kan een perceeleigenaar financieel beloond of bestraft worden naarmate hij zich meer of minder inspant om bij te dragen aan het gewenste watersysteem. Ook kan er een 'emissiehandel' opgezet worden tussen perceeleigenaren. De beoordeling van de verschillende percelen kan bovendien educatief ingezet worden; er kan inzicht worden geboden in de consequenties van bepaalde gebruiksfuncties van percelen.

Keeley (2007) pleit ervoor dat lokale autoriteiten in de Verenigde Staten IPA zouden moeten toepassen. Zij zouden hierbij het voorbeeld van verschillende Duitse steden kunnen volgen, die IPA reeds gebruiken. Zo wordt bijvoorbeeld in Bonn de hoogte van de bijdrage voor waterkwantiteitsbeheer bepaald aan de hand van het totale verharde oppervlak van een perceel dat afwatert op het rioolstelsel (Stadt Bonn, 2005).

Op deze manier ontstaat een situatie waarin met behulp van een financieel instrument veranderingen in de ruimtelijke ordening zo beïnvloed kunnen worden dat hierbij de gevolgen voor het watersysteem (onder-)bewust in ogenschouw genomen worden. Het grote nadeel van deze werkwijze is de ogenschijnlijk zeer bewerkelijke uitwerking ervan in de praktijk.

Bovendien moet er, bij het overwegen van deze methodiek om een invloed te hebben op de ruimtelijke ordening, niet uit het oog verloren worden wat de doelen zijn. Het beïnvloeden is immers iets anders dan het vergaren van inkomsten. Bressers en Huitema (1999) betogen dat de belangrijkste bezwaren die in de jaren '70 al zijn aangegeven tegen deze manier van economische sturing op beleidsdoelen (feitelijk is dit subsidiëring) nog steeds een rol spelen. Deze bezwaren betreffen met name het geloof in de mogelijkheid om beleidsvorming te kunnen modelleren naar het idee dat er één actor is die rationeel doelgericht opereert. Het economische aspect is namelijk veelal slechts één van de vele in een afweging, ook in de invulling van de ruimtelijke ordening. Daarom zouden economische instrumenten, deel moeten zijn van een bredere benadering, met aanvullende instrumenten voor de beïnvloeding van de omgeving vanuit waterbeheer.

2.4 Communicatie

2.4.1 Andere beleidsterreinen beïnvloeden

White & Howe (2002) pleitten naar aanleiding van de reeks overstromingen in 1998 en 2000 in het Verenigd Koninkrijk onder andere voor een geheel nieuwe kijk op waterbeheer. Een holistische benadering zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van een herhaling van deze gebeurtenissen. Sturing van alle relevante beleidsterreinen op het schaalniveau van watersystemen zou er uiteindelijk voor moeten zorgen dat er een cultuurverandering plaatsvindt. In de huidige Nederlandse context ligt een groot deel van deze taak bij de waterschappen, die onder andere is geconcretiseerd in het watertoetsproces.

Er kan door een waterbeheerder verder bijvoorbeeld synergie worden verkregen met andere beleidsterreinen als een gebied meerdere functies krijgt. Als bijvoorbeeld een noodbergingsgebied als hoofdfunctie 'natuur' heeft, kunnen er kostenvoordelen worden bereikt door samenwerking met natuurbeheerders en –ontwikkelaars (zie bijvoorbeeld Pilotprogramma Waterberging-Natuur, 2008). Een ander voordeel voor een waterbeheerder is dat er met behulp van een bepaalde identiteit draagvlak kan worden verworven voor haar plannen. Goede voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van Blauwestad en Meerstad, waarin water een belangrijke rol speelt.

Allaert et al. (2005) stellen dat in Vlaanderen het planologisch beleid en onderzoek worden gedomineerd door het in hun ogen verouderde discours dat stad en platteland elkaars tegenpolen zijn. In de huidige netwerkmaatschappij is dit steeds minder realistisch en daarom zijn drie alternatieve zienswijzen ontwikkeld die elk op hun eigen wijze waardevol kunnen zijn voor waterbeheer.

Binnen het door Allaert et al. (2005) onderscheiden discours 'stad en platteland als ecosystemen' wordt uitgegaan van de fysieke ondergrond als basis voor de functies van een gebied. Hierbij wordt afgeweken van de traditionele monofunctionele zoning, waardoor meervoudig ruimtegebruik mogelijk wordt. Tot de fysieke ondergrond wordt ook het watersysteem gerekend en daarmee wordt water dus medebepalend voor het ruimtegebruik. Hiervan kan gebruik worden gemaakt in de communicatie vanuit waterbeheer. Hierbij kan worden aangesloten op de in Nederland gangbare lagenbenadering (Needham, 2007, p.51).

Daarnaast wordt het discours 'stad en platteland als systemen van plaatsen' genoemd, waarin de *genius loci* centraal staat. De *genius loci* is het gevoel dat een plaats mensen geeft; het wordt ook omschreven als de identiteit van een plaats, als dit gevoel door een grotere groep mensen wordt gedeeld (Holloway & Hubbard, 2001). Bij de wens om een plaats een identiteit te 'geven' kan water bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen als drager hiervan. Het benadrukken van een identiteit kan bijdragen aan het imago van een plaats en bij water indirect aan het imago van de waterbeheerder. Als een plaats eenmaal een bepaalde identiteit heeft waar water een rol in speelt, kan dit voordelen opleveren.

Belangrijke instrumenten bij het uitdragen van een bepaalde identiteit van een gebied zijn een goede en brede gebiedskennis, goede externe communicatie en samenwerking met relevante actoren.

2.4.2 Maatschappelijk beïnvloeden

Naast het beïnvloeden van andere beleidsmakende partijen kan een waterbeheerder ook actief extern communiceren richting de bevolking. Soms is interactieve besluitvorming een goede methode om breed gedragen besluiten uit te kunnen voeren en vanuit de KRW is dit soms zelfs verplicht (Lamers et al., 2010), bijvoorbeeld bij het opstellen van waterbeheerplannen.

Daarnaast kan communicatie worden ingezet om aan te geven waarom een waterschap zijn taken op een bepaalde manier uitvoert. Naast communicatie door middel van bijvoorbeeld marketing kan er met specifieke inrichtingsmaatregelen een bepaalde identiteit worden uitgedragen. Hierbij kan worden gedacht aan het plaatsen van borden, het creëren van of bijdragen aan fietsroutes of bepaalde activiteiten.

Als het maatschappelijk besef dat het watersysteem leidend zou moeten zijn bij het maken van ruimtelijke keuzes vergroot wordt, zou dit uiteindelijk kunnen leiden tot een vanuit waterbeheer gezien betere ruimtelijke ordening. Dit kan indirect door de democratische doorwerking van de ideeën van de maatschappij via verkiezingen, maar ook direct bij het maken van ruimtelijke keuzen op het niveau van een huishouden. Hierbij kan worden gedacht aan de keuze met betrekking tot de locatie waar men gaat wonen en de invloed van het watersysteem hierop, zoals het risico op overstromingen. Andersom kan ook de locatiekeuze en de inrichting hiervan van grote invloed zijn op het watersysteem zelf, zoals de negatieve invloed op de waterkwaliteit van het gebruik van uitlogende bouwmaterialen.

2.5 Privatisering

2.5.1 Uitbesteden van taken

Privatisering van overheidstaken wordt vaak genoemd als mogelijkheid om tot kostenbesparingen te komen. Dit zou ook mogelijk kunnen zijn binnen het waterbeheer; de beheerder neemt beslissingen op strategisch niveau en laat de uitvoering hiervan aan marktpartijen over. Hierbij kan de beheerstaak in verschillende deeltaken worden opgedeeld, zoals waterkering, waterkwaliteit, zuivering etc. Per taak kan dan worden bekeken welke kansen en bedreigingen er liggen in een al dan niet gedeeltelijke uitbesteding hiervan.

Een andere benadering is te zoeken naar een privatisering van watertaken vanuit de gehele waterketen; van (1) oppervlakte- of grondwater naar (2) drinkwater en vervolgens samen met hemelwater naar (3) afvalwater. De waterbeheerder kan zich dan toeleggen op de voorkant en de achterkant van processen. Het opstellen van beleid, samenwerking met andere partijen en juridische aspecten wordt dan de kerntaak. Hieruit voortvloeiende opdrachten worden vervolgens door marktpartijen geconcretiseerd en uitgevoerd. Na de uitvoering kan dan nog controle plaatsvinden om zeker te stellen dat de opdracht goed uitgevoerd is.

Het grootste bezwaar tegen al dan niet gedeeltelijke privatisering van watertaken is de twijfels die er bestaan over de daadwerkelijke kostenbesparing. Voorbeelden uit Groot-Brittannië en Frankrijk geven aan dat het openstellen van de watersector voor marktpartijen niet per se betere prijzen garanderen (Kuks, 2001). Bovendien schuilen achter deze discussie grotere vraagstukken over privatisering in het algemeen, zoals de vraag waar de scheiding zou moeten liggen tussen welke taken publiek zouden moeten blijven en welke privaat kunnen worden geregeld.

2.5.2 Beheerscontracten

Een andere mogelijkheid is om marktpartijen of particulieren alleen te betrekken bij de uitvoering van waterbeheerstaken op hun eigen grondgebied. Hierdoor zou het betreffende bedrijf of de particulier gestimuleerd moeten worden om het samenspel van water en ruimte integraler te benaderen, waardoor het lokale watersysteem een belangrijker onderdeel zou moeten worden van de ruimtelijke ordening. Een voorbeeld hiervan is het concept *blauwe diensten* waarmee in pilotprojecten ervaring is opgedaan. Voor alle blauwe diensten geldt dat er “sprake is van een dienst als er prestaties of inspanningen worden geleverd die verder of sneller gaan dan de wettelijke vereisten” (van Bommel et al., 2002, p.23). Tegenover deze dienst staat een financiële vergoeding. Van belang is hierbij om per actor te bekijken hoe hij water beschouwt; water kan worden gezien als conditie, product of dienst (van Bommel et al., 2003).

2.6 Projectontwikkeling

2.6.1 Strategisch ontwikkelingen sturen

Eén van de doelen van het watertoetsproces is dat er systematisch vroegtijdig aandacht is voor water in de ruimtelijke ordening. In de praktijk blijkt met name de juridische binding van gemaakte afspraken tussen de waterbeheerder en gemeente vaak gebrekkig. Bovendien wordt ervoor gepleit om waterbeheerders nog eerder te betrekken bij overleg over ruimtelijke planvorming (Werkgroep Watertoets, 2008).

Een andere mogelijkheid om als waterbeheerder invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening is het strategisch aangaan en onderhouden van contacten. Naast het vaak verplichte contact met andere overheidsinstanties kan bijvoorbeeld contact plaatsvinden met marktpartijen. Een marktpartij met bepaalde ontwikkelingsplannen zal niet uit zichzelf contact zoeken met de waterbeheerder, dus zal deze laatste zelf contact moeten zoeken.

Dit kan enerzijds door middel van goede externe communicatie met bijvoorbeeld waterkansenkaarten, maar anderzijds kan ook actief contact gezocht worden. Als een waterbeheerder actief een projectontwikkelaar benadert, kan zij deze wijzen op kansen voor ontwikkelingen waar de waterbeheerder zelf baat bij heeft. Recente trends als waterwonen worden ook door ontwikkelaars zelf benut in bijvoorbeeld Blauwestad en Meerstad, omdat de aanwezigheid van water de prijs van vastgoed aanzienlijk kan verhogen (Holt & Janssen, 2008).

Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de eerder besproken functie van water als identiteitsdrager. Ook bij strategische beïnvloeding is actieve externe communicatie dus belangrijk. De belangrijkste instrumenten zijn dus de gebiedskennis van de waterbeheerder en het goed onderhouden van een netwerk aan contacten.

2.6.2 Actief ontwikkelen

Naast een strategische beïnvloeding van ruimtelijke ontwikkelingen door beïnvloeding van andere overheidsinstanties of marktpartijen kan een waterbeheerder ook gebruik maken van haar eigen onroerend goed. Dit kan bijvoorbeeld goed aansluiten op de creatie van een *identiteit*; om een bepaalde identiteit te benadrukken kan een waterbeheerder bijvoorbeeld

zelf bepaalde voorzieningen aanleggen om de gewenste functie te benadrukken en gewenste ontwikkelingen uit te lokken. Een voorbeeld zou de aanleg van een fietspad en bankjes op een dijk in eigendom van een waterschap kunnen zijn, waarmee waterrecreatie kan worden gestimuleerd.

2.7 Overzichtstabel instrumenten

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de instrumenten die hierboven beschreven zijn. Voor elk instrument is geprobeerd een voorbeeld uit de (inter)nationale praktijk te vinden en de bijbehorende gebruikte instrumenten voor de toepassing hiervan. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de gevonden voor- en nadelen van het instrument en de consequenties voor de competenties die een waterschap zou moeten hebben voor de toepassing ervan. Er wordt afgesloten met een eerste eigen inschatting op basis van de bestudeerde literatuur van de invloed die een waterschap zou kunnen krijgen op de ruimtelijke ordening in zijn beheersgebied. Deze onderstaande tabel dient als basis voor het herkennen van de instrumenten uit hoofdstuk 2 in de Nederlandse praktijk in hoofdstuk 3 en de beoordeling van de mogelijke toepasbaarheid door de medewerkers uit de praktijk in hoofdstuk 4.

	Regulatief		Financieel	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Beïnvloeding andere beleidsterreinen	Beïnvloeding maatschappij	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
instrument	Het opstellen van (generieke) regels	Beter gebruik maken van (specifieke) vergunningen	Doelbewust anders verdelen van kosten waterbeheer	Opties aangeven voor multifunctionaliteit van een locatie	Rol water inbrengen bij bepaalde ontwikkelingen.	Privatisering van waterbeheertaken	Privaat waterbeheer op particuliere grond	Anticiperen op en beïnvloeden van marktontwikkelingen	Eigen onroerend goed inzetten
Voorbeeld praktijk	Huidige Nederlandse wetten en regelgeving	Huidig Nederlands vergunningenstelsel	Cost recovery van externalities per perceel: Bonn, Berlin	Huidige Nederlandse praktijk	Aanhaken bij waterwonen: Blauwestad, Meerstad	Drinkwaterbedrijven	Blauwe diensten in Nederland, Groot-Brittannië	-	-
Mogelijke instrumenten	Het opstellen van beleid en regels.	Het verlenen van vergunningen met aanvullende eisen	Berekening heffing naar rato van externalities	Watertoets, externe communicatie	Externe communicatie, evt., thematische waterkansenkaart	Contracten per taak of beheersgebied	Contracten per perceel	Uitgebreide waterkansenkaart, anticiperen op ontwikkelingen	Actief ontwikkelen functies met gebruik van eigendom
Voordelen	Bindendheid, zekerheid	Maatwerk, mogelijkheid extra ruimtelijke voorwaarden	Eerlijk, stimulans, vergroting waterbewustzijn,	Synergie; integraal gebiedsbeleid, mogelijk kostenbesparingen	Draagvlak, imago	Efficiëntie	Efficiëntie, betrokkenheid burgers bij waterbeheer door eigen inbreng	Vroege inbreng belangen in proces	Door eigendom grote vrijheid in beslissingen
Nadelen	Bureaucratie, beperking innovatie	Onzekerheid, werkdruk, bestuurlijke verantwoordelijkheid	Kosten inventarisatie gevolgen per perceel, fraudegevoeligheid	Afhankelijkheid van andere partijen	Zachte instrumenten, onzekerheid, vooral lange termijn	Controle van effectiviteit en democratische legitimatie lastig	Effectiviteit moet in de gaten worden gehouden	Afhankelijkheid van actoren	Hoge kosten als niet wordt samengewerkt met andere partijen
Competenties waterschap	Juridisch, beleidsvormend	Technisch, gebiedskennis, juridisch, toezicht & handhaving	Technisch, financieel	Gebiedskennis, communicatie	Gebiedskennis, communicatie, PR	Strategisch, juridisch, toezicht & handhaving	Juridisch, toezicht & handhaving	Gebiedskennis, communicatie actoren	Gebiedskennis
Sturing water in RO	Alleen op algemene punten en binnen gestelde kaders	Veel sturing en maatwerk mogelijk door beoordeling per situatie	Tarifering bepaalt mate van sturing; marginale tot sterke differentiatie.	Afhankelijk van vorm contact met andere partijen	Lichte sturing mogelijk door beïnvloeding actoren op lange termijn	Afhankelijk van de overeenkomsten die aangegaan worden	Afhankelijk van de overeenkomsten die aangegaan worden	Lichte sturing mogelijk door benadering en beïnvloeding actoren	Relatief grote vrijheid in keuzes m.b.t. RO, maar slechts op beperkte schaal

H3 Empirie: beleid, wetten, regelgeving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht hoe de Nederlandse praktijk van ruimtelijke ordening en waterbeheer ingericht is en op welke vlakken de twee beleidsvelden elkaar raken. Eerst zal er kort worden ingegaan op de achterliggende wetten, regelgeving en belangrijke beleidsstukken. Bij deze bestudering van de empirie wordt getracht voortdurend te signaleren of de in hoofdstuk 2 genoemde instrumenten hierin te herkennen zijn.

3.2 Taken, bevoegdheden, beleid en regels

Om een beter beeld te krijgen van de verhoudingen tussen de verschillende partijen binnen de beleidsarena is het goed om te beginnen met een overzicht van de taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen die in Nederland actief zijn op het gebied waar waterbeheer en ruimtelijke ordening elkaar raken. Vervolgens zal kort worden ingegaan op een aantal belangrijke beleidsdocumenten, wetten en regelgeving, die waar relevant voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer verder uitgewerkt zullen worden in 3.3.

3.2.1 Europese Unie

De Europese Unie is bij waterbeheer voornamelijk betrokken als opsteller van regelgeving die door de lidstaten geïmplementeerd moet worden. Voorbeelden hiervan zijn de reeds geïmplementeerde Kaderrichtlijn water (EC, 2000) en de nog in te voeren Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Overstromingsrisico's. De KRW is in 2004 in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd en is erop gericht aquatische ecosystemen en watervoorraden duurzaam te beschermen. Er zijn bepaalde doelen gesteld met betrekking tot met name de waterkwaliteit die op gegeven momenten gehaald moeten worden. Elke lidstaat van de Europese Unie kan zelf beslissen op welke manier zij de doelen denkt te behalen. Samenwerking tussen lidstaten wordt bevorderd, omdat problemen niet stroomafwaarts afgewenteld mogen worden (Ministeries van V&W, VROM en LNV, 2009a; Unie van Waterschappen, 2008). Illustratief hiervoor is de uitwerking van internationale stroomgebiedbeheersplannen (zie bijvoorbeeld Ministeries van V&W, VROM en LNV, 2009b).

De Europese Unie heeft relatief weinig invloed op de invulling van de ruimtelijke ordening in de lidstaten. Wellicht vanwege het hoge ruimtelijke schaalniveau waarover de EU beleid maakt is de insteek met name *regulatief*. Een andere manier, zoals het *actief beïnvloeden van maatschappij en overheden*, wordt wel gebruikt, maar zal vanwege het grote territorium minder effectief zijn dan het opleggen van regels aan ondergeschikte overheden in de lidstaten. Op een meer adviserende wijze wordt aangegeven dat de lidstaten financiële prikkels moeten gebruiken om hun doelen op deze vlakken te bereiken. Het 'veroorzaker betaalt'-principe wordt ook aangehouden in de KRW (EC, 2000) en vindt zijn weerslag ook op lagere overheidsniveaus (zie bijvoorbeeld 3.3.1 over de Waterwet en 3.4.2 over de compensatieplicht voor een toename van verhard oppervlak).

3.2.2 Rijk

De belangrijkste taak binnen het waterbeheer voor het Rijk is de systeemverantwoordelijkheid; de zorg dat de waterdoelstellingen door de verschillende partijen kunnen worden gerealiseerd. Verder heeft het Rijk het beheer van de rijkswateren als taak. Op het gebied van ruimtelijke ordening wordt ook vooral ingegaan op de hoofdlijnen en zaken van nationaal belang, zoals lucht- en zeehavens. De belangrijkste aspecten zijn vastgelegd in de Wro/Bro en de Waterwet (zie paragraaf 3.3). Het beleid is uitgewerkt in het huidige Nationaal Waterplan 2009-2015 (Ministeries van V&W, VROM en LNV, 2009a) en de Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, V&W, EZ, 2004). De manieren waarop invloed wordt uitgeoefend op de lagere overheden zijn vooral in te delen in de categorieën *communicatief* en *regulatief*; de lagere overheden wordt een zekere beleidsvrijheid gegeven, waar invloed op wordt uitgeoefend door de kaders die binnen het hogere beleid gesteld worden. Waar het echt nodig is, bestaat er voor het Rijk altijd het vangnet van regels; dit is bijvoorbeeld te herkennen in de introductie van het inpassingsplan in de nieuwe Wro, waarbij het Rijk (of de provincie) bevoegd gezag wordt voor een bestemmingsplan.

3.2.3 Provincie

Het beleid dat door het Rijk wordt ontwikkeld vanuit de systeemverantwoordelijkheid wordt door de provincies vertaald naar regionaal niveau en afgestemd met ander beleid. Dit gebeurt vaak in een Provinciaal Omgevingsplan (POP), waar de diverse beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en waterbeheer, integraal zijn opgenomen. De provincies koppelen de voortgang van opgaven terug naar het Rijk. De belangrijkste regelgeving wordt vervat in een provinciale omgevingsverordening. Verder zijn de provincies verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor grote grondwateronttrekkingen en -infiltraties. Provincies zorgen samenvattend dus voor een verdere uitwerking van beleid en regelgeving richting de gemeenten en waterschappen. Ook op provinciaal niveau zijn dus de instrumenten in de *communicatieve* en *regulatieve* richtingen herkenbaar. Soms treden provincies echter ook *actief* op in de ruimtelijke ordening bij grote ruimtelijke veranderingsprocessen, zoals de Blauwe Stad of herinrichtingsprojecten ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur.

3.2.4 Waterschap

Het door de provincies naar het regionale niveau vertaalde beleid dient als basis voor het uitvoeringsbeleid van de waterschappen. Hierbij zijn met name het POP en de provinciale omgevingsverordening van belang. Verder dragen zij zorg voor regionale wateren, het grondwater en de zuivering van stedelijk afvalwater, daar waar dit niet onder de verantwoordelijkheid van gemeente of provincie valt. Regelgeving van elk waterschap is verankerd in een Keur. Hierin zijn algemene regels opgenomen en wordt aangegeven voor welke activiteiten een vergunning van het waterschapsbestuur vereist is. Het belangrijkste beleidsdocument is het beheerplan, dat het beleid aangeeft voor een aantal jaren. Dit plan moet worden goedgekeurd door de provincie(s) waarbinnen het beheersgebied van het betreffende waterschap ligt. Waterschappen werken dus in de basis met instrumenten vanuit *regelgeving* en *vergunningen*. Omdat de mogelijkheden hiervan beperkt zijn spelen de *beïnvloeding van andere overheden en burgers* echter ook een belangrijke rol. De meest directe invloed op de ruimtelijke ordening komt tot uiting in het watertoetsproces (zie 3.4.1), dat weliswaar een wettelijk geregelde basis kent, maar pas echt haar waarde krijgt als het waterschap op een daadkrachtige en overtuigende manier haar invloed uitoefent op gemeenten en andere initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen.

3.2.5 Gemeente

Ook voor gemeenten dient het provinciaal waterbeleid als basis van het uitvoeringsbeleid. De gemeente zorgt voor de inzameling van stedelijk afvalwater en hemelwater. Verder is zij beheerder van stedelijk grondwater. Hiervoor stellen gemeenten gemeentelijke waterplannen en (verbrede) riolerings- of regenwaterstuctuurplannen op.

Op het gebied van ruimtelijke ordening is de belangrijkste taak het opstellen van strategische documenten als structuurvisies en de concretisering hiervan in bestemmingsplannen en projectbesluiten. Hiermee hebben gemeenten een grote invloed op de ruimtelijke inrichting van een gebied en daarmee ook op de mogelijkheden en beperkingen voor de waterhuishouding. Een goede afstemming met waterschappen is hier dus belangrijk en daarom is het eerder genoemde watertoetsproces in het leven geroepen. Op gemeentelijk niveau komen de aspecten met betrekking tot waterbeheer en ruimtelijke inrichting met name terug op detailniveau. De *communicatie* is daarom een belangrijke factor en deze wordt zo belangrijk geacht dat het is verankerd in *regelgeving*; een belangrijk voorbeeld is hierin de procedure voor het vaststellen van een bestemmingsplan met al zijn inspraakmogelijkheden.

3.2.6 Afstemming

Met zoveel verschillende overheden die zich bezighouden met ruimtelijke ordening en water is onderlinge afstemming een belangrijk punt. Dit is voor een deel geregeld in de verschillende wetten, zoals hiervoor genoemd en in paragraaf 3.3 uitgewerkt. Verdere afstemming wordt geregeld in bestuursakkoorden op verschillende niveaus. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (Ministerie V&W, IPO, VNG, UvW, 2008) is hier een voorbeeld van: hierin is afgesproken om het watersysteem zo snel en efficiënt mogelijk op orde te brengen en te houden. Het akkoord is getekend door het Rijk, de provincies (Interprovinciaal Overleg), gemeentes (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en waterschappen (Unie van Waterschappen).

Op een lager schaalniveau worden Regionale Bestuursakkoorden Water afgesloten. Hierin kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over specifiek in de betreffende regio spelende problemen. Een voorbeeld hiervan is het Regionaal Bestuursakkoord Water *Groningen en Drenthe werken aan water* (Provincie Groningen et al., 2005), waarin afspraken zijn vastgelegd tussen de provincies Groningen en Drenthe, Rijkswaterstaat, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en de inliggende gemeenten.

3.2.7 Samenwerking

Er wordt op verscheidene vlakken steeds meer samengewerkt tussen overheden. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking op het gebied van de inning van belastingen voor waterschappen en gemeenten door Hefpunt (Hefpunt, 2011). De organisatie WaterNet richt zich in de omgeving van Amsterdam op de gehele watercyclus; het zuiveren van afvalwater, de productie en distributie van drinkwater en het oppervlaktewaterbeheer (Waternet, 2011). In Noord-Nederland hebben het Waterbedrijf Groningen en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's RioNoord opgericht, dat zich richt op drinkwatervoorziening, afvalwaterzuivering en riolering.

Al deze verschillende vormen van samenwerking geven aan dat er in Nederland nog gezocht wordt naar de beste combinaties van functies en de wijze waarop dit vormgegeven wordt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de toename van dit soort initiatieven in de toekomst door zal worden gezet.

3.3 De belangrijkste wetten en beleidsdocumenten uitgewerkt

3.3.1 Waterwet

In december 2009 is de Waterwet in werking getreden. Het initiatief om acht watergerelateerde wetten (zie onderstaande figuur 2) samen te voegen tot één algemene wet is ontstaan vanuit de veranderende omstandigheden waar waterbeheerders rekening mee moeten houden, zoals de gevolgen van de klimaatverandering. Hierbij wordt uitgegaan van de watersysteembenadering; hierin worden de verschillende aspecten van waterbeheer benaderd als één samenhangend systeem. Zo worden niet alleen waterkwaliteit en – kwantiteit aan elkaar gekoppeld, maar bijvoorbeeld ook grond- en oppervlaktewater en het verband tussen water en de gebruiksfunctie van een gebied. Deze benaderingswijze moet leiden tot een integraal waterbeheer, waarin relaties met andere beleidsvormende partijen, bijvoorbeeld op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening steeds belangrijker worden (Ministerie V&W, 2008).

Naast een verandering in de taakverdeling tussen de diverse overheden wordt er sterk aangedrongen op een versterkte samenwerking tussen de partijen. Deze samenwerking moet bij voorkeur vormgegeven worden met vastgelegde afspraken. Hierbij kan worden aangesloten bij diverse andere contracten tussen overheden, zoals bestuursakkoorden, stedelijke of gemeentelijke waterplannen, (verbrede) gemeentelijke rioleringsplannen en afvalwaterakkoorden (VNG, 2009).

In de Waterwet is ook het in paragraaf 2.3 beschreven financiële instrument herkenbaar. Diverse heffingen zijn op het principe 'de veroorzaker betaalt' gebaseerd (Ministerie V&W, 2008), zoals ook wordt nagestreefd door bijvoorbeeld de Europese Unie (zie paragraaf 3.2.1).

Nieuw in de Waterwet is de watervergunning, die eerdere vergunningen, zoals keurontheffingen en wvo-vergunningen (wvo: wet verontreiniging oppervlaktewateren) vervangt. In de nabije toekomst zal de watervergunning onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvergunning, als de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in werking treedt.

- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterkering
- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet van 14 juli 1904)
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het zogenaamde 'natte gedeelte')
- Waterstaatswet 1900
- Waterbodemparagraaf uit de Wet bodembescherming

Figuur 2: Wetten die samengegaan zijn in de Waterwet (Ministerie V&W, 2008).

3.3.2 (Nieuwe) Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening (Wro / Bro)

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Een belangrijke reden voor vervanging van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) was dat deze veelvuldig gewijzigd was sinds de invoering in 1965 en daardoor onoverzichtelijk was geworden. Bovendien is er gehoor gegeven aan het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die stelde dat er enerzijds moest worden afgeweken van de destijds gebruikte projectgeleide benadering en anderzijds de neiging tot centralisatie van ruimtelijke ordening (Wolsink, 2003).

Met de Wro is geprobeerd meer samenhang te brengen in de ruimtelijke ordening. Dit moet worden bereikt met meer duidelijkheid wie welke verantwoordelijkheid heeft en door een betere handhaving door gemeenten met actuelere bestemmingsplannen. Bovendien zijn procedures eenvoudiger en korter geworden; de procedure voor het vaststellen van een bestemmingsplan duurt bijvoorbeeld nog maximaal 24 weken (Rijksoverheid, 2011), waar deze eerder 43 tot 62 weken in beslag nam (Voogd, 2004, p.83).

Het eveneens vernieuwde Besluit ruimtelijke ordening (Bro) blijft voorschrijven dat er bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg plaatsvindt tussen de initiatiefnemer en het waterschap. De partijen kunnen hierbij zelf kiezen in welke vorm dit overleg plaatsvindt. Naast dit vrijwillige overleg blijft het watertoetsproces een verplicht onderdeel van de bestemmingsplanprocedure. In de verplichte plantoelichting moet worden opgenomen wat de uitkomsten van het overleg en het watertoetsproces zijn. Zo wordt aangegeven hoe er rekening wordt gehouden met het advies van de waterbeheerder over de gevolgen voor de waterhuishouding van de manier waarop zaken worden vastgelegd in een bestemmingsplan (UvW, 2008; Werkgroep Watertoets, 2008).

3.3.3 Nota ruimte

In de Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, V&W, EZ, 2004) wordt bij de uitwerking van het thema water uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot de klimaatverandering, waarbij wordt verwezen naar de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water (zie 3.2.7). Er wordt voor gepleit om water te gaan zien als “structurerend principe voor de bestemming, inrichting en gebruik van ruimte” (Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ, 2004). Verder wordt geredeneerd volgens de bekende prioriteitsvolgordes van ‘vasthouden-bergen-afvoeren’ voor waterkwantiteit en ‘voorkomen-scheiden-zuiveren’ voor waterkwaliteit. Verder wordt opgeroepen om te zoeken naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik en meerdere functies van water, zoals de positieve uitwerking die water kan hebben voor de uitstraling van stedelijke gebieden. Uitgaande van deze uitgangspunten moeten bij locatiekeuze en inrichtingsmogelijkheden de waterhuishoudkundige argumenten uitdrukkelijk worden meegewogen.

3.3.4 Nationaal waterplan 2009 – 2015

In het Nationaal Waterplan 2009-2015 (Ministeries van V&W, VROM & LNV, 2009a) wordt grotendeels aangesloten bij de prioriteiten die in de Nota Ruimte zijn gesteld met betrekking tot waterbeheer. Thema's als duurzaamheid, en ruimte voor water staan centraal en er wordt ingegaan op de noodzaak van een goede samenwerking en het vergroten van het

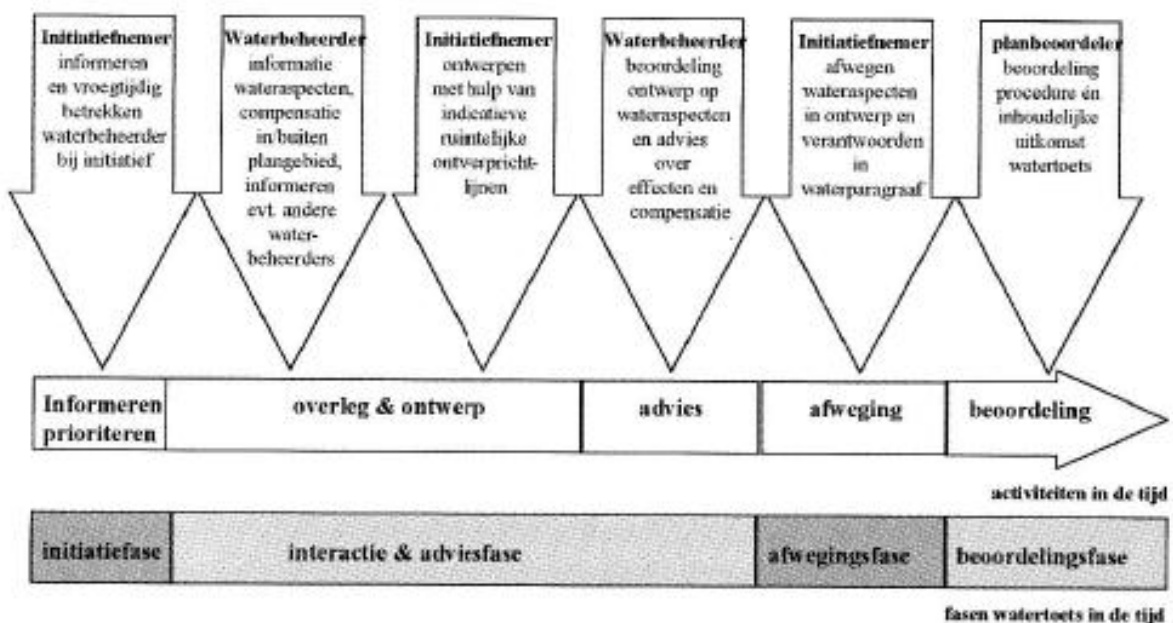
waterbewustzijn. Bij het Nationaal Waterplan hoort een concreet uitvoeringsprogramma en voor wat betreft de ruimtelijke aspecten heeft het stuk de status van structuurvisie (UvW, 2008).

3.4 Instrumenten

3.4.1 De watertoets

Het belangrijkste instrument voor directe invloed vanuit waterschappen op de ruimtelijke ordening is, zoals eerder al genoemd, de watertoets. Dit instrument is ontworpen na het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, waarin gesteld werd dat een nieuwe aanpak vereist was om de veiligheid te waarborgen en de kans op wateroverlast te minimaliseren. Sinds 2001 wordt de watertoets in de praktijk gebruikt en er zijn verschillende manieren om het proces vorm te geven.

Zo gebruiken elf van de zesentwintig waterschappen sinds enige tijd een online applicatie (www.dewatertoets.nl) die automatisch een aantal uitgangspunten van het betreffende waterschap verstuurd naar de aanvrager en een voorselectie maakt met behulp van GIS. Vervolgens kan er aanvullend overleg plaatsvinden als het waterschap dat van belang acht. Het achterliggende proces wordt weergegeven in het schema in figuur 3. De kern hiervan is dat de waterbeheerder vroeg in het proces betrokken wordt, vervolgens zijn advies geeft en na de verwerking hiervan oordeelt of dit advies voldoende is verwerkt. Met de inwerkingtreding van de in paragraaf 3.3.2 genoemde Wro is het zogenaamde 'provinciale vangnet' voor het waterschap weggefallen; de provincie hoeft bestemmingsplannen niet meer goed te keuren. Als het watertoetsproces niet goed wordt doorlopen kan er bezwaar worden gemaakt bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.



Figuur 3: Het watertoetsproces (Bron: Hidding & van der Vlist, 2003)

De watertoets is een *regulatief* vastgelegd instrument dat als doel heeft een goede *communicatie* tussen de ruimtelijke ordening en waterbeheerder te bewerkstelligen.

3.4.2 De watervergunning

Voor bepaalde aanpassingen in de waterhuishouding of nabij waterstaatkundige werken moet een watervergunning worden aangevraagd. De vergunningplicht is gebaseerd op de Keur: elk waterschap heeft een Keur(verordening) waarin de regels binnen zijn beheersgebied zijn vastgelegd. De vergunning is een sterk instrument van waterschappen om ervoor te zorgen dat bij ingrepen nadelige gevolgen voor de waterhuishouding worden voorkomen. Een vergunning kan worden geweigerd en er kunnen verschillende eisen worden gesteld ter compensatie van de ingreep. Bovendien zijn er inspraakprocedures. Als er in strijd met de Keur wordt gehandeld, wordt hierop gehandhaafd en kunnen er maatregelen genomen worden.

Steeds meer waterschappen nemen in hun keur een vergunningsplicht op voor de toename van verhard oppervlak. Door nieuwbouw met de bijbehorende erfverharding komt hemelwater, dat eerst via begroeiing langzaam in de bodem sijpelde, versneld tot afvoer richting het watersysteem. De meeste watersystemen zijn hier niet op berekend; daarom is het in het beheersgebied van Waterschap Hunze en Aa's verboden zonder vergunning van het bestuur 150m² binnen respectievelijk 1500m² nieuw verhard oppervlak buiten de bebouwde kom aan te brengen. In de praktijk komt dit via algemene regels erop neer dat er compensatie van waterberging plaats zal moeten vinden. Dit is een voorbeeld van een regulatief instrument (paragraaf 2.2). Omdat de inpassing van deze waterberging in sommige plannen soms erg lastig is, wordt er steeds meer gezocht naar alternatieve manieren om dit in te vullen.

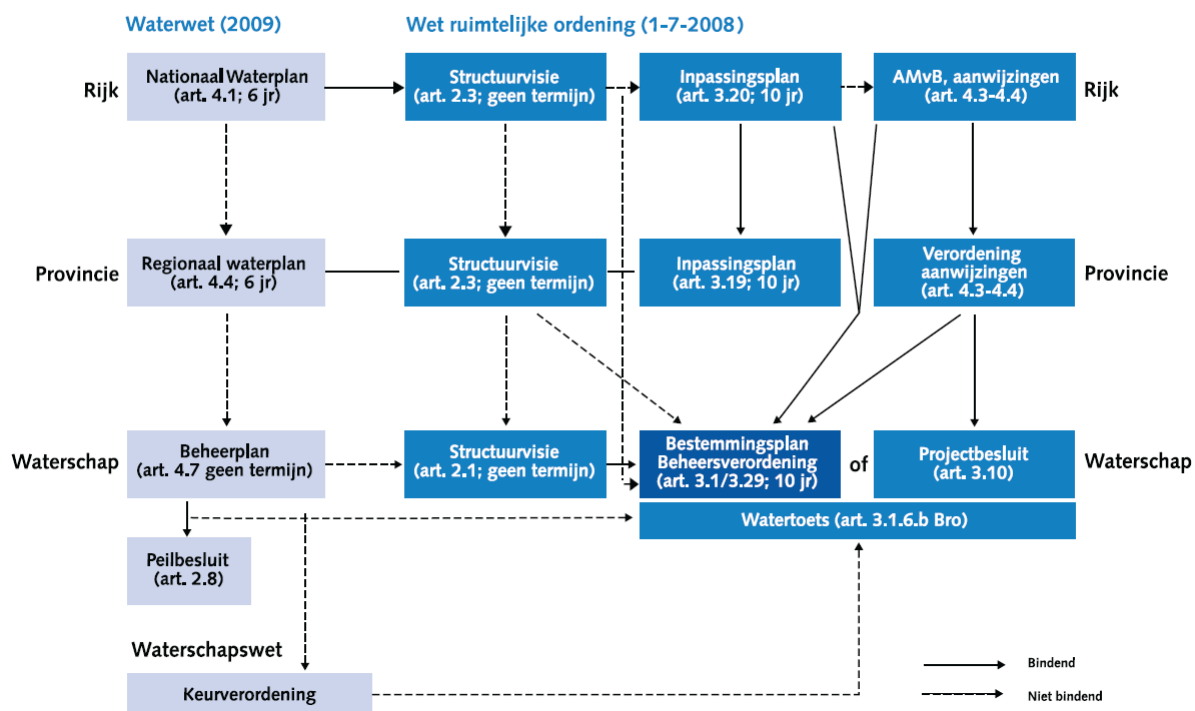
Een voorbeeld hiervan is de oprichting van een waterbergingsbank. Dit houdt in dat er in een gebied waar genoeg ruimte is, een waterberging wordt aangelegd die feitelijk niet nodig is. Initiatiefnemers die plannen hebben waarbinnen het realiseren van waterberging lastig is, kunnen tegen betaling vervolgens een deel van de vooraf aangelegde waterberging benutten. Hiermee wordt een regulatief instrument feitelijk omgezet in een financieel instrument, vergelijkbaar met verhandelbare melkquota of mestrechten (zie bijvoorbeeld Gemeente Overbetuwe, 2010).

3.5 Samenvattend

In onderstaande figuur 4 worden de verbanden tussen de verschillende overheidstakken weergegeven en de verbanden met voornoemde Waterwet en Wet ruimtelijke ordening. In de praktijk blijkt de meeste interactie tussen waterschappen en ruimtelijke planvorming plaats te vinden door middel van overleg over bestemmingsplannen en projectbesluiten en de inspraakprocedure hierop. Een totaaloverzicht van de bovengenoemde stukken is te zien in onderstaande figuur 5.

Schema openingspagina Ruimtelijke instrumenten

Schema Waterwet en WRO



Figuur 4: Verbanden Wro en Waterwet door de overheidslagen (Bron: Helpdesk Water, 2011)

	Waterbeheer	Ruimtelijke Ordening, waar relevant voor waterbeheer
Europese Unie	Kaderrichtlijn Water Grondwaterrichtlijn Richtlijn Overstromingsrisico's	-
Rijk	Waterwet Waterschapswet Wet Milieubeheer Nationaal Waterplan Stroomgebiedbeheersplannen	Wro Bro Inpassingsplan Structuurvisie (Nota Ruimte) Grexwet
Provincie	Provinciaal Waterplan (in POP)	Prov. Omgevingsverordening Inpassingsplan Structuurvisie (in POP)
Gemeente	Gemeentelijk Waterplan (Verbreed) GRP	Bestemmingsplan Structuurvisie
Waterschap	Keur Beheerplan	Nota stedelijk waterbeheer Nota duurzaam omgaan met hemelwater

Figuur 5: Beleidsdocumenten, wetten en regelgeving van verschillende overheidslagen met betrekking tot waterbeheer en ruimtelijke ordening.

3.6 Overzichtstabel beleid en regelgeving - reflectie op instrumenten

In onderstaande tabel is gepoogd de diverse regelgeving en beleidsstukken uit dit hoofdstuk in te delen onder de diverse soorten instrumenten uit hoofdstuk 2. Hierbij valt op dat veel beleid wordt gemaakt om regels te stellen en invloed uit te oefenen op andere beleidsmakers. Met name de beleidsstukken lijken breder ingezet te kunnen worden om aspecten uit andere genoemde instrumenten in te brengen. Dit zou (in theorie) dan met name mogelijk zijn in de meer strategisch ingestelde beleidsstukken als structuurvisies of beheerplannen van waterschappen.

Het gebruik van het instrument watervergunning is beschreven in paragraaf 3.4.2. De relatief recent ontwikkelde toepassing van deze vergunning om toename van verhard oppervlak te laten compenseren in waterberging is een innovatieve wijze om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening. Wellicht liggen binnen de mogelijkheden van dit instrument nog meer kansen om te komen tot een betere afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.

Opvallend is verder dat sommige instrumenten uit hoofdstuk 2 maar in zeer beperkte mate, of geheel niet, herkenbaar zijn in de beschreven belangrijkste beleidsstukken en regelgeving. De mogelijkheden om meer invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke ordening door het afsluiten van contracten of een privatisering van taken, zoals beschreven in paragraaf 2.5, komt bijvoorbeeld niet terug in de stukken. Ook de actieve benadering van ruimtelijke ordening door het actief stimuleren of zelfs initiëren van ruimtelijke ontwikkelingen (paragraaf 2.6) is maar in zeer beperkte mate terug te vinden in de bestaande praktijk.

Het financiële instrument uit paragraaf 2.3 is in beperkte mate herkenbaar; de Grexwet biedt mogelijkheden om de te maken kosten voor waterbeheer in de exploitatie van een project op te nemen. De Waterwet lijkt bovendien meer mogelijkheden te bieden om met financiële prikkels ontwikkelingen te beïnvloeden vanuit waterbeheer. In financiële instrumenten lijken dus binnen de huidige beleidspraktijk onbenutte mogelijkheden te liggen om meer invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening.

Of toepassing van de in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten die kunnen worden gebruikt om vanuit waterbeheer invloed uit te oefenen op de ruimtelijk ordening in de praktijk ook mogelijk is, zal in hoofdstuk 4 verder worden uitgelicht.

	Regulatief		Financieel	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Beïnvloeding andere beleidsterreinen	Beïnvloeding maatschappij	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Waterwet	Bundeling van regels in één Waterwet en bundeling van vergunningen in één watervergunning. Aansluiting op Wro* Integratie Europese kaderrichtlijnen		Grondslag voor belastingheffing waterschappen	Mogelijkheden voor waterakkoorden					
Wro	Bestemmingsplan, inpassingsplan, AMvB*, POV*		Grexwet; ook kosten waterbeheer	Structuurvisie, bestemmingsplan	Structuurvisie, bestemmingsplan				
Instrumenten		Watervergunning		Watertoets					
Overig beleid / regelgeving uit figuur 4	Drie kaderrichtlijnen EU; Waterschapswet; Wet Milieubeheer; Gemeentelijk Waterplan; (v)GRP*; Keur	Keur		Drie kaderrichtlijnen EU; Nationaal Waterplan; Stroomgebied-beheersplannen; Gemeentelijk Waterplan; (v)GRP*; Beheerplan; Nota Stedelijk Waterbeheer; Nota duurzaam omgaan met hemelwater	Nationaal Waterplan; Gemeentelijk Waterplan; (v)GRP*; Beheerplan; Nota duurzaam omgaan met hemelwater				

*Verklaring afkortingen: Wro, Wet ruimtelijke ordening; AMvB, Algemene Maatregel van Bestuur; POV, Provinciale Omgevingsverordening; (v)GRP, (verbreed) Gemeentelijk Rioleringsplan

H4 Empirie: De dagelijkse praktijk

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is achtereenvolgens ingegaan op de in de internationale literatuur gevonden oplossingsrichtingen voor het veronderstelde probleem en de huidige Nederlandse praktijk op het raakvlak van water en ruimtelijke ordening. Deze praktijk vormt het kader voor de mensen die binnen dit gebied werkzaam zijn. De belangrijkste vraag die bestond is in hoeverre de beschreven instrumenten bruikbaar zijn in de praktijk.

Om hierin meer inzicht te krijgen is een aantal interviews afgenomen met mensen die vanuit hun functie gezien expertise hebben op dit gebied. Om verschillende achtergronden of omstandigheden van de geïnterviewden niet van invloed te laten zijn op de uitkomsten van de diepte-interviews, is er voor gekozen om deze te houden binnen één organisatie. De geïnterviewden zijn allen werkzaam in het team Beleid en Plannen van Waterschap Hunze en Aa's. Vier van hen hebben vanuit hun functie *Beleidsmedewerker Planvorming* veel met gemeentelijke ruimtelijke plannen te maken. Vanuit het watertoetsproces adviseren zij over de invloed van de plannen op het watersysteem en zij controleren of dit advies in de plannen goed verwerkt wordt. Anderzijds hebben de medewerkers een rol waarbij zij zelf opgaven van het waterschap tot uitvoering moeten brengen. Daarvoor zoeken zij naar afstemming en, waar mogelijk, samenwerking met andere partijen, zoals particulieren, gemeenten, provincies en diverse rijksdiensten. Een vijfde medewerkster van dezelfde afdeling is als *Projectmanager* verantwoordelijk voor de afstemming tussen het waterschap en de provincies Groningen en Drenthe en het Rijk. Deze interactie vindt plaats op een hoger abstractieniveau, bijvoorbeeld bij Provinciale Omgevingsplannen of visies van het Rijk.

4.2 Opbouw interviews

In de interviews is eerst een aantal vragen gesteld om erachter te komen of de medewerkers het probleem uit paragraaf 1.2 (*Het watersysteem is onvoldoende sturend bij ruimtelijke ordening*), ook daadwerkelijk ervaren in hun dagelijkse werkzaamheden. Vervolgens is doorgevraagd naar de precieze kern van het probleem en waarom dat een probleem is. Daarna is gevraagd naar de pogingen die reeds gedaan zijn om het probleem te verkleinen en vervolgens is de medewerkers de vrije hand gegeven om zelf oplossingen aan te dragen. Tenslotte zijn aan de hand van de tabel in paragraaf 2.7 de beschreven instrumenten besproken op zaken als realiseerbaarheid, toepasbaarheid en daarmee dus beoordeeld vanuit de praktijk. Ter afsluiting van de interviews is met een aantal medewerkers een discussie gehouden over de uitslagen om een aantal zaken nog helderder te kunnen formuleren.

4.3 Het probleem en mogelijke oplossingen

4.3.1 Probleemanalyse

De geïnterviewden zijn het grotendeels eens met de stelling uit het beheerplan van het waterschap (zie paragraaf 1.1) dat er problemen zijn in de invloed die uitgeoefend kan worden op ruimtelijke plannen van andere partijen. De belangrijkste kanttekening die gemaakt wordt is dat het per situatie en met name per persoon verschilt of er problemen optreden. Hierbij spelen zowel de eigenschappen en vaardigheden van de contactpersoon vanuit het waterschap een belangrijke rol, als de medewerking van bijvoorbeeld de gemeente- of provincieambtenaren die zich met ruimtelijke planvorming bezig houden. Een belangrijke factor lijkt te liggen in de bereidwilligheid tot samenwerking en het bewustzijn van het belang dat water heeft.

Een belangrijke voorwaarde om als waterschap invloed te kunnen hebben op ruimtelijke plannen van derden is dat de benodigde informatie het waterschap bereikt. Pas dan kan er vanuit de expertise die bij het waterschap in ruime mate aanwezig is gericht advies worden gegeven. De basis van het probleem lijkt een gebrekkige communicatie te zijn, zowel intern binnen het waterschap als extern. Door gebrekkige externe communicatie reageert het waterschap niet altijd op de juiste wijze en binnen een redelijke termijn. Hierdoor kan als reactie een verlaagde motivatie optreden bij gemeenten; als er niet op de juiste manier een reactie komt van het waterschap, zal bij een volgend ruimtelijk plan niet zo snel contact gezocht worden buiten het verplichte traject van inspraak bij bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Zoals uitvoerig is beschreven, bijvoorbeeld in de Handreiking Watertoetsproces 3 (Werkgroep Watertoets, 2009) zit juist in het vooroverleg (vóór de eerste terinzagelegging van plannen de beste mogelijkheid om een goede integratie van water in ruimtelijke plannen te bereiken. Het vroeg in het proces meenemen van wateraspecten in de ruimtelijke afwegingen is immers makkelijker dan een latere inpassing hiervan.

Een ander aspect dat werd genoemd is de interne communicatie en afstemming; er zijn meerdere personen binnen één afdeling die zich met dezelfde werkzaamheden bezig houden. Als voorbeeld hierbij werd het watertoetsproces genoemd; het beheersgebied is verdeeld in watersystemen, waarbij per systeem één medewerker het aanspreekpunt is voor gemeenten. Sommige gemeenten vallen binnen meerdere watersystemen en hebben dus meerdere contactpersonen binnen de afdeling, die beleid soms verschillend uitvoeren. Dit leidt tot onduidelijkheid en onbegrip. Om hierin meer eenheid te krijgen vinden de geïnterviewden dat er betere interne communicatie en afstemming van beleidsuitvoering moet komen tussen zowel de diverse afdelingen van het waterschap (zoals waterkwantiteit, -kwaliteit) als de contactpersonen van de gemeenten. Er is ook genoemd dat sommige gemeenten binnen de beheersgebieden van meerdere waterschappen liggen en tussen waterschappen zijn de verschillen in beleid nog groter. Deze punten zijn samen te vatten als een wens voor een uniformere uitvoering van beleid door verschillende beleidsmedewerkers en een goede afstemming met de beleidsuitvoering door aangrenzende waterschappen.

Als er geen uniform beleid wordt gevoerd, kan dit leiden tot onbegrip en tot minder invloed van de adviezen die het waterschap geeft. Ook als het waterschap niet of pas laat in het proces bij ruimtelijke plannen wordt betrokken kan er minder invloed worden uitgeoefend. Minder invloed kan betekenen dat in ruimtelijke plannen onwenselijke situaties ontstaan met betrekking tot de waterhuishouding. Anderzijds is ook genoemd dat bij het waterschap zelf iets veranderd zou moeten worden om beter en wellicht ook sneller te adviseren. Het gebrek

aan personele capaciteit leidt tot een (soms te) late reactie in het watertoetsproces, waarmee de invloed ook afneemt. Dit kan enerzijds gaan om het overschrijden van wettelijke reactietermijnen bij terinzagelegging van plannen, waarmee de formele mogelijkheid tot reactie wordt gemist. Anderzijds kan ook een late reactie van negatieve invloed zijn op de wil van partijen om vroegtijdig contact te zoeken met het waterschap.

4.3.2 Initiatieven, instrumenten voor oplossingen voor het probleem

Binnen de afdeling, waar de medewerkers die zich met het watertoetsproces bezighouden werken, zijn er op dit moment plannen om binnenkort een projectgroep in te stellen die zich zal bezighouden met de onderlinge afstemming in de benadering van bestemmingsplannen. Hiermee wordt getracht meer eenheid in beleid richting gemeenten te brengen. Verder wordt er gewerkt aan een nieuwe versie van de digitale watertoets. Het doel van de verandering is enerzijds een verlichting van de werkdruk voor de medewerkers door een scherpere selectie te maken van ingediende plannen. Anderzijds worden er waarschijnlijk objecten, zoals kaartlagen in de GIS-applicatie, ingebouwd die aanvullende service bieden aan indieners van plannen. Uiteindelijk is de verwachting dat er meer plannen in een eerdere fase online zullen worden aangemeld en dat er beter nagedacht zal worden over consequenties van plannen voor de directe belangen van het waterschap en de waterhuishouding in het algemeen.

In het verleden is door de introductie van de mogelijkheid om watertoetsen via internet aan te vragen gepoogd meer eenheid aan te brengen in de werkwijze. Bovendien vindt er sinds de recente introductie van een nieuwe versie webapplicatie (www.dewatertoets.nl) een selectie van plannen plaats. Zo wordt de externe planvormer direct inzicht geboden in zaken als overstromingskansen en de aanwezigheid van rioolpersleidingen of de beschermingszone rond kaden. Aan de hand van een vragenlijst wordt vervolgens bepaald of voor een plan geen, een normale of een korte procedure moet worden gevolgd. Zo komen de kleinere plannen, waar er geen belang vanuit het waterschap is, niet meer ter beoordeling binnen bij de medewerkers. Waar vanuit de waterhuishouding kan worden volstaan met het verstrekken van een aantal algemene uitgangspunten (korte procedure), hoeven de medewerkers ook niet te reageren op een plan, maar worden zij wel op de hoogte gesteld, zodat ze kunnen controleren of de algemene uitgangspunten inderdaad afdoende zijn als input voor een ruimtelijk plan.

4.3.3 Aanvullende ideeën van de geïnterviewden die bijdragen aan oplossing

In de tabellen in de bijlage zijn de genoemde oplossingsrichtingen te vinden.

Eén idee houdt een uitbreiding van de bevoegdheid van waterschappen op het gebied van de beoordeling van concepten van ruimtelijke plannen in. Als deze gecombineerd wordt met een bestuurlijke behandeling van belangrijke plannen, zoals bijvoorbeeld Provinciale Omgevingsplannen, zou dit tot meer invloed op de inhoud hiervan kunnen leiden. Dit gaat dus uit van de *regulatieve* denkrichting.

De andere ideeën zijn vooral gericht op een versterking van de *communicatie*, zowel intern als extern, zoals reeds bij de beantwoording van de tweede (*wat*) en derde vraag (*waarom*) genoemd is. Hiervoor is al genoemd dat voor de interne afstemming een project wordt opgestart dat moet leiden tot een beleidskader voor een uniformere beoordeling van bestemmingsplannen. Verder werd de doorwerking hiervan in een actualisatie van de digitale watertoets genoemd.

Een andere concrete actie op de korte termijn zou de intensivering van het regulier overleg met gemeenten zijn, waarin het waterschap op de hoogte wordt gehouden van de meest recente ruimtelijke ontwikkelingen. Door ook op strategisch niveau betrokken te zijn bij planvorming, kan er eerder advies gegeven worden, waardoor de kans dat dit opgevolgd wordt toe zou moeten nemen. Het proactief beschikbaar stellen van gegevens zou ook kunnen bijdragen aan een oplossing voor het ervaren probleem. Bij het waterschap zijn bijzonder veel gegevens over bodemopbouw, hoogte, (grond-)waterstanden etc. aanwezig. In de vorm van waterkansenkaarten kan hiermee een goed beeld worden gegeven van de beperkingen en kansen die water biedt.

Tot slot werd de mogelijkheid genoemd om één persoon op de afdeling vrij te maken voor het afhandelen van watertoetsen. Deze werkmethode wordt ook bij andere waterschappen toegepast. Daarbij wordt soms nog de splitsing in taken gemaakt van één medewerker die de wateradviezen geeft en een technische achtergrond heeft en een andere medewerker met een juridische achtergrond die de verwerking van het advies in bestemmingsplannen en projectbesluiten bekijkt.

4.3.4 Randvoorwaarden bij de uitvoering van ideeën

Voor een uitbreiding van de bevoegdheid is volgens de geïnterviewden aanpassing van wetten en regelgeving of een bestuursakkoord nodig. Voor de verbetering van communicatie is een actievare rol van communicatieadviseurs nodig. Voor de versterking van de relatie met gemeenten zouden de medewerkers meer tijd nodig hebben dan nu op basis van hun huidige werkzaamheden beschikbaar is.

4.3.5 Conclusie interviews medewerkers over het probleem en mogelijke oplossingen

Het gebrek aan invloed vanuit het waterschap Hunze en Aa's op de ruimtelijke plannen binnen haar beheersgebied lijkt vooral te ontstaan door een gebrek aan communicatie. De oplossing hiervoor is tweeledig; enerzijds zou de communicatie intern verbeterd moeten worden om tot een uniformer beleid naar buiten toe te komen. Anderzijds zou er meer ruimte moeten worden gecreëerd om contact te kunnen houden met medewerkers van de provincies en gemeenten die ruimtelijke plannen binnen het beheersgebied opstellen.

4.4 Uitwerking toepasbaarheid instrumenten

4.4.1 Regulatief / vergunningen

Over het algemeen vinden de geïnterviewde medewerkers de regulatieve methode niet kansrijk om de invloed op de ruimtelijke ordening te vergroten. Er werd met name ingegaan op de beperkte bevoegdheid van een waterschap om regels op te stellen en de algemene tendens van het verlagen van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Een uitbreiding van de mogelijkheden voor aanvullende bepalingen in vergunningen wordt niet unaniem als kansrijk gezien. De meest genoemde bezwaren zijn wederom de beperkte bevoegdheden hierin als waterschap en het streven naar een vermindering van de bureaucratie. Bovendien zou er zonder een achterliggend beleid het gevaar bestaan dat de schijn kan worden gewekt dat er corrupt met de bevoegdheden wordt omgegaan. De Nederlandse samenleving is erg gehecht aan gelijkheid en voorspelbaarheid en de acceptatie zou daarom een probleem vormen.

4.4.2 Financieel

Over het algemeen wordt dit instrument als interessant ontvangen en veel medewerkers kenden deze methode nog niet. Er werd een vergelijking getrokken met de belastingheffing die binnen het beheersgebied van Hunze en Aa's in het verleden hoger was voor onroerend goed dat onder NAP ligt. De vanuit de literatuur gevonden nadelen van de bewerkelijkheid en twijfels aan de rendabiliteit werden tijdens de interviews ook genoemd. Bovendien werd ingegaan op de hiervoor eerder genoemde gelijkheid in de Nederlandse maatschappij. Ook wordt er in de maatschappij een bepaalde verwachting gecreëerd; als sommige ingelanden meer moeten betalen dan anderen, verwachten ze ook een grotere inspanning voor het gebied waar zij wonen.

Toch worden er mogelijkheden gezien voor de beïnvloeding van de ruimtelijke ordening op een financiële manier. Hierbij wordt echter vooral gedacht aan een differentiatie in tarieven op een groter schaalniveau dan in de genoemde praktijkvoorbeelden op perceelsniveau. Hierbij kan bijvoorbeeld een hogere belasting worden geheven voor onroerend goed in overstromingsgevoelige gebieden of beekdalen dan daarbuiten. Het doel van deze differentiatie wordt dan echter vooral communicatief; door de hogere heffing in bepaalde gebieden wordt het bewustzijn bij het investeren in ontwikkelingen op die fysisch gezien minder gunstige plekken vergroot.

4.4.3 Communicatie

Er werd tijdens de interviews aangegeven dat de ruimtelijke ordening met name wordt beïnvloed door actief te communiceren richting andere beleidsterreinen. In de huidige integrale werkwijze van het waterschap, ingedeeld per watersysteem, wordt actief samenwerking gezocht met andere partijen. Een intensivering van deze relaties op meer beleidsterreinen wordt door alle geïnterviewden gezien als een kansrijke manier om meer invloed op de ruimtelijke ordening te krijgen. Voorbeelden zijn initiatieven voor regulier overleg met gemeenten over ruimtelijke ontwikkelingen en knelpunten in het watersysteem.

Er worden meerdere manieren genoemd om aan de intensivering uitwerking te geven. Zo kan er worden geprobeerd om de baten van water te kwantificeren, bijvoorbeeld in een Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse (MKBA). Verder werd aangegeven dat de medewerkers van het waterschap goed op de hoogte moeten blijven van de laatste trends, zoals de populariteit van wonen aan het water of groene daken, die tijdelijk hemelwater

kunnen vasthouden. Er werd echter ook aangegeven dat er moet worden opgepast dat een waterschap niet te solitair optreedt. Voor een goede samenwerking op alle vlakken is het van groot belang af te stemmen met bijvoorbeeld gemeenten. Het waterschap mag niet 'op de stoel van de gemeente als bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening gaan zitten', bij het benaderen van particuliere initiatiefnemers.

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat het actief communiceren richting de maatschappij van groot belang is voor een waterschap. Er wordt echter aan getwijfeld of deze communicatie bijdraagt aan het doel 'meer invloed'. Uiteindelijk werkt de vergroting van het bewustzijn en het creëren van draagvlak voor maatregelen van het waterschap via de democratie door tot het niveau waarop besluiten worden genomen over de ruimtelijke ordening, maar dit wordt als zeer beperkt kansrijk gezien. Enkele medewerkers geven zelfs aan dat deze methode helemaal niet bijdraagt aan het genoemde doel.

4.4.4 Privatiseren

Voor het uitbesteden van taken als manier om meer invloed op de ruimtelijke ordening te krijgen geldt hetzelfde als bij het bovenstaande communiceren naar de maatschappij. Het bleek erg lastig een voorstelling te maken van de manier waarop dit bij zou kunnen dragen aan het doel (meer invloed op de ruimtelijke ordening). Er worden wel voordelen gezien, met name op het gebied van kosten. De uiteindelijke besparing hierop zou dan kunnen worden gebruikt voor het realiseren van het doel, met behulp van een andere methode.

Het geheel uitbesteden van alle taken wordt ook niet echt als een kansrijke methode gezien om meer invloed uit te kunnen oefenen. Er worden voorbeelden genoemd van beheerscontracten op grote industrieterreinen of contracten op het gebied van waterberging (Blauwe diensten), maar hierbij wordt aangegeven dat uiteindelijk het waterschap de doelen bepaalt. Daardoor verandert er niet veel ten opzichte van de huidige werkwijze.

4.4.5 Projectontwikkeling

Het actief beïnvloeden van (markt)partijen wordt door de geïnterviewden niet als een realistische manier gezien om het doel te bereiken. Sommige geïnterviewden hebben geprobeerd contacten te onderhouden met marktpartijen om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en hierin te sturen. Hierbij is het probleem dat er bijzonder veel partijen (potentieel) actief kunnen zijn binnen één gebied en dat het moeilijk is om de contacten bij te houden. Verder wordt genoemd dat uiteindelijk de gemeente bepaalt welke bestemming waar komt te liggen en in dat verband is er altijd overleg met het waterschap.

Het zelf ontwikkelen van gebieden om op die manier een gewenste functie te stimuleren is volgens de geïnterviewden geen goede manier om de ruimtelijke ontwikkeling te beïnvloeden. Het kan op microniveau bijdragen, maar uiteindelijk moet er, met name bij grotere plannen, samen worden gewerkt met andere overheden, met name de gemeenten. Bovendien worden er vraagtekens geplaatst of er niet buiten de taken van het waterschap wordt gewerkt op deze manier en of de hoge kosten genoeg bijdragen aan het doel.

4.5 Overzichtstabel uitwerking interviews - reflectie op instrumenten

In grote lijnen lijken er volgens de respondenten kansen te liggen voor de *vergunningen- en financiële* benadering. Het doel van deze manieren lijkt echter vooral te liggen in de basis voor de *communicatieve* instrumenten. Door nadere eisen te stellen in vergunningen wordt met name een signaal afgegeven, waarmee uiteindelijk een middel is gecreëerd dat gebruikt kan worden in het overtuigen van partijen om rekening te houden met water. Een voorbeeld hiervan is de bepaling in de Keur 2010 van het Waterschap Hunze en Aa's (2010b) waarin in artikel 3.2 een vergunningstelsel is opgenomen voor een vergroting van verhard oppervlak. Als in het stedelijk of landelijk gebied respectievelijk meer dan 150m² of meer dan 1500m² verhard oppervlak wordt aangebracht, is men verplicht een vergunning aan te vragen, tenzij er compenserende maatregelen worden genomen voor hemelwater, gebaseerd op de trits vasthouden-bergen-afvoeren. Met deze vergunningplicht blijkt het in de praktijk makkelijker in de communicatie naar andere beleidsterreinen eisen te stellen met betrekking tot hemelwater. Zo wordt in de toelichting van bestemmingsplannen vaak opgenomen wat de initiatiefnemer moet doen ter compensatie van de snellere afstroming van het hemelwater naar het oppervlaktewatersysteem.

De genoemde mogelijke toepassing van het *financiële* instrument is ook een communicatiemiddel; als een gebied bijvoorbeeld wordt aangemerkt als overstromingsgevoelig gebied, waar een hogere belasting geldt, is dit een duidelijk teken in overleggen met beleidsmakers op andere beleidsterreinen dat er extra aandacht voor de waterhuishoudkundige situatie nodig is.

Samengevat lijken de vergunningen- en financiële benaderingen dus de meest kansrijke middelen om meer invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke ordening. De conclusie dat deze middelen gebruikt kunnen worden *in de communicatie* naar zowel andere beleidsmakers als de maatschappij duidt erop dat een goede communicatie een essentiële randvoorwaarde is om bij de dragen aan de doelstelling. Voor een verdere uitwerking van de conclusies, zie hoofdstuk 5.

	Regulatief		Financieel	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Beïnvloeding andere beleidsterreinen	Beïnvloeding maatschappij	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Genoemde ideeën respondenten	Goedkeuring van plannen door waterschap; Bestuurlijke afhandeling grootschaliger plannen		-	Uniformiteit in reacties; Betere informatieverstrekking, zowel reactief als actief; Intensivering regulier overleg gemeenten - waterschap	-	-	-	-	-
Kansrijkheid	Weinig kansrijk vanwege beperkte eigen vrijheid bij regelgeving en huidige wens van minder regeldruk		Interessante optie, maar uitwerking administratief zeer bewerkelijk. Kansrijk op groter schaalniveau (gebieden) dan in literatuur (per perceel)	Zeer belangrijk en kansrijk: benadrukken baten en kansen van water (bijv. MKBA), goed samenwerken, draagvlak creëren		Weinig kansrijk		Lastig in praktijk te brengen; solitair optreden vrijwel onmogelijk; buiten taakveld waterschap	

H5 Synthese: analyse, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In het voorgaande zijn eerst de theorie (H2) en de empirie (H3 & H4) beschreven en waar mogelijk zijn hier verbanden hier tussen gelegd. Om tot een goede conclusie in paragraaf 5.3 te komen, volgt hieronder eerst een analyse per instrument, waarin geresumeerd wordt wat er in de voorgaande hoofdstukken over is geschreven en hoe het instrument in de huidige situatie gebruikt wordt of bruikbaar zou kunnen zijn. Aan de hand daarvan wordt kort toegelicht wat de kansrijkheid is en welke randvoorwaarden bij een toepassing horen. Vanuit de conclusie wordt een aantal aanbevelingen gedaan in paragraaf 5.4, waarmee in de praktijk concreet iets gedaan zou kunnen worden. Afgesloten wordt met een reflectie in paragraaf 5.5.

5.2 Analyse instrumenten

5.2.1 Regulatief: regelgeving en vergunningen

In paragraaf 2.2.1 is een globaal beeld geschetst van de mogelijkheden om regelgeving te gebruiken om watersystemen meer invloed te geven op ruimtelijke ordening. Er is daar al gesignaleerd dat regelgeving, zeker over dit onderwerp, continu in beweging is en dat hier wellicht gebruik van kan worden gemaakt. Vervolgens is in hoofdstuk 3 weergegeven welke regelgeving in de verschillende verschijningsvormen er op dit moment bestaat in Nederland. Vrijwel elke overheidslaag heeft zijn eigen regelgeving (wetten, verordeningen) en beleidsstukken over water.

Omdat regelgeving over het algemeen generiek is en er daardoor ongewenste effecten kunnen ontstaan voor specifieke situaties, bevat veel regelgeving de mogelijkheid om met vergunningen af te wijken van de gestelde regels. Hiermee kan flexibel, met maatwerk, recht worden gedaan aan de gewenste ontwikkelingen op een bepaalde locatie.

Het spreekt hierbij voor zich dat er voortdurend wordt gezocht naar een balans tussen enerzijds algemeen geldende regels en anderzijds vergunningen. Afwegingen hierbij zijn bijvoorbeeld rechtsgelijkheid, duidelijkheid over welke ontwikkelingen mogelijk zijn, bureaucratistische druk en flexibiliteit van beleid.

Huidige situatie

In hoofdstuk 3 is al uitgebreid beschreven welke regels er in Nederland van toepassing zijn, hoe het stelsel van diverse overheden eruit ziet en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij horen.

Kort samengevat stelt de *Europese Unie* sinds een aantal jaren regels op het gebied van waterkwaliteit (KRW) en veiligheid tegen overstromingen (ROR). De *nationale* overheid heeft een uitgebreid stelsel van regels en beleidsstukken over waterbeheer, die met name als kader fungeren voor lagere overheden. Hierin is met name de Waterwet belangrijk, die als basis dient voor veel inhoudelijke vraagstukken over waterbeheer. De Waterschapswet regelt welke taken en verantwoordelijkheden die waterschappen in Nederland hebben. De Wet ruimtelijke ordening met het bijbehorende Besluit ruimtelijke ordening zijn met name van

belang door de basis die ze leggen voor de afstemming tussen de ruimtelijke ordening en waterbeheerders. Waar bovenstaande wetten vooral als strak kader dienen, heeft het Nationaal Waterplan met name tot doel om de visie van het Rijk weer te geven. Dit betekent overigens niet dat het Nationaal Waterplan niet als kader zou gelden voor beleid van lagere overheden.

De Nederlands *provincies* leggen hun visie op water vast in het bredere verband van Provinciale Omgevingsplannen (POP), waar water integraal onderdeel van uitmaakt. Eventueel kunnen belangrijke zaken formeler worden vastgelegd in een Provinciale Omgevingsverordening (POV).

Waterschappen leggen hun regels vast in een Keur en delen hun visie in een beheerplan. Hierbij dienen de hierboven omschreven regelgeving en beleidsstukken als kader.

Gemeenten tenslotte kunnen hun visie vastleggen in een gemeentelijk waterplan, dat over het algemeen in samenwerking met waterschappen wordt vormgegeven. Regelgeving die betrekking heeft op water en ruimte wordt vastgelegd in bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen.

Mogelijkheden

Bij het verkennen van de mogelijkheden die er bestaan om met behulp van regelgeving het watersysteem meer van invloed te laten zijn op de ruimtelijke ordening is het de vraag vanuit welke overheid deze komt. Bovendien mag niet vergeten worden dat besluiten hierover altijd politiek gedragen zullen moeten worden. Daarbij is het van groot belang hoe er maatschappelijk gezien over dit vraagstuk wordt gedacht, vanwege de democratische doorwerking.

Vanuit *Europees* verband is het waarschijnlijk maar zeer de vraag of er op zo'n hoog schaalniveau initiatieven zullen komen om watersystemen explicieter mee te nemen in afwegingen in de ruimtelijke ordening. De Europese Unie telt immers tientallen landen met elk hun eigen fysisch-geografische eigenschappen, manieren om de ruimtelijke ordening te regelen en inrichting van overheidstaken. Er is wel een trend waarneembaar van Europese regelgeving per specifiek thema, zoals de hiervoor genoemde KRW en ROR voor respectievelijk waterkwaliteit en waterveiligheid. Door de opgaven die hieruit voortvloeien krijgt het watersysteem op een meer impliciete wijze een grotere invloed op de ruimtelijke ordening. Als bepaalde opgaven ervoor zorgen dat het watersysteem ruimte nodig heeft, is de Europese verplichting immers een goed argument voor een claim op de ruimte. De twee belangrijkste thema's waar de Europese Unie op dit moment regels voor heeft, worden gekenmerkt door de grensoverschrijdende aard: kwaliteits- of veiligheidsproblemen stoppen immers niet bij administratieve (lands)grenzen. Ditzelfde geldt voor andere problemen die er binnen watersystemen kunnen bestaan, zoals watertekorten. Wellicht volgen er over andere thema's ook afspraken in Europees verband, die kunnen worden vastgelegd in bindende Europese richtlijnen.

Op *nationaal* niveau lijken er wel mogelijkheden te liggen om – binnen de kaders van de Europese regels – bij te kunnen dragen aan het verkleinen van het veronderstelde probleem. De dynamiek van de laatste jaren op het gebied van regelgeving omtrent ruimtelijke ordening in waterbeheer enerzijds en het streven naar deregulering en versimpeling van wetgeving

anderzijds zijn ontwikkelingen waar gebruik van gemaakt zou kunnen worden. Tijdens het schrijven van dit stuk zijn zelfs de eerste tekenen van een doorontwikkeling hiervan zichtbaar in de vorm van het voornemen voor een Omgevingswet. Hierin zouden onder andere de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening moeten worden samengevoegd. Bovendien vervallen hiermee de traditionele planfiguren, zoals bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. Daarmee vervalt dan ook vrijwel zeker het huidige instrumentarium voor afstemming tussen waterbeheerders en de ruimtelijke ordening. Het ligt voor de hand dat er naar nieuwe manieren zal worden gezocht om een goede afstemming te waarborgen. Hier ligt dus een belangrijke mogelijkheid om het veronderstelde probleem in te brengen, zodat er in dit verband naar een oplossing kan worden gezocht. Binnen de genoemde trend van deregulering en versimpeling van regelgeving ligt het voor de hand om de afstemming anders te regelen dan in een opgestelde wet, die uitgaat van een 'top down' proces. In het verleden zijn immers al veel afspraken over dit soort afstemming vastgelegd in bestuursakkoorden, zoals het Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel en diverse regionale bestuursakkoorden.

In de praktijk heerst de opvatting dat de belangrijkste mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening, in de huidige context op *provinciaal* niveau liggen. Met name in het genoemde POP (en de bijbehorende POV) zouden er kansen liggen. Er kan hierin weliswaar niet direct worden voorgeschreven hoe afstemming tussen waterbeheerders en ruimtelijk ordenaars moet plaatsvinden, maar er kan wel een ruimtelijk kader worden neergezet voor ontwikkelingen. Door in de ontwikkeling van een POP de watersystemen expliciet mee te nemen in de afweging, zal een doorwerking hiervan uiteindelijk in ruimtelijke plannen op *gemeentelijke* schaal kunnen worden bereikt. Keuzes in het POP zijn immers bindend voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Water is bij de totstandkoming van een POP echter maar één van de vele factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Om de verschillende watersystemen hierop meer van invloed te laten zijn, is het maatschappelijke en politieke draagvlak hiervoor dus van groot belang.

Voor vergunningen is geconcludeerd dat dit in de praktijk niet als goed middel kan worden gebruikt om water meer van invloed te laten zijn op de ruimtelijke ordening. Bij ruimtelijke ordening gaat het over functies op een bepaalde locatie of juist over locatiekeuze, terwijl in een vergunning met name de inrichting van zo'n locatie wordt geregeld.

5.2.2 Financieel

Binnen veel beleidsvelden worden financiële prikkels gebruikt om gedrag van actoren te sturen. Voorbeelden hiervan zijn positieve prikkels als subsidies en heffingskortingen en negatieve prikkels als accijnzen en boetes. Deze manier van beïnvloeding van ontwikkelingen zou ook interessant kunnen zijn om bepaalde waterhuishoudkundige aspecten meer invloed te geven op de ruimtelijke ordening. Zo zouden relatief hogere belastingtarieven voor het waterbeheer op fysisch ongunstige locaties ervoor kunnen zorgen dat daar minder snel ontwikkelingen plaatsvinden, waarvoor dure technische maatregelen nodig zouden zijn. In paragraaf 2.3 is ook de perceelsgebonden beprijzing van *externalities* toegelicht, waarmee een zo eerlijk mogelijke verdeling van de kosten voor waterbeheer wordt nagestreefd.

Huidige situatie

In de huidige Nederlandse situatie zijn er door de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel (Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Justitie, 2007) nog maar

beperkte mogelijkheden voor tariefdifferentiatie overgebleven in de Waterschapswet. In artikel 122 staat nu limitatief aangegeven welke mogelijkheden er nog bestaan. Zo mogen waterschappen de watersysteemheffing maximaal 75% verlagen voor buitendijks gelegen gebieden en waterbergingsgebieden. Voor bemalen gebieden, glastuinbouwgebieden en verharde openbare wegen mag de watersysteemheffing juist met maximaal 100% worden verhoogd. Hiermee zou maar een beperkte invloed kunnen worden uitgeoefend op ruimtelijke ontwikkelingen. Deze is bovendien sterk afhankelijk van de kenmerken van het gebied: als er een hogere heffing moet worden betaald in bemalen gebieden, moet er bijvoorbeeld wel een alternatieve locatie op niet al te grote afstand in een niet bemalen gebied liggen om de locatiekeuze voor een ontwikkeling te beïnvloeden.

Juridisch gezien lijken de mogelijkheden dus beperkt. Een andere belangrijke factor lijkt in de Nederlandse cultuur te liggen: betaling creëert een bepaalde verwachting. Dit werd door het toenmalige Kabinet nog eens benadrukt in de Memorie van Toelichting bij de invoering van de hiervoor genoemde Wet modernisering waterschapsbestel (Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Justitie, 2006, p. 12). Deze gedachte heeft er in combinatie met het streven naar uniformiteit en vereenvoudiging toe geleid dat de mogelijkheden tot tariefdifferentiatie limitatief zijn opgesomd en in de Memorie van Toelichting (p. 26) wordt dan ook opgeroepen om hier spaarzaam gebruik van te maken.

Mogelijkheden

Er zijn zowel veel aspecten (kwantiteit, kwaliteit, hemel-, oppervlakte-, afvalwater etc.) als veel verschillende methoden van een andere beprijzing (subsidies, kortingen, accijnzen) denkbaar. Bovendien kan de beprijzing op verschillende schaalniveaus worden gedifferentieerd. Zo is in paragraaf 2.3 de individuele perceelsgewijze beprijzing toegelicht, die op een zeer kleinschalig niveau toegepast wordt. Op een veel grootschaliger niveau is er in het verleden een verschil geweest in de hoogte van de heffing voor waterveiligheid binnen het beheersgebied van Waterschap Hunze en Aa's op basis van de hoogteligging van gebieden. De redentatie hierbij was dat gebieden die minder dan 2,00m boven NAP veel actiever profiteren van de activiteiten en maatregelen ten behoeve van de zeewaterkering (Waterschap Hunze en Aa's, 2003; p. 253). Het doel van deze differentiatie was weliswaar een eerlijker verdeling van kosten, maar het principe zou een interessante basis kunnen bieden voor een grotere invloed van waterhuishoudkundige aspecten op de ruimtelijke ordening.

Binnen de hierboven geschetste kaders van de Waterschapswet wordt door vrijwel alle waterschappen gebruik gemaakt van tariefdifferentiatie (Unie van Waterschappen, 2012, p.33). Dit betreft echter met name een korting voor buitendijks gelegen gebieden. Aangezien het over het algemeen onwenselijk is dat hier ontwikkelingen plaatsvinden, zal dit waarschijnlijk ingegeven zijn door een 'eerlijker' verdeling van kosten. Voor een beïnvloeding van de ruimtelijke ordening zal moeten worden gezocht naar een balans tussen enerzijds een verschil in tarieven dat groot genoeg is om van invloed te zijn en anderzijds een maatschappelijk en politiek acceptabel verschil. Hier moet als kanttekening bij worden geplaatst dat de watersysteemheffing maar een klein deel uitmaakt van de totale belastingdruk van particulieren en bedrijven. Echt grote effecten mogen dan waarschijnlijk ook niet verwacht worden.

Geredeneerd vanuit de positieve financiële prikkels wordt in de praktijk met name van 'blauwe diensten' of 'waterdiensten' gebruik gemaakt. Als bepaalde opgaven voor

watersystemen niet via het publiekrechtelijke spoor kunnen worden bereikt, kan dit soms via de privaatrechtelijke weg alsnog lukken. Als voorbeeld hierbij kan worden gedacht aan hermeandering met naastliggende overloopgebieden in het kader van beekherstel: als hiervoor ruimte nodig is, kan dit soms worden afgedwongen via het Provinciaal Omgevingsplan (POP), bestemmingsplan met planschadevergoeding en onteigening. Hiervoor is echter de medewerking nodig van provincie voor het POP en in de regel de gemeente voor het bestemmingsplan. Als alternatief voor deze weg kan gebruik worden gemaakt van de privaatrechtelijke weg door de aankoop van de gronden of door het sluiten van duurzame overeenkomsten (blauwe diensten) waarbij de functie van overloopgebied mogelijk wordt gemaakt op gronden van particulieren. Op die manier worden niet alleen de opgaven voor het watersysteem uitgevoerd, maar wordt ook de functie van een gebied en de daarbij behorende inrichting gewijzigd ten gunste van het watersysteem. Op blauwe diensten wordt in paragraaf 5.2.4 verder ingegaan.

Een manier waarbij meer invloed wordt uitgeoefend op de locatiekeuze van ontwikkelingen door middel van positieve financiële prikkels is een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen waar opgaven voor waterbeheerders in kunnen worden meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in gebiedsontwikkelingen voor natuur of woningbouw zoals Meerstad en Blauwestad. Zolang er legitiem kan worden aangetoond dat dit binnen het takenpakket van het waterbeheer is, kan de keuze voor het koppelen van opgaven bepaalde ontwikkelingen stimuleren. Er zijn echter maar weinig ontwikkelingen waaruit 'gekozen' kan worden, zodat de echte invloed op de ruimtelijke ordening in de praktijk waarschijnlijk beperkt blijft. Een voorbeeld waarbij dit wel zou lukken is een vraagstuk van een gemeente over de locatiekeuze voor een nieuwe woonwijk waarin eventueel wateropgaven kunnen worden ingevuld. Als hiervoor meerdere potentiële locaties zijn, kan een waterbeheerder de keuze hiertussen beïnvloeden door een bijdrage toe te zeggen voor de waterbeheerstechnisch meest gunstige locaties, bijvoorbeeld door een combinatie met waterberging. Bij deze bijdrage kan bovendien invloed worden uitgeoefend op de inrichting voor het gebied om zoveel mogelijk bij te dragen aan een optimaal watersysteem.

Samenvattend kan worden gesteld dat er in de Nederlandse praktijk de opvatting heerst dat er zowel juridisch als maatschappelijk-politiek gezien waarschijnlijk maar beperkte mogelijkheden zijn voor een beïnvloeding van ruimtelijke ordening met financiële prikkels vanuit waterbeheer. De historisch gegroeide ideeën van belang-betaling-zeggenschap en solidariteit hebben ervoor gezorgd dat in het huidige wettelijke kader nog maar beperkte mogelijkheden liggen voor tariefdifferentiatie voor de watersysteemheffing door waterschappen. Een sturing in de ruimtelijke ordening door hogere tarieven in waterhuishoudkundig ongunstiger gebieden zal meteen vragen oproepen: is het maatschappelijk gezien acceptabel dat er meer betaald moet worden voor watersysteemtaken op plaatsen waar er grotere risico's op wateroverlast zijn? En wegen de hogere administratieve kosten die er ontstaan door de differentiatie op tegen de voordelen die ermee worden behaald?

Er lijken in de huidige Nederlandse praktijk meer kansen te liggen in een beïnvloeding van ruimtelijke ordening door positieve financiële prikkels. Ruimtelijke ontwikkelingen van derden kunnen worden beïnvloed door een selectieve bijdrage in de vorm van de koppeling met waterbeheersopgaven. Ruimtelijke ontwikkelingen die nodig zijn vanuit de eigen opgaven kunnen met financiële prikkels worden bevorderd door gebruik te maken van blauwe diensten. Samengevat lijken financiële instrumenten in Nederland maar beperkt kansen te

bieden voor een daadwerkelijke beïnvloeding van de ruimtelijke ordening. In specifieke gevallen kunnen ze overigens, bijvoorbeeld bij de uitvoering van waterbeheersopgaven, wel van grote waarde zijn bij het streven naar een optimaal watersysteem.

5.2.3 Communicatie: andere beleidsterreinen of de maatschappij beïnvloeden

In paragraaf 2.4 zijn diverse mogelijkheden voor meer invloed van het watersysteem op de ruimtelijke ordening beschreven met instrumenten waarbij de nadruk op de mogelijkheden van communicatie ligt. Zo zijn er de ontwikkelingen naar een meer integraal waterbeheer en de groter wordende noodzaak van meervoudig ruimtegebruik. Met de onderkenning dat waterbeheerders hun taken niet solistisch uit kunnen voeren, kan worden geïmpliceerd dat er altijd samenwerking moet worden gezocht met andere partijen. Dit kunnen zowel andere overheden en organisaties zijn als particulieren en bedrijven. Het ligt voor de hand dat hierbij een goede communicatie hoort en uiteraard wordt er al veel gecommuniceerd, maar in het kader van dit onderzoek is bekeken of er in de bestaande verbanden nog kansen liggen voor een versterking van de invloed van het watersysteem op de ruimtelijke ordening. Daarbij is er voor gekozen om drie sporen te bekijken, enerzijds met overheden (bestuurlijk en ambtelijk) en anderzijds de communicatie richting 'de burger', waarbij een scheiding is gemaakt tussen burgers en bedrijven die, bijvoorbeeld door opgaven voor het watersysteem, direct in hun belangen geraakt worden of juist niet. In dat laatste geval wordt gerefereerd aan 'de maatschappij'.

Huidige situatie

Bij het onderzoeken van de mogelijkheden voor een betere toepassing van dit instrument in het Nederlandse waterbeheer is het van belang om in beeld te brengen met welke actoren er al veel afstemming plaatsvindt en waar nog kansen zouden kunnen liggen. Zo is er bij bijvoorbeeld alle waterschappen de laatste jaren veel aandacht voor externe communicatie, met name richting de maatschappij. Via websites, folders, educatie en advertenties wordt uitgedragen wat waterschappen doen en hoe mensen bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan de doelen die waterschappen hebben.

Verder is er veel afstemming tussen waterschappen en andere overheden of organisaties op de gebieden waar taken elkaar raken. Dit wordt mede veroorzaakt door de enigszins versnipperde verdeling van taken in openbare werken en de waterketen (zie H3). In technisch verband is er bijvoorbeeld veel afstemming op het gebied van de rioleringszorg, omdat gemeenteriolen hun afvalwater afvoeren naar zuiveringen van de waterschappen.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt er zowel veel gecommuniceerd over concrete plannen als over meer strategische ontwikkelingen. Veelal komt de afstemming tot stand in het kader van het in paragraaf 3.4.1 omschreven watertoetsproces. Bij strategische ontwikkelingen kan worden gedacht aan structuurvisies voor dorpen of hele gemeenten of aan provinciale omgevingsplannen.

Concretere zaken zijn bestemmingsplannen of projectbesluiten die bepaalde ontwikkelingen planologisch mogelijk maken. Hierbij vindt er zowel formele als informele communicatie plaats. Vanuit de gedachte van het watertoetsproces zou de waterbeheerder zo vroeg mogelijk bij planvorming betrokken moeten worden. Vaak gebeurt dit ook al, blijkt uit de interviews in hoofdstuk 4, maar er blijft nog steeds ruimte voor verbeteringen (Moerman, 2012). Er lijkt bijvoorbeeld nog wel een sterke behoefte te bestaan aan meer invloed op de strategische planvorming, zoals in provinciale omgevingsplannen wordt vastgelegd. Dit werkt

immers ook weer door in alle concretere bestemmingsplannen binnen de betreffende provincie. Voor het 'vroeg aan tafel zitten' is een goed relatiemanagement van belang en is er gebiedskennis nodig. Hierop wordt verder ingegaan in de aanbevelingen in paragraaf 5.4.

Mogelijkheden

De veronderstelling in paragraaf 2.4 is dat op dit vlak meerwaarde kan worden bereikt door een betere inpassing van het watersysteem in ruimtelijke plannen. In de interviews (zie bijv. paragraaf 4.4.3) is bovendien meerdere malen aangegeven dat een intensivering van de relatie met vooral andere overheidsorganisaties als kansrijk wordt gezien. Eén van de speerpunten van de watertoets is dat waterschappen vroeg betrokken worden bij ruimtelijke planvorming. Als voorbeeld voor een betere invulling hiervan is in meerdere interviews genoemd dat het goed zou zijn om regelmatig overleggen te organiseren tussen het waterschap en gemeenten, om zo goed op de hoogte te blijven van de ruimtelijke ontwikkelingen die er binnen de gemeenten spelen. Op die manier kan er bij de uitwerking van een ruimtelijk plan zo goed mogelijk rekening worden gehouden met de hydrologische kenmerken van het gebied, zodat water niet achteraf pas hoeft te worden ingepast, in een al uitgewerkt plan.

Een andere mogelijkheid om water een betere plek te geven in de ruimtelijke ordening lijkt te liggen in een beter gebruik van de planvorming op een hoger abstractieniveau. Autonome ontwikkelingen en daaruit volgende grootschalige nieuwe opgaven die zich aandienen, bijvoorbeeld in het kader van de klimaatverandering, kunnen immers niet op het niveau van één of enkele bestemmingsplannen worden beschouwd. Provinciale Omgevingsplannen (POP) lijken, wat schaalniveau betreft, volgens de geïnterviewden het beste aan te sluiten bij de inpassing van dit soort opgaven. De meeste op zichzelfstaande watersystemen zorgen immers voor de afwatering van delen van één of enkele provincies.

Een idee dat in de interviews is genoemd is de uitvoering van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij de opstelling van een POP. In een POP worden de planologische kaders voor een aantal jaren uitgezet, waarbij een groot aantal belangen wordt afgewogen. Daar is water er slechts één van, maar het is tegelijkertijd wel iets wat zich niet aan planologische of administratieve grenzen houdt. Zaken als bestrijding van wateroverlast en een goede waterkwaliteit raken grote delen van provincies en moeten worden gefinancierd door de grondeigenaren en inwoners van dat gebied. Als in een POP bijvoorbeeld staat dat op een bepaalde plaats een bedrijventerrein economisch gezien het meest wenselijk is, kan het zijn dat hierdoor grote opgaven ontstaan voor waterbeheer. De afstemming van het waterbeheer op de functies uit een POP wordt vaak aangegeven met de kreet 'peil volgt functie'; als er ergens een ruimtelijke functie is beoogd, dient het waterbeheer hieraan te worden aangepast.

Een ander voorbeeld hierbij dat in de praktijk leeft is de problematiek van veenoxidatie: ten behoeve van de landbouw zijn in het verleden vaak veel aanpassingen geweest van de streefpeilen in veengebieden, om voor een goede drooglegging te zorgen. Door deze verlaging van de peilen nam de veenoxidatie vervolgens toe, waardoor de peilen wederom verlaagd moesten worden. Dit proces dat zich steeds herhaalt is ook een goed voorbeeld van de problemen die kunnen ontstaan door 'peil volgt functie'. Door al deze aanpassingen wordt het waterbeheer steeds duurder, terwijl er geen duurzame oplossing is. Het idee achter de MKBA bij een POP is om inzichtelijk te maken welke kosten, inclusief kosten voor

waterbeheer, er voor de maatschappij als geheel worden veroorzaakt door het toekennen van bepaalde functies aan gebieden.

Samengevat leeft in de praktijk de opvatting dat een goede communicatie met andere overheden niet alleen een randvoorwaarde voor een goede taakuitoefening door de Nederlandse waterschappen is, maar dat het ook kansen biedt om nieuwe vraagstukken via ruimtelijke ordening op te lossen. Dit werkt in twee richtingen. Enerzijds kunnen waterbeheersopgaven niet los worden gezien van de ruimtelijke ordening; door een goede samenwerking kunnen er kansen ontstaan voor een betere inpassing van deze opgaven. Anderzijds kunnen door een goede inpassing van watersystemen in ruimtelijke plannen maatschappelijke voordelen worden behaald. Dit kan op het niveau van concrete plannen, maar er zouden vooral kansen liggen in een meer prominente plaats van watersystemen in strategische plannen als de structuurvisie en het POP.

Een invloed op de ruimtelijke ordening via de maatschappij tenslotte wordt niet als kansrijk gezien. Een goede communicatie met de maatschappij is, om meerdere redenen, uiteraard zeer belangrijk, maar het lijkt praktisch onmogelijk om alle individuele actoren te doordringen van het belang van een goed watersysteem. Elk individu maakt bij keuzes met betrekking tot ruimtegebruik immers een afweging op basis van vele factoren, waarbij het watersysteem er slechts één is.

5.2.4 Privatisering: uitbesteden van taken en beheerscontracten

In paragraaf 2.5 is het principe van het al dan niet gedeeltelijk privatiseren van taken in het waterbeheer toegelicht. Het doel hiervan is meestal kostenbesparing en de bevordering van technische innovatie door gebruik te maken van 'de markt'. In dit onderzoek is gepoogd een manier te vinden waarop met dit principe mogelijkheden bestaan voor een grotere invloed van het watersysteem op de ruimtelijke ordening.

Een tweede onderzochte variant voor het bereiken van doelen door het laten uitvoeren van taken door derden is het afsluiten van beheerscontracten (blauwe diensten). Door particulieren of bedrijven verantwoordelijk te maken voor (een deel van) het waterbeheer op hun percelen, kunnen deze beïnvloed worden in de keuzes met betrekking tot het gebruik van die percelen. In het algemeen zal hier een financiële compensatie tegenover staan. De daadwerkelijke beïnvloeding van het ruimtegebruik wordt bereikt doordat de verantwoordelijkheid voor het watersysteem wordt verschoven van een collectief naar een individueel belang, waardoor water een groter gewicht zou kunnen krijgen in de afwegingen over ruimtegebruik.

Huidige situatie

In de analyse van financiële instrumenten (paragraaf 5.2.2) is het gebruik van 'blauwe diensten' al gesignaleerd. Een voorbeeld hiervan is de aanleg en het onderhoud van natuurvriendelijke oevers, waarvoor Waterschap Amstel, Gooi en Vecht contracten heeft afgesloten met boeren en een agrarische natuurvereniging (Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, 2012).

Het principe van blauwe diensten zou twee kanten op kunnen werken. In de vorige paragraaf is al gesignaleerd dat de relatie watersysteem – ruimtelijke ordening twee kanten op werkt, wat zich in de praktijk vertaalt naar twee manieren waarop de twee elkaar raken: enerzijds concrete plannen met ruimtelijke consequenties waar het watersysteem een plaats in moet

krijgen. Anderzijds zijn er vanuit het waterbeheer opgaven die ruimte nodig hebben en zo raken aan andere functies.

In het eerste geval kan er bijvoorbeeld worden gekozen om door een (structurele) financiële bijdrage, vergezeld van randvoorwaarden, de invulling van een opgave bij de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan neer te leggen. Dit kan bijvoorbeeld een gemeente of projectontwikkelaar zijn, maar ook een bedrijf of één of meerdere particulieren, zoals bij initiatieven voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Op deze manier ontstaat er voor de initiatiefnemer een goede reden om de taken met betrekking tot het watersysteem ter plaatse goed in het plan in te passen. De waterbeheerder kan hierbij uiteraard als adviseur optreden, maar laat hierbij de ruimte aan de markt om met innovatieve oplossingen te komen.

In het tweede geval kan er ook gebruik worden gemaakt van de inventiviteit van marktpartijen en burgers. Door het uitschrijven van prijsvragen of het verstrekken van subsidies kan worden gevraagd mee te denken over de mogelijkheden om opgaven voor het watersysteem te realiseren. Zo kan het voor particulieren esthetisch aantrekkelijk zijn om natuurvriendelijke oevers (KRW-opgave) op hun percelen te laten aanleggen (zie bijv. Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, 2012 of Hoogheemraadschap van Rijnland, 2011). Ook op andere manieren kan worden gezocht naar vormen van meervoudig ruimtegebruik. Bijvoorbeeld het tijdelijk vasthouden van water op landbouwgrond of onbebouwde bedrijfspercelen.

Mogelijkheden

Het bleek lastig om, zowel in de literatuur als met de interviews, mogelijkheden te vinden voor een vergroting van de invloed van water op de ruimtelijke ordening door het uitbesteden van taken. De doelen hiervan zijn meestal gelegen in kostenefficiëntie en innovatie. Een duidelijke verbinding met een invloed op de ruimtelijke ordening is niet gevonden en dit instrument is wordt in de praktijk dan ook niet als niet kansrijk gezien.

Blauwe diensten daarentegen lijken wel kansrijk. Ruimtelijke ordening gaat immers over het gebruik van de beschikbare ruimte en tegen financiële vergoedingen zijn veel grondeigenaren bereid om over een ander grondgebruik na te denken. Vanuit de praktijk zijn er al diverse voorbeelden bekend en er zijn meer toepassingen denkbaar. Het instrument is echter relatief nieuw en onbekend en de resultaten zijn relatief onzeker. Het succes is immers afhankelijk van de bereidheid van de doelgroep om mee te werken. Wel kunnen er meerdere doelen mee worden behaald: het bewustzijn bij deelnemers van het belang van een goed ruimtegebruik en een goed watersysteem kan ermee worden vergroot, opgaven kunnen worden uitgevoerd en de betrokkenheid bij het waterbeheer kan worden vergroot.

5.2.5 Projectontwikkeling: strategisch ontwikkelingen sturen en actief ontwikkelen

In paragraaf 2.6 is toegelicht op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van ontwikkelingen die plaatsvinden op initiatief van derden. Vaak worden bouwprojecten in Nederland gerealiseerd door projectontwikkelaars. Ook hier is het goed om de twee richtingen van interactie tussen het watersysteem en de ruimtelijke ordening apart te beschouwen. De noodzaak om het bestaande watersysteem goed in te passen in een plan is via het watertoetsproces goed te organiseren. Voor het inpassen van opgaven, vanuit het

watersysteem in plannen van projectontwikkelaars, is een andere insteek nodig. Het is namelijk van belang dat de waterbeheerder al zo vroeg bij het proces betrokken raakt, dat de opgaven in een inrichtingsplan of -schets kunnen worden verwerkt.

Huidige situatie

Het komt de laatste jaren vaker voor dat er bij grootschalige woningbouw uitgegaan wordt van een combinatie van 'rood, blauw en groen' (bebouwing, water en natuur, recreatie). Zulke concepten zijn op vele manieren interessant voor waterbeheerders om het watersysteem in een gebied te verbeteren. Water heeft in de genoemde plannen naast de functies die het 'rood' versterken (uitstralen identiteit van een wijk, aantrekkelijkheid door mogelijkheden voor vaarrecreatie) namelijk de mogelijkheid geboden voor zowel het versterken van de veiligheid (waterberging) als de waterkwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn de Stad van de Zon bij Heerhugowaard, het Wieringerrandmeer en Blauwestad en Meerstad in de provincie Groningen (zie bijv. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 2009 en Lammers, 2012).

Dit concept van meervoudig ruimtegebruik kan – in tijden dat de woningbouwmarkt weer opleeft – door waterbeheerders actief worden gepromoot bij projectontwikkelaars. Op die manier kan worden geprobeerd om de opgaven vanuit de verschillende invalshoeken zo goed mogelijk te combineren, waardoor zowel kostenvoordelen kunnen worden behaald als voordelen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Bovendien kan met behulp van waterkansenkaarten geprobeerd worden om – enigszins – invloed uit te oefenen op de locatiekeuze voor projecten. Later in het proces kan binnen een gekozen plangebied worden geprobeerd om op inrichtingsniveau te komen tot een voor het watersysteem zo gunstig mogelijk plan.

Een andere manier om locatiekeuze te beïnvloeden zou kunnen worden gevonden in een soort symbolische manier van de inrichting van eigendommen van de waterbeheerder. De gedachte hierachter is dat wordt geprobeerd om bepaalde gebieden een eigen identiteit uit te laten stralen. Concreet kan worden gedacht aan het stimuleren van recreatie op plaatsen waar een waterschap graag zou zien dat ontwikkelingen zich in die richting zouden gaan bewegen. Het plaatsen van bankjes of de aanduiding van fiets- of wandelroutes langs kanalen kan worden gebruikt als aanjager voor de gewenste ontwikkeling. Een ander idee is om delen van het watersysteem een natuurvriendelijke inrichting te geven, om daarmee te proberen de toekomstige functie van het gebied te beïnvloeden. Dit laatste is succesvol gebleken bij natuurontwikkeling in Westerwolde. Het voormalige waterschap Dollardzijlvest heeft hier voor delen van Ruiten Aa (onder andere bij Wollinghuizen) begin jaren '90 gekozen voor een meer natuurlijke functie en inrichting van het beekstelsysteem, als aanjager voor verder beekherstel. Dit is in de daarop volgende jaren succesvol gebleken; mede door de stimulerende werking hiervan is verder beekherstel en natuurontwikkeling op gang gekomen in Westerwolde.

Mogelijkheden

Uit de interviews (H4) is gebleken dat er wel eens pogingen zijn gedaan om relaties met projectontwikkelaars op te bouwen. Het bleek echter lastig om ten eerste het grote aantal partijen dat binnen een gebied actief is te kennen en ten tweede is het opbouwen en onderhouden van een goede relatie tijdrovend. In de interviews is aangegeven dat de hoeveelheid beschikbare capaciteit voor dit soort werkzaamheden te klein is en dat deze

vorm van relatiemanagement eerder als een taak van gemeenten wordt gezien. Deze kunnen dan als schakel fungeren tussen het waterschap en projectontwikkelaars. Door ervoor te zorgen dat gemeenten op de hoogte zijn van de opgaven van het waterschap en het belang van een vroege betrokkenheid bij planvorming, kan er een grotere meerwaarde worden bereikt dan het aangaan en onderhouden van relaties direct met projectontwikkelaars.

Dezelfde conclusie geldt voor het actief gebruik maken van waterschapseigendommen om ontwikkelingen in een gebied te sturen. Naast de indruk dat een solistische aanpak weinig bijdraagt, werd in de interviews met name aangegeven dat het op deze wijze beïnvloeden van projectontwikkelaars verstoring kan werken in de relatie met andere overheden die de ruimtelijke ordening bepalen. Als deze geen bezwaar hebben tegen de ontwikkeling, kan er op deze manier echter wel invloed worden uitgeoefend op de gewenste ontwikkelingen.

5.3 Conclusie

In hoofdstuk 1 is achtereenvolgens uitgewerkt welk probleem in dit onderzoek is bestudeerd en welke doelstelling hierbij hoort. De veronderstelling is dat watersystemen onvoldoende sturend zijn bij keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Hieruit volgde het doel van dit onderzoek: het zoeken naar manieren om deze invloed te vergroten. Daarom zijn er in hoofdstuk 2 vanuit diverse invalshoeken instrumenten gekozen die hieraan bij zouden kunnen dragen. Vervolgens is in hoofdstuk 3 weergegeven hoe de Nederlandse beleidspraktijk eruit ziet door de bestudering van beleidsstukken, wetten, regelgeving en toegepaste instrumenten. In hoofdstuk 4 is samengevat hoe de dagelijkse praktijk rondom de invloed van water op de ruimtelijke ordening eruitziet aan de hand van gehouden interviews.

Op basis van al deze informatie is in paragraaf 5.2 per instrument een analyse gemaakt van de herkenbaarheid van de instrumenten (uit hoofdstuk 2) in de huidige situatie en de mogelijkheden die deze instrumenten zouden kunnen bieden voor een grotere invloed van watersystemen op de ruimtelijke ordening. In deze paragraaf volgt een overzicht van de kansrijkheid van de instrumenten aan de hand van deze analyse. Hieruit volgt in paragraaf 5.4 een aantal aanbevelingen, waarmee in de praktijk voordeel zou kunnen worden gedaan met de in dit onderzoek gevonden kansrijke instrumenten.

Kansrijke instrumenten

In paragraaf 5.2.1 is gesignaleerd dat er vanuit de verschillende overheden diverse mogelijkheden bestaan om met behulp van *regelgeving* ervoor te zorgen dat watersystemen meer invloed krijgen binnen de ruimtelijke ordening. De grootste kans lijkt hier te liggen in de landelijke wens van deregulering en versimpeling van regelgeving. Dit komt terug in het plan voor de Omgevingswet, waar naar verwachting ook de Waterwet en de Wro onder zullen komen te vallen. Er bestaan echter ook op andere niveaus mogelijkheden; zo kan de veelal thematische regelgeving vanuit Europees verband (zoals de KRW en ROR) impliciet een uitwerking hebben op de ruimtelijke ordening en zo dienen als legitimatie voor de inbreng van opgaven voor watersystemen in de ruimtelijke ordening. Op provinciaal niveau kan er ook juist geografisch regelgeving worden vastgelegd in POP en POV.

Ook vanuit het instrument 'beïnvloeding van andere beleidsterreinen' is dit laatste vanuit de praktijk naar voren gekomen als een kansrijke manier om ervoor te zorgen dat zowel het

watersysteem zelf als de opgaven die ervoor bestaan goed ruimtelijk ingepast worden. In paragraaf 5.2.3 is geconcludeerd dat er nog steeds verbeteringen mogelijk zijn bij de invulling van het watertoetsproces, met name op het gebied van strategische ruimtelijke plannen. Hiervoor is het belangrijk dat de waterbeheerder weet wat er in een gebied speelt en welke actoren er actief zijn; een goed relatiemanagement en gebiedskennis zijn hierbij dan ook onmisbaar.

Als aanvulling op een goede samenwerking met andere overheden, of zelfs als alternatief hiervoor, kan er ook samenwerking worden gezocht met individuele grondeigenaren. In paragraaf 5.2.4 is geconcludeerd dat het instrument 'blauwe diensten' kan worden toegepast om keuzes met betrekking tot ruimtegebruik te beïnvloeden. Hierbij moet worden aangetekend dat dit vaak op een (zeer) klein schaalniveau werkt en dat het instrument relatief nieuw, onbekend en onzeker is door de afhankelijkheid van de bereidheid tot deelname van grondeigenaren. Niettemin is in de praktijk reeds succesvol ervaring opgedaan met blauwe diensten, waarbij niet alleen de opgaven uitgevoerd zijn; de betrokkenheid bij waterbeheer en de keuzes met betrekking tot ruimtegebruik zijn hier ook mee beïnvloed.

Minder kansrijke instrumenten

Waar er in regels wel mogelijkheden lijken te liggen, zijn vergunningen waarschijnlijk minder kansrijk. Er is in paragraaf 5.2.1 geconcludeerd dat hierin vooral zaken kunnen worden vastgelegd met betrekking tot de inrichting van een locatie. In de vergunningsfase van een ruimtelijke ontwikkeling zijn de keuzes voor een bepaalde locatie of functie immers al gemaakt.

In paragraaf 5.2.2 is een analyse gemaakt van de mogelijkheden van het gebruik van positieve of negatieve financiële prikkels voor een grotere invloed op de ruimtelijke ordening. Daarin is gesignaleerd dat er binnen de recentelijk herziene Waterschapswet nog maar weinig mogelijkheden bestaan voor een differentiatie in de belastingtarieven binnen het beheersgebied van waterschappen. Dit sluit aan bij de zowel in de literatuur als in de interviews gevonden stelling dat deze methode in Nederland maatschappelijk en politiek gezien waarschijnlijk weinig draagvlak zal vinden. Een manier om met een financiële prikkel vanuit het watersysteem te sturen op locatiekeuzes voor ruimtelijke ontwikkelingen is het selectief aan laten haken van opgaven en bijbehorende financiële middelen bij ontwikkelingen op gewenste locaties. Het totale effect hiervan is echter waarschijnlijk maar zeer beperkt en daarom is dit instrument in de huidige Nederlandse context minder kansrijk. Een uitzondering hierop vormen de hiervoor genoemde blauwe diensten, die in dit onderzoek apart beschouwd zijn (paragraaf 5.2.4).

In dezelfde paragraaf 5.2.4 is weergegeven welke mogelijkheden er op basis van deze analyse lijken te bestaan voor een vergroting van de invloed van het watersysteem op ruimtegebruik in een gebied door de uitbesteding van waterbeheerstaken. Deze meer reguliere taken bleken, in tegenstelling tot de concrete nieuwe opgaven zoals omschreven bij blauwe diensten, weinig kansrijk voor dit doel.

Een 'bottom up' beïnvloeding van de ruimtelijke ordening door gebruik te maken van communicatie richting de maatschappij lijkt niet kansrijk. Uiteraard is dit om andere redenen wel een belangrijke taak van waterbeheerders (paragraaf 5.2.3).

Tenslotte is in paragraaf 5.2.5 geanalyseerd wat de kansrijkheid is van het beïnvloeden van locatiekeuzes en ruimtegebruik door het actief onderhouden van contacten met projectontwikkelaars of het actief inzetten van eigen middelen om daarmee ontwikkelingen te sturen. Ook hier is geconcludeerd dat de benodigde capaciteit en middelen waarschijnlijk niet opwegen tegen de mogelijke resultaten.

Samenvatting resultaten

Samenvattend kan er worden gesteld dat twee instrumenten kansrijk lijken te zijn voor een vergroting van de invloed van watersystemen op de ruimtelijke ordening. Ten eerste lijken er vooral kansen te liggen op het niveau van strategische planvorming. Door als waterbeheerder te weten welke actoren er in het beheersgebied actief zijn en welke ontwikkelingen er spelen en gaan spelen, kan ervoor worden gezorgd dat water vroeg in het proces ingebracht wordt. In de aanbevelingen zal verder worden ingegaan, welke concrete acties hiervoor kunnen worden ondernomen. Ten tweede is de potentie van blauwe diensten gesignaleerd. De mogelijkheden hiervan liggen weliswaar op een lager schaalniveau, maar er kan wel meerwaarde gecreëerd worden op een innovatieve wijze. Bijvoorbeeld in economisch slechtere tijden waarin gebiedsontwikkelingen langzamer lopen dan gepland, kan er gebruik worden gemaakt van de samenwerking met grondeigenaren, waarmee naast het bereiken van de doelen bovendien ook de betrokkenheid bij het waterbeheer kan worden vergroot.

5.4 Reflectie en aanbevelingen

Uit de diverse analyses en de conclusie is gebleken dat er een ruime hoeveelheid opties bestaat om water een belangrijker onderdeel van afwegingen over de ruimtelijke ordening te maken. Door de keuze om in dit onderzoek in detail in te gaan op de situatie bij een specifiek waterschap kunnen er beperkingen zijn, waardoor de conclusies voor andere waterschappen of waterbeherende organisaties anders zouden kunnen zijn. In de praktijk heerst echter de opvatting dat de gesignaleerde problemen en oplossingsrichtingen ook voor andere Nederlandse waterbeheerders gelden. In de literatuur is dit onderwerp echter nog onderbelicht; het zou dan ook goed zijn als deze veronderstelling onderzocht zou worden. Als de genoemde oplossingsrichtingen ook voor andere waterbeheerders bij zouden kunnen dragen aan het ondervangen van het gestelde probleem, dan zouden de mogelijkheden van een implementatie hiervan nader onderzocht moeten worden. Een belangrijk aspect is hierbij, zoals al is gesignaleerd, het onderling delen van opgedane kennis en ervaringen met de instrumenten.

Beïnvloeden strategische ruimtelijke planvorming

In de analyse en de daarop volgende conclusie is gesignaleerd dat er meerwaarde is te behalen voor water in strategische ruimtelijke plannen. Dit kan al op het niveau van landelijke visies, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, voor zover deze concreet genoeg zijn. Waar dit niet zo is, lijken Provinciale Omgevingsplannen (POP) goede planfiguren om de meerwaarde te behalen. Daarbij zijn er twee richtingen, waarin het watersysteem en de ruimtelijke ordening effect op elkaar zouden moeten hebben.

Eenzijds zou ervoor gezorgd moeten worden dat er in zo'n visie zo min mogelijk functies worden beoogd op locaties waar dat vanuit het watersysteem beredeneerd ongunstig is. Vanuit de gedachte dat vrijwel alles technisch op te lossen is, moet het waterbeheer aangepast worden aan de functie van een gebied. Deze technische oplossingen kunnen

echter zo kostbaar zijn, dat terecht de vraag kan worden gesteld of deze kosten opwegen tegen de voordelen van de gekozen functie in het betreffende gebied. Een interessante gedachte is dan ook om bij deze keuzes een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) uit te voeren. Zo kan een gekozen locatie voor een bedrijventerrein relatief gunstig zijn met betrekking tot bijvoorbeeld grondprijs, infrastructuur en aantrekkelijkheid als zichtlocatie, terwijl er tegelijkertijd hoge kosten ontstaan voor het waterbeheer om deze functie te faciliteren vanuit bijvoorbeeld bemaling van het gebied en de hogere veiligheidsnorm voor dijken langs boezemkanalen. Al deze aspecten leveren voor de maatschappij zowel baten als kosten op, die in een MKBA inzichtelijk gemaakt kunnen worden. De hogere kosten voor het waterbeheer kunnen hier ook in worden opgenomen, waardoor deze onderdeel gaan uitmaken van de totale afweging of de maatschappij baat heeft bij de ontwikkeling op die locatie. Dit betekent niet per se dat er met dit instrument geen ontwikkelingen plaats zullen vinden op vanuit het watersysteem bezien ongunstige locaties, maar er wordt wel inzicht gegeven in de gevolgen van de ontwikkeling, waardoor deze integraal onderdeel uit zullen maken van de uiteindelijke keuze. Bovendien kunnen meerdere locaties voor een beoogde ontwikkeling op deze manier met elkaar vergeleken worden.

Anderzijds leeft in de praktijk de opvatting dat waterbeheerders er beter op moeten letten of problemen met een hoger abstractieniveau een goede plek krijgen in de strategische ruimtelijke plannen. Veel van deze problemen kunnen uiteraard niet opgelost worden in zulke plannen, maar er kan in ieder geval richting worden gegeven aan mitigerende maatregelen. Problemen als gevolg van bijvoorbeeld zeespiegelstijging en veranderende neerslagpatronen door klimaatverandering of bodemdaling door veenoxidatie, gaswinning of zoutwinning hebben vaak een grote invloed op relatief grote gebieden. Bij de keuzes met betrekking tot de functies in die gebieden zullen zulke factoren dan ook onderdeel moeten uitmaken van de afweging. Hierin hebben de waterbeheerders een belangrijke rol, als voornaamste bron van kennis op deze onderwerpen.

De waterbeheerders zouden deze kennis ook meer uit moeten stralen; zij zijn de autoriteit op dit gebied met de kennis over zowel de onderwerpen als de regio waar ze actief zijn. De waterbeheerders moeten ervoor zorgen dat ze ook daadwerkelijk over deze inhoudelijke en geografische kennis beschikken om de rol goed in te kunnen vullen. Een goed relatiemanagement met bijvoorbeeld provincies met het oog op het POP of met andere actoren, om vroegtijdig verbindingen te leggen tussen verschillende ontwikkelingen, is dan ook essentieel. Concreet vraagt dit met name om voldoende personeel dat over de juiste kwaliteiten beschikt om deze rol te vervullen. Verder moet dit personeel als schakel kunnen fungeren tussen de aanwezige, veelal technische, kennis en het strategische, meer abstracte niveau van dit soort visies. Bestuurders met dit soort competenties kunnen hier ook een grote bijdrage aan leveren.

Bij de rol van autoriteit op het gebied van water is het belangrijk dat dit ook uitgestraald wordt. Naast de genoemde personele capaciteiten (zowel kwantitatief als kwalitatief) zouden met name waterschappen hun kennis meer uit kunnen dragen. De grote hoeveelheid kennis die er bij de organisaties aanwezig is kan bijvoorbeeld actief beschikbaar worden gesteld via internet. Diverse waterschappen hebben op hun website bijvoorbeeld al een GIS-viewer, waar informatie wordt gedeeld die bij ruimtelijke ontwikkelingen relevant kan zijn (zie bijvoorbeeld <http://veltenvecht.gisinternet.nl>). Hier kunnen dan bijvoorbeeld waterkansenkaarten in worden opgenomen, die als middel ontwikkeld zijn om inzichtelijk te maken, welke functies op welke plaatsen het meest geschikt zijn, vanuit fysisch-hydrologisch

oogpunt beschouwd (zie bijv. Groenhuijzen et al., 2009). Met waterkansenkaarten kan de waarde van water op begrijpelijke wijze inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij kan zowel worden ingegaan op de positieve en negatieve effecten op specifieke ontwikkelingen als de gevolgen van die ontwikkelingen voor het watersysteem.

Blauwe diensten

Als tweede potentieel kansrijke instrument zijn blauwe diensten gesignaleerd. Met de toepassing hiervan zijn zoals hiervoor is toegelicht reeds ervaringen opgedaan. Ook is geconcludeerd dat hiermee aan meerdere doelen kan worden bijgedragen. Blauwe diensten worden echter nog niet op grote schaal toegepast, terwijl er in de huidige periode van bezuinigingen door verscheidene overheden gezocht moet worden naar alternatieve manieren voor de uitvoering van opgaven. In de praktijk heerst daarom de opvatting dat het goed zou zijn om meer ervaring op te doen met blauwe diensten en de opgedane ervaringen actief te delen. Daarbij zou met name ingegaan moeten worden op de genoemde nadelen, zoals de onzekerheid over het succes vanwege de afhankelijkheid van vrijwillige deelname. In de praktijk kan worden gezocht naar methoden om deze onzekerheid te verkleinen, bijvoorbeeld door deelname aantrekkelijker te maken, zonder daarmee direct hogere kosten te veroorzaken. Wellicht kunnen blauwe diensten ook in breder verband worden beschouwd en kan het instrument fungeren als prikkel in de beïnvloeding van planvorming, zoals onder het vorige kopje is omschreven. Door zowel met andere organisaties als individuen samen te werken en opgaven te combineren kunnen er daarmee kansen ontstaan voor efficiënter of meervoudig ruimtegebruik en dit is precies waarom het in de ruimtelijke ordening vaak gaat.

Bronvermelding

Actieprogramma Water en Ruimte, 2011. *Doel actieprogramma*.

<http://www.waterenruimte.nl/pagina.asp?id=7> (Laatst bezocht op 26 juni 2011) Initiatief van Unie van Waterschappen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Nirov en Curnet

Allaert, G., H. Leinfelder, P. Vanden Abeele & D. Verhoestraete, 2005. *Water(management) as a decisive factor in the land use planning of agriculture in an urbanising context*. Gent: Paper voor het 45e congres van de European Regional Science Association (ERSA) van 23 tot 17 augustus 2005

Bommel, K.H.M. van et al, 2003. *Publiek-private samenwerking bij waterberging*. Den Haag: LEI

Bressers, Hans Th. A. & Dave Huitema, 1999. Economic Instruments for Environmental Protection: Can We Trust the "Magic Carpet"? *International Political Science Review* (20) 2, pag. 175 – 196

Carter, Jeremy G., 2007. Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. *The geographic journal* (173) 4, pag. 330 – 342

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000. *Waterbeleid voor de 21^e eeuw – Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Unie van Waterschappen

EC, 2000. *Water framework directive (Directive 2000/60/EEC of 22 december 2000 establishing a framework for community action in the field of water policy)*. Brussel: Europese Commissie

Gemeente Overbetuwe, 2008. *Waterbergingsbank Overbetuwe eerste in Gelderland*. Beschikbaar via http://www.overbetuwe.nl/Actueel/Vervolg_persberichten_2011/Persberichten_2010/Waterbergingsbank_Overbetuwe_eerste_in_Gelderland (Laatst bezocht op 1 juli 2011)

Groenhuijzen, Peter, Vincent Grond & Marjolein Reijnierse, 2009. Waterkansenkaart in lagen. *H2O* (42) 1, pag. 17 – 18

GWP (2000) Integrated Water Resources Management: Technical Advisory Committee (TAC) Background Paper no.4 (Stockholm: Global Water Partnership)

Hefpunt, 2011. Informatie beschikbaar via www.hefpunt.nl (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Helpdesk Water, 2011. *Schema Waterwet en Wro*. Beschikbaar via: <http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/16667/schemawaterwetenwro2.pdf> (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Hidding, Marjan ed., 1997. *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Hidding, Marjan & Maarten van der Vlist ed., 2003. *Ruimte en water*. Den Haag: Sdu Uitgevers

- Holloway, L. & P. Hubbard, 2001. *People and place. The extraordinary geographies of everyday life*. Essex: Pearson Education Limited
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 2009. *Water in de Stad van de Zon*. Edam: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Beschikbaar via <http://www.hhnk.nl/contents/pages/51499/waterindestadvandezon.pdf> (Laatst bezocht op 29 mei 2012)
- Hoogheemraadschap van Rijnland, 2009. *Waterbeheerplan 4, 2010 – 2015*. Leiden: Hoogheemraadschap van Rijnland
- Hoogheemraadschap van Rijnland, 2011. *Aanleg natuurvriendelijke oevers Reeuwijkse Plassen*. Beschikbaar via http://www.rijnland.net/werk_uitvoering/plassen_meren/reeuwijkse_plassen/aanleg (Laatst bezocht op 29 mei 2012)
- Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard, 2012. *Natuurvriendelijke oevers*. Beschikbaar via http://www.schielandendekrimpenerwaard.nl/wat_doet_hhsk/waterkwaliteit/natuurvriendelijke (Laatst bezocht op 29 mei 2012)
- Holt, D. & J. Janssen, 2008. *Value capturing: Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering?* Property Research Quarterly 7 (1) pag. 28-33
- Keeley, Melissa, 2007. Using individual parcel assessments to improve stormwater management. *Journal of the American planning association*, 72 (2)
- Kuks, Stefan M.M., 2001. The privatisation debate on water services in the Netherlands. An examination of the public duty of the Dutch water sector and the implications of market forces and water chain cooperation. In: *Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland*. Berlin: Ecologic,, pp. 81-112
- Lamers, M., B. Ottow, G. Francois & Y. von Korff. 2010. Beyond dry feet? Experiences from a participatory water-management planning case in The Netherlands. *Ecology and Society* (15) 1, 14. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art14/> (Laatst bezocht op 26 juni 2011)
- Lammers, Olav, 2012. Stad van de zon, leren van een gewaagd project. *Het Waterschap* (04, mei 2012), pag. 8 – 9
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. Ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (eerste aanvulling). Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/14/amvb-ruimte-ontwerpbesluit/ontwerp-amvb-ruimte.pdf> (Laatst bezocht op 21 mei 2012)
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Justitie, 2006. *Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) nr. 3 memorie van toelichting*. (Kamerstuk 30 601) Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30601-3.html> (Laatst bezocht op 18 mei 2012)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Justitie, 2007. *Wet van 21 mei 2007 tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de*

financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel). Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (208) (Kamerstuk 30 601)

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen, 2008. *Nationaal bestuursakkoord water*. Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG-Water, 2008. *De waterwet in het kort*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Water

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009a. *Nationaal Waterplan 2009 - 2015*. Den Haag: Ministeries V&W, VROM, LNV

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2009b.

Stroomgebiedbeheerplannen 2009-2015, Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/stroomgebiedbeheerplannen.html> (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken, 2004. *Nota Ruimte*. Beschikbaar via <http://notaruimteonline.vrom.nl/0107010000.html> (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2010. *Lastenverlichting van 30 miljoen euro door wijziging milieuregels*. Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/02/22/lastenverlichting-van-30-miljoen-euro-door-wijziging-milieuregels.html> (Laatst bezocht op 14 juli 2011)

Mitchell, B., 2004. Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning. *Environment and Planning* (37), pag. 1335 – 1352

Moerman, Ab, 2012. Water moet niet sturen maar leiden. *Het Waterschap* (04, mei 2012), pag. 6 – 7

Needham, Barry, 2007. *Dutch land use planning*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Page, Ben & Maria Kaika, 2003. The EU Water Framework Directive: part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance. *European Environment* (13), pag. 328 – 343

Pilotprogramma Waterberg-ing-Natuur, 2008. *Praktijkervaringen met waterberg-ing in natuur(ontwikkelings)gebieden*. Beschikbaar via http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/16834/hoofdrapport_waterberg-ingnatuur.pdf (Laatst bezocht op 14 juli 2011)

Provincie Groningen, provincie Drenthe, Rijkswaterstaat Noord-Nederland, Waterschap Hunze en Aa's, Waterschap Noorderzijlvest en inliggende gemeenten, 2005. *Groningen en Drenthe werken aan water. Regionaal Bestuursakkoord Water*. Beschikbaar via: http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/groningene_ndrenthewater.pdf (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Rijksoverheid, 2011. *Toelichting Wet ruimtelijke ordening*. Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/wet-ruimtelijke-ordening> (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Stadt Bonn, 2005. *Vom Umgang mit Regenwasser*. Beschikbaar via: <http://www.flygerman.de/web/regenwasserbroschuere.pdf> (Laatst bezocht op 14 juli 2011)

Sanyal, Bishwapriya ed., 2005. *Comparative planning cultures*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group

Unie van Waterschappen, 2008. *Factsheet Nationaal Waterplan*. Beschikbaar via: <http://www.uvw.nl/download.php?f=5e88d4b090bdbc211df02fc068c57605> (Laatst bezocht op 14 juli 2011)

Unie van Waterschappen, 2012. *De belastingen van de waterschappen*. Den Haag: Unie van Waterschappen

Veraart, Jeroen & Pavel Kabat, 2005. *Klimaat verandert ruimtelijke ordening in Nederland*. *Geografie* (juni 2005)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2009. *Ledenbrief over de Waterwet*. Beschikbaar via <http://www.vng.nl/eCache/DEF/92/516.html> (Laatst bezocht op 1 juli 2011)

Voogd, H., 2004. *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Waternet, 2011. Informatie beschikbaar via www.waternet.nl (Laatst bezocht op 3 april 2011)

Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, 2012. *Pilot boeren als waterbeheerder succesvol*. Beschikbaar via http://www.agv.nl/algemene_onderdelen/bovenbalk/zoeken/@218283/pilot_boeren/ (Laatst bezocht op 29 mei 2012)

Waterschap Hunze en Aa's, 2003. *Beheerplan 2003 – 2007*. Veendam: Waterschap Hunze en Aa's

Waterschap Hunze en Aa's, 2010a. *Beheerplan 2010 – 2015*. Veendam: Waterschap Hunze en Aa's. Beschikbaar via: <http://www.hunzeenaas.nl/Organisatie,ontwerp-beheerplan-2010-2015> (Laatst bezocht op 7 juli 2011)

Waterschap Hunze en Aa's, 2010b. *Keur Waterschap Hunze en Aa's 2010*. Veendam: Waterschap Hunze en Aa's. Beschikbaar via <http://www.hunzeenaas.nl/Vergunningen,Keur-WVO-schouw.html> (Laatst bezocht op 7 juli 2011)

Waterschap Noorderzijlvest, 2009. *Waterbeheerplan 2010 – 2015*. Groningen: Waterschap Noorderzijlvest

Waterschap Reest en Wieden, 2009. *Waterbeheerplan 2010 – 2015*. Meppel: Waterschap Reest en Wieden

Werkgroep Watertoets, 2008. *De borging van wateraspecten in ruimtelijke plannen*. Beschikbaar via <http://www.helpdeskwater.nl/aspx/download.aspx?File=/publish/pages/16297/deborgingvanwaterspecten.pdf> (Laatst bezocht op 14 juli 2011)

Werkgroep Watertoets, 2009. *Handreiking Watertoetsproces 3*. Beschikbaar via http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/18965/handreiking_watertoetsproces_3.pdf (Laatst bezocht op 21 september 2011)

White, Iain & Joe Howe, 2002. Flooding and the Role of Planning in England and Wales: A Critical Review. *Journal of Environmental Planning and Management* (45) 5, pag. 735 — 745

White, Iain & Joe Howe, 2003. POLICY AND PRACTICE: Planning and the European union water framework directive. *Journal of Environmental Planning and Management* (46) 4, pag. 621 — 631

Wiering, Mark & Irene Immink, 2006. When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy* (24), pag. 423 – 438

Wolsink, Maarten, 2003. Reshaping the Dutch planning system: a learning process? *Environment and Planning A* (35), pag. 705 – 723

Woltjer, Johan & Niels Al, 2006. Integrating water management and spatial planning. Strategies based on the Dutch experience. *Journal of the American planning association* (73) 2, pag. 211 – 222

Bijlagen

In deze bijlage zijn de resultaten van de interviews te zien, die in 2010 zijn gehouden met onderstaande medewerkers van Waterschap Hunze en Aa's:

Boy de Vries, Wilfried Heijnen, Emiel Galetzka en Robert Boonstra zijn als Beleidsmedewerker Planvorming nauw betrokken bij ruimtelijke plannen van gemeenten in het watertoetsproces.

Marie-Louise Meijer onderhoudt als Projectmanager contacten met zowel de provincies Drenthe en Groningen als het Rijk, met name op het gebied van strategisch beleid.

Tevens zijn hieronder ter informatie de hulpmiddelen toegevoegd die bij de interviews gebruikt zijn. Tijdens de vraaggesprekken zijn tabellen gebruikt, die zijn gebaseerd op de tabel in paragraaf 1.7. De reacties van de medewerkers op de diverse aspecten per theorie zijn hierin ingevuld. Tevens is dezelfde systematiek aangehouden bij de bespreking van de eigen ideeën van de medewerkers over de invloed op de ruimtelijke ordening.

Inleiding interviews medewerkers

Afdeling Beleid, Plannen en Projecten van Waterschap Hunze en Aa's, maart 2010

Actieteam beheerplan 2003-2007: Het waterschap is initiërend en medesturend in RO

Beheerplan 2003-2007: “Het watersysteem is een sturende randvoorwaarde bij de RO en inrichting van het landschap”.

→ informatie uitwisselen, overleg voeren: gemeentelijke waterplannen, risicokaarten, waterkansenkaarten, watertoets (ook voor KRW-doelen).

Beheerplan 2010-2015: Optimale afstemming water en ruimtelijke functies

→ betrokkenheid bij alle ruimtelijke locatie- en inrichtingskeuzen in beheersgebied en onze adviezen worden opgevolgd

→ no-regret bij ruimtelijke keuzen

→ *Water dient binnen het geheel van ruimtelijke ordening een meer sturende rol te krijgen.*

Scriptie: *Welke instrumenten kan een waterschap gebruiken om actoren die beslissen over de ruimtelijke ordening meer rekening te laten houden met het halen van de beleidsdoelen van het waterschap?*

Checklist interviews medewerkers

Afdeling Beleid, Plannen en Projecten van Waterschap Hunze en Aa's, maart 2010

- Mogelijke (eigen) richtingen voor meer invloed op de ruimtelijke ordening
 - 1 Is er een probleem?
 - 2 Wat is het probleem?
 - 3 Waarom is dat een probleem?
 - Voorbeeld: case?
 - 4 Wat wordt hier op dit moment aan gedaan?
 - 5 Wat is hier vroeger aan gedaan?
 - 6 Wat zou hier volgens jou aan gedaan kunnen worden?
 - 7 Wat is hiervoor nodig?
→ Helemaal lege tabel is volledig ingevuld (nieuwe kolom voor nieuwe richting)
- Mogelijkheden vanuit de theorie
 - 8 Kopjes tabel langsgaan, voor elke richting bespreken:
 - 9 Mogelijke (realistische!) oplossing?
 - 10 Wat is ervoor nodig?
 - 11 Mogelijke instrumenten?
 - 12 Voor- / nadelen?
 - 13 Competenties waterschap? Wat nodig? Is dat er?
 - 14 Hoeveel invloed kan dit geven?
- 31 maart 2010 discussie ter afsluiting

Resultaten interviews over instrumenten

Boy de Vries	Regulatief		Fiscaal	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Andere beleidsterreinen beïnvloeden	Maatschappij beïnvloeden	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Realis tisch?	Als waterschap beperkte mogelijkheden tot stellen regels	Beperkte bevoegdheid om eigen vergunningen te creëren	Grote inspanning vereist, interessante gedachte	Ja	Ja	Nee	Nee	-	Niet
Toepassing praktijk	Nieuwe keur met daarin bepaling over voorwaarden toename verharding >150m ²	Keurvergunning	Scheiding tarieven percelen boven/onder NAP in gebied Hunze en Aa's	Extra functies voor water		-	-	Rotterdam: groene daken	-
Mogelijke instrumenten	Keurvergunning	Keurvergunning met voorwaarden	Kan ook per deelgebied worden toegepast	Doorwerking in POP	Externe communicatie, luisteren naar omgeving	-	-	-	-
Voordelen	Bindendheid regels	Bindendheid vergunning	Makkelijker overtuigen van waterbelangen, bewustwording	Aanhaken bij trends, water kan gemeente onderscheiden (imago)	Vergroten kennis over water, draagvlak voor plannen. Minder bezwaren bij plannen, legitimatie belastingheffing	Innovatie	-	Betrokkenheid aan begin proces, overtuiging van gemeente	-
Nadelen	Beperkte bevoegdheid waterschap	Past niet binnen trend minder regeldruk	Kan berekend worden wat goedkoper is; hoger tarief betalen of investering doen	Gevaar van verstoring relatie met gemeente of provincie bij botsende ideeën	-	-	-	Uiteindelijk bepaalt de gemeente via bestemmingsplan de functie	Geen taak waterschap
Competenties waterschap	Helder intern beleid, externe communicatie	Handhaving	-	Duidelijke visie hebben (bijv. in beheersplan), communicatief	-	-	-	-	-
Sturing water in RO	Beperkte mogelijkheden door beperkte bevoegdheid	-	Mogelijk veel sturing	Mogelijk sterke sturing	Is aanvullend op andere richtingen ← →	-	-	Zeer beperkt: uiteindelijk bepaalt gemeente via bestemmingsplan functie	Geen: gemeente bepaalt via bestemmingsplan

Marie-Louise Meijer	Regulatief		Fiscaal	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Andere beleidsterreinen beïnvloeden	Maatschappij beïnvloeden	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Realis tisch?	Niet echt; vergunningen geschikter	Goede methode	Ja, maar alleen voor de lange termijn	-	Via maatschappij invloed uitoefenen op politieke arena	-	-	In de praktijk niet nodig	-
Toepassing praktijk	Niet nog meer regels opstellen	-	-	-	Blauwestad; meer acceptatie door actieve communicatie	-	Blauwe Diensten; loopt echter nog niet echt	-	-
Mogelijke Instrumenten	Evt. Kosten Baten Analyse van (provinciaal) beleid	Verplichting om op bepaalde locaties overstromingsbestendig te bouwen	Niet per perceel, maar beperken tot 2-3 categorieën, zoals beekdalen, overstromingsgevoelige gebieden	Baten benadrukken, objectief maken (kwantificeren) van voordelen	-	Veenoxidatie; door verantwoordelijkheid van aanpassingen watersysteem bij agrariër te leggen zal het voortdurend aanpassen breder afgewogen (ook op gebied van kosten)	In plaats van functiewijziging grond middels contract gewenst doel realiseren	-	A: inzet eigen middelen: discussie of je niet buiten je taken opereert B: discussie wel/niet zelf grond aankopen tbv voordelen voortgang projecten
Voordelen	-	Maatwerk	Bewustwording bij keuzes, gedrag beïnvloeden	-	Legitimatie van keuze, bewust na laten denken over functies	Bewustwording kosten middels Kosten Baten Analyse	Acceptatie dat sommige gronden ongeschikt zijn voor sommige functies	-	-
Nadelen	-	-	Scheidslijn tussen gecategoriseerde gebieden levert discussie op; wat krijgen burgers terug voor hun geld?	-	-	Afweging belangen zal slechts op financiële grondslagen	Praktische belemmeringen	-	Geld, werken buiten grenzen taken
Compe tenties waters	-	-	Administratief, communicatief	-	-	-	-	-	-
Sturing water in RO	-	-	-	-	-	-	In theorie; in de praktijk moet het nog bewezen worden	-	-

Wilfred Heijnen	Regulatief		Fiscaal	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Andere beleidsterreinen beïnvloeden	Maatschappij beïnvloeden	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Realis tisch?	Werkt niet; moet in balans zijn	Mogelijkheid, mits gecombineerd met richtlijnen voor afhandeling	Te complex zoals in theorie voorgesteld	Ja! Vanzelfsprekend	Ja; boodschap blijven herhalen werkt	Draagt niet bij aan doel	Nee	-	Nee
Toepassing praktisch	-	Gebeurt deels	-	In dagelijkse werkzaamheden	-	Emtec Emmen?	-	Runde: natuurlijke laagte + zandwinning + woningen = bijdrage doel waterschap	-
Mogelijke Instrumenten	-	Vanuit oude WVO-vergunning	Wel mogelijkheid; eenmalige bijdrage bij nieuwe ontwikkeling voor aanpassing watesysteem ten gunste daarvan	Betere samenwerking met derden	Good practices blijven herhalen in externe communicatie. Aansluiting bij projecten.	Als pakket: samen met gemeentelijke taken als verlichting, afvalinzameling etc.	Groen-blauwe diensten	-	-
Voordelen	-	-	Bewustwording	-	-	Kosten	-	-	Onderhandelingspositie verbeteren in samenwerkingsprocess (niet aansluitend bij theorie)
Nadelen	-	Onvoorspelbaarheid	Betaling= verwachting, ligt erg gevoelig, complexiteit	Succes hangt van individu(en) af	-	Problemen bij nieuwe beleid	-	-	-
Competenties waterschap	-	-	-	Communicatief; trekkend en niet alleen faciliterend. Actieve opstelling	<u>Veel</u> communiceren, good practices laten zien	-	-	-	-
Sturing water in RO	Werkt niet; moet in balans zijn	Mogelijkheid, mits gecombineerd met richtlijnen voor afhandeling	Te complex zoals in theorie voorgesteld	Ja! Vanzelfsprekend	Ja; boodschap blijven herhalen werkt	Draagt niet bij aan doel	Nee	-	Nee

Emiel Galetzka	Regulatief		Fiscaal	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Andere beleidsterreinen beïnvloeden	Maatschappij beïnvloeden	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Realis tisch?	Is al praktisch	Niet echt	Mogelijk	Deels al praktisch	Deeloplossing	-	Ja; is al praktisch	Nee	Nee; niet voor dit doel en niet solo
Toepassing praktisch	Regels worden voortdurend geactualiseerd, bijv. Nota Stedelijk waterbeheer, nWro	-	Stimuleringsbijdrage afkoppelen (=korting op heffing)	Invloed uitoefenen op Structuurvisies, POP III risicokaart	Actualiteit gebruiken	-	Van Boeijenoord doet ook eigen waterbeheer	Zelf geprobeerd	Fietspaden
Instrumenten	-	-	Moet op juist schaalniveau toegepast worden	Voortdurend betrokken zijn tot aan de concretisering	Negatieve publiciteit (calamiteiten) aangrijpen als kans	Uitbesteden van onderhoud	Deel van het beheer zelf laten doen	Contact, relatiebeheer	Op te lossen met afspraken
Voordelen	-	Maatwerk	Stimuleren goede zaken, geld is belangrijke drijfveer	Vroege inbreng dus meer invloed, Financiële voordelen	Vergroting bewustzijn	Synergievoordelen, eenheid in onderhoud	Bewust omgaan met water, eigen verantwoordelijkheid en belang	Vroegtijdig op hoogte van doelen	Vergroot maatschappelijk draagvlak
Nadelen	Regels worden niet altijd toegepast Moeten gecombineerd met vergunning	Gevoelig voor corruptie, niet erg transparant, niet geaccepteerd in NL, NL hecht aan gelijkheid	Administratief ingewikkeld, Wellicht niet rendabel	-	-	-	Late signalering knelpunten	Te veel partijen om bij te houden	Kostenverhogend, lastig te realiseren
Competenties waterschap	-	Handhaving	Regelgeving	-	Communicatie	Contracten; financieel-juridisch	Kaderstellend, handhaving, communicatie	Capaciteit	Niet genoeg aanwezig
Sturing water in RO	Is een deel van de oplossing	Ja	Deels	Ja	Grote sturing mogelijk	Inrichting anders door bepaling in contracten (zgn. beeldcontracten)	Afhankelijk van hoe specifieke eisen gesteld worden	Via adviesbureaus (die ook door projectontwikkelaars ingehuurd worden);	Nee; is geen taak van het waterschap

Robert Boonstra	Regulatief		Fiscaal	Communicatie		Privatisering		Projectontwikkeling	
	Regels	Vergunningen		Andere beleidsterreinen beïnvloeden	Maatschappij beïnvloeden	Privatisering van taken	Contracten	Marktpartijen	Gebruik eigen middelen
Realis tisch?	Geen goede methode	Geen goede methode en past niet binnen huidige regels	Nee	Ja	Nee	Nee	Mogelijk	Nee	Nee
Toepassing praktijk	Keurbepaling over compensatieplicht bij toename verhard oppervlak	In case Tussenklappenpolder zou het nuttig geweest zijn	Bij IBA geen heffing / Waterbank	Water als beleving, bijv. Blauwe Stad, Meerstad	-	Oude situatie vóór all-in waterschappen	Bijv. met Groningen Seaports of bij riolering	-	-
Mogelijke instrumenten	-	Compensatieplicht nadelige ontwikkelingen	-	Herhalen boodschap	-	Beleidsmakers onder andere overheid, alleen uitvoerend wsp.	Contracten	Goede afspraken maken over doelstellingen	-
Voordelen	Stok achter de deur	Goedkoop realiseren doelen	-	Bewustwording	-	-	Goedkoper	Bezit gronden en financiën, financiële haalbaarheid	Alleen bij gebruik als ruilmiddel
Nadelen	Reactief Afspraken op basis van gelijkwaardigheid beter	Stuurt niet op locatiekeuze Problemen handhaving	Bepalen omslag, vrije keuze locatiekeuze?, gedeelde verantwoordelijkheid, administratieve last	Combinatie nodig met 'hardere' middelen, éénrichtingsverkeer, besef	Twijfels effectiviteit	Minder integrale benadering	Kennislacune, versnippering watersysteem, reactieve opstelling	Weerstand andere overheden bij 'op stoel van RO'er plaatsnemen'	Gebrekkige financiële middelen
Competenties waterschap	-	Juridisch en handhaving	-	-	-	-	Vergunning en handhaving	Commerciële inzichten	-
Sturing water in RO	Nee; te reactief	Nee	Nee	Slechts bijdrage aan de sturing	Slechts voor agendavorming	-	Mogelijk	Wel met andere partners erbij	Op kleine schaal; veel WB21-opgaven grootschalig

Resultaten interviews eigen ideeën

Boy de Vries	Contact met gemeenten	Communicatie Gemeente → Waterschap	Communicatie Waterschap → Gemeente	
	Waterschap en gemeente houden elkaar (ook bij kleine plannen) op de hoogte van actuele ontwikkelingen (2 richtingen!)	De gemeente brengt het waterschap op de hoogte van ontwikkelingen	Het waterschap treedt pro-actief naar voren richting gemeenten die iets ontwikkelen	
Toepassing praktijk	2x per jaar overleg als het lukt; minder bij 'rustige' gemeenten	www.dewatertoets.nl	-	
Mogelijke Instrumenten	Op bestuurlijk niveau afspraken maken om vroeg te overleggen bij planvorming.	Watertoets online	Actief contact zoeken met betrokken personen Speurwerk : bijv. zoeken via online-database als www.ruimtelijkeplannen.nl (incl. voorontwerpen) Actief en ook ongevraagd adviezen geven	
Voordelen	Planafhandeling is sneller als je eerder betrokken bent bij planvorming (tijdwinst)	Watertoets: gebruiksgemak, snelheid waarmee informatie overkomt	Gemeenten worden scherp gehouden Door ongevraagd (maar wel nuttig) advies kan nut van contact zoeken met waterschap benadrukt worden	
Nadelen	Kost meer tijd in begin proces Onwil van de tegenpartij kan remmend werken	Effectief gebruik afhankelijk van besef van de voordelen van watertoets online.	Tijdrovend	
Competenties waterschap	Communicatie (communicatiestrategie?), overtuigingskracht, duidelijk beleid	Duidelijk instrument voorhanden hebben	Pro-actieve instelling, genoeg formatieplaatsen	
Sturing water in RO	Bij goede competenties vrij veel invloed mits vroeg betrokken	Vroeg in de planvorming krijgt de gemeente al informatie, zowel in de vorm van tips als vereisten	Hulpmiddel om tot situatie "Contact met gemeenten" te komen; vertrouwen gemeenten richting waterschap vergroten	

Marie-Louise Meijer	Uitbreiden bevoegdheden			
Idee	Uitbreiden bevoegdheid m.b.t. beleid van derden; nu wordt bijv. POP door ambtenaar beoordeeld waarbij eigenschappen ambtenaar bepalend zijn			
Toepassing praktijk	-			
Mogelijke Instrumenten	Goedkeuringsbevoegdheid POP i.p.v. adviserende rol; behandeling op bestuurlijk niveau			
Voordelen	Meer zeggenschap door bestuurlijke goedkeuring			
Nadelen	-			
Competenties waterschap	-			
Sturing water in RO	-			

Wilfried Heijnen	Uniformere beleidsuitvoering			
Idee	Intern beleid voor afhandeling externe communicatie (watertoets)			
Toepassing praktijk	-			
Mogelijke Instrumenten	Uitwerken van regels, richtlijnen voor afhandeling externe plannen			
Voordelen	Minder waterbeheer nodig			
Nadelen	Minder flexibel, minder maatwerk			
Competenties waterschap	(Actieve) juridische controle van processen, meer juridische kennis Beleidsmedewerkers Planvorming			
Sturing water in RO	-			

Emiel Galetzka	Serviceverlening	Actiever informatie aanleveren	Watertoetsen	
Idee	Het beschikbaar stellen van meer informatie, met name via internet.	Actief beschikbaar stellen van informatie direct bij planvormers in RO	Eén persoon vrijmaken op afdeling om watertoetsen af te handelen	
Toepassing praktijk	Gebeurt niet genoeg	Vergelijkbaar met 'rode vlekken-kaart' van medewerkers Water gemeente Groningen. Hierop staan gebieden die problematisch zijn m.b.t. water; kaart voor afdeling RO.	-	
Mogelijke Instrumenten	De mogelijkheden beter aangrijpen en beter onderhoud informatie; actueel houden	Viewer voor informatie; interne eenduidige vormgeving data	-	
Voordelen	Accountmanagerschap voor gemeenten werkt ook al goed	Actuele, valide informatie	Meer tijd voor planvormers om accountmanagerschap in te vullen richting vooral gemeenten, Snellere reactie met de juiste informatie, goed voor goodwill van aanvrager	
Nadelen	-	-		
Competenties waterschap	-	-		
Sturing water in RO	Ja; door het verstrekken van informatie worden kansen en bedreigingen in beeld gebracht.	-		

Robert Boonstira	Eerder betrokken bij planvorming			
Idee	Benadrukken belang eerder betrekken waterschap bij planvorming			
Toepassing praktijk	Bij grote gebiedsontwikkelingen, zoals herinrichting Westerwolde of Meerstad			
Mogelijke Instrumenten	Zorgen voor betrokkenheid bij 'schetsschuiten'; in strategische fase inbrengen van water in een integraal plan			
Voordelen	Integrale benadering Voorkomen van later inpassen van water in het plan			
Nadelen	Verwachting wekken van financiële bijdrage van het waterschap			
Competenties waterschap	Ambassadeurstaak; breder kijken dan puur technisch Inbreng aanpassen aan de fase waarin het proces zich bevindt			
Sturing water in RO				

