

Doorwerking van de Waterwet

Een onderzoek naar de gevolgen van de Waterwet voor waterbeleid, gericht op de doorwerking in het beleid van waterschappen.

Afstudeerscriptie voor de opleiding Environmental and Infrastructure Planning
Rijksuniversiteit Groningen
Begeleider: Prof. Dr. J. Woltjer
Tweede lezer: Dr. F. Niekerk
Student: R. v/d Hoek (s1656147)

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 4 |
| Hoofdstuk 1: Inleiding. | 6 |
| 1.1 Probleemomschrijving. | 6 |
| 1.1.1 Algemeen. | 6 |
| 1.1.2 Klimaatveranderingen. | 7 |
| 1.1.3 Bestuurlijke veranderingen. | 7 |
| 1.1.4 Effectiviteit van wetgeving en beleid. | 8 |
| 1.1.5 Planning en ruimtelijke ordening. | 9 |
| 1.2 Afbakening. | 9 |
| 1.3 Doelstelling. | 10 |
| 1.4 Vraagstelling. | 10 |
| 1.5 Methodologie en aanpak. | 10 |
| 1.6 Leeswijzer | 12 |
| Hoofdstuk 2: Het theoretisch raamwerk..... | 14 |
| 2.1 Inleiding. | 14 |
| 2.2 Effectiviteit van beleid. | 14 |
| 2.3 Wat is doorwerking. | 15 |
| 2.4 Conformiteit. | 16 |
| 2.5 Operationalisering en stappenplan. | 17 |
| 2.6 Doorwerking van beleid. | 18 |
| 2.7 Beleidsevaluatie | 18 |
| Hoofdstuk 3: Inhoudsanalyse van de Waterwet. | 20 |
| 3.1 Inleiding. | 20 |
| 3.2 Voorafgaand aan de Waterwet. | 20 |
| 3.2.1 Nationaal bestuursakkoord water. | 20 |
| 3.2.2 Kaderrichtlijn water..... | 21 |
| 3.2.3 Waterwet als raamwet. | 22 |
| 3.2.4 Beschrijving huidige wetten. | 23 |
| 3.3 Doelstellingen van de Waterwet. | 24 |
| 3.4 Waterbeheer en de Waterwet. | 25 |
| 3.4.1 Peilbesluiten. | 25 |
| 3.4.2 Chemische en ecologische kwaliteit..... | 25 |
| 3.4.3 Waterbesluit. | 26 |
| 3.4.4 Waterregeling. | 26 |
| 3.4.5 Waterakkoorden. | 27 |
| 3.5 Toezicht door bevoegd gezag..... | 28 |
| 3.6 Waterplannen. | 28 |
| 3.6.1 Algemeen. | 28 |
| 3.6.2 Structuurvisie. | 29 |
| 3.6.3 Nationaal waterplan..... | 30 |
| 3.6.4 Regionaal waterplan. | 31 |
| 3.6.5 Waterbeheerplannen. | 31 |
| 3.6.6 Gemeenten..... | 32 |
| 3.7 Waterstaatswerken. | 32 |
| 3.7.1 Leggerplicht. | 32 |
| 3.7.2 Projectplan..... | 32 |
| 3.7.3 Gedoogplichten. | 33 |
| 3.8 Watervergunning. | 34 |

| | |
|---|----|
| 3.9 Financiële bepalingen..... | 35 |
| 3.10 Bevindingen en vervolgstappen | 38 |
| 3.10.1 Bevindingen | 38 |
| 3.10.2 Toetsen op doorwerking..... | 38 |
| 3.10.3 Wijze van toetsen | 39 |
| 3.10.4 Werkwijze | 40 |
| Hoofdstuk 4: Doorwerking Waterwet..... | 41 |
| 4.1 Inleiding..... | 41 |
| 4.2 Doorwerking Waterwet in waterbeheerplannen..... | 41 |
| 4.2.1 Waterbeheerplannen..... | 41 |
| 4.2.2 Waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Rijnland (2010-2015)..... | 42 |
| 4.2.3 Waterbeheerplan Regge en Dinkel (2010-2015)..... | 44 |
| 4.2.4 Waterbeheerplan Rijn en IJssel (2010-2015)..... | 46 |
| 4.2.5 Waterbeheerplan Zeeuws Vlaanderen (2010-2015)..... | 48 |
| 4.2.6 Waterbeheerplan hoogheemraadschap van Delfland (2010-2015)..... | 50 |
| 4.2.7 Waterbeheerplan Veluwe (2010-2015)..... | 52 |
| 4.2.8 Reflectie op de onderzochte waterbeheerplannen..... | 53 |
| 4.3 Doorwerking Waterwet in vakblad Het Waterschap..... | 54 |
| 4.4 Doorwerking Waterwet in Vakblad H2O..... | 57 |
| 4.5 Conclusies..... | 59 |
| 4.6 Aanvullend onderzoek..... | 59 |
| 4.6.1 Aanvullend onderzoek..... | 59 |
| 4.6.2 Conclusie aanvullend onderzoek..... | 61 |
| Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen..... | 62 |
| 5.1 Inleiding..... | 62 |
| 5.2 Slotbeschouwing..... | 62 |
| 5.3 Conclusies, doorwerking en conformiteit..... | 63 |
| 5.3.1 Mate van doorwerking en conformiteit..... | 63 |
| 5.3.2 Schematische weergave doorwerking en conformiteit..... | 64 |
| 5.3.3 Verklaring uitkomsten..... | 64 |
| 5.3.4 Reflectie op uitkomsten..... | 66 |
| 5.3.5 Reflectie op onderzoeksanpak..... | 66 |
| 5.4 Samenvattende antwoorden op de vraagstelling..... | 67 |
| 5.5 Aanbevelingen..... | 68 |
| 5.5.1 Aanbevelingen Waterwet..... | 68 |
| 5.5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek..... | 69 |
| Literatuurlijst..... | 71 |

Samenvatting

Achtergrond

De Waterwet is in december van 2009 ingevoerd. De Wet bestaat uit een samenvoeging van acht watergerelateerde wetten. In waterbeheer wordt steeds meer de link gelegd met andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en milieuplanning (Van der Vlist, 1998). Hiermee wordt getracht een completere, integrale benadering van het watersysteem te kunnen realiseren, gericht op waterkwaliteit en waterkwantiteit. Mede daarom is de Waterwet ingevoerd om beter aan te sluiten op de internationale stroomgebieden vanuit de Europese kaderrichtlijn water.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het achterhalen in welke mate de Waterwet doorwerkt in het beleid van verschillende waterschappen. Daarvoor is er eerst een overzicht geven van de inhoud van de Waterwet, hoe deze tot stand is gekomen en hoe de integratie van watergerelateerde wetgeving vorm heeft gekregen.

Methodiek

Om duidelijk in beeld te krijgen hoe de integratie van de watergerelateerde wetten heeft plaatsgevonden, is er aan de hand van de wetteksten, beleidsstukken en relevante onderzoeken een inhoudsanalyse gemaakt. Door middel van een literatuurstudie in de inhoud van de Waterwet nader uiteengezet en toegelicht. Aansluitend is er een doorwerkingonderzoek uitgevoerd om te achterhalen welke onderdelen vanuit de inhoudsanalyse doorwerken in het beleid van waterschappen. Om het onderzoek duidelijk te structureren is hierbij gebruik gemaakt van het stappenplan van De Lange (De Lange, 1995). Vervolgens zijn de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek gebruikt om de mate van doorwerking en conformiteit vast te stellen.

Resultaten

Uit de resultaten blijkt dat de meest relevante onderdelen uit de Waterwet sterk doorwerken in het beleid van de waterschappen. Daarbij wordt tevens een zekere mate van conformiteit behaald. De uitkomsten zijn de hieronder schematisch weergegeven.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | sterk | sterk | sterk | geen |
| Gedoogplichten | sterk | matig | matig | geen |
| Financiële instrumenten | sterk | geen | geen | geen |
| Waterakkoorden | sterk | sterk | sterk | geen |
| Waterbesluit | sterk | matig | matig | geen |
| Waterregeling | matig | matig | matig | geen |

Conclusies en aanbevelingen

Met de invoering van de Waterwet worden er grote stappen gemaakt in de juiste richting als het gaat om het verminderen van regeldruk en de aansluiting op bestaande wet en regelgeving. Zo sluit de Waterwet goed aan met de recentelijk ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke

ordening en implementeert het Europese richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Water. Dit komt het waterkwaliteitbeheer binnen internationale stroomgebiedbenadering ten goede.

Door de integratie van verschillende watergerelateerde wetten is het eenvoudiger geworden om een watersysteem in zijn geheel te benaderen. Daarbij wordt het makkelijker gemaakt om raakvlakken met aansluitende waterbeheerder en gemeenten te maken over waterkwaliteit, waterkwantiteit en ruimtelijke ordening. De Waterwet schept mogelijkheden om watersystemen integraal te benaderen maar het blijft aan de betrokken partijen om deze mogelijkheden ook daadwerkelijk te benutten.

Hoofdstuk 1: Inleiding.

1.1 Probleemomschrijving.

1.1.1 Algemeen.

Waterbeheer in Nederland is een veelzijdig en dynamisch begrip met veel raakvlakken in de omgeving. Zowel in de beleidsomgeving als in de natuurlijke omgeving. Daarnaast heeft de omgeving ook invloed op waterbeheer. In deze paragraaf worden een aantal van deze veranderende factoren besproken die allemaal raakvlakken hebben met het waterbeheer. Om goed met deze raakvlakken om te kunnen gaan neemt het belang van de samenhang tussen ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieuplanning sterk toe (Van der Vlist, 1998). Hierdoor wordt een integrale aanpak van problemen in verschillende (beleids-)velden benadrukt. Daarom zou beleid rondom waterbeheer met de veranderingen in de omgeving mee moeten kunnen evalueren. Of dit met de Waterwet lukt, valt nog te bezien. De mate van effectiviteit van de Waterwet is nog allerminst zeker. Er zijn verschillende auteurs/ artikelen die vraagtekens zetten bij de effectiviteit van de Waterwet.

In veel vakliteratuur wordt de inhoud van de Waterwet uiteengezet en nader toegelicht (o.a. Van Gogh en Handgraaf, 2010). Hierdoor ontstaat er een bepaald beeld over de daadwerkelijke uitwerking van de Waterwet. Echter verwachtingen over de uitwerking van de Waterwet zijn vaak gebaseerd op een “ex ante” benadering. Dat wil zeggen dat veel van deze artikelen alleen gebaseerd zijn op de wetteksten en de bijhorende memorie van toelichting, voorafgaand aan de invoering van de Waterwet. Er zal enige tijd nodig zijn om de daadwerkelijke implicaties “ex-post” (achteraf) in beeld te kunnen krijgen.

In waterbeheer wordt door de invoering van de Waterwet steeds meer de link gelegd met andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening en milieuplanning. Hiermee wordt getracht een completere benadering van het watersysteem te realiseren, gericht op waterkwaliteit en waterkwantiteit. De effectiviteit van watergerelateerde wetgeving zou hierdoor groter moeten worden. Echter door de samenvoeging van verschillende wetten, samen met de veranderende rollen van verschillende overheden, zou dit ook averechts kunnen uitpakken. Immers ook een “keten van wetten” is zo sterk als de zwakste schakel. Dit brengt bepaalde risico's met zich mee, hierbij valt te denken aan onzekerheden in verbanden met watergerelateerde richtlijnen en wetten (Boeve en van Middelkoop, 2007).

Ook moet er worden voldaan aan de Kwaliteitseisen vanuit de Europese waterwetgeving. De stroomgebiedbenadering vanuit de KWR biedt verschillende voordelen maar ook enkele onzekerheden. Stroomgebieden doorkruisen soms landen (lid van de EU of niet) en gebieden met verschillende overheden met bijbehorend beleid. Het is nog de vraag hoe er onder de Waterwet aan de gestelde kwaliteitseisen kan worden voldaan (Rijswick, 2007). De organisatie van waterbeheer zowel nationaal als internationaal speelt onder de Waterwet een belangrijke rol. Hoe het onder de Waterwet geïntroduceerde planstelsel (waterplannen etc.) zal uitpakken en hoe de link wordt met ruimtelijke ordening gestalte krijgt lijkt nog onduidelijk (Molenaars, 2007).

Hieruit blijkt dat er nog verschillende onduidelijkheden bestaan over de uitwerking van de Waterwet. Aan de hand hiervan krijgt de probleemstelling van dit onderzoek vorm. Hierin worden opzet en effectiviteit van de Waterwet in twijfel getrokken. Om hier meer

duidelijkheid in te kunnen scheppen wordt er in dit onderzoek de vraag gesteld of de effectiviteit van de Waterwet daadwerkelijk is waar te nemen in overheidsbeleid. Daarnaast is het interessant om te weten hoe de verschillende overheden hier mee om zullen gaan.

1.1.2 Klimaatveranderingen.

Door de toenemende verstedelijking neemt de druk op het waterbeheer toe, dit kan in een dichtbevolkt land als Nederland tot problemen lijden. Verstedelijking zorgt voor een toename in het verharde oppervlak, hierdoor kan regenwater niet meer op een natuurlijke manier in de bodem infiltreren. Door klimaatveranderingen worden ook nog eens grotere intensiteiten in neerslag verwacht. De combinatie van de verstedelijking en de verwachte klimaatveranderingen kunnen daarbij voornamelijk in stedelijke gebieden voor problemen zorgen. Nieuwe wetgeving kan de omgang met klimaatveranderingen en in stedelijke gebieden doen verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de benaderingswijze van anders omgaan met water (vasthouden, bergen en dan pas afvoeren). Om deze verschillende problemen samen te kunnen benaderen is een integrale en effectieve aanpak noodzakelijk, de Waterwet zou dit moeten bewerkstelligen. Hierbij is het leven met water in plaats van het strijden tegen water één van de speerpunten (Zevenbergen, 2010). Hierbij is een kanttekening te maken dat enige terughoudendheid is geboden met het op grote schaal volbouwen van risicovolle watergebieden, ook al is dit tegenwoordig technisch gezien goed mogelijk (Zevenbergen, 2008).

De klimaatproblematiek kan grofweg op twee verschillende wijzen worden bekeken. Door het reduceren van CO₂ emissies en/ of het aanpassen aan optredende veranderingen (Osberghaus en Reif, 2010). Binnen de context van waterbeheer wordt er vooral gekeken naar het aanpassen aan optredende veranderingen. Het vergt flexibiliteit van ruimtelijk beleid en waterbeheer om hier goed mee om te kunnen gaan. Hierbij valt het op dat lokale/ lagere overheden steeds vaker beleid ontwikkelen om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden (Sharp et al., 2011). Dit is een bevestiging van de vraag naar beleidsinstrumenten en beleidsmogelijkheden voor lokale overheden. Het is echter de vraag of dit de effectiviteit van waterbeleid ten goede komt. Of de Waterwet voldoende handvaten geeft om op een effectieve manier om te gaan met klimaatveranderingen en zeespiegelstijging is nog onduidelijk. Oplossingen vanuit verschillende invalshoeken en beleidsvelden zullen nodig zijn om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden.

1.1.3 Bestuurlijke veranderingen.

Niet alleen binnen Nederland spelen verschillende watergerelateerde problemen een rol, ook in Europees verband spelen deze een grote rol. Waterproblematiek is immers een grensoverschrijdend probleem, stroomgebieden van verschillende rivieren doorkruisen meerdere landen. Hierdoor kan er op verschillende manieren met waterkwaliteit en waterkwantiteit worden omgegaan. Bestuurlijke veranderingen vergroten deze problematiek veelal, waarmee de effectiviteit van watergerelateerde wetgeving onder druk komt te staan (Meijerink en Huitema, 2009). De effectiviteit van internationaal en integraalwaterbeleid is hierbij van groot belang. Of de Waterwet hier voldoende op aansluit is nog onduidelijk. Een mogelijke oplossing hiervoor is de watersysteembenadering (Meijerink en Huitema, 2009). De Waterwet biedt mogelijkheden om hierin te faciliteren. Het blijft natuurlijk wel zo dat andere landen, die onderdeel uitmaken van hetzelfde stroomgebied, ook andere wetten en regelgeving hebben. Deze kunnen de effectiviteit van de Waterwet ondermijnen.

Het omgaan met de gevolgen van klimaatveranderingen kunnen op verschillende manieren worden benaderd. Zo spreken Osbergen en Reif van *joint* en *collective adaptation* en van *planned, governmental* en *public adaptation* (Osberghaus en Reif, 2010). De gezamenlijke en collectieve benadering vormt hierin een private benadering, bijvoorbeeld door landeigenaren die bepaalde belangen hebben. De publieke benadering wordt vanuit de overheid geïnitieerd.

Op het gebied van waterbeheer zijn lokale instituties van groot belang om goed om te kunnen gaan met de gevolgen van klimaatveranderingen (Agrawal, 2008). Hierbij zouden lokale instituties input moeten leveren aan de centrale overheid voor het ontwikkelen van beleid. Deze decentrale aanpak kan leiden tot een grote diversiteit in methoden en instrumenten waar niet elke overheidslaag iets mee kan, waardoor de effectiviteit van het beleid verloren gaat.

Welke benadering ook wordt gekozen, er zijn altijd grenzen. Door bijvoorbeeld grenzen aan de technische haalbaarheid van een oplossing of de economische gevolgen hiervan. Daarnaast spelen ook sociale grenzen een rol. Zo willen burgers zekerheid dat gekozen oplossingen ook in de toekomst goed kunnen blijven functioneren. Ook kan er weerstand optreden wanneer culturele normen en waarden van bepaalde gebieden niet worden gerespecteerd. (Adger et al., 2008). Ook hiermee moet ook rekening worden gehouden. Vooral centraal opgesteld beleid kan zijn doel niet bereiken wanneer het niet wordt overgenomen door de lokale “uitvoerende” overheden. Hiermee dreigt de effectiviteit van het beleid verloren te gaan.

1.1.4 Effectiviteit van wetgeving en beleid.

Voorafgaand aan de invoering van de Waterwet kenmerkte waterbeheer en ruimtelijke ordening zich door een weinig transparante wetgeving. Dit resulteerde in een grote regeldruk, wat werd versterkt door een groot scala aan vergunningen en beleidsregels uit allemaal verschillende wetten. Door de invoering van de Waterwet worden veel onderdelen samengevoegd. Hierdoor veranderen ook de verschillende rollen die de geadresseerde actoren hierin hebben (Meijerink en Huitema, 2009 en 2010). Hierbij kan de vraag worden gesteld of onder de nieuwe beleidsregels deze actoren nog dezelfde invloed kunnen uitoefenen.

Integrale wetgeving met betrekking tot waterbeheer kan een oplossing bieden voor diverse watergerelateerde problemen. Nationale als internationale problemen kunnen beter op een integrale manier worden benaderd dan onafhankelijk van elkaar. Hierdoor kan de effectiviteit van watergerelateerde wetgeving worden vergroot. Dit is alleen makkelijker gezegd dan gedaan, door verschillende benaderingen en beleidsprioriteiten zal het lastig zijn om de gewenste beleidsresultaten te behalen. Deze problematiek vast enigszins samen met de in 1.2.3 genoemde problematiek. Ook hier geldt het dat andere landen, die onderdeel uitmaken van hetzelfde stroomgebied, ook andere wetten, regelgeving en prioriteiten kunnen hebben. Deze kunnen de effectiviteit van de Waterwet ondermijnen.

De effectiviteit van waterbeheer komt tevens onder druk te staan door de optredende gevolgen van klimaatveranderingen. Tot op heden is het klimaatbeleid vooral gericht op het voorkomen van klimaatveranderingen. In de laatste tijd wordt er echter ook steeds meer aandacht besteed aan de gevolgen hiervan (Biesbroek et al., 2010).

1.1.5 Planning en ruimtelijke ordening.

Zoals in de inleiding al genoemd is, is samenhang tussen ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieuplanning erg belangrijk (Van der Vlist, 1998). Beleidsafstemming op dit vlak is van groot belang, hiervoor is transparante en effectieve wetgeving noodzakelijk. Door de toenemende verstedelijking is de afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer belangrijker dan ooit (De Vries en Wolsink, 2009). Verstedelijking zorgt voor steeds grotere stedelijke gebieden, dit heeft een invloed op de wijze waarop er met planning en ruimtelijke ordening wordt omgegaan. Mede daarom is er op 1 juli 2008 een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd. Om met waterbeheer hier goed op aan te kunnen sluiten is de Waterwet ingevoerd. Hierdoor is de mogelijkheid gecreëerd om deze verschillende beleidsterreinen integraal te laten samenwerken. De samenhang tussen deze twee wetten wordt in de inhoudsanalyse verder onderzocht. De effectiviteit van de Waterwet in combinatie met planning en Ruimtelijke ordening zal niet eenvoudig te bewerkstelligen zijn. De verschillende beleidsachtergronden van de verschillende actoren zouden een proactieve samenwerking in de weg kunnen staan. Verschillende actoren die elkaar niet kunnen “vinden” staan de effectiviteit van de Waterwet in de weg.

Klimaatveranderingen en de gevolgen hiervan hangen niet alleen samen met waterbeheer, maar ook met de ruimtelijke ordening van een bepaald gebied. Ruimtelijk beleid zal door steeds grotere gevolgen van klimaatveranderingen komende decennia radicaal veranderen (Wilson en Piper, 2010). Door deze veranderingen kan ruimtelijke ordening de aansluiting met waterbeheer en beleid verzwakken of zelfs verdwijnen. Hierdoor zal de effectiviteit van waterbeleid minder worden.

De gevolgen hiervan zullen vooral zichtbaar worden op het gebied van de waarde die mensen toekennen aan het gebied waarin ze leven. Verlies aan biodiversiteit, overstromingen en de stijging van de zeespiegel zullen gevolgen hebben op de ruimtelijke ordening in bepaalde gebieden. Daarom is het van belang dat overheden per gebied gericht met ruimtelijke ordening om kunnen gaan (Raymond en Brown, 2011). Het aanpassen van ruimtelijk beleid op klimaatveranderingen is noodzakelijk om risicogebieden in beeld te brengen en om risico's te verminderen of te beheersen (Schmidt-Thome en Klein, 2011). Hierbij dreigt de ontwikkeling van het bijbehorende watergerelateerde beleid achterop te raken. Door de toenemende ontwikkelingen in ruimtelijk beleid kan de effectiviteit van waterwetgeving onder druk komen te staan.

1.2 Afbakening.

De Waterwet is in december van 2009 ingevoerd. Deze Wet bestaat uit een samenvoeging van acht watergerelateerde wetten. Een nadere toelichting van deze wetten en de inhoud hiervan zal in de inhoudsanalyse (zie hoofdstuk 3) worden gegeven. De effectiviteit van de Waterwet is op dit moment nog onduidelijk. Het is tot op heden niet zeker of de invoering van de wet voldoende invloed zal hebben op de hierboven beschreven problematiek. Het in de Waterwet geformuleerde beleid kan in theorie goed zijn maar wanneer dit niet wordt overgenomen door de geadresseerde actoren kan de uitwerking minder effectief zijn.

Om de effectiviteit van de Waterwet duidelijk in beeld te krijgen wordt er zowel een inhoudsanalyse als een doorwerkingonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek zal gericht zijn op gevolgen van de Waterwet en de doorwerking ervan in het beleid van waterschappen. Hierbij zal de nadruk worden gelegd op de effectiviteit van de Waterwet en de mate waarin onderdelen worden overgenomen in het beleid van waterschappen. Hierdoor moet er een

beeld ontstaan van de doorwerking en de effectiviteit van de Waterwet. Het is dus van belang om (de belangrijke) onderdelen uit de Waterwet te toetsen op doorwerking. Hiermee wordt tegelijkertijd de effectiviteit van de Waterwet aangetoond.

1.3 Doelstelling.

Dit onderzoek is hoofdzakelijk gericht op de doorwerking van de Waterwet. Hiervoor zal als eerste de inhoud van de Waterwet door middel van een inhoudsanalyse nader worden onderzocht. Zo wordt er beschreven welke beleidsrichtlijnen tot de uiteindelijke invoering van de Waterwet hebben geleid, welke veranderingen optreden en hoe de Waterwet met overige wetgeving is vervlochten. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de integratie van watergerelateerde wetgeving en hoe deze vorm krijgen in nieuwe beleidsinstrumenten. Dit is van belang om te kunnen zien welke gevolgen de Waterwet heeft voor de onderdelen uit de probleemstelling.

Aanvullend hierop is het noodzakelijk om te weten in hoeverre deze onderdelen daadwerkelijk doorwerken richting de relevante partijen, de waterbeheerders. Om dit te bewerkstelligen worden onder andere beleidsdocumenten als waterbeheerplannen onderzocht op doorwerking vanuit de Waterwet. Dit wordt gedaan doormiddel van een doorwerkingonderzoek.

1.4 Vraagstelling.

Er kunnen veel verschillende vragen en onduidelijkheden zijn met betrekking tot de invoering van de Waterwet. Niet alle vragen kunnen in één onderzoek worden beantwoord, dit onderzoek richt zich op de doorwerking van de Waterwet naar overheidsbeleid. De centrale vraagstelling die in dit onderzoek gehanteerd wordt en die als rode draad door dit onderzoek zal lopen wordt als volgt geformuleerd:

Wat zijn de mogelijke gevolgen van de invoering van de Waterwet voor waterbeleid, gericht op de doorwerking in het beleid van waterschappen.

Aan de hand van de hoofdvraag zijn er een aantal deelvragen geformuleerd, namelijk:

1. Welke wet- en regelgeving is geïntegreerd in de Waterwet?
2. Met welke wet- en regelgeving hangt de Waterwet samen?
3. Welke instrumenten komen voort uit de Waterwet?
4. In hoeverre werkt de Waterwet door in het beleid van waterschappen?
5. Voor welke overheidsinstanties zullen de veranderingen op het gebied van waterbeheer het grootst zijn?

1.5 Methodologie en aanpak.

Om de in de voorgaande paragraaf omschreven vraagstelling goed te kunnen beantwoorden wordt in deze paragraaf de methodologie en aanpak uiteengezet. Bij het uitvoeren van een doorwerkingonderzoek is de “effectiviteitsvraag” van groot belang. Om de effectiviteit van de Waterwet in beeld te krijgen is het van belang om te achterhalen of de in de Waterwet gestelde doelen worden gehaald. De eerste vraag die hierbij moet worden gesteld is of de door beleidsontwikkelaars gestelde doelen overeenkomen met de inhoud van de Waterwet. Hierbij moet kritisch worden gekeken naar de inhoud van de Waterwet en of hiermee de gestelde

doelen kunnen worden gehaald. Dit kan goed door het uitvoeren van een inhoudsanalyse. Wanneer dit duidelijk in beeld is gebracht kan er worden gekeken naar wat er met dit beleid wordt gedaan. Aansluitend hierop wordt er in de vervolgstap gekeken naar de mate waarin het beleid door de aangesproken actoren wordt overgenomen. Hierbij wordt er in beeld gebracht of de in de Waterwet geformuleerde doelen daarmee worden gehaald. Hiervoor wordt er een doorwerkingonderzoek uitgevoerd. Door het uitvoeren van dit doorwerkingonderzoek wordt wederom de effectiviteit van de Waterwet getoetst. Op deze manier wordt er in beeld gebracht welke onderdelen van de Waterwet doorwerken in het beleid van de aangesproken actoren.

Hieronder worden bij de verschillende deelvragen de verschillende onderzoeksmethode aangegeven. Tevens wordt hierbij per deelvraag benoemd welke datasoorten er worden gebruikt.

Welke wet- en regelgeving is geïntegreerd in de Waterwet?

Onderzoeksmethode: Literatuurstudie.

Datasoorten: Wetteksten, beleidsstukken en relevante onderzoeken.

Toelichting: Aan de hand van relevante beleidsuitspraken wordt onderzocht wat de invloeden hiervan zijn geweest op de tot stand komen van de nieuwe Waterwet. Deze beleidsuitspraken zijn veelal verwoord in watergerelateerde beleidsstukken en deel in eerder uitgevoerde onderzoeken. Door middel van een literatuurstudie worden de wetteksten, beleidsstukken en onderzoeken onderzocht op raakvlakken met de Waterwet.

Met welke wet- en regelgeving hangt de Waterwet mee samen?

Onderzoeksmethode: Literatuurstudie.

Datasoorten: Wetteksten, beleidsstukken en relevante onderzoeken.

Toelichting: De Waterwet is ontstaan door een aantal watergerelateerde wetten samen te voegen tot één nieuwe wet. Daarnaast hangt de Waterwet juridisch gezien ook samen met andere wetgeving, hoe dit precies in elkaar zit wordt aan de hand van deze deelvraag onderzocht. Wat hierbij van belang is zijn de toelichtingen bij de Waterwet, zoals de memorie van toelichting. Hierin wordt onder andere een achtergrond gegeven wat de oorsprong en samen hang met overige wetgeving. Door middel van het doornemen van deze stukken moet de samenhang met overige wetgeving aan het licht komen.

Welke instrumenten komen voort uit de Waterwet?

Onderzoeksmethode: Literatuurstudie.

Datasoorten: Wetteksten, beleidsstukken en relevante onderzoeken.

Toelichting: Door het samenvoegen van verschillende watergerelateerde wetten zullen de instrumenten van deze verschillende wetten ook worden aangepast. Dit zal in binnen de Waterwet onder andere leiden tot een nieuw vergunningstelsel. Om hier goed inzicht in te krijgen is van belang om te weten wat er wijzigt en voor wie dit gevolgen heeft. Aan de hand van dit literatuuronderzoek moet het nieuwe vergunning stelsel duidelijk in beeld worden gebracht.

In hoeverre werkt de Waterwet door in het beleid van waterschappen?

Onderzoeksmethode: Doorwerkingonderzoek.

Datasoorten: Waterbeheersplannen en vakbladen op het gebied van waterbeheer.

Toelichting: Met deze vraag wordt er gezocht naar welke onderdelen uit de Waterwet door de waterschappen worden overgenomen. Op deze manier wordt er in beeld gebracht of het beleid door de geadresseerde actoren wordt overgenomen. Deze vraag zal worden beantwoord door

het uitvoeren van een doorwerkingonderzoek. Aan de hand van dit onderzoek moet duidelijk worden welke onderdelen doorwerken en in welke mate deze doorwerking optreedt.

Voor welke overheidsinstanties zullen de veranderingen op het gebied van waterbeheer het grootst zijn?

Onderzoeksmethode: Literatuurstudie, doorwerkingonderzoek.

Datasoorten: Wetteksten, beleidsstukken, relevante onderzoeken en wetenschappelijke artikelen.

Toelichting: De uitwerking van deze deelvraag zal gefragmenteerd door het verslag aan bod komen. De uitkomsten zijn deels gebaseerd op het beantwoorden van de eerder geformuleerde onderzoeksvragen en het uitgevoerde onderzoek. Zo wordt er duidelijk gemaakt op welke instanties en geadresseerde actoren de Waterwet de meeste invloed heeft.

Om deze (deel-)vragen goed te kunnen beantwoorden wordt er in hoofdstuk 2 een theoretisch raamwerk opgezet. In dit raamwerk wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur een werkwijze opgezet over hoe de hiervoor gestelde vragen worden benaderd. Hierbij is er gekozen voor de benadering van onder andere Faludi, Mastop, De Lange, Alexander en Barret & Fudge.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen, namelijk een theoretisch raamwerk, een inhoudsanalyse en een doorwerkingonderzoek. De vraagstelling hierbij is in de voorgaande paragraaf reeds geformuleerd.

In hoofdstuk 1 worden de probleem-, doel-, en vraagstellingen geformuleerd. Hierdoor wordt duidelijk wat de onderwerpen zijn en hoe deze worden onderzocht.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretische raamwerk weergegeven. Hierin wordt een theoretische achtergrond van het onderzoek beschreven aan de hand van relevante wetenschappelijke artikelen. In dit hoofdstuk wordt een raamwerk/ systematiek opgesteld dat gebruikt zal worden om onder andere de doorwerking van de Waterwet te kunnen toetsen.

In hoofdstuk 3 bevat de inhoudsanalyse van de Waterwet. Hierin wordt aan de hand van de wettekst, de bijbehorende memorie van toelichting en overige informatiebronnen een inhoudsanalyse van de Waterwet gemaakt. Hierin komen onder andere de onderdelen die onder de nieuwe wetgeving veranderen aan bod.

In hoofdstuk 4 wordt het doorwerkingonderzoek uitgevoerd. In dit onderdeel wordt overheidsbeleid getoetst op doorwerking en conformiteit vanuit de Waterwet.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen besproken. Hierin wordt er duidelijk in welke mate er doorwerking en conformiteit wordt bereikt. Tevens worden de uitkomsten van het onderzoek besproken en worden er enkele aanbevelingen gedaan.

Referenties zullen in het verslag worden weergegeven doormiddel van een weergave van de auteur of instelling in combinatie met het jaartal van publicatie. De complete bron wordt in de literatuurlijst opgenomen.

Tekst die letterlijke is overgenomen vanuit informatiebronnen wordt veelal cursief weergegeven, met de bijbehorende vermelding van de bron. Deze teksten worden “ter informatie” toegevoegd.

Hoofdstuk 2: Het theoretisch raamwerk.

2.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk wordt een theoretische benadering van dit onderzoek uitgewerkt. Deze theorie ligt ten grondslag aan de toe te passen onderzoeksmethoden. In paragraaf 1.5 is er al een keuze gemaakt met betrekking tot welke onderzoeksmethoden worden toegepast. Aansluitend hierop is er gekozen voor de benadering van onder andere Faludi, Mastop, De Lange, Alexander en Barret & Fudge.

Om deze benadering toepasbaar te maken wordt er in dit hoofdstuk een theoretisch raamwerk opgesteld. In dit hoofdstuk wordt de theorie vanuit deze benaderingen nader beschreven en toegelicht. Deze theorie en de gekozen onderzoeksmethodieken zijn richtinggevend bij het opstellen van het theoretische raamwerk.

In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de doorwerking van de Waterwet. Om de juiste benaderingswijze te kiezen is het van belang om goed te kijken naar de samenhang met het waterbeleid. Zo wordt er een beeld gevormd van welke onderdelen belangrijk zijn bij het uitvoeren van een doorwerkingonderzoek. Zo zijn enerzijds de effectiviteit en de conformiteit van belang en anderzijds de te toetsen onderdelen vanuit het waterbeleid. Aan de hand van deze onderdelen moet het duidelijk worden welke onderdelen vanuit de Waterwet door de geadresseerde actoren worden overgenomen en in welke mate dit gebeurt.

2.2 Effectiviteit van beleid.

Om de effectiviteit van beleid te kunnen bepalen is het van belang om te weten hoe dit getoetst kan worden en waaraan getoetst kan worden. Hiervoor is het stellen van een tweetal vragen van belang namelijk een doelbereikingsvraag en een effectiviteitsvraag (Coenen, 1998). Doelbereik heeft hierin betrekking op de gestelde doelen in het beleid. Worden deze bijvoorbeeld behaald of niet, of wellicht deels behaald. De effectiviteitsvraag heeft betrekking op hoe deze doelen worden bereikt. Is dit een oorzakelijk gevolg van het beleid of kunnen de uitkomsten niet gekoppeld worden aan het beleid. Er kunnen situaties voordoen dat bepaalde beleidsdoelen wel (of deels) worden bereikt maar dat dit geen gevolg is van het gevoerde beleid. De causaliteit van het beleid is hierbij dus van groot belang. Om deze causaliteit van te bepalen is het nodig om vast te stellen of doorwerking van het beleid optreedt. Wanneer een beleid doorwerkt in besluitvorming en de beschreven doelen behaald worden kan er gesteld worden dat het beleid effectief is. Een nader beschrijving van het begrip doorwerking volgt in de volgende paragraaf.

Door Oliveira en Pinho wordt de Plan Proces Resultaten (PPR-) benadering beschreven. Dit kan als evaluatiemethode worden gebruikt om beleid en plannen te evalueren op "*rationality, performance and conformance*" (Oliveira en Pinho, 2009). Hierdoor wordt geïdentificeerd of het beleid effectief is of niet. Talen haalt de term "*conformance*" aan als benaderingswijze voor de evaluatie van plannen en beleid. De effectiviteit wordt hierin bepaald door de uitkomst van het beleid en niet door de doorwerking ervan (Talen, 1997).

Bressers en Klok beschrijven instrumententheorie om de effectiviteit van beleid te onderzoeken. Hierin wordt er niet alleen rekening gehouden met de werking van het beleid

zelf maar ook met invloeden van de omgeving die betrekking hebben op het uit te voeren beleid (Bressers en Klok, 1995). Ook hier wordt de link naar doorwerking van het beleid gelegd.

Ook is het mogelijk om de effectiviteit van beleid te koppelen aan de mate van het gebruik van het beleid (Mastop en Faludi, 1997). Hiermee wordt wederom een link gelegd worden tussen de effectiviteit en doorwerking van beleid. De kloof tussen beleid en de implementatie wordt hierdoor kleiner (Barrett en Fudge, 1981).

*“Whatever a plan states, its effectiveness is always dependent upon it being used”
(Mastop en Faludi, 1997)*

2.3 Wat is doorwerking.

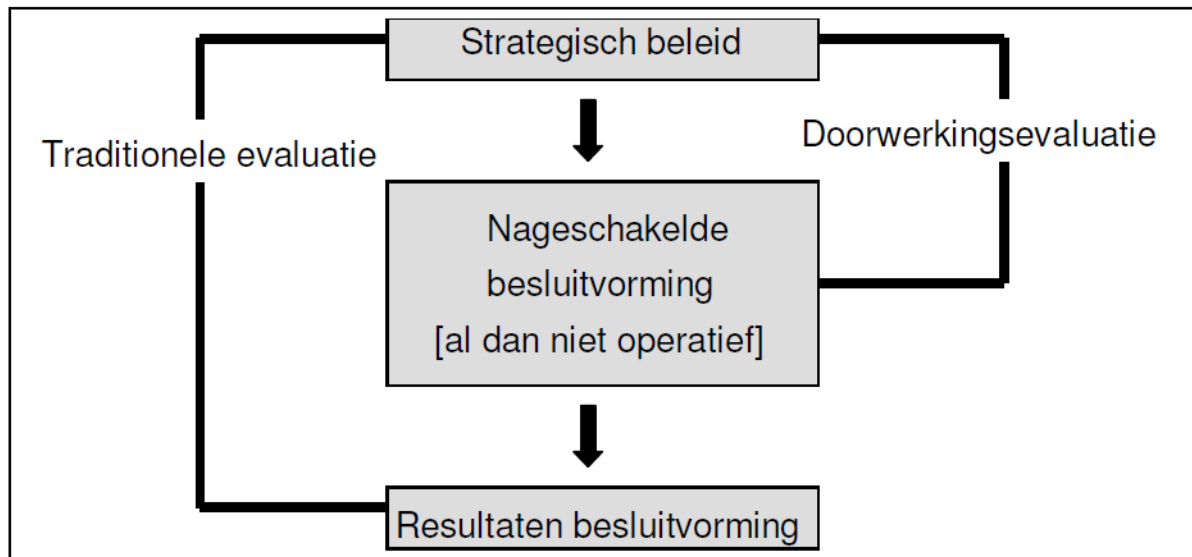
Doorwerking kan beschreven worden als de mate waarin denkwijzen en visies over problemen en oplossingen door actoren worden overgenomen (Herweijer, Hummels en Lohuizen, 1990). Met dit overnemen van denkwijzen is er sprake van doorwerking. Beleid wordt niet door één enkel persoon bedacht of ontwikkelt. Beleid wordt veelal mede gevormd door denkwijzen van instituties (zowel gouvernementele als niet gouvernementele organisaties), politieke kleur, conjunctuur en berichtgeving uit de media etc. Doorwerking kan zowel tussen beleidsontwikkelaars optreden maar er kunnen ook visie of ideeën vanuit andere betrokken actoren worden overgenomen. Dit betekent overigens niet dat onderdelen van beleid of van een proces alleen maar één op één kunnen worden overgenomen. Met doorwerking (ook wel performance genoemd) kan er ook alleen een richting aan nieuw te vormen beleid worden gegeven (Mastop en Faludi, 1993). Doorwerking heeft dan niet alleen betrekking op het beleid zelf maar ook op processen rondom de ontwikkeling van beleid en de besluitvorming hierover (De Lange, 1995). Doorwerking kan daarom zowel als proces en als referentiekader worden gezien. Doorwerking als proces treedt op wanneer plannen en/of beleid worden overgenomen of invloed hebben op verdere besluitvormingsprocessen. (Mastop en Faludi, 1993)

*“de nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken”
(De Lange, 1995).*

Doorwerking als referentiekader treedt op wanneer er bij besluitvorming bewust of onbewust rekening wordt gehouden met het originele beleid als referentiekader (Alexander en Faludi, 1989).

*“betrekking op de rol van het geformuleerde beleid als kader voor deze nadere uitwerking en invulling van ruimtelijk beleid door aangesproken actoren”
(De Lange, 1995).*

Wanneer er in besluitvorming onderdelen van plannen en of beleid worden overgenomen (doorwerken) is er sprake van nageschakelde besluitvorming. Dit wordt in figuur 1 schematisch weergegeven.



Figuur 1, Schematische weergave van traditionele evaluatie en doorwerkingsevaluatie, volgens De Lange. (De Lange, 1995)

Nu is bekend dat doorwerking van beleid op verschillende niveaus plaats kan vinden. Zo kan beleid gebruikt worden als basis of referentiekader voor het ontwikkelen van nieuw beleid. Het overnemen of implementeren van beleid door geadresseerde actoren wordt ook wel nageschakelde besluitvorming genoemd (zie figuur 1). Ook kan alleen de methodiek gebruikt worden om toe te passen op een nieuwe of ander soort beleid. In beide gevallen is er sprake van doorwerking, echter wanneer de doelen of intenties van het beleid zelf worden toegepast dan kan men spreken van conformiteit. In de volgende paragraaf wordt de conformiteit nader beschreven en uitgewerkt. Zo worden er verschillende maten van conformiteit besproken en wordt er beschreven wanneer deze bereikt worden.

2.4 Conformiteit.

Bij de evaluatie van beleid (zie ook figuur 1) is het van belang om de mate van conformiteit vast te kunnen stellen (Driessen, 1997). Dit is noodzakelijk om te kunnen achterhalen of de vooraf gestelde doelen worden bereikt en de mate waarin deze worden bereikt.

Er kunnen verschillende vormen van conformiteit worden onderscheiden (Mastop en Faludi, 1993), namelijk:

- formele conformiteit,
- gedragsconformiteit,
- finale conformiteit.

Wanneer geadresseerde actoren (bijvoorbeeld beleidsontwikkelaars) het voornemen hebben om eerder opgesteld beleid te implementeren is er sprake van formele conformiteit. Wanneer de beleidsontwikkelaars deze ook daadwerkelijk gaan uitvoeren is er sprake van gedragsconformiteit. Wanneer het resultaat dan overeenkomt met de doelen van het oorspronkelijk opgestelde beleid is er sprake van finale conformiteit. Als er finale conformiteit is bereikt kan men zeggen dat het doel bereikt is, dit wordt ook wel doelbereiking genoemd.

Dit wil echter niet zeggen dat het bereiken van finale conformiteit altijd gewenst is. Actoren kunnen er juist bewust voor kiezen om aan de hand van eerder gemaakte besluiten een

afwijkende beslissing te nemen (Kamphorst, 2006). Door deze manier van handelen kan het bestaande beleid optimaal doorwerken in een andere context. Beleid en plannen hebben verschillende doelen en functies. Het kan bij beleid op strategisch niveau belangrijker zijn om richting te geven dan puur te richten op de beleidseffecten. (Mastop en Faludi, 1997).

2.5 Operationalisering en stappenplan.

Nu er een beeld in ontstaan van wat er onder doorwerking en conformiteit wordt verstaan en hoe dit gemeten kan worden kan er een werkwijze worden bepaald. In deze werkwijze of operationalisering wordt bepaald hoe doorwerking en conformiteit worden ingezet.

Aan de hand van de theoretische achtergrond kunnen deze onderdelen worden toegepast en worden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Hierbij is het is van belang om verschillende onderdelen uit de Waterwet te toetsen. Dit wordt gedaan aan de hand van doorwerking en de verschillende maten van conformiteit. In figuur 2 worden de benoemde onderdelen schematisch weergegeven.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Onderdeel 1 | | | | |
| Onderdeel 2 | | | | |
| Onderdeel 3 | | | | |
| | | | | |

Figuur 2, schematische weergave van het toetsingsschema.

In het hoofdstuk 3 zal een inhoudsanalyse van de Waterwet worden uitgevoerd. Aan de hand van deze analyse zullen de te toetsen onderdelen worden vastgesteld. De aanpak zal geschieden volgens het stappenplan beleidsreconstructie (De Lange, 1995). De Stappen worden aangepast op de Waterwet.

Stap 1

Analyse van het initiële beleid naar typen beleidsuitspraken (De Lange, 1995).

In deze context wordt er met het initiële beleid de Waterwet bedoeld. In deze stap staan de verschillende typen beleidsuitspraken centraal, zoals deze door De Lange zijn beschreven en in het onderstaande tekstvak zijn weergegeven.

Declaratieve uitspraken, die feitelijke situaties of vigerend beleid beschrijven.
Anticipatoire uitspraken, die toekomstige situatie of beleidshandelingen aanduiden.
Intentionele uitspraken, die een beleidsintentie uitdrukken.
Operationele uitspraken, die concrete beleidshandelingen vastleggen.
(De Lange, 1995).

Hierbij spelen actuele onderwerpen als, waarom is er eigenlijk gekozen voor een nieuwe Waterwet? En waar komt deze vandaan? Dit wordt gedaan door verschillende beleidsuitspraken nader te analyseren. Door het beleid en de beleidsuitspraken op deze manier te interpreteren worden de toekomstige beleidssituatie, beleidsintentie en beleidshandelingen

betreffende de Waterwet duidelijk in beeld gebracht. Dit wordt in de inhoudsanalyse (hoofdstuk 3) nader uitgewerkt.

Stap 2

Analyse van het initiële beleid naar aangesproken actoren (De Lange, 1995).

In deze stap wordt er gekeken naar wie de aangesproken actoren zijn. Dit wil zeggen op welke actoren is het beleid van de Waterwet is gericht en welke wijzigingen dit met zich mee brengt voor de geadresseerde actoren. Gemeenten en Waterschappen zullen hierin sterk vertegenwoordigd zijn. Ook dit onderdeel wordt in de inhoudsanalyse (hoofdstuk 3) nader uitgewerkt.

Stap 3

Doorwerking van het initiële beleid (De Lange, 1995).

In deze stap wordt er onderzocht of de Waterwet doorwerkt en of er een bepaalde mate van conformiteit wordt behaald. Hieruit moet blijken of de doelen en intenties van de Waterwet daadwerkelijk worden overgenomen en/of worden geïmplementeerd door de geadresseerde actoren. Dit wordt in het doorwerkingonderzoek (hoofdstuk 4) en in de conclusies (hoofdstuk 5) nader uitgewerkt.

2.6 Doorwerking van beleid.

Onder doorwerking in de context van de Waterwet wordt er in dit raamwerk bedoeld op de Waterwet die doorwerkt in plannen of beleid. Er wordt hier bedoeld op welke onderdelen van de Waterwet die doorwerken in het overheidsbeleid. Het verschil tussen doorwerking en conformiteit is hierin niet zwart-wit. Het verschil kan echter worden gezocht in het abstractieniveau. Het overnemen van denkwijzen en of visies getuigt bijvoorbeeld van doorwerking (Herweijer, Hummels en Lohuizen, 1990). Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat er tevens conformiteit wordt behaald. Pas wanneer de aangesproken actor voornemens is, of daadwerkelijk gaat handelen conform deze denkwijzen kan men spreken van conformiteit. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat doorwerking en formele conformiteit dicht bij elkaar liggen.

Aan de hand van dit hoofdstuk is het duidelijk geworden wat er zoal met doorwerking en conformiteit wordt bedoeld en hoe het in dit raamwerk uiteen is gezet. Het is hierbij van belang dat de veranderingen die de Waterwet met zich mee brengt duidelijk in beeld worden gebracht. Dit zal verder in hoofdstuk 3 aan bod komen.

2.7 Beleidsevaluatie

Een belangrijk onderdeel van het invoeren van beleid is het evalueren ervan. Door middel van een doelgerichte of een doelvrije evaluatie kunnen de gevolgen/ uitwerkingen van beleid in beeld worden gebracht. Bij een doelgerichte evaluatie wordt er puur gekeken of de gestelde doelen worden bereikt. Wanneer er meer waarde wordt gehecht aan de effecten van beleid (los van het doel) kiest men voor een doelvrije (goal free) evaluatie. De uitwerking van beleid heeft namelijk vaak naast de beoogde resultaten ook niet beoogde neveneffecten (Swanborn, 2007). Dit kan een positieve of negatieve uitwerking hebben en kan van grote invloed zijn op de uitwerking van het beleid. Beleidseffecten kunnen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, afhankelijk van de invalshoek hoe die wordt gekozen (Crabbe and Leroy, 2008). De effecten van beleid kunnen afhangen van verschillende factoren, deze onderdelen hebben allen een rol in de evaluatie van beleid en hebben betrekking op de beleidseffecten

(Hoogerwerf en Herwijer, 2008). Het gaat hier om conformiteit, legitimiteit, doelbereiking, effectiviteit, neveneffecten en doelmatigheid.

Een evaluatieonderzoek heeft een sterke link met een doorwerkingonderzoek, In beide gevallen wordt er bekeken wat de effecten van het beleid zijn en of de gestelde doelen bereikt worden. Swanborn scheidt randvoorwaarden waar een dergelijk onderzoek aan moet voldoen. Deze zijn in het onderstaande tekstvak weergegeven.

*Een duidelijk geformuleerde probleemstelling,
Een doordacht ontwerp voor een onderzoek,
Een systematische dataverzameling en analyse,
Een rapportage waaruit blijkt op welke punten de doelstelling wel en op welke punten niet wordt opgelost (Swanborn, 2007).*

Deze onderdelen worden gebruikt om dit onderzoek vorm te geven, daarnaast komen deze onderdelen terug in paragraaf 5.3.5 waar een reflectie op de onderzoeks aanpak wordt gegeven.

Hoofdstuk 3: Inhoudsanalyse van de Waterwet.

3.1 Inleiding.

Dit hoofdstuk bestaat uit een inhoudelijke analyse van de Waterwet. Hierin worden de belangrijke onderdelen uit de Waterwet besproken en toegelicht. In deze toelichting zal worden gerefereerd aan doelen van de wet en in hoeverre deze overeenkomen met de werkelijke inhoud van de Waterwet. Hiermee wordt getracht een zo duidelijk mogelijk beeld te geven van de belangrijkste onderdelen uit de Waterwet. De analyse wordt uitgevoerd conform stap 1 en 2 van De Lange. Dit houdt in dat er gekeken wordt naar welk typen beleidsuitspraken er worden gedaan en op welke geadresseerde actoren deze betrekking hebben. In hoofdstuk 2, het theoretisch raamwerk, staan deze stappen uitgebreid beschreven. Hiernaast zal de link worden gelegd met de onderdelen uit de probleemomschrijving, zie hoofdstuk 1.1. Als aanvulling op de inhoud van de Waterwet zijn er enkele passages van informatieve websites overgenomen. Deze passages hebben een informatief karakter en geven een samenvattende aanvulling op het geheel. De basis van deze analyse wordt onder andere gevormd door de wettekst van de Waterwet, de bijbehorende memorie van toelichting, de helpdeskwater en informatieve websites. De inhoudsanalyse bevat tekst vanuit deze informatiebronnen. Eventuele overige bronnen worden apart weergegeven.

In deze inhoudsanalyse zullen de belangrijkste onderdelen uit de Waterwet aan bod komen. Hierbij is het natuurlijk wel van belang om de achtergrond hiervan te weten, bijvoorbeeld waarom de Waterwet op deze manier is vormgegeven en wat is de motivatie hierachter geweest. De belangrijkste beweegredenen voor de invoering zijn dan ook de volgende (Molenaars, 2007):

- Het creëren van een nieuw integraal instrumentarium,
- Waterbeheer klaarstomen voor Europa,
- Het creëren van een duidelijke taakverdeling tussen overheidspartijen.

Voordat er kan worden begonnen met het behandelen van de Waterwet is het nuttig om een aantal andere zaken eerst wat nader toe te lichten. Daarom worden er in paragraaf 3.2 een aantal onderdelen besproken die de Waterwet mede hebben vormgegeven. Zo worden een aantal beleidsstukken besproken die van invloed zijn op de Waterwet. Hiervan zijn er natuurlijk vele, in deze analyse worden de twee belangrijke genoemd, namelijk het nationaal bestuursakkoord water en de kaderrichtlijn water. Ook is het van belang om te weten hoe de Waterwet juridisch gezien is opgebouwd. Dit gebeurt in het onderdeel “Waterwet als raamwet” Hierna wordt er nog een korte beschrijving gegeven van de watergerelateerde wetgeving die zijn samengevoegd tot de nieuwe Waterwet.

3.2 Voorafgaand aan de Waterwet.

3.2.1 Nationaal bestuursakkoord water.

De Waterwet bouwt voor op een aantal in het nationaal bestuursakkoord water overeengekomen afspraken. Om de onderdelen uit de waterwet in de juiste context te kunnen plaatsen is het van belang een aantal algemene zaken over het nationaal bestuursakkoord water te weten.

In de periode van 2001-2003 zijn het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeentes betrokken bij het opstellen van het nationaal bestuursakkoord water. Hierin zijn afspraken gemaakt over hoe de betrokken partijen te werk moeten gaan om het watersysteem op orde te krijgen. De nadruk ligt hierbij op kwantitatief waterbeheer. Het omgaan met klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en de toename van het verhard oppervlak spelen hierbij een grote rol.

In het nationaal bestuursakkoord water zijn de gestelde doelen voor de betrokken partijen verwoord in een wateropgave. Hierin leggen de betrokken partijen vast hoe ze de gestelde doelen deken te gaan halen, tevens wordt hierbij beschreven binnen welk tijdsframe dit moet gebeuren. In het akkoord is afgesproken om in 2015 de watersystemen op orde te krijgen. Dit wil zeggen dat er oplossingen moeten komen voor zowel watertekorten als wateroverschotten. In het nationaal bestuursakkoord water worden voor elke overheidslaag aparte taken en verplichtingen vastgelegd. Dit valt samen met de in de probleemomschrijving genoemde bestuurlijke veranderingen op het gebied van waterkwantiteit en waterkwaliteit.

Door de betrokken partijen is afgesproken dat voor ruimtelijke ingrepen die van invloed kunnen zijn op het watersysteem een watertoets uitgevoerd moet worden. De uitkomsten hiervan worden in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen, zoals het bestemmingsplan, weergegeven. In juni 2008 is het akkoord geactualiseerd. Hiermee blijven de gestelde doelen overeind maar worden de mogelijkheden om deze te halen geactualiseerd door ze aan de huidige maatschappelijke ontwikkelingen aan te passen. De onderdelen met betrekking tot de waterkwaliteit zullen worden uitgevoerd volgens de kaderrichtlijn water (KRW). Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Om deze doelen te kunnen bereiken is er naast samenwerking ook efficiëntere wetgeving nodig. Door de invoering van de Waterwet worden er meerdere instrumenten gecreëerd om beter om te kunnen gaan met de wisselwerking tussen de verschillende overheden die het NBW probeert te bereiken. Terugkomend op het stappenplan van de Lange kan er worden geconstateerd dat met betrekking tot de Waterwet het hier vooral declaratieve beleidsuitspraken betreft. Het is immers vigerend beleid voorafgaand aan de invoering van de Waterwet. Het NBW is vooral gericht op kwantitatief waterbeheer, de geadresseerde actoren hierin zijn vooral de waterschappen en het Rijk maar ook de gemeentes en de provincies.

3.2.2 Kaderrichtlijn water.

De Waterwet wordt mede ingevoerd om stroomgebieden beter op een internationale manier te kunnen benaderen. Deze benadering wordt in de Europese kaderrichtlijn water toegepast. De Waterwet zorgt voor de invoering van deze richtlijn, de link tussen de Waterwet en de KRW is daarmee sterk te noemen.

De kaderrichtlijn water is door de Europese Unie ingevoerd om de waterkwaliteit binnen de lidstaten te verbeteren. De richtlijn is sinds december 2000 van kracht. Het is van belang dit op Europees niveau te regelen aangezien waterproblematiek zich niet aan landsgrenzen houdt en dus internationaal benaderd dient te worden. In de kaderrichtlijn water worden de waterkwaliteitsproblemen dan ook per internationaal stroomgebied benaderd. Dit wil zeggen dat internationale aspecten die met de verbetering van de waterkwaliteit te maken hebben in de richtlijn aan bod komen. De Kaderrichtlijn water is alleen gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit in deze stroomgebieden.

In de kaderrichtlijn water zijn internationale stroomgebieden opgesteld. Nederland maakt deel uit van vier in de kaderrichtlijn gedefinieerde stroomgebieden, namelijk: de Schelde, de Maas, de Rijn en de Eems. Een stroomgebied door Hassoldt als volgt worden gedefinieerd:

“Een op hydrologische gronden afgebakend gebied, waarvan al het water, via een stelsel van waterlopen en eventueel meren, via 1 monding uitkomt in de zee, een meer of in een andere rivier.” (Hassoldt, 2003)

In verschillende landen wordt al geruime tijd stroomgebiedbenaderingen toegepast. Zo maakt Spanje sinds 1998 al waterbeheersplannen welke per stroomgebied worden benaderd. In het verenigd koninkrijk zijn de Catchment Management Plans en Local Environment Agency Plans voorbeelden van stroomgebiedbenaderingen (Hassoldt, 2003). Een belangrijk verschil is dat binnen de Europese kaderrichtlijn water de stroomgebieden internationaal zijn opgezet. Betrokken landen moeten zelf onderling afspraken maken over hoe ze de gestelde normen willen gaan halen. Elk land is zelf verantwoordelijk voor het behalen van deze gestelde doelen binnen de eigen landsgrenzen. Hiervoor wordt er per stroomgebied wordt een stroomgebiedbeheersplan opgezet waarin de gestelde doelen voor het betreffende stroomgebieden nader worden uitgewerkt.

Om de kaderrichtlijn water en de daarbij horende stroomgebiedbenadering goed aan te laten sluiten op de nationale wetgeving is integrale waterwetgeving van groot belang. Met behulp van de Waterwet zijn er nieuwe beleidsinstrumenten gecreëerd. Met de hulp hiervan kunnen de in de kaderrichtlijn water gestelde doelen effectiever en eenvoudiger worden behaald.

Het betreft hier wederom een vorm van declaratieve beleidsuitspraken. Het gaat hier om een bestaande van kracht zijnde richtlijn gericht op waterbeheer. Waarbij het NBW vooral is gericht op kwantitatief waterbeheer is de kaderrichtlijn water voornamelijk gericht op kwalitatief waterbeheer. De geadresseerde actoren hierin zijn divers. Op verschillende gebieden zijn verschillende overheden verantwoordelijk voor de kwaliteit van het water. Hierbij zijn de aangesproken actoren onder andere waterschappen en gemeenten maar ook Rijkswaterstaat.

3.2.3 Waterwet als raamwet.

Om een goed beeld van de Waterwet te krijgen is het van belang om te weten wat voor een soort wet de Waterwet is. Wanneer de wet wordt ingevoerd regelt deze niet alles, het is namelijk een raamwet. Dit wil zeggen dat de wet normen en kaders stelt en de mogelijkheid biedt om bepaalde onderdelen aan te vullen of nader te beschrijven in aanvullende wetgeving. Aanvullende wet en regelgeving worden vertaald in bijvoorbeeld het waterbesluit, de Waterregeling en in verordeningen van overheden. In het onderstaande schema zijn de Waterwet en het Waterbesluit schematisch weergegeven. De Waterwet is kaderstellend en het Waterbesluit is meer op de uitvoering gericht.



Figuur 3, Waterwet en onderliggende wetgeving, schematisch weergegeven. (Royal Haskoning, 2007)

Het Waterbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur, hierin wordt de Waterwet verder uitgewerkt (Voorontwerp waterbesluit, 2008). Een Algemene Maatregel van Bestuur kan gezien worden als een uitvoeringsbesluit behorende bij een wet. Het voordeel hiervan is dat wanneer er veranderingen of wijzigingen optreden de wet niet in zijn geheel aangepast hoeft te worden. In een dergelijk geval kan de Algemene Maatregel van Bestuur worden aangepast. Hierdoor kan er flexibeler worden omgegaan met eventuele toekomstige wijzigingen. De waterregeling is een ministeriele regeling, deze wordt door de minister opgesteld en goedgekeurd door de regering en Staten-Generaal. Deze regeling is net als een Algemene Maatregel van Bestuur een aanvulling op de wetgeving van de Waterwet. Decentrale overheden hebben ook de mogelijkheid om zelf regels en normen op te stellen. Hierdoor kunnen lagere overheden bijvoorbeeld gebiedsspecifieke zaken regelen, bijvoorbeeld door middel van een verordening. Dit onder het bekende motto van decentraal wat kan, centraal wat moet.

3.2.4 Beschrijving huidige wetten.

De nieuwe waterwet bestaat uit een integratie van acht bestaande watergerelateerde wetten. Deze wetten schrijven regels voor die betrekking hebben op verschillende onderdelen van het waterbeheer. Hieronder worden deze wetten genoemd kort beschreven:

Wet op de waterhuishouding (Wwh).

De in 1981 ingevoerde Wet op de waterhuishouding schrijft regels voor aan de waterbeheerder met betrekking tot de waterkwantiteit en de waterhuishouding.

Wet op de waterkering.

Sinds 1996 regelt de wet dat waterschappen de dagelijkse verantwoordelijkheid dragen voor het onderhoud van de waterkeringen.

Grondwaterwet (Gww).

De grondwaterwet regelt alles met betrekking tot de onttrekking van grondwater voor verschillende doeleinden.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo).

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren is sinds 1970 in werking en heeft als doel het voorkomen dat het oppervlaktewater wordt vervuild. De wet biedt hiervoor de mogelijkheid door het stellen van normen met betrekking tot de waterkwaliteit, invoeren van een heffingstelsel, verplichtstellen van lozingsvergunningen en het handhaven ervan.

Wet verontreiniging zeewater (Wvz).

De Wet verontreiniging zeewater heeft als doel het voorkomen dat zeewater wordt vervuild. De wet verbiedt lozingen in zee, tenzij hiervoor een ontheffing voor is verkregen.

Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen).

De Wet van 1904 beschrijft regels met betrekking tot droogmakerijen en indijkingen. In het kort komt het er op neer dat er een vergunning nodig is om land in te polderen of aan te winnen.

Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr).

De wet regelt het beheer van waterstaatswerken met als doel deze goed te onderhouden om een veilige werking ervan te kunnen garanderen. Hierbij valt te denken aan: tunnels, wegen, bruggen, dijken, gemalen, stuwen, viaducten etc.

Waterstaatswet 1900.

In de wet worden algemene regels beschreven met betrekking tot het waterschapsbestuur. Tevens worden de bevoegdheden bij noodgevallen beschreven.

Niet alle van de boven genoemde wetten worden compleet in de nieuwe waterwet geïntegreerd. Zo zijn er twee uitzonderingen, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de waterstaatswet 1900. De Wet rijkswaterstaatswerken bevat zowel “droge” als “natte” onderdelen. Dit wil zeggen dat niet alle onderdelen van deze wetten betrekkingen hebben op water. Bij “droge” onderdelen worden in dit geval onder andere wegen bedoeld. In de Waterwet worden alleen de “natte”, op water gerichte, onderdelen worden samengevoegd (MvT, 2007).

Deze bestaande wetten bevatten declaratieve beleidsuitspraken. In deze paragraaf zal verder niet uitgebreid worden ingegaan op stap één en twee van De Lange aangezien dit nog de oude wet en regelgeving betreft. In de volgende paragrafen zal hierop uitgebreider worden ingegaan.

3.3 Doelstellingen van de Waterwet.

De Waterwet is gericht op het bereiken van de volgende drie doelen:

- 1. Voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met*
- 2. Bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en*
- 3. Vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.*

In de uitvoering van de Waterwet zullen de bovengenoemde doelstellingen centraal staan. Deze doelstellingen komen naar voren in wetteksten en worden verder uitgewerkt door

middel van de instrumenten die voortvloeien uit de Waterwet. De doelstellingen van de Waterwet bestaan uit intentionele beleidsuitspraken. In alle gevallen wordt een intentie uitgesproken met betrekking tot de te behalen doelen door de invoering van de Waterwet. Er kan in dit geval geen specifieke actoren worden benoemd als zijnde geadresseerde actoren, daarvoor is de doelstelling te breed. Er kan worden gesteld dat alle actoren die in deze inhoudsanalyse worden benoemd als geadresseerde actoren hier genoemd mogen worden omdat deze allen betrokken zijn bij het behalen de gestelde doelen.

Wat opvalt, is de sterke link met de in paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 besproken onderdelen. De eerste twee doelen van de Waterwet hebben direct betrekking op de waterkwaliteit en waterkwaliteit binnen het waterbeheer. Dit geeft aan dat de Waterwet sterk voortbordurt op het nationaal bestuursakkoord water en de kaderrichtlijn water. De doelstelling van de Waterwet komt tevens overeen met een aantal punten uit de probleemstelling van dit onderzoek, namelijk het omgaan met klimaatveranderingen en de steeds belangrijker wordende link tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Zo zijn de gevolgen van klimaatveranderingen direct te linken aan het beperken van wateroverlast en overstromingen. Het vervullen van maatschappelijke functies van water kan invulling aan het raakvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening door bijvoorbeeld bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met aspect water. Water kan bijvoorbeeld meerwaarde creëren in een nieuw te ontwikkelen woonwijk.

3.4 Waterbeheer en de Waterwet.

3.4.1 Peilbesluiten.

De Waterwet geeft waterbeheerders de mogelijkheid om flexibel peilbeheer toe te passen. Dit wil zeggen dat er een het peil tussen twee waarden mag fluctueren, in de Waterwet wordt dit een bandbreedte genoemd. Dit was is onder de huidige wetgeving nog niet mogelijk. Verder kunnen peilbesluiten ook van toepassing zijn op de grondwaterstanden. Deze zullen waarschijnlijk slechts incidenteel worden toegepast aangezien grondwaterstanden veel moeilijker te beheren zijn. Het peilbesluit is een instrument waarmee relatief gemakkelijk invulling kan worden gegeven aan één van de doelen van de Waterwet, namelijk het voorkomen en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Daarnaast vergroot dit de mogelijkheden om beter om te kunnen gaan met de gevolgen van klimaatveranderingen. Onder andere het omgaan met grotere hoeveelheden neerslag zoals in de probleemomschrijving al was genoemd kan positief uitwerken.

Dit betreft duidelijk een operationele beleidsuitspraak, de Waterwet biedt hiermee een concreet instrument voortkomend uit een beleidshandeling. De geadresseerde actoren zijn hierin de waterbeheerders. Hiermee wordt gelijk de link gelegd met het eerste doel van de Waterwet, namelijk het beperken van wateroverlast en watertekorten. Kortom het omgaan met de waterkwantiteit.

3.4.2 Chemische en ecologische kwaliteit.

Een van de doelen die in de nieuwe Waterwet gesteld zijn is het verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van het water. Dit doel legt een duidelijke link met de eerdere genoemde kaderrichtlijn water. De Waterwet houdt hier de milieudoelstellingen aan zoals deze in de kaderrichtlijn water staan beschreven. Dit valt samen met declaratieve

beleidsuitspraken geadresseerde actoren die in paragraaf 3.2.2 zijn genoemd met betrekking tot de kaderrichtlijnwater.

3.4.3 Waterbesluit.

Zoals eerder is uitgelegd is het Waterbesluit een Algemene Maatregel van Bestuur onder de Waterwet. Hierin wordt een verdere invulling aan de wet gegeven. Het Waterbesluit wordt onder andere gebruikt om Europese regelgeving wettelijk te verankeren. Via deze weg is ook de KRW wettelijk van kracht geworden. Het Waterbesluit kan dan ook als een instrument worden gezien die het makkelijker maakt om de in de Waterwet gestelde doelen te bereiken en daarmee de effectiviteit van de wetgeving te vergroten. Ook worden verdringingreksen geïntroduceerd, deze zijn nieuw in de Waterwet. Ze geven een rangorde aan over het toekennen van water in tijden van waterschaarste. De reeksen zijn vastgelegd in de derde Nota waterhuishouding. Het Waterbesluit kan tevens een grote bijdrage leveren aan het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Waterwet. Door het invoeren van algemeen geldende normen, voor bijvoorbeeld lozingen uit overstorten, kan de waterkwaliteit sterk verbeteren. Hierdoor kan watergerelateerde wetgeving efficiënter werken.

De helpdeskwater zegt het volgende over het Waterbesluit.

In het Waterbesluit wordt onder meer de vaststelling van een landelijke rangorde bij watertekorten, de zogenaamde verdringingsreeks vastgelegd. Voor de organisatie van het waterbeheer bevat het Waterbesluit de toedeling van oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk en regels over het verstrekken van informatie met betrekking tot het waterbeheer. Ook regelt het Waterbesluit procedurele en inhoudelijke aspecten van het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren en enkele inhoudelijke aspecten van de plannen in verband met implementatie van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's. Bron: <http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/waterwet>)

Het Waterbesluit legt onder andere normen en procedures vast voor verschillende overheden en instellingen, zie ook figuur 3 in paragraaf 3.2.3. Dit heeft als gevolg dat het Waterbesluit niet goed is te benaderen aan de hand van de eerste twee stappen uit het stappenplan van De Lange. Het bevat meerdere typen beleidsuitspraken. Hierdoor is het gericht op meerdere typen geadresseerde actoren. Onderdelen uit het waterbesluit komen in deze inhoudsanalyse nog verder aan bod.

3.4.4 Waterregeling.

De Waterregeling worden algemeen geldende normen en richtlijnen beschreven. Tevens worden hierin de veiligheidseisen voor elk gebied weergegeven. De Waterregeling is gelijktijdig met de invoering van de Waterwet van kracht geworden. De geadresseerde actoren zijn in dit geval het Rijk en de waterschappen. Net als het Waterbesluit kan de waterregeling een grote bijdrage leveren aan het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen uit de Waterwet. Door het invoeren van algemeen geldende normen kan de waterkwaliteit sterk verbeteren.

De helpdeskwater zegt het volgende over de waterregeling.

De Waterregeling bevat regels ten aanzien van de organisatie van het waterbeheer, een aantal kaarten betreffende de toedeling van beheer, de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen en de aanwijzing van de drogere oevergebieden, alsmede regels voor gegevensverstrekking aan het Rijk ingevolge Europese verplichtingen.
Bron: <http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/waterwet>

De waterregeling is net als het waterbesluit een verzameling van onderdelen die bij de Waterwet horen, zie ook figuur 3 in paragraaf 3.2.3. Hierdoor is de waterregeling niet goed is te benaderen aan de hand van de eerste twee stappen uit het stappenplan van de Lange. Het bevat meerdere typen beleidsuitspraken. Hierdoor is het gericht op meerdere typen geadresseerde actoren. Onderdelen uit het waterregeling komen in deze inhoudsanalyse nog verder aan bod.

3.4.5 Waterakkoorden.

Het waterakkoord is een nieuw instrument onder de Waterwet en kan worden gebruikt om watergerelateerde onderwerpen integraal te benaderen. Zo kunnen gebiedsgerichte problemen vanuit verschillende overheden en disciplines integraal worden benaderd. Om de interbestuurlijke samenwerking tussen waterbeheerders te bevorderen kan er een waterakkoord worden opgesteld. Een waterakkoord biedt de mogelijkheid om afspraken te maken rondom waterkwaliteit en waterkwantiteit, al ligt de nadruk veelal op waterkwantiteit. Het akkoord kan worden gebruikt om de in de Waterwet gestelde doelen te behalen. Dat wil zeggen dat er afspraken rondom waterkwantiteit, waterkwaliteit en de functies van water kunnen worden gemaakt. Aangezien er niet alleen zaken worden geregeld die betrekking hebben op waterbeheerders kunnen er ook andere partijen worden uitgenodigd om deel te nemen aan deze akkoorden. De waterakkoorden hebben een sterke link met de in de probleemomschrijving genoemde bestuurlijke veranderingen. Op deze manier kan er binnen stroomgebieden op bestuurlijk niveau worden samengewerkt aan het oplossen van watergerelateerde problematiek. Waterakkoorden zijn in principe niet verplicht om op te stellen tenzij er wordt afgewaterd op het beheergebied van een ander waterbeheerder.

Infomil.nl zegt het volgende over de waterakkoorden.

Beheerders van watersystemen stellen binnen een zelfde stroomgebieddistrict waterakkoorden vast, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer. Beheerders mogen ook zelf het initiatief nemen om een vrijwillig waterakkoord aan te gaan. Beheerders zoals hier bedoeld in de Waterwet, zijn enerzijds het Rijk en anderzijds de waterschappen.
Bron: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/water-bodem/handboek-water/wetgeving/waterwet/organisatie/interbestuurlijke/waterakkoorden>

Door de waterakkoorden wordt het makkelijker om aan de in de Waterwet gestelde doelen te bereiken. Eigenlijk op alle doelen uit de Waterwet schept het waterakkoord mogelijkheden om deze te behalen. Zo kunnen overstromingen, wateroverlast en waterschaarste worden beperkt of worden voorkomen, kan er voor een verbetering de kwaliteit van watersystemen worden gezorgd en kunnen watersystemen maatschappelijke functies krijgen.

Ook biedt dit mogelijkheden om de kwaliteitsnormen zoals die in de Kaderrichtlijn water zijn gesteld integraal te benaderen. Het kan echter ook enkele negatieve gevolgen met zich meebrengen. Doordat er meer partijen aan de waterakkoorden meewerken, kan de besluitvorming rondom deze akkoorden gecompliceerder worden. Met als gevolg een tragere werking van de waterakkoorden.

Conform het stappenplan van De Lange vallen de waterakkoorden niet direct onder een vast type beleidsuitspraak. Aangezien waterakkoorden voor de invoering van de Waterwet konden worden gesloten duidt dit op declaratieve beleidsuitspraak, gebaseerd op vigerend beleid. Nu onder de Waterwet ook andere overheden mee kunnen doen aan waterakkoorden duidt dit ook op anticipatoire beleidsuitspraken. Hiermee kunnen waterbeheerders anticiperen op bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op het waterbeheer. De geadresseerde actoren waar met de waterakkoorden op zijn gericht zijn tevens niet één vaste groep te beschrijven. Ten eerste zijn dit natuurlijk de waterbeheerders, voornamelijk de waterschappen. Hierbij biedt de Waterwet ook de mogelijkheid om andere overheden uit te nodigen om mee te doen aan een waterakkoord. Zo kan ook een gemeente een geadresseerde actor zijn bij een waterakkoord.

3.5 Toezicht door bevoegd gezag.

Provincie en het Rijk hebben onder de Waterwet de mogelijkheid om instructies aan lagere overheden te geven. Deze instructies hebben betrekking op de plannen en besluiten van de betreffende overheden. Zo kunnen provincies instructies geven aan waterschappen en kan het Rijk instructies geven aan provincies en waterschappen. Dit moet wel worden gezien als een noodgreep en zal in de praktijk alleen in noodgevallen worden toegepast.

De Waterwet biedt deze mogelijkheid om het toezicht tussen deze overheden te verbeteren. Door middel van een provinciale verordening kunnen provincies algemene instructies geven aan waterschappen. Op deze manier hebben de provincies de mogelijkheid om de inhoud van de plannen en de besluiten van de waterschappen beïnvloeden. Het Rijk heeft dezelfde mogelijkheid om door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur instructies te geven aan provincies en waterschappen. Het Rijk en de provincies kunnen deze manier van instructies geven niet altijd gebruiken. Het is alleen toegestaan bij internationale of bovenregionale belangen. De mogelijkheid om instructies te geven kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen uit de Waterwet. In de praktijk zal dit waarschijnlijk zeer zelden voorkomen.

Deze manier van instructies geven vallen onder operationele beleidsuitspraken, zoals door de Lange beschreven. Het gaat hierin om de mogelijkheid die het Rijk en de provincies hebben om door middel van een beleidshandeling wijzigingen door te voeren bij lagere overheden. De geadresseerde actoren zijn hierin het Rijk, de provincies en de waterschappen.

3.6 Waterplannen.

3.6.1 Algemeen.

Onder de nieuwe Waterwet wordt een nieuw soort planstelsel geïntroduceerd, dit zijn de waterplannen. Hiervoor is het van belang om eerst enkele samenhangende onderdelen van gerelateerde wetgeving te bespreken. Zo wordt eerst de algemene wettelijke status van de in de Waterwet gehanteerde plannen uitgelegd. De invoering van de Waterwet is niet alleen een

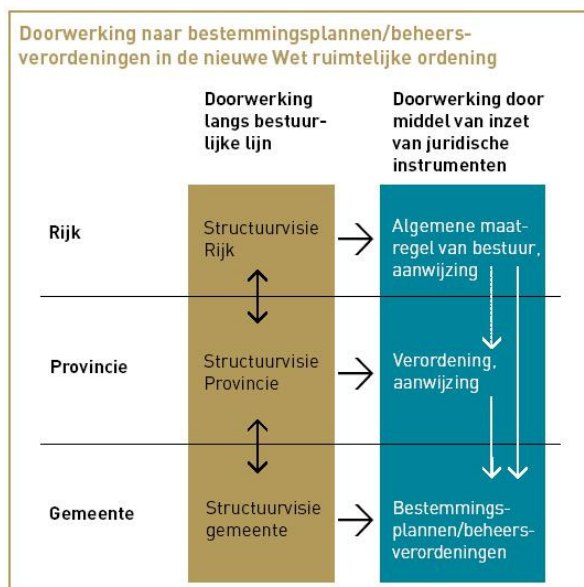
integratie van de eerder genoemde watergerelateerde wetten, er is ook een duidelijke relatie tussen de Waterwet en de wetgeving op gebied van ruimtelijke ordening gelegd. Het nieuwe planstelsel van waterplannen is gebaseerd op de structuurvisies uit de Wet op de ruimtelijke ordening. Doordat de waterplannen door verschillende overheden worden opgesteld is er een duidelijke taakverdeling tussen de overheidspartijen.

3.6.2 Structuurvisie.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden. Deze wet brengt vele veranderingen met zich mee. In dit onderzoek zullen deze onderdelen niet allemaal bod komen, omdat dit onderzoek hoofdzakelijk gericht is op de Waterwet. Daarom zullen alleen de onderdelen worden behandeld die betrekking hebben op waterplannen.

In de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) zijn planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen vervangen door structuurvisies. De structuurvisies bestaan op drie verschillende overheidsniveaus. In een structuurvisie worden de richtlijnen van het te voeren ruimtelijke beleid beschreven en vastgelegd. Structuurvisies zijn niet vorm vast, dat wil zeggen dat overheidsorganen zelf de inhoud ervan kunnen bepalen. Hierdoor is het ook niet nodig een formele procedure te doorlopen. De structuurvisie is niet bindend voor burgers en andere overheden of andere instellingen. Het is wel bindend voor het overheidsorgaan dat de structuurvisie heeft opgesteld. Een provincie of gemeente kan zelf bepalen hoeveel structuurvisies er worden opgesteld en wat het karakter ervan is. Dit geeft overheden de vrijheid om voor verschillende gebieden verschillende (typen) structuurvisies op te stellen.

Om het een en ander te verduidelijken is de doorwerking van structuurvisies hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 4, Doorwerking structuurvisies (VROM, 2007)

De bestemmingsplanprocedure gaat onder de Wro van 58 naar 24 weken. (Huizenga, 2007) Wanneer het rijk of een provincie een plan van nationaal belang wil doorvoeren kunnen deze overheden onder de Wro zelf een inpassingplan maken. Dit plan heeft dezelfde status als een bestemmingsplan maar wordt niet opgesteld door de gemeente. Hiermee vervalt ook de goedkeuring van het bestemmingsplan door de provincie. In plaats van de goedkeuring

achteraf moet de provincie vooraf duidelijkheid geven over zaken die belangrijk zijn bij het opstellen van het bestemmingsplan. De waterschappen moeten naast de gemeenten ook het Rijk en de provincies in de gaten houden. (Huizenga, 2007) Dit is van belang om vroegtijdig te kunnen anticiperen en te adviseren bij het opstellen van ruimtelijke plannen.

Onder de oude Wro was het verplicht een watertoets uit te voeren voor gemeentelijke structuurplannen en provinciale streekplannen. Nu deze plansoorten onder de nieuwe Wro worden vervangen door structuurvisies lijkt het logisch dat de watertoets ook voor deze plansoort verplicht is. Dit is echter niet het geval. Structuurvisies hebben geen wettelijke verplichtingen die doorwerken naar andere overheden of instellingen. Dit heeft als gevolg dat het niet verplicht is een watertoets uit te voeren bij het opstellen van een structuurvisie. Voor de al bestaande stedelijke en gemeentelijke waterplannen is dit ook niet het geval. Hierbij is echter het verschil dat deze plannen worden goedgekeurd door zowel de gemeente als het waterschap. Zo kan de situatie kan het zich voordoen dat er voor een watergerelateerde structuurvisie geen watertoets wordt uitgevoerd, terwijl dit wel wenselijk is. Verschillende adviesorganen pleiten dan ook voor een verplichting van de watertoets bij watergerelateerde structuurvisies. (Commissie van advies in zake de waterstaatswetgeving, 2008)

Door de verankering van waterplannen in de nieuwe Wro wordt er een duidelijke link gelegd tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De samenhang tussen waterplannen en ruimtelijke plannen wordt hierdoor versterkt. De regionale en nationale waterplannen hebben veelal strategische doelen. Het stappenplan van De Lange zal per Waterplan in de volgende paragrafen worden behandeld.

3.6.3 Nationaal waterplan.

Het onder de nieuwe Waterwet opgestelde planstelsel bestaat uit waterplannen. Deze plannen worden op twee verschillende bestuurlijke niveaus opgesteld, op nationaal en provinciaal niveau. Deze plannen hebben de juridische status van een structuurvisie en worden om de zes jaar opgesteld. Het nationale waterplan zal de vierde nota waterhuishouding gaan vervangen. Deze nota's werden om de vier jaar vastgesteld. Het nationale waterplan krijgt hierdoor nog meer een lange termijn karakter. Het plan kan op een hoog abstractieniveau bijdragen aan het behalen van de doelen uit de Waterwet.

Het nationale waterplan valt onder een combinatie van declaratieve en anticipatoire beleidsuitspraken. Aangezien het plan juridisch is gestoeld op de structuurvisie vanuit de Wet ruimtelijke ordening, wat vigerende wetgeving is valt dit onder de declaratieve uitspraken van bestaand beleid. De inhoudelijke kant van de waterplannen valt onder de anticipatoire beleidsuitspraken. Hierin wordt een toekomstige situatie geschetst en richting hieraan gegeven. Dit valt echter ook nou samen met intentionele beleidsuitspraken waarbij er een intentie/ wensbeeld wordt geschetst. Aangezien het nationaal waterplan een hoog abstractieniveau heeft is het niet verrassend dat dit gepaard gaat met verschillende typen beleidsuitspraken vanuit het plan.

Met betrekking tot de geadresseerde actoren licht dit iets anders. Zoals is gebleken uit paragraaf 3.6.2 is een waterplan alleen bindend voor de overheidslaag die het plan opgesteld. Dat zou betekenen dat de opstellen van een waterplan ook automatisch de (enige) geadresseerde actor zou zijn. Dit is echter iets te kort door de bocht. Waterplannen verwoorden ook een visie over een bepaald gebied of onderwerp wat betrekking heeft op

andere overheden en overheidlagen. Hierdoor zijn er wel degelijk meerdere geadresseerde actoren bij waterplannen.

3.6.4 Regionaal waterplan.

Het provinciale plan op de waterhuishouding wordt vervangen door het regionale waterplan. Dit plan is niet meer gebonden aan provinciale grenzen. Dit geeft de provincies de mogelijkheid om de regionale waterplannen aan te laten sluiten op de stroomgebieden waar ook in de kaderrichtlijnwater mee wordt gewerkt. De kans bestaat dat twee provincie twee verschillende visies opstellen over hetzelfde gebied. Goede afstemming tussen provincies onderling lijkt dat ook noodzakelijk. Om de zes jaren wordt het plan herzien. Ook dit plan kan op een relatief hoog abstractieniveau bijdragen aan het behalen van de doelen uit de Waterwet.

Een provincie kan één of meerdere regionale waterplannen opstellen. Inhoudelijk kunnen deze plannen variëren, elk plan kan toegespitst worden op een bepaald onderwerp of onderdeel van het regionale waterbeheer. In de plannen worden te hoofdlijnen van het regionale waterbeheer vertolkt. De Waterwet stelt een aantal globale hoofdlijnen van het regionale waterbeheer vast.

Het regionale waterplan valt net als het nationaal waterplan onder een combinatie van declaratieve en anticipatoire beleidsuitspraken (zie paragraaf 3.6.3). De geadresseerde actoren zijn iets beperkter dan bij het nationale waterplan aangezien het op een lager overheidniveau speelt. Dit neemt niet weg dat de provincie de belangrijkste geadresseerde actor blijft en dat er bij raakvlakken met ruimtelijke ontwikkelingen of waterbeheertaken gemeente en waterschappen ook geadresseerde actoren kunnen worden.

3.6.5 Waterbeheerplannen.

Ook onder de Waterwet blijven waterbeheerders waterbeheerplannen opstellen. In de plannen worden normen en kaders vastgelegd om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Hiernaast worden meer operationele maatregelen beschreven welke gericht zijn op de uitvoering van de richtlijnen die in de regionale en nationale waterplannen worden geformuleerd.

Er zal daarom afstemming tussen de waterplannen en de waterbeheerplannen nodig zijn. Hiervoor zijn afspraken gemaakt tussen de overkoepelende organisaties van de provincies en waterschappen, Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Hierin is overeenstemming bereikt met betrekking tot het stellen van doelen en de uitvoering hiervan. Zo is overeengekomen dat de provincies strategische doelen stellen met betrekking tot het te voeren waterbeleid, deze worden geformuleerd in het regionale waterplan. De waterschappen zullen hierbij de voorwaarden voor de uitvoering van deze doelen opstellen. De waterschappen moeten rekening houden met de in het regionale waterplan gestelde doelen. De beheerplannen moeten net als de waterplannen minimaal om de zes jaren worden vervangen. Waterbeheerplannen kunnen door praktische invulling te geven aan de waterplannen een bijdrage leveren aan het bereiken van doelen uit de Waterwet. Afhankelijk van de formulering in de waterplannen hebben de waterbeheerders, veelal waterschappen zelf, de vrijheid om hoer invulling aan te geven.

Door het karakter van de waterbeheerplannen valt samen met operationele beleidsuitspraken. De beheerplannen bevatten concrete beleidsuitspraken gericht op uitvoering van gestelde normen en richtlijnen. Het plan wordt door de waterbeheerder opgesteld en is hierbij zelf de

geadresseerde actor. Eventuele raakvlakken met bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen of een stroomgebied dat binnen twee beheergebieden valt kunnen het beste worden vastgelegd in een waterakkoord.

3.6.6 Gemeenten.

De Waterwet schrijft geen op de structuurvisie gebaseerde waterplan voor aan de gemeenten. Gemeenten behouden de huidige mogelijkheden tot het opstellen van plannen en beleidsdocumenten met betrekking tot het waterbeheer. Er veranderen voor gemeenten op het gebied van waterplannen niet veel.

3.7 Waterstaatswerken.

3.7.1 Leggerplicht.

Om verwarring te voorkomen is het wellicht van belang om duidelijk te maken dat de oude wetgeving ook een leggerplicht kent, in de Waterschapswet wordt deze beschreven. Dit is echter een andere legger die niets met de nieuwe leggerplicht te maken heeft. De in de Waterschapswet genoemde legger heeft alleen betrekking op het onderhoud van waterstaatswerken en wie voor het onderhoud hieraan verantwoordelijk is. De Waterwet schrijft een nieuwe leggerplicht voor, in deze legger wordt informatie vastgelegd die betrekking heeft tot de staat van waterstaatswerken. Onder de oude wetgeving was deze nog niet aanwezig. Voor de Rijkswateren is de nieuwe leggerplicht compleet nieuw. Onder de Waterwet zorgt de beheerder van de waterstaatswerken ervoor dat de legger wordt opgesteld. In deze legger worden alle waterstaatswerken beschreven en wordt erin weergegeven aan welke normen en eisen deze moeten voldoen. De uniformering zal een duidelijker beeld moeten geven van de toestand van de waterstaatswerken en mogelijkheden tot het keren van water. De leggerplicht draagt niet direct bij aan het behalen van de doelen zoals deze in de Waterwet zijn geformuleerd.

Deze concrete beleidshandelingen vallen onder operationele beleidsuitspraken. De geadresseerde actoren in deze zijn de waterbeheerders. De nieuwe leggerplicht verplicht de beheerder zijn areaal gegevens op orde te krijgen, dit zal een extra administratieve last voor de betreffende beheerders met zich meebrengen.

3.7.2 Projectplan.

Om eventuele verwarring met de naam projectplan te voorkomen is het van belang om te weten dat het projectplan niets te maken heeft met het projectbesluit. Het projectbesluit is in de Wet op de ruimtelijke ordening een instrument om ruimtelijke ontwikkelingen door te voeren die het bestemmingsplan nog niet toelaat.

Het projectplan wordt gebruikt wanneer een waterbeheerder (het rijk of een waterschap) een primaire waterkering willen aanpassen, veranderen of verplaatsen. Dit plan wordt getoetst aan de in de legger opgestelde informatie. Wanneer de legger aangepast moet worden is het nodig om een projectplan op te stellen. Hierin moeten de werkzaamheden en de ruimtelijke gevolgen worden beschreven. Hieruit blijkt of de werkzaamheden bijvoorbeeld in de omgeving en in het bestemmingsplan passen. Het projectplan heeft niet direct een bijdrage aan het bereiken van de doelen uit de Waterwet.

Wanneer een waterschap een projectplan heeft opgesteld dan moet deze worden goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie. Dit is nodig omdat de provincies een coördinerende rol met betrekking tot regionale watersystemen hebben. Het projectplan betreft wederom een operationele beleidsuitspraak. De geadresseerde actoren hierbij zijn de waterbeheerders. In de meeste gevallen gaat het dan om waterschappen maar in bijvoorbeeld Rijkswateren is dit het Rijk.

3.7.3 Gedoogplichten.

In de Waterwet worden een aantal gedoogplichten beschreven. Om verwarring te voorkomen is een nadere verklaring van het begrip gedoogplicht nodig. Een gedoogplicht heeft hier betrekking op grondeigenaren en bewoners. Deze zijn verplicht bepaalde handelingen met betrekking tot waterbeheer te gedogen.

In de nieuwe Waterwet worden zeven gedoogplichten weergegeven. Deze worden centraal vanuit de Waterwet geregeld en niet meer vanuit verordeningen van provincies of keuren van waterschappen. Het gaat hier om zes bestaande gedoogplichten en een nieuwe. Het gedogen van tijdelijke waterberging is nieuw in de Waterwet. Aangezien de gedoogplicht voor het tijdelijk bergen van water nieuw is zal deze kort worden toegelicht.

Het is niet zo dat elk gebied tijdelijk onderwater mag worden gezet. Hiervoor moeten ze eerste worden aangewezen als bergingsgebied en in de legger worden opgenomen als bergingsgebied. Aanwijzen van de gebieden is hoofdzakelijk een zaak van ruimtelijke ordening al moet de waterbeheerder hierbij wel betrokken te zijn. De gebieden die voor tijdelijke waterberging zijn bestempeld behoren niet tot het watersysteem aangezien ze slechts incidenteel en tijdelijk worden gebruikt. De gedoogplichten leveren hierdoor een kleine bijdrage aan het bereiken van de doelen uit de Waterwet. Door het realiseren van bergingsgebieden zal de kans op overstromingen, wateroverlast en waterschaarste verkleinen.

De helpdeskwater zegt het volgende over de gedoogplichten.

Met een gedoogplicht zorgt de overheid ervoor dat bepaalde werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, ongeacht de toestemming van een eigenaar of andere rechthebbende van grond. Het betreft activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen en waarbij de belangen van de rechthebbende – in verhouding tot het doel dat de overheid dient – nauwelijks worden geschaad. Het gaat meestal om onderzoek of onderhoudswerkzaamheden, maar sinds de invoering van de Waterwet kan het ook gaan om het dulden van bepaalde wateroverlast.
Bron: http://www.helpdeskwater.nl/nieuwsbrieven/helpdesk_water/teksten_nieuwsbrief/helpdesk_water/gedoogplichten/

Met betrekking tot de gedoogplichten kunnen de beleidsuitspraken het beste als volgt worden getypeerd. De gedoogplichten hebben betrekking tot een toekomstige situatie wat tot anticipatoire beleidsuitspraken leidt. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de het redelijk eenvoudige/ concrete beleidsuitspraken betreft. Hierdoor lijken de uitspraken tevens een operationeel karakter te hebben. Het beleid is in dit geval wederom gericht op de waterbeheerder.

3.8 Watervergunning.

Zoals al eerder behandeld in deze analyse is de Waterwet een integratie van bestaande watergerelateerde wetten. De verschillende wetten die in de Waterwet geïntegreerd worden maken gebruik van verschillende vergunningsstelsels. Deze vergunningsstelsels blijven onder de Waterwet niet bestaan, ook deze worden geïntegreerd in een nieuwe watervergunning. Het doel hiervan is het opheffen van overbodige regelgeving en procedures bij het aanvragen van vergunningen.

Voorafgaand aan de Waterwet kon het voorkomen dat er voor het uitvoeren van een project meerdere vergunningen nodig waren. Deze vergunningen hadden allemaal een eigen procedure, maar bevatten vaak een aantal gelijke stappen. Het aanvragen van verschillende vergunningen neemt dan vaak onnodig veel tijd in beslag. Dit maakt projecten erg kwetsbaar voor vertragingen en zorgen vaak voor onnodig veel administratieve lasten. Zowel aan de kant van de vergunningverlener als de aanvrager. De nieuwe watervergunning zorgt hier voor een verbetering. In het onderstaande figuur worden de vergunningsstelsels weergegeven die in de watervergunning zijn geïntegreerd.

| Nr. | Regelgeving | Afkorting | Vergunning of ontheffing |
|-----|---|-----------|---|
| 1 | Wet beheer rijkswaterstaatswerken | Wbr | Vergunning gebruik Rijkswaterstaatswerk |
| 2 | Wet verontreiniging oppervlaktewateren | Wvo | Vergunning voor het lozen van vervuild water |
| 3 | Wet verontreiniging zeewater | Wvz | Ontheffing voor lozen op zee |
| 4 | Grondwaterwet | Gww | Vergunning voor onttrekking of infiltratie van water in de bodem |
| 5 | Wet op de waterhuishouding ² | Wwh | Vergunning voor afvoer naar, aanvoer uit, lozing in of onttrekking van oppervlaktewater |
| 6 | Keur van de waterschappen | | Ontheffing voor werk op, in of nabij een waterstaatswerk of vergunning voor afvoer naar, aanvoer uit, lozing in of onttrekking van oppervlaktewater |
| 7 | Wet bodembescherming | Wbb | Vergunning voor het saneren van een waterbodem |

Figuur 5, Overzicht oude vergunningsstelsels. (SIRA consulting, 2008)

De vergunning voor het saneren van waterbodems is ook geïntegreerd in de watervergunning, de Wet bodembescherming zal echter op zichzelf blijven bestaan en gaat niet op in de nieuwe Waterwet.

In totaal zullen er onder de nieuwe Waterwet minder vergunningen worden verleend. Dit komt doordat er meer algemeen geldende regels zijn ingevoerd. Een voorbeeld hiervan is het afschaffen van de vergunningen voor riooloverstorten. Hiervoor worden algemeen geldende normen gehanteerd, een vergunning is dan niet meer nodig. Daarbij komt natuurlijk nog dat het voorheen zo kont zijn dat er voor één activiteit meerdere watergerelateerde vergunningen aangevraagd moesten worden. Nu is één watervergunning afdoende.

In principe is de waterbeheerder het bevoegd gezag, hierop zijn drie uitzonderingen:

- Voor onttrekkingen van grondwater zijn in bepaalde gevallen de Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag (wordt hierna nader beschreven),
- De Minister van Verkeer en Waterstaat is bij handelingen op volle zee bevoegd gezag,
- Bij lozingen op waterzuiveringen is het waterschapsbestuur het bevoegd gezag.

De watervergunning heeft alleen betrekking op directe lozingen, dat wil zeggen lozingen die rechtstreeks op het oppervlaktewater worden gedaan. Er valt onderscheid te maken tussen directe en indirecte lozingen. Indirecte lozingen zijn bijvoorbeeld lozingen op het rioleringsstelsel, deze vallen dus niet onder de nieuwe watervergunning. Indirecte lozingen vallen onder de Wet milieubeheer en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). De Wabo schrijft voor dat het bevoegd gezag voor indirecte lozingen van de waterschappen naar de provincies en gemeenten gaat.

Met betrekking van grondwateronttrekking en infiltratie verschuift de bevoegdheid voor het verlenen van vergunningen voor een gedeelte van de provincies naar de waterschappen. Alleen bij onttrekking of infiltratie van hoeveelheden van groter dan 150.000 kubieke meter per jaar blijft de bevoegdheid bij de provincie. Wanneer dit minder is heeft het waterschap de bevoegdheid voor het verlenen van de vergunning. Hiervoor is gekozen omdat de kennis met betrekking tot het onttrekken van grondwater van oudsher bij de provincies aanwezig is.

Voorafgaand aan het uitvoeren van het project dient een omschrijving van de plannen te worden ingeleverd bij het bevoegd gezag. De waterbeheerder is veelal het bevoegd gezag met betrekking tot de vergunningverlening. Deze geeft aan welke informatie noodzakelijk is en stelt hierbij de voorschriften op. De noodzakelijke informatie dient dan te worden aangeleverd. Het gehele project wordt in een procedure behandeld en er wordt vervolgens een vergunning afgeleverd. Hierdoor kan de watervergunning een grote bijdragen leveren aan het behalen van de waterkwaliteitseisen uit de Waterwet. Mede doordat er per gebied specifieke vergunningseisen kunnen worden aangehouden.

De helpdeskwater zegt het volgende over de watervergunning.

De Waterwet kent één watervergunning. De Wvo-vergunning voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels op het oppervlaktewater (o.a. riooloverstorten) en de heffing op riooloverstorten verdwijnen, daarvoor in de plaats komen algemene regels. Met het wegvallen van vergunningen treedt een belangrijke wijziging op in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de waterbeheerder (Rijkswaterstaat of waterschap). Deze wijziging vraagt een andere manier van (samen)werken. Samenwerken op basis van afspraken in plaats van op basis van vergunningvoorschriften.
Bron: <http://www.helpdeskwater.nl/wetgeving-beleid/waterwet>

Beleidsuitspraken met betrekking tot de watervergunning komen overeen met operationele beleidsuitspraken. Dit komt doordat het proces rondom het verlenen van de watervergunning redelijk concreet en eenvoudig zijn. De geadresseerde actoren zijn in dit geval de waterbeheerders en in mindere mate de provincies. Deze zijn het bevoegd gezag bij het verlenen van de watervergunning. Voor waterbeheerder zal dit een behoorlijke verlichting in de administratieve lasten met zich meebrengen aangezien er een stuk minder vergunningen nodig zullen zijn. Hiernaast zal het voor de vergunningaanvrager een stuk eenvoudiger en overzichtelijker worden.

3.9 Financiële bepalingen.

Onder de Waterwet houden waterbeheerders de mogelijkheid tot het innen van heffingen, deze worden in de financiële bepalingen van de Waterwet beschreven. Hierin zijn onderdelen als nadeelcompensatie, schadevergoedingen en subsidies geregeld. Het belangrijkste

onderdeel is echter het heffingstelsel van de Waterwet. Deze is hoofdzakelijk gericht op de waterschappen. De onder de Waterschapswet geregelde belastingen heffingen zullen ook onder de Waterwet van kracht blijven. Het waterschap zal deze innen via een watersysteemheffing. De heffing wordt vooral gebruikt om het kwantitatieve waterbeheer van te bekostigen. Hierbij valt te denken aan onder andere het aanleggen en onderhouden van dijken, sluizen en gemalen. Om het kwalitatieve waterbeheer te bekostigen kunnen de waterbeheerders de een zuiveringsheffing en een verontreinigingsheffing instellen. De zuiveringsheffing is voor woonruimten die het afvalwater op het riool lozen (indirecte lozingen). De verontreinigingsheffing kan worden toegepast voor bedrijven en woningen die het afvalwater niet in het riool lozen maar direct op het oppervlaktewater (directe lozingen). Deze heffingen staan niet gelijk aan de oude Wvo heffing. Onder de Waterwet mogen de waterschappen zelf de hoogte van de verontreinigingheffing bepalen. Deze moet wel tussen de 50% en 100% van de zuiveringsheffing liggen en ze moeten binnen het beheersgebied gelijk zijn. De inkomsten uit deze heffing moeten ook weer binnen het beheergebied worden besteed. Deze kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de doelen uit de Waterwet. De waterbeheerder heeft met dit stelsel van heffingen de mogelijkheden om zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve waterbeheer te bekostigen. Hiermee kan de kans op overstromingen, wateroverlast en waterschaarste worden beperkt en kan de waterkwaliteit worden vergroot. Het blijft natuurlijk de verantwoordelijkheid van de individuele beheerders om dit op een goede manier te besteden en hierin de juiste prioriteiten te stellen.

Rijkswaterstaat zegt het volgende over de financiële instrumenten.

De waterbeheerder is bevoegd een verontreinigingsheffing op te leggen om zijn waterbeheertaak te kunnen bekostigen. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de waterschappen. Onderwerp van de heffing is een lozing in het oppervlaktewaterlichaam. Onder de naam verontreinigingsheffing vindt een heffing plaats ter zake van lozen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk.

Aan de heffing kunnen worden onderworpen:

- a. ter zake van lozen vanuit een bedrijfsruimte of woonruimte: degene die het gebruik heeft van die ruimte;*
- b. ter zake van lozen met behulp van een riolering of een zuiveringstechnisch werk: degene bij wie die riolering of dat zuiveringstechnisch werk in beheer is;*
- c. ter zake van andere lozingen dan als bedoeld in onderdeel a of b: degene die loost.*

De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de bekostiging van het beheer van het watersysteem van de beheerder.

Bron: Rijkswaterstaat- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Werken met de Waterwet, Juridische Leidraad voor Rijkswaterstaat, 2009

Beleidsuitspraken met betrekking tot het toepassen van heffingen zijn op operationeel niveau. Er worden wel wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot het bepalen van de hoogte van de heffing, de wijze van heffen wordt niet structureel aangepakt. De hoogte van de heffing kan wel verschillen tussen Rijk en waterschap aangezien deze de hoogte van de heffingen op verschillende manieren berekenen. De vraag is of de wijze van betalen voor lozingen op deze manier wel doorzichtig genoeg is. Wellicht was het beter geweest een uniforme manier te kiezen voor het bepalen van de hoogte van de verontreinigingsheffing. Geadresseerde actoren

met betrekking tot het opleggen van heffingen blijven de waterbeheerders. Een structureel andere wijze van het toepassen van heffingen worden onder de Waterwet niet doorgevoerd.

3.10 Bevindingen en vervolgstappen

3.10.1 Bevindingen

Aan de hand van de eerste twee stappen van De Lange (zie paragraaf 2.5) worden de bevindingen hieronder nog eens samenvattend weergegeven.

Type beleidsuitspraken zoals beschreven in stap één van De Lange.

Declaratieve uitspraken.

Onder de declaratieve beleidsuitspraken vallen bestaande wet-, en regelgeving. Hierin worden of al van kracht zijnd beleid beschreven. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het nationaal bestuursakkoord water en de kaderrichtlijnwater.

Anticipatoire uitspraken.

De anticipatoire beleidsuitspraken hebben betrekking tot beleidshandelingen. Ze geven de een beeld aan die in de toekomst bereikt moet worden door de uitwerking van een beleidshandeling. Dit type beleidsuitspraak komt in de Waterwet vaak voor in combinatie met operationele beleidsuitspraken.

Intentionele uitspraken.

In de intentionele beleidsuitspraken wordt de beleidsintentie van een bepaald beleidsstuk of onderdeel beschreven. In het geval van de Waterwet als geheel betreft dit de intenties en dus doelstellingen van de wet.

Operationele uitspraken.

Bij de operationele beleidsuitspraken staan de beleidshandelingen centraal. Deze hebben een sterke link met anticipatoire beleidsuitspraken, in beide gevallen staan beleidshandelingen centraal. Hierbij is het verschil dat operationele beleidsuitspraken een concrete beleidshandeling vastleggen. Binnen de Waterwet komen de operationele beleidsuitspraken komen het meeste voor.

Aangesproken actoren zoals beschreven in stap twee van De Lange.

De verschillende overheidlagen komen hierin terug zoals het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de waterbeheerder het meest vaak de aangesproken/ geadresseerde actor is. In dit geval is tussen de waterbeheerders nog een onderscheid te maken tussen het Rijk en de waterschappen. Uit de Inhoudsanalyse blijkt dat de waterschappen hiervan het meest vaak de aangesproken actor zijn.

3.10.2 Toetsen op doorwerking

Na de eerste twee stappen van het stappenplan van De Lange zijn uitgevoerd wordt in hoofdstuk 4 stap drie uitgevoerd. Hierin wordt de doorwerking van het initiële beleid (de Waterwet) onderzocht. Om doorwerking van de Waterwet goed te kunnen toetsen worden de belangrijkste onderdelen uit de wet geselecteerd. Dit gebeurt nog aan de hand van de uitgevoerde inhoudsanalyse. Hiervoor zijn de nieuwe beleidsinstrumenten gekozen samen met de onderdelen die beleidsveranderingen bij de waterschappen te weeg kunnen brengen. Hieruit zijn de volgende onderdelen naar voren gekomen:

- Watervergunning,
- Gedoogplichten,

- Financiële instrumenten,
- Waterakkoorden,
- Waterbesluit,
- Waterregeling.

3.10.3 Wijze van toetsen

De wijze van toetsen zal gebeuren aan de hand van stap 3 van De Lange. Doorwerking, formele conformiteit en gedragsconformiteit hebben betrekking tot het proces van beleidsontwikkeling. Het laatste onderdeel “finale conformiteit” kan gezien worden als een toets of het beleidsonderdeel zijn doel heeft bereikt. In het onderstaande schema (figuur 6) worden de onderdelen met betrekking tot beleidsontwikkeling en doelbereik horizontaal weergegeven. Horizontaal worden de te toetsen onderdelen van de Waterwet weergegeven.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|---|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning Gedoogplichten Financiële instrumenten Waterakkoorden Waterbesluit Waterregeling | | | | |

Figuur 6, schematische weergave van te toetsen onderdelen.

Om vanuit de hoofdvraag de doorwerking van de Waterwet naar de waterschappen te kunnen meten moeten de hierboven beschreven onderdelen worden getoetst. Om de doorwerking en de mate van conformiteit te kunnen toetsen is het van belang dat er een relevant beleidsstuk van de waterschappen wordt gebruikt waarin de uitwerking van de Waterwet verwerkt moet zijn. In het geval van de waterschappen zijn dit de waterbeheersplannen. In deze plannen wordt omschreven welke beleidsdoelen er zijn en hoe de waterschappen deze willen gaan realiseren. Deze doelen kunnen specifiek voor een beheersgebied zijn maar ook doelen die worden opgelegd vanuit hogere overheden en algemeen geldende normen, plannen en kaders.

Aangezien de Waterwet in 2009 is ingevoerd is er voor dit onderzoek gekozen om waterbeheerplannen te kiezen die na 2009 van toepassing worden. Zo wordt voorkomen dat de Waterwet wellicht nog niet in zijn geheel van toepassing zou hoeven te zijn. Hierdoor zijn de plannen van de volgende willekeurige waterschappen en hoogheemraadschappen gekozen om op doorwerking en mate van conformiteit te toetsen:

Waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Rijnland 2010-2015,
 Waterbeheerplan Regge en Dinkel 2010-2015,
 Waterbeheerplan Rijn en IJssel 2010-2015,
 Waterbeheerplan Zeeuws Vlaanderen 2010-2015,
 Waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Delfland 2010-2015,
 Waterbeheerplan Veluwe 2010-2015.

In aanvulling op de “formele” waterbeheerplannen van de waterschappen is er voor dit onderzoek tevens gekozen om hiernaast ook eens te kijken naar “informele” stukken zoals vakbladen. Hiervoor is gekozen omdat vakliteratuur richtinggevend kan zijn voor actueel en

toekomstig beleid en de interpretatie ervan. Daarnaast geeft het een meerwaarde door de actuele onderwerpen die er in worden besproken er geeft het een breder blik dan alleen beleidsdocumenten. Er kan bijvoorbeeld uit naar voren komen waarom waterschappen bepaalde onderdelen uit de Waterwet wel of niet in hun waterbeheerplan opnemen of dat ze er op een andere manier mee om willen gaan. Voor dit onderzoek is gekozen om het vakblad "Het Waterschap" en "H2O" te gebruiken.

Het waterschap is het officiële vakblad vanuit de Unie van waterschappen. Hierin wordt informatie verstrekt die betrekking heeft op de werkgebieden van de waterschappen en worden er actualiteiten in besproken. Je kunt het zien als een blad voor en door de waterschappen. H2O is een iets breder georiënteerd vakblad en richt zicht op de gehele watersector. Van beide bladen zullen de eerste zes maanden van de jaargang 2010 worden gebruikt. Hiervoor is, net als de waterbeheersplannen, gekozen omdat de Waterwet in 2009 van kracht is geworden. Op deze manier worden de meest actuele reacties en discussies naar aanleiding van de invoering van de Waterwet in beeld worden gebracht.

3.10.4 Werkwijze

Aan de hand van de te toetsen onderdelen vanuit de Waterwet, de waterbeheerplannen en de vakbladen kan er nu worden gekeken naar de werkwijze. Dit wordt gedaan door de betreffende plannen en vakbladen door te nemen en de te toetsen onderdelen (watervergunning, gedoogplichten, financiële instrumenten, waterakkoorden, waterbesluit, waterregeling) te signaleren. Wanneer deze in relatie tot de Waterwet worden besproken dan wordt er per onderdeel gekeken naar doorwerking en conformiteit. Om dan te achterhalen welke onderdelen nou doorwerken en welke mate van conformiteit er wordt bereikt is het van belang om vooraf alvast vast te stellen wanneer er sprake is van doorwerking en wanneer een bepaalde mate van conformiteit wordt bereikt. Dit gebeurt als volgt.

Zoals in paragraaf 2.3 al is besproken kan doorwerking worden beschreven als de mate waarin denkwijzen en visies over problemen en oplossingen door actoren worden overgenomen (Herweijer, Hummels en Lohuizen, 1990). Dit houdt in dat wanneer er onderdelen uit de Waterwet worden overgenomen in de waterbeheerplannen of vakbladen er sprake is van doorwerking.

In paragraaf 2.4 is al besproken dat wanneer de aangesproken actoren het voornemen hebben om eerder opgesteld beleid te implementeren er sprake is van formele conformiteit. Wanneer de aangesproken actor deze ook daadwerkelijk gaat uitvoeren is er ook sprake van gedragsconformiteit. Wanneer het resultaat dan overeenkomt met de doelen zoals deze in de Waterwet zijn verwoord is er ook sprake van finale conformiteit. Als er finale conformiteit wordt bereikt kan men zeggen dat het doel bereikt is, dit wordt ook wel doelbereiking genoemd.

Hoofdstuk 4: Doorwerking Waterwet.

4.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand het stappen plan van De lange de doorwerking van de Waterwet onderzocht. In dit hoofdstuk wordt verder invulling gegeven aan het in hoofdstuk twee opgestelde toetsingsschema. Hiervoor zijn er in de inhoudsanalyse al de te toetsen onderdelen beschreven. In dit hoofdstuk worden deze onderdelen gebruikt om de waterbeheerplannen en de vakliteratuur te toetsen. De werkwijze hiervoor staat beschreven in paragraaf 3.10.4 van dit onderzoek. De derde stap van De Lange is gericht op de “*doorwerking van het initiële beleid*”. In deze stap wordt er onderzocht of de Waterwet doorwerkt en in welke mate er conformiteit wordt behaald. Hieruit moet blijken of de doelen en intenties van de Waterwet daadwerkelijk worden overgenomen en/of worden geïmplementeerd door de geadresseerde actoren.

Voor elk plan dat wordt onderzocht zal een tabel worden opgezet. Aan de hand van deze tabellen wordt de mate van doorwerking en conformiteit bepaald. Hiernaast zal er per te toetsen onderdeel een korte toelichting worden gegeven. Op deze manier wordt het duidelijk of een onderdeel doorwerkt en in welke mate er conformiteit wordt behaald. Hiernaast wordt er gekeken naar waarom de bepaalde onderdelen wel of niet doorwerken. Ook wordt er gekeken naar de in de Waterwet geformuleerde doelen en de doelen en ambities uit de waterbeheerplannen zelf. Zo wordt er beschreven welke onderdelen bijdragen aan de doelen van de Waterwet en welke niet. Daarnaast wordt bekeken hoe dit wellicht zou kunnen verbeteren.

De doorwerking van elk onderdeel zal inhoudelijk worden getoetst. Zo wordt er niet alleen gekeken of termen en namen in de te onderzoeken stukken voorkomen maar ook wordt er gekeken of de onderwerpen wellicht anders zijn omschreven dan in eerste instantie logisch lijkt. Een onderdeel kan worden beschreven zonder dat de juiste terminologie daadwerkelijk wordt gebruikt. Daarnaast wordt er gekeken naar de context waarin het wordt beschreven, heeft het bijvoorbeeld betrekking op de Waterwet of niet. Als laatste wordt de doorwerking en mate van conformiteit vastgesteld.

Afsluitend wordt er per planvorm en vakblad nog naar een verklaring gezocht om te kunnen achterhalen waarom bepaalde onderdelen wel of niet doorwerken en waarom er wel of geen conformiteit wordt behaald. Tevens wordt hierbij de intentie van het onderdeel beschreven en waar nodig een terugkoppeling gegeven naar de inhoudsanalyse.

4.2 Doorwerking Waterwet in waterbeheerplannen.

4.2.1 Waterbeheerplannen.

Het waterbeheerplan is een beleidsdocument wat door een waterschap of hoogheemraadschap is opgesteld. Het document geeft richting, doelen, ambities en prioriteiten aan die onderdeel uitmaken van het te voeren beleid. Hierbij richt het zich op zowel waterkwantiteit als waterkwaliteit. In dit onderdeel worden zes waterbeheerplannen onderzocht. De plannen zijn willekeurig gekozen uit de waterschappen die een beheerplan hebben opgesteld voor de

periode 2010-2015. Er is voor dit tijdsbestek gekozen omdat dit de eerste periode is waarin de Waterwet van kracht is.

Bij elk te toetsen onderdeel wordt aangegeven in hoeverre dit onderdeel doorwerkt in het betreffende waterbeheerplan en waarom dit het geval is. Hierna wordt de context van te toetsen onderdelen beschreven. De te toetsen onderdelen die wel genoemd worden maar geen relevantie hebben met betrekking tot doorwerking en conformiteit worden niet nader beschreven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er termen in schema's worden genoemd of als zodanig worden weergegeven.

4.2.2 Waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Rijnland (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedooptplichten | ja | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 7, resultaten waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Rijnland (2010-2015).

In het waterbeheerplan van het Hoogheemraadschap van Rijnland worden drie hoofddoelen beschreven, namelijk het creëren van *veiligheid tegen overstromingen*, het zorgen voor *voldoende water* en het zorgen voor *gezond water*. Op grote lijnen komen deze hoofddoelen overeen met die van de Waterwet maar mogelijkheden om maatschappelijke functies aan het watersysteem toe te kennen niet echt terug in het beheerplan. Wel wordt er beschreven dat Rijnland zich graag wil positioneren als relatiebeheerder binnen haar beheergebied. Met als doel een duurzaam ingericht beheersgebied te kunnen bewerkstelligen. Het Hoogheemraadschap verwacht dat de volgende ontwikkelingen mogelijk binnen haar beheergebied kunnen gaan optreden en wil zich daar alvast op voorbereiden. Deze zijn in het volgende tekstvak weergegeven:

- *Water wordt meer en meer onderdeel van beleid en plannen van derden.*
 - *Maatschappelijk gebruik van gronden verandert.*
 - *Het wordt zouter en droger: zoet water wordt een steeds schaarser goed.*
 - *Het wordt lager, vooral in veenweidegebieden.*
- (bron: waterbeheerplan Hoogheemraadschap van Rijnland (2010-2015)).*

Watervergunning.

De watervergunning wordt inhoudelijk in het waterbeheerplan beschreven. Hierin wordt de werking van de watervergunning duidelijk beschreven. Zo wordt er uitgelegd dat de Watervergunning afkomstig is uit de Waterwet en dat deze bestaat uit een samenvoeging van reeds bestaande vergunningen. Hiernaast wordt er uitleg gegeven over de raakvlakken van de watervergunningen met grondwaterbeheer. Het meest belangrijke is wel hoe het waterschap haar taken en organisatie aan moet passen op de omgang met de nieuwe vergunningsstructuur en vergunningverlening. Opvallend is wel dat deze onderdelen in het waterbeheerplan alleen

op een hoog abstractieniveau worden besproken. Praktische voorbeelden over de uitwerking hiervan worden er in dit beleidsplan niet genoemd.

De watervergunning wordt net zo beschreven en geïmplementeerd als in de Waterwet wordt weergegeven. Door deze wijze van omgang met de watervergunning is er sprake van doorwerking en het bereiken van formele en gedragsconformiteit. Dit is op zich logisch te noemen want om aan de Waterwet te kunnen voldoen is het noodzakelijk om deze vergunningstructuur “over te nemen” en in te voeren. Dat dit onderdeel zo uitvoerig in het waterbeheerplan aan bod komt getuigt van acceptatie van de watervergunning door het hoogheemraadschap.

Aan de hand van dit waterbeheerplan zal de watervergunning zal in deze situatie niet direct bijdragen aan het bereiken van doelen uit de Waterwet of uit het waterbeheerplan. Dit is af te leiden aan het hoge abstractie niveau waarop dit onderdeel wordt beschreven. Wanneer het hoogheemraadschap de wil ontwikkeld kan de watervergunning wel een goed middel zijn om kwaliteitseisen aan het watersysteem kracht bij te zetten. In dit geval kan de watervergunning wel als middel worden gebruikt om de geformuleerde doelen te bereiken.

Gedoogplichten.

Gedoogplichten komen in dit waterbeheerplan verschillende malen aan bod. Alleen de veranderende rollen en taken voor het waterschap worden beschreven en dat deze uit de Waterwet afkomstig zijn. Er wordt geen nadere beschrijving of concrete toepassing van de gedoogplichten gegeven. Dit is te verklaren door het nut en noodzaak van de gedoogplichten. Het hoogheemraadschap herkent en mogelijkheid die de gedoogplichten met zich meebrengen echter deze zullen slechts in zeer specifieke situaties en gebieden worden toegepast. Het is daarom niet logisch dat deze specifieke situaties aan te halen in een beleidstuk als een waterbeheersplan. Dat de gedoogplichten worden overgenomen en door het hoogheemraadschap worden geaccepteerd getuigt wel van doorwerking. De beleidsmogelijkheid hiervan komt immers uit de Waterwet. Aangezien er geen nadere uitleg over de implementatie ervan wordt gegeven is er geen conformiteit bereikt.

Het toepassen van gedoogplichten kan bijdragen aan het bereiken van de geformuleerde doelen met betrekking tot waterkwantiteit uit zowel de Waterwet als het betreffende waterbeheerplan. Het waterbeheersplan gaat niet in op mogelijke uitwerkingen hiervan. Dit is te verklaren uit het feit dat veel waterbeheerder dit instrument als een noodgreep zien en hier niet op vooruit willen lopen.

Financiële instrumenten.

Enkele financiële instrumenten als belastingen en heffingen worden genoemd maar niet in relatie tot de Waterwet. Zo worden financiële consequenties genoemd voor het toekennen van een recreatieve functie aan het watersysteem. Wijzigingen op het gebied van betalingen en heffingen komen in het waterbeheerplan niet voor. De watersysteemheffing wordt wel als heffing genoemd maar deze komt uit de Waterschapswet voort en niet uit de Waterwet. Dit heeft als gevolg dat er geen doorwerking vanuit de Waterwet wordt behaald, tevens wordt er geen conformiteit bereikt.

Los van de doorwerking en conformiteit is er wel een interessante link genoemd namelijk de financiële gevolgen voor het toekennen van een recreatieve functie aan het watersysteem. In het waterbeheerplan wordt hier verder geen invulling aan gegeven en dat is jammer. Door dit onderdeel te koppelen aan bijvoorbeeld een waterakkoord kan er op politiek/ bestuurlijk

niveau invulling worden gegeven aan één van de hoofddoelen van de Waterwet namelijk het vervullen van maatschappelijke functies door het watersysteem. In dit geval spreekt het hoogheemraadschap deze wensen en ambities niet uit. Door oorzaak ligt hoogstwaarschijnlijk aan het ontbreken van politieke steun en het niet beschikbaar hebben van voldoende financiële middelen.

Waterakkoorden.

Waterakkoorden worden in dit waterbeheerplan veelvuldig aan bod. Ze worden besproken onder het motto van een veranderende rol voor waterbeheerders. Het waterakkoord wordt gebruikt om samen te werken met andere overheden op het gebied van waterbeheer.. Vooral gemeenten zijn hier de doelgroep. Hiernaast wordt het gebruikt om informatie uit te wisselen met de omliggende watersystemen. Het hoogheemraadschap geeft in dit beheerplan aan dat (waar nodig) met alle gemeenten al een waterakkoord is gesloten. Met betrekking tot de afvalwaterketen worden kwaliteitseisen in afvalwaterakkoorden verwerkt. Hiernaast wordt het belang van het actueel houden van de waterakkoorden benadrukt. De waterakkoorden worden vooral gebruikt om de kwalitatieve doelen uit de Waterwet te bereiken. Het waterschap heeft hiernaast ook nog de mogelijkheden om de link met ruimtelijke ordening in de akkoorden naar voren te laten komen. Zo kan er ook worden gewerkt aan kwantitatief waterbeheer en mogelijk het benadrukken van maatschappelijke functies aan het water en de directe omgeving hieromheen. Zoals in de paragraaf “financiële instrumenten” reeds is besproken liggen hier voor het hoogheemraadschap nog verschillende kansen.

Het feit dat er al veel waterakkoorden zijn gesloten geeft aan dat de Waterwet hierin sterk doorwerkt. Het voornemen en het vastleggen van de akkoorden geeft aan dat er zowel formele als gedragsconformiteit is behaald. Omdat het nog niet duidelijk is of de gestelde doelen uit de akkoorden behaald worden is er nog geen doelbereik.

Waterbesluit en Waterregeling

Het Waterbesluit en de Waterregeling komen in dit waterbeheerplan niet direct aan bod. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen niet doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling dragen bij aan het behalen van de doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.3 Waterbeheerplan Regge en Dinkel (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | ja | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | ja | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | ja | nee | nee | nee |

| | | | | |
|---------------|-----|-----|-----|-----|
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |
|---------------|-----|-----|-----|-----|

Figuur 8, resultaten waterbeheerplan Regge en Dinkel (2010-2015)

Het waterschap Regge en Dinkel beschrijven gefragmenteerd doelen uit de Waterwet in het waterbeheerplan. Zo worden bijvoorbeeld doelstellingen beschreven als het voldoen aan de wettelijk verplichte normen en richtlijnen. Duidelijke “overkoepelende” doelstellingen met de ambities van het waterschap zelf ontbreken hierin. Dit neemt niet weg dat deze doelen wel grofweg overeenkomen met zoals deze in de Waterwet zijn omschreven.

Watervergunning.

De watervergunning komt in dit waterbeheerplan uitgebreid aan bod. In alle van deze gevallen gaat het alleen om het noemen dat deze vergunning wordt toegepast. Achtergronden en toelichtingen over de mogelijke implicaties/ gevolgen ervan worden niet weergegeven. De watervergunning kan er aan bijdragen om de gestelde doelen in het waterbeheerplan te behalen en zo te voldoen aan de wettelijk verplichte normen en richtlijnen. Door het noemen en toepassen van de watervergunning getuigt dit van zowel doorwerking als het behalen van formele en gedragsconformiteit.

Het toepassen van de watervergunning getuigt van acceptatie door het waterschap. In het waterbeheerplan geeft het waterschap zelf als doel aan te willen voldoen aan de geldende normen, richtlijnen en wettelijke verplichtingen die daaruit voortvloeien. Het waterschap noemt niet specifiek de doelen uit de Waterwet en hoe de watervergunning hierin van pas kan komen. Uit het waterbeheerplan is niet op te maken of dit een bewuste keuze is geweest of dat hier gewoonweg niet bij is nagedacht. Los van of dit een bewuste keuze is geweest of niet, de watervergunning blijft het waterschap een mogelijkheid bieden om de kwaliteitseisen van het waterschap aan de vergunning aanvragen op te leggen.

Gedoogplichten.

Gedoogplichten komen in dit waterbeheerplan ook aan bod. In het plan wordt aangegeven dat de gedoogplichten alleen in uiterste gevallen worden toegepast. Specifieke voorbeelden hiervan worden niet genoemd. De gedoogplichten worden alleen als mogelijkheden beschreven aan het daadwerkelijk toepassen hiervan wordt nog geen invulling gegeven. Hierdoor wordt er alleen doorwerking bereikt. Dit getuigt net als de watervergunning van een er beperkte invulling van instrumenten uit de Waterwet. Dit is enigszins verrassend aangezien nieuwe gedoogplicht waterschappen meer ruimte geeft om problemen met betrekking tot de waterkwantiteit te beheersen. Het ontbreekt het waterschap hier aan de bestuurlijke wil om dit instrument structureel toe te passen. De reden hiervoor is dat het niet als een populair instrument wordt gezien maar puur als een noodgreep.

Financiële instrumenten.

Belastingen en heffingen komen uitgebreid aan bod maar er wordt slechts één type heffing vanuit de Waterwet genoemd. Namelijk de verontreinigingsheffing. De watersysteemheffing en zuiveringsheffing komen ook aan bod maar deze komen uit de Waterschapswet voort in plaats van de Waterwet. De verontreinigingsheffing wordt alleen maar genoemd en ook slechts één maal. Dit getuigt van een zeer beperkte doorwerking van de uit de Waterwet op dit gebied. Conformiteit wordt in zijn geheel niet behaald. Het waterschap laat niets horen over een eventuele verandering in de manier/ wijze van heffen en hoe dit kan bijdragen aan de

taken die het waterschap heeft. Het toepassen van heffingen is hierin nodig om het uit voeren van maatregelen rondom de waterkwantiteit en de waterkwaliteit te bekostigen. Aangezien de verschillende manieren van heffen in het beheerplan wel degelijk aan bod komen lijkt de (politieke) wil te ontbreken om hier daadwerkelijk wijzigingen in door te voeren. Discussie over bijvoorbeeld anders betalen voor waterbeheer worden vanuit het waterschap niet gevoerd.

Waterakkoorden.

De waterakkoorden komen in dit waterbeheersplan wederom veelvuldig aan bod. In het beheersplan worden verschillende situaties besproken waar al waterakkoorden voor zijn opgesteld. Deze akkoorden zijn al gesloten met in het beheersgebied liggende gemeenten, zowel waterakkoorden als afvalwaterakkoorden. In totaal heeft het waterschap al veertien akkoorden gerealiseerd, onder andere met omliggende waterschappen. Waterakkoorden zijn in dit waterbeheerplan goed vertegenwoordigd. Dit getuigd van een sterke doorwerking van de Waterwet op dit gebied. Doordat er al veertien akkoorden zijn gerealiseerd is er ook formele en gedragsconformiteit behaald. Aangezien er nog geen resultaten van deze akkoorden zijn is er nog geen finale conformiteit behaald. Hoewel de inhoud van de opgestelde waterakkoorden niet in detail staat beschreven leveren deze een bijdrage aan het realiseren van de in de Waterwet gestelde doelen om het gebied van waterkwaliteit. Het zou een logische keuze zijn om deze akkoorden (in de toekomst) te actualiseren om ook waterkwantiteit en maatschappelijke functies een rol te geven. Door het grote aantal akkoorden wat al is gesloten met de verschillende overheden getuigt ervan dat het waterschap de meerwaarde hiervan herkent en het middel, het waterakkoord, accepteert.

Waterbesluit en Waterregeling.

De waterregeling komt in dit waterbeheerplan niet direct aan bod, het waterbesluit wordt in het plan wel kort genoemd in relatie tot de Waterwet. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen slechts beperkt doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling bieden wel mogelijkheden om doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan te behalen. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.4 Waterbeheerplan Rijn en IJssel (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | nee | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | ja | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 9, resultaten waterbeheerplan Rijn en IJssel (2010-2015)

Het waterschap Rijn en IJssel hebben het waterbeheerplan in samenwerking met het in paragraaf 4.2.4 beschreven waterschap Regge en Dinkel (met nog drie andere waterschappen) geschreven. Doordoor zijn de dezelfde doelen gefragmenteerd beschreven in het waterbeheerplan. Ook hier worden de doelstellingen beschreven om te voldoen aan geldende normen en richtlijnen. Duidelijke specifiekere doelstellingen met de ambities van het waterschap zelf ontbreken hierin. Dit neemt niet weg dat deze doelen wel grofweg overeenkomen met zoals deze in de Waterwet zijn omschreven.

Watervergunning.

De watervergunning en uitleg hiervan wordt in het waterbeheerplan beschreven. De integratie van verschillende watergerelateerde vergunningen wordt besproken en tevens wordt het proces rondom het verlenen van de watervergunning uitgelegd. Het waterschap benadrukt vooral de integratie van het waterbeheer als het benodigde overleg met provincies in verband met grondwater. De Waterwet werkt op dit gebied zeker door, aangezien het waterschap de nieuwe systematiek rondom het nieuwe vergunningsstelsel heeft overgenomen. Echter de doelen en gevolgen zoals administratieve voordelen etc. die de watervergunning met zich meebrengt komen in het beheerplan niet aan bod. Door het toepassen van de watervergunning wordt er naast doorwerking ook formele en gedragsconformiteit behaald. De bestuurlijke wil en acceptatie zijn zeker aanwezig. Mede omdat het waterschap vooraf al afstemming zoekt met andere overheden op het gebied van vergunningverlening.

Gedoogplichten.

De nieuwe gedoogplichten komen in relatie tot de Waterwet niet in dit beheerplan aan bod. Dit is opmerkelijk te noemen omdat dit een nieuw instrument betreft die het waterschap kan toepassen om bepaalde waterkwantiteit problemen op te lossen. Hierdoor dit kan tevens helpen om te voldoen aan de kwantiteitsdoelstellingen uit de Waterwet. Dat de gedoogplichten niet specifiek worden genoemd is wel te verklaren. Hoewel de Waterwet de mogelijkheden geeft om een gedoogplicht op te leggen zullen waterschappen hiermee teughoudend zijn en slechts in uiterste gevallen toepassen.

Financiële instrumenten.

Heffingen en belastingen komen veelvuldig aan bod in dit waterbeheerplan. Er worden echter geen financiële instrumenten besproken in relatie tot, of voortkomend uit de Waterwet. Hierdoor werkt dit onderdeel niet door in de beheerplannen van het waterschap. Het plan is gericht op het waterbeheer in het beheersgebied van het waterschap waarbij de financiële kant hiervan op de tweede plaats staat. Toch biedt het waterbeheerplan de mogelijkheid voor een waterschap om de discussie over bijvoorbeeld anders betalen voor waterbeheer te voeren. Aangezien de verschillende manieren van heffen in het beheerplan wel aan bod komen lijkt de bestuurlijke wil te ontbreken om hier daadwerkelijk wijzigingen in door te voeren. In dit geval kiest het waterschap ervoor om dit platform niet te gebruiken om de discussie te voeren rondom het betalen voor waterbeheer.

Waterakkoorden.

Waterakkoorden worden veelvuldig besproken in het waterbeheerplan. Er zijn waterakkoorden gesloten met zowel gemeenten binnen het beheergebied als met omliggende waterschappen. Deze zijn zowel gericht op waterkwantiteit als waterkwaliteit. Hiermee wordt meteen een getracht invulling te geven aan de waterkwantiteit en kwaliteitdoelstellingen vanuit de Waterwet. Dit resulteert in een sterke doorwerking van de Waterwet op dit gebied. Doordat er reeds meerdere akkoorden zijn opgesteld is tevens formele en gedragsconformiteit

behaald. Aangezien er nog geen resultaten zijn van deze akkoorden kan er nog geen finale conformiteit worden behaald. Doordat er met verschillende overheden waterakkoorden zijn gesloten kan worden geconcludeerd dat er een grote bestuurlijke wil is om dit instrument te gebruiken om afspraken en samenwerkingsverbanden vast te leggen.

Waterbesluit en Waterregeling.

Ook in dit waterbeheer komt de waterregeling komt in dit niet direct aan bod, het waterbesluit wordt in het plan wel kort genoemd in relatie tot de Waterwet. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen slechts beperkt doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling bieden wel mogelijkheden om doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan te behalen. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.5 Waterbeheerplan Zeeuws Vlaanderen (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | nee | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 10, resultaten waterbeheerplan Zeeuws-Vlaanderen (2010-2015)

Het beheersgebied van het waterschap Zeeuws-Vlaanderen is vooral landelijk en uitgestrekt. De focus wordt hierbij hoofdzakelijk gelegd op kwantitatief en kwalitatief waterbeheer waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de recreatieve waarde van het watersysteem. Het waterschap is steeds meer betrokken in samenwerkingsprojecten met verschillende partijen en overheidslagen met betrekking tot gebiedsgerichte onderwerpen. De nadruk op de kwantitatieve, kwalitatieve en recreatieve kanten van het waterbeheer komen in grote lijnen overeen met de doelen uit de Waterwet.

Watervergunning.

De watervergunning komt in dit waterbeheerplan meerdere malen aan bod. De oorsprong van de watervergunning wordt uitgelegd en daarbij wordt beschreven hoe en waaraan vergunningsaanvragen worden getoetst. Er worden geen doelen, voordelen of nadelen van het toepassen van de watervergunning beschreven. Dit past ook minder in het operationele karakter van het beheersplan. Door het toepassen van de watervergunning wordt er wel doorwerking en formele en gedragsconformiteit bereikt. De vergunningstructuur wordt noodzakelijkerwijs overgenomen, wat natuurlijk ook verplicht is. De bestuurlijke wil en of het

waterschap er daadwerkelijk meerwaarde in ziet is in dit waterbeheerplan niet te toetsen aangezien hier niet verder op in wordt gegaan.

Gedoogplichten.

Net als in het waterbeheerplan van het waterschap Rijn en IJssel komen de gedoogplicht in relatie met de Waterwet niet aan bod. De oorzaak hiervan kan worden gezocht in de noodzakelijkheid van dit instrument in de landelijk en uitgestrekte omgeving die het beheergebied van het waterschap kenmerkt. Hierdoor is het voor het waterschap niet interessant om dit toe te passen. Daarnaast zal het waterschap (net als de andere onderzochte waterschappen) terughoudend zijn met het toepassen van deze mogelijkheden en het daarom niet specifiek noemen in het beheerplan.

Financiële instrumenten.

Heffingen en belastingen komen enkele malen aan bod. Deze instrumenten worden echter niet in relatie tot de Waterwet genoemd. Waardoor er geen doorwerking plaatsvindt. Net als het voorgaande waterbeheerplan is het niet het platform om de discussie rondom het betalen voor waterbeheer te voeren. Daartegenover bieden deze beleidsplannen wel de mogelijkheid om te onderbouwen en te verantwoorden waar de verschillende heffingen en belastingen aan worden uitgegeven.

Waterakkoorden.

Waterakkoorden worden meerdere malen in het beheersplan benoemd. De akkoorden worden zowel met gemeenten als waterschappen gesloten. In één geval is er al een akkoord opgesteld en in twee situaties waar nog akkoorden voor moeten worden vastgelegd. Doordat het waterschap in relatie met de Waterwet de waterakkoorden heeft opgenomen in het waterbeheerplan kan er worden gesproken van doorwerking. Het voornemen van het opstellen van waterakkoorden duidt op formele conformiteit en aangezien er ook al een akkoord is opgesteld kan men in deze situatie ook al spreken van gedragsconformiteit. De uitwerking van deze akkoorden is nog niet duidelijk vandaar dat er nog geen formele conformiteit is bereikt. De waterakkoorden en de toepassingen hiervan sluiten goed aan bij de doelstelling van het waterschap en de Waterwet. Zo bieden de akkoorden de mogelijkheid om gebiedspecifiek afspraken te maken op het gebied van waterbeheer. Daarnaast wordt er in het waterbeheerplan specifiek genoemd dat het nemen van maatregelen tegen klimaatveranderingen (waterkwantiteit) op politiek niveau een hoge prioriteit krijgt. Waterakkoorden bieden bij uitstek de mogelijkheid om hier invulling aan te geven.

Waterbesluit en Waterregeling.

Het Waterbesluit en de Waterregeling komen in dit waterbeheerplan wederom niet direct aan bod. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen niet doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling kunnen wel bijdragen aan het behalen van de doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.6 Waterbeheerplan hoogheemraadschap van Delfland (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | nee | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 11, resultaten waterbeheerplan hoogheemraadschap van Delfland (2010-2015)

Het waterbeheerplan van het hoogheemraadschap van Delfland bevat een aantal duidelijke ambities op het gebied van waterbeheer. Deze zijn in het onderstaande tekstvak weergegeven. Op het gebied van kwalitatief en kwantitatief waterbeheer passen de ambities prima binnen de doelstellingen van de Waterwet. Het vervullen van maatschappelijke functies van watersystemen komt niet terug in de ambities van Delfland.

1. *Delfland zet weer een flinke stap naar een robuust en veerkrachtig watersysteem. Dit is een watersysteem dat sterk wisselende weersomstandigheden goed kan opvangen. Nadat extreme weersomstandigheden zijn opgetreden kan het watersysteem zijn functies goed blijven vervullen. De waternatuur is in balans en herstelt zich snel na verstoringen.*
 2. *Delfland blijft voldoen aan alle wettelijke eisen voor het transporteren en zuiveren van afvalwater en het verwerken van zuiveringsslib. Het beheer van de afvalwaterketen is doelmatiger, transparanter en duurzamer geworden.*
 3. *Delfland heeft zijn kennis van het watersysteem verdiept, zowel in reguliere situaties als bij extreem nat of droog weer. Delfland weet nog beter hoe te anticiperen op veranderende extremen en in te spelen op calamiteiten. Er is meer inzicht in de werking en de kosten(opbouw) van de afvalwaterketen.*
- Bron: waterbeheerplan hoogheemraadschap van Delfland (2010-2015).*

Watervergunning.

De watervergunning komt veelvuldig aan bod in het betreffende waterbeheerplan. De systematiek rondom de watervergunning wordt uitgebreid besproken en toegelicht. Het waterschap noemt doelen als het terug brengen van regeldruk, integratie van vergunningen en de voordelen die heermee worden behaald. Hierdoor herkent het hoogheemraadschap de voordelen die te behalen zijn door het toepassen van de watervergunning. Het waterschap noemt hierbij ook de doelen vanuit de Waterwet in het waterbeheer en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Door het toepassen van de watervergunning wordt er naast doorwerking ook formele en gedragsconformiteit behaald.

Gedoogplichten.

De gedoogplichten worden slechts eenmalig in het beheerplan genoemd. Echter alleen er een gedoogplicht in de keur is opgenomen, ten behoeve van onderhoud. Omdat dit niet in relatie tot de Waterwet staat zorgt dit niet voor doorwerking van de Waterwet. Dit is op zich niet verbazend. Wanneer dit instrument al is opgenomen in de keur is het voor het

hoogheemraadschap niet een nieuw instrument. De gedoogplicht vanuit de Waterwet geeft wel meer mogelijkheden dan vanuit de keur. Zo kan het hoogheemraadschap dit een nieuw instrument bijvoorbeeld ook toepassen om bepaalde waterkwantiteit problemen op te lossen. Zeker in de grote stedelijke gebieden die Het Delfland kent is dit zeker van toegevoegde waarde. Hierdoor kan dit instrument helpen om te voldoen aan de doelstellingen met betrekking tot waterkwantiteit uit de zowel Waterwet als het waterbeheerplan.

Financiële instrumenten.

Heffingen en belastingen komen meerdere malen aan bod maar niet met betrekking tot de Waterwet. Hierdoor werkt dit onderdeel niet door en wordt er wederom geen conformiteit behaald. Het waterschap laat niets horen over een eventuele verandering in de manier/ wijze van heffen en hoe dit kan bijdragen aan de taken die het waterschap heeft. Net als voorgaande waterbeheerplannen is dit beleidsdocument misschien niet het platform om de discussie rondom het betalen voor waterbeheer te beschrijven of aan bod te laten komen. Echter het waterschap van Delfland noemt zelf in het waterbeheerplan de ambitie om “*meer inzicht in de werking en de kosten(opbouw) van de afvalwaterketen*” te krijgen. Aan deze ambitie wordt in dit beheerplan nog geen invulling gegeven. Het hoogheemraadschap ziet de afvalwaterketen als een onderdeel waarin nog onvoldoende inzicht is in de kosten zijn. Dit inzicht hoeft niet per se in het beheerplan te worden verwoord. De uitkomsten kunnen wel een direct gevolg hebben op wijze van heffen vanuit het waterschap. Helaas geeft het hoogheemraadschap hier in dit waterbeheerplan geen inzicht in.

Waterakkoorden.

De waterakkoorden komen in dit waterbeheerplan wederom veelvuldig aan bod. Het waterschap van Delfland noemt specifiek het belang van het actueel houden van waterakkoorden met betrekking tot de waterkwaliteit. Hiernaast worden er verschillende speerpunten genoemd die zijn opgenomen in afvalwaterakkoorden die met gemeenten zijn gesloten. Deze onderdelen getuigen van doorwerking en een zekere mate van conformiteit. Aangezien er niet alleen plannen gemaakt zijn op waterakkoorden vast te leggen maar ook daadwerkelijk akkoorden zijn gesloten getuigd dit van zowel formele als gedragsconformiteit. Daarbij sluit de wijze van toepassen van deze waterakkoorden voor een groot deel aan bij de doelstellingen van de Waterwet en de ambities van het hoogheemraadschap. Op het gebied van het toekennen van maatschappelijke functies aan water wordt in de waterakkoorden nog geen gehoor gegeven. Het sluiten van waterakkoorden met verschillende overheden getuigt van een bestuurlijk wil vanuit het hoogheemraadschap om afspraken in waterakkoorden vast te leggen. De meerwaarde van de waterakkoorden worden door het hoogheemraadschap onderkend.

Waterbesluit en Waterregeling.

Het Waterbesluit en de Waterregeling komen in dit waterbeheerplan wederom niet direct aan bod. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen niet doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling kunnen wel bijdragen aan het behalen van de doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.7 Waterbeheerplan Veluwe (2010-2015).

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | ja | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | nee | nee |
| Waterbesluit | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 12, resultaten waterbeheerplan Veluwe (2010-2015)

Het waterbeheerplan van het waterschap Veluwe beschrijft een negental doelen. Elke doel is in het beheerplan nader uiteengezet en geconcretiseerd en voorzien van een tijdlijn. Wanneer deze doelen tegenover die van de Waterwet worden gezet valt het op dat er uitgebreid invulling is gegeven aan kwantitatieve en kwalitatieve zaken. Maatschappelijke functies komen in doel 9 wel aan bod maar niet als primaire taak van het waterschap.

Doel 1: Veilige dijken

Doel 2: Gewenste grond- en oppervlaktewaterstanden

Doel 3: Vermindering wateroverlast en water voor droge tijden

Doel 4: Goede onderhoudssituatie

Doel 5: Herstel en behoud van bijzondere natuur

Doel 6: Goede waterkwaliteit

Doel 7: Stedelijk waterbeheer

Doel 8: Transport en zuivering van afvalwater

Doel 9: Brede kijk

Bron: waterbeheerplan Veluwe (2010-2015)

Watervergunning.

De watervergunning wordt slechts beknopt beschreven in dit waterbeheerplan. Er wordt in het plan onder andere genoemd dat door de invoering van de Waterwet het waterschap nog maar één watervergunning verleend. Het waterschap neemt hiermee het idee van de watervergunning over waardoor er sprake is van doorwerking. Door het toepassen van de watervergunning wordt er naast doorwerking ook formele en gedragsconformiteit behaald. Op zich is een beknopte toelichting van de watervergunning in het beleidsplan voldoende, het is immers opgelegd beleid. De watervergunning kan faciliteren in het behalen van de beleidsdoelstellingen van de Waterwet en het waterbeheerplan. Er worden geen concrete doelen behaald door het toepassen van de watervergunning. De noodzaak en/ of meerwaarde die de watervergunning met zich meebrengt, zoals het reduceren van administratieve lasten worden door het waterschap niet onderkend. Daarnaast wordt er geen politieke of bestuurlijke wil kenbaar gemaakt die pleit voor een meer geïntegreerde aanpak op het gebied van vergunningverlening.

Gedoogplichten.

De onder de Waterwet ingestelde nieuwe gedoogplicht komt ook slechts beperkt aanbod. Het gaat hier puur om het weergeven van de mogelijkheden die het met zich meebrengt. Dit resulteert in doorwerking aangezien het uit de Waterwet voortkomt. Over concrete

toepassingmogelijkheden wordt niet gesproken. Dit is opvallend te noemen aangezien het een instrument is om problemen rondom waterkwantiteit te kunnen beheersen. Iets wat in het waterbeheerplan als doel wordt gesteld. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat het tot 2015 niet wordt toegepast. Het waterschap blijkt de mogelijkheid houden om dit te doen ook als staat het niet in het waterbeheerplan. De reden hiervoor zal waarschijnlijk in lijn liggen met de andere waterschappen namelijk dat waterbeheerders er terughoudend omgaan met de goedooptlichten. Daarom komen ze niet uitgebreid aan bod in de beheerplannen.

Financiële instrumenten.

Verschillende heffingen en belastingen worden in het waterbeheerplan besproken. Het gaat hierbij alleen om de reguliere bedrijfsvoering van het waterschap. In relatie tot de Waterwet wordt hier niet verder op ingegaan. De financiële instrumenten zullen ook niet direct bijdragen aan het behalen van doelen uit de waterwet en het waterbeheerplan. Daarbij komt wederom het punt dat het plan is gericht op het waterbeheer in het beheersgebied van het waterschap waarbij de financiële kant hiervan onderbelicht wordt. Daarnaast is een waterbeheerplan niet het platform om de discussie rondom het betalen voor waterbeheer te beschrijven/ te benoemen.

Waterakkoorden.

Het waterakkoord komt slechts beperkt aan bod. Het waterschap geeft alleen aan dat in de toekomst waterakkoorden met gemeenten gesloten zullen worden. Het overnemen van dit beleidsinstrument zorgt voor doorwerking vanuit de Waterwet. Daarnaast heeft het waterschap het voornemen tot het realiseren van waterakkoorden. Dit voornemen zorgt voor het behalen van formele conformiteit. Omdat dit nog niet daadwerkelijk is gedaan wordt er nog geen gedragsconformiteit en doelbereik behaald, dit heeft twee mogelijke oorzaken. Het beleidplan heeft bewust een hoog abstractieniveau waarin alleen beleidintenties worden genoemd en geen (of slechte beperkt) uitwerkingen aan bod komen. Daarnaast is het waterschap is nog niet zover om daadwerkelijk waterakkoorden op te stellen, al is de intentie hiertoe al wel uitgesproken. Hierdoor kunnen de waterakkoorden nog geen bijdrage leveren aan het bereiken van doelen vanuit de Waterwet en het waterbeheerplan. Aangezien het waterschap nog geen waterakkoorden heeft gesloten heeft dit op bestuurlijk niveau niet de hoogste prioriteit gehad. Mogelijk is de te behalen meerwaarde nog niet geheel duidelijk bij het waterschap.

Waterbesluit en Waterregeling.

Het Waterbesluit en de Waterregeling komen in dit waterbeheerplan wederom niet direct aan bod. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Om dus te zeggen dat deze onderdelen niet doorwerken is iets te kort door de bocht. Er kan worden gesteld dat de onderdelen en instrumenten uit dit Waterbesluit en de Waterregeling wel doorwerken maar het besluit en de regeling zelf niet. Het Waterbesluit en de Waterregeling kunnen wel bijdragen aan het behalen van de doelen uit de Waterwet en het waterbeheerplan. Ze bieden de instrumenten om kwalitatief en kwantitatief waterbeheer te beïnvloeden en te verbeteren.

4.2.8 Reflectie op de onderzochte waterbeheerplannen.

In stap één en twee van De Lange zijn in hoofdstuk drie al aan bod gekomen, hierin zijn het type beleidsuitspraken benoemd en op welke aangesproken actoren deze betrekking hebben.

In stap drie van De Lange wordt er gekeken naar de doorwerking en conformiteit, de uitkomsten hiervan zijn te lezen in de paragrafen 4.2.2 tot en met 4.2.7. Uit de onderzochte waterbeheerplannen blijkt dat ze allemaal in bepaalde mate invulling geven aan de in de Waterwet gestelde doelen. Zo zijn de plannen allen gericht op beheren van waterkwantiteit en waterkwaliteit. Dit houdt in dat de waterschappen streven naar bescherming tegen overstromingen maar tevens tegen verdroging en verkrijgen/ behouden van schoon water. Het door watersystemen vervullen van maatschappelijke functies komt niet direct overtuigend terug in de plannen. Daarnaast verwijzen alle plannen direct en indirect naar het nationaal bestuursakkoord water (NBW) en de kaderrichtlijn water (KRW). De intenties/ bedoelingen van de van de Waterwet komen hiermee grotendeels overeen met die van de visies van de waterschappen.

Ondanks de grote overeenkomst op het gebied van de in de Waterwet gestelde doelen en de visies van de waterschappen treedt er toch slechts in beperkte mate doorwerking en conformiteit op. Zo komen het waterbesluit en de waterregeling in relatie tot de Waterwet niet direct terug in de onderzochte waterbeheerplannen van de waterschappen. Waarom deze niet specifiek terugkomen in de beheerplannen ligt waarschijnlijk aan het juridische karakter van deze onderdelen. Ze bevatten beide een verscheidenheid aan normen, algemeen geldende regels en procedures. Daarnaast kan ook worden gesteld dat onderdelen altijd terug komen in de waterbeheerplannen aangezien ze onlosmakelijk zijn verbonden met de Waterwet en de instrumenten die deze met zich meebrengt. De verdere conclusies zullen nader worden uitgewerkt in hoofdstuk vijf: conclusies en aanbevelingen.

4.3 Doorwerking Waterwet in vakblad Het Waterschap.

Het Waterschap is een vakblad dat zich richt op waterschappen en waterbeheer dat 1 keer per maand verschijnt. Het blad bevat artikelen en interviews van, door en voor waterschappen. Actuele zaken met betrekking tot beleid, politiek en bestuurlijke zaken worden vanuit verschillende perspectieven belicht.

Voor dit onderzoek is er voor gekozen om de jaargang direct naar de invoering van de Waterwet tegen het licht te houden, namelijk jaargang 2010 nummer 1 t/m 6. Hiervoor is gekozen omdat de Waterwet in december 2009 in werking is gesteld. Op deze manier biedt de jaargang 2010 de meest actuele reacties op de invoering van de wet.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | nee | nee | nee | nee |
| Gedoogplichten | nee | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 13, resultaten doorwerking waterwet in Het Waterschap (jaargang 2010 nr. 1 t/m 6)

Financiële instrumenten.

Het Waterschap, 2010, nr. 1, titel: "Discussie toekomst waterschappen in stroomversnelling"

In dit interview/ artikel worden de standpunten van verschillende politieke partijen beschreven over hoe de kostenverdeling voor bescherming tegen hoogwater geregeld moet worden. Op dit moment is het zo dat deze vanuit het rijk worden betaald. Zou dit vanuit de waterschappen gefinancierd moeten worden dan kunnen de kosten voor verschillende beheergebieden sterk uiteenlopen. Het is dan ook niet verbazend dat alle politieke partijen dit in de toekomst niet willen veranderen. Kosten voor dijkverhogingen zullen dan ook niet bij de waterschappen komen te liggen. Hoewel dit artikel niet in relatie tot de invoering van de Waterwet staat geeft het wel mogelijke veranderingen rondom financiële instrumenten aan. Er wordt in dit geval dan ook geen doorwerking of conformiteit behaald.

Financiële instrumenten.

Het Waterschap, 2010, nr. 4, titel: “Zonder cofinanciering loopt het Deltaprogramma vast”
Column, geschreven door Roelof Balk, directeur fondsbeheer Nederland.

De rijksoverheid steekt vanaf 2020 jaarlijks zo'n miljard euro in het Deltaprogramma. Tot 2020 zijn er echter geen uitgaven vanuit het Rijk gepland voor het Deltaprogramma. In deze column worden alternatieven besproken om tot 2020 inkomsten te genereren, er worden twee mogelijkheden aangedragen, namelijk:

1. Geld uit de hoek van de provincies. Door de privatisering van energie bedrijven zijn er provincies die ruim bij kas zitten. Dit maakt het in principe mogelijk om geld vrij te maken voor investeringen in het Deltaprogramma.
2. Geld uit de kapitaalmarkt. Door middel van groen beleggen en investeren door zowel particulieren als bedrijven kan er geld voor het Deltaprogramma beschikbaar komen.

Een nieuwe kijk op de wijze waarop financiering mogelijk kan zijn. De column staat los van de Waterwet, daardoor wordt er geen doorwerking of conformiteit behaald.

Waterakkoorden.

Het Waterschap, 2010, nr. 1, titel: “Waterschappen aanwezig bij klimaatop”

Waterschappen willen samen met waterpartners en het rijk zorgen voor de veiligste delta van de wereld. Afspraken hiervoor worden vastgelegd in een klimaatakkoord. Een klimaatakkoord gericht op afspraken tussen waterbeheerders getuigt van doorwerking en kan worden gezien als een (evaluatie van het) waterakkoord. Aangezien de waterschappen voornemens zijn dit vast te leggen is er alleen sprake van formele conformiteit.

Waterakkoorden.

Het Waterschap, 2010, nr. 1, titel: “Waterschap Reest en Wierden”

Het waterschap Reest en Wierden neemt het initiatief om binnen het beheersgebied afspraken te maken over de volgende zaken:

- Landbouw,
- Waterkwaliteit,
- Natuur,
- Ecologie.

Versillende actoren zoals het waterschap, gemeenten en belangen organisaties, willen graag overeenstemming bereiken over deze onderwerpen. Het waterakkoord hiervoor de uitkomst bieden. Hoewel het instrument waterakkoord in het artikel niet wordt genoemd vindt hier toch doorwerking plaats. Het initiatief bevindt zich echter nog in een vroeg stadium, daarom is er nog geen sprake is van het behalen van conformiteit.

Waterakkoorden.

Het Waterschap, 2010, nr. 2, titel: “Natte natuur en de leefgebiedbenadering”

Het artikel beschrijft een project genaamd de Natte As, een verbindend natuurgebied van Friesland tot aan de Duitse grens. Het natuurgebied doorkruist de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Om dit te bewerkstelligen was er samenwerking en overeenstemming noodzakelijk tussen:

- Waterschappen,
- Gemeenten,
- Bedrijven,
- Particulieren.

Om soortgelijke projecten in de toekomst uit te voeren kan het waterakkoord een uitkomst bieden. Het betreft hier geen directe doorwerking van de Waterwet. Aangezien het tijdstip van besluitvorming voor de invoering van de Waterwet geschiedde. Het geeft wel aan dat er tegenwoordig instrumenten zijn zoals waterakkoorden om in een dergelijke situatie in te zetten.

Het Waterschap, 2010, nr. 3, titel: “Water en land, hand in hand”

Het artikel noemt aan de hand van ruimte voor de rivier projecten waarbij samenwerking tussen verschillende partijen van belang is. Hiervoor zijn verschillende waterakkoorden opgesteld. Hiernaast wordt in het artikel aangegeven dan veel plannen nog op de plank liggen om te worden uitgevoerd. Door het opstellen van deze akkoorden is de doorwerking van de Waterwet een feit. Daarnaast wordt tevens formele en gedragsconformiteit behaald, aangezien de plannen al zijn opgesteld. Omdat de plannen nog niet zijn uitgevoerd en de resultaten van de akkoorden beschikbaar zijn is er nog geen finale conformiteit bereikt.

Het Waterschap, 2010, nr. 4, titel: “Overleg creëert ruimte”

De verwachte klimaatveranderingen en de hierdoor toenemende wateroverlast zorgen voor gemeenten en waterschappen voor verschillende problemen. In Drenthe zijn vier gemeenten samen met het Waterschap op zoek gegaan naar ruimte voor een overloopegebied om waterberging in de toekomst te kunnen garanderen. De gemeenten Emmen, Coevorden, Hardenberg en Ommen hebben samen met het Waterschap Velt en Vecht afspraken gemaakt en vastgelegd in een lokaal bestuursakkoord water. Er is hier zeer zeker sprake van doorwerking en een zekere mate van conformiteit. Aangezien de afspraken eind vorig jaar al zijn vastgelegd is het de vraag of dit zonder de waterwet ook niet zou zijn gebeurd.

Het Waterschap, 2010, nr. 4, titel: “Samenwerken gaat het beste zonder haantjes”

Vijf waterschappen maken samen beleid in de regio Rijnnoost Nederland, namelijk:

- Waterschap Groot Salland,
- Waterschap Reest en Wierden,
- Waterschap Regge en Dinkel,
- Waterschap Rijn en IJssel,
- Waterschap Velt en Vecht.

De bovengenoemde waterschappen hebben gemeenschappelijk de grote lijnen van de waterbeheerplannen opgesteld. In dit geval is er zeer zeker doorwerking van de waterakkoorden in het gezamenlijk opstellen van waterbeheerplannen. Dit getuigt in het behalen van formele,- en gedragsconformiteit. Of er ook finale conformiteit behaald wordt is nog niet met zekerheid te zeggen. Het opgestelde beleid is recentelijk geïmplementeerd.

Het Waterschap, 2010, nr. 5, artikel: “Samenwerken in de waterketen loont”

Het Waterschap Vallei en Eem gaat afspraken maken met gemeenten die in het beheersgebied van het waterschap vallen met betrekking tot de afvalwaterketen. Er zijn met negentien gemeenten al (deels) overeenkomsten gesloten met betrekking tot de afvalwaterketen. Het

doel van deze overeenkomsten is om de doelmatigheid in de waterketen te vergroten. Door het sluiten van deze overeenkomsten/ akkoorden en omdat deze overeenkomen met de in de Waterwet gestelde kwaliteitsdoelen overeenkomen is er doorwerking, formele en gedragsconformiteit bereikt.

Reflectie op het onderzochte vakblad Het Waterschap.

Aansluitend op de waterbeheerplannen is er in deze paragraaf een vakblad beken. Wanneer we kijken naar doelen van de Waterwet dan komen deze in eerste instantie niet terug in de onderzochte artikelen. Uiteindelijk is er in elk artikel natuurlijk wel een link te leggen naar waterkwantiteit of waterkwaliteit het zijn immers allesomvattende onderdelen van het water beheer. Echter in combinatie met de Waterwet is deze link niet te leggen. In stap drie van De Lange is er gekeken naar de doorwerking en conformiteit van de Waterwet binnen artikelen van het vakblad Het Waterschap. De intenties/ bedoelingen van de van de Waterwet komen hierin nauwelijks terug. Dit duidt erop dat de visie van de Waterwet door de verschillende auteurs niet wordt uitgedragen.

Door deze beperkte overeenkomst op het gebied van de in de Waterwet gestelde doelen wordt er nauwelijks doorwerking en conformiteit behaald. Alleen op het gebied van waterakkoorden wordt er doorwerking en conformiteit behaald. Een verklaring hiervoor is dat het overgrote deel van de wijzigingen vanuit de Waterwet feitelijke regelgeving betreft en dat daar met betrekking tot de implementatie weinig is aan toe te voegen. Dit in tegenstelling tot de waterakkoorden waar nieuwe interessante samenwerkingsverbanden worden beschreven. De overige conclusies zullen nader worden uitgewerkt in hoofdstuk vijf: conclusies en aanbevelingen.

4.4 Doorwerking Waterwet in Vakblad H2O.

H2O is een vakblad dat zich richt op water en waterbeheer en het verschijnt twee keer per maand. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om de jaargang direct naar de invoering van de Waterwet tegen het licht te houden, namelijk jaargang 2010 nummer 1 t/m 12. Hiervoor is gekozen omdat de Waterwet in december 2009 in werking is gesteld. Op deze manier biedt de jaargang 2010 de meest actuele reacties op de invoering van de wet.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | nee | nee | nee |
| Gedoogplichten | nee | nee | nee | nee |
| Financiële instrumenten | nee | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluiten | nee | nee | nee | nee |
| Waterregeling | nee | nee | nee | nee |

Figuur 14, resultaten H2O (jaargang 2010 nummer 1 t/m 12)

Watervergunning.

H2O, 2010, nr. 1, titel: “Absoluut verbod op winning diep grondwater in Flevoland”

De provincie Flevoland heeft gelijk met de invoering van de Waterwet, op 22 december 2009, een bestaande verordening met betrekking tot grondwater gewijzigd. Hierin wordt een verbod

op het onttrekken van diep grondwater gerealiseerd. Het onttrekken van en het infiltreren in grondwater blijft wel mogelijk door middel van de watervergunning of meldingsplicht. De watervergunning wordt in het artikel in relatie met de Waterwet genoemd, dit getuigt van doorwerking. Conformiteit wordt hierbij nog niet behaald.

Financiële instrumenten.

H2O, 2010, nr. 3, titel: “Eigen belastingheffing vormt basis voor goed waterbeheer”

Interview met Joseph Vos, dijkgraaf van het Waterschap Brabantse Delta.

In het interview komen naast financiële instrumenten als heffingsmogelijkheden ook waterakkoorden aan bod. Zo heeft het waterschap afvalwaterakkoorden gesloten met in het beheergebied liggende gemeenten waarin is vastgelegd wie waar investeringen in het watersysteem doet. Op het gebied van heffingen en belastingen zijn er afspraken gemaakt met de gemeenten Breda, Oosterhout, Eindhoven, Roosendaal en Bergen op Zoom. Samen met deze gemeenten wordt een belastingkantoor opgezet waarin alle heffingen en belastingen worden ondergebracht. Het artikel geeft een actuele discussie weer met betrekking de wijze van betalen voor diensten van het waterschap. Het staat in deze context echter niet in relatie tot de Waterwet, daarom wordt er geen doorwerking of conformiteit bereikt. Met betrekking tot de gesloten waterakkoorden wordt wel doorwerking, formele en gedragsconformiteit behaald.

Waterakkoorden.

H2O, 2010, nr. 2, titel: “Watercarroussel stimuleert samenwerking”

Een artikel over samenwerken aan watergerelateerde vraagstukken, een initiatief van Brabant Water, de gemeente Eindhoven en het Waterschap De Dommel. Deze partijen hebben samen een bijeenkomst georganiseerd om, in de toekomst, een innovatieve manier van samenwerking mogelijk te maken. Het artikel heeft geen directe relatie tot de Waterwet of de daaruit voortkomende waterakkoorden hierdoor wordt er ook geen doorwerking of conformiteit bereikt. Het is wel zo dat deze samenwerking de weg vrijmaakt voor het in de toekomst opstellen waterakkoorden.

Waterakkoorden.

H2O, 2010, nr. 11, titel: “Samenwerking in Vallei en Eem”

Door een initiatief van provincies, gemeenten en het waterschap is het platform Vallei en Eem opgericht. Hierin worden de wensen van de provincies Utrecht en Gelderland, het Waterschap Vallei en Eem en de in het beheergebied liggende gemeenten op elkaar afgestemd. Het doel van dit platform is het delen van ervaringen en onderlinge afstemming met betrekking tot de volgende onderdelen:

- riolering,
- de waterketen,
- de uitvoering van het nationaal bestuursakkoord water,
- ruimtelijke ordening,
- natuur,
- grondwater,
- wetgeving en de gevolgen hiervan op verschillende overheidsniveaus,
- strategische en regionale plannen,
- baggeren,
- visstand beheer.

Doorwerking en conformiteit worden op het gebied van waterakkoorden niet behaald aangezien er hier niet daadwerkelijke waterakkoorden gesloten worden. Ook hier is het zo deze samenwerking de weg vrijmaakt voor het in de toekomst opstellen waterakkoorden.

Reflectie op het onderzochte vakblad H2O.

Als laatste wordt er in stap drie van De Lange wordt er ook gekeken naar de doorwerking en conformiteit van de Waterwet binnen artikelen van het vakblad H2O. De doelen van de Waterwet zijn hierin wederom nauwelijks terug te vinden in de inhoud van de artikelen. Hierbij wordt er op slechts twee onderdelen doorwerking behaald en wordt er bij slechts één hiervan conformiteit behaald. Er worden wederom relatief veel artikelen met betrekking tot waterakkoorden geplaatst. Dit versterkt de stelling uit paragraaf 4.3 dat het overgrote deel van de wijzigingen vanuit de Waterwet feitelijke regelgeving betreft en dat daar met betrekking tot de Waterwet weinig aan toe te voegen is. In tegenstelling tot de waterakkoorden die veelal nieuwe samenwerkingsverbanden beschrijven. De conclusies zullen nader worden uitgewerkt in hoofdstuk vijf: conclusies en aanbevelingen.

4.5 Conclusies.

In de hoofdstukken 4.2, 4.3 en 4.4 zijn verschillende waterbeheerplannen en vakbladen getoetst op doorwerking. In deze paragrafen zijn de bevindingen verwoord en is er afgesloten met een paragraaf reflectie op het uitgevoerde onderzoek. De bevindingen vanuit dit onderzoek duiden in eerste instantie op beperkte doorwerking en conformiteit. Hiervoor zijn de volgende (mogelijke) oorzaken te vinden:

- De plannen zijn al voorafgaand aan de invoering van de Waterwet geschreven en de invloeden hiervan zijn nog niet of onvoldoende meegenomen in de beleidsdocumenten.
- De nieuwe beleidsinstrumenten uit de Waterwet zijn nog niet compleet doorgedrongen tot de waterschappen en deze zijn nog wat terughoudend in het opnemen van het nieuwe beleid.
- De waterbeheerplannen sluiten niet aan op het soort beleid en beleidsniveau van de Waterwet. De Waterwet richt zich wellicht meer op strategisch beleid tegen meer operationeel beleid van waterschappen.

Hierbij is nog niet meegenomen dat alle getoetste onderdelen vanuit de Waterwet verplicht worden of standaard van kracht zullen zijn, met uitzondering van de vrijwillige waterakkoorden (zie hoofdstuk 3.4.5). Deze zullen dus bewust of onbewust doorwerken in het te voeren beleid van de waterschappen. Aangezien de waterschappen verplicht zijn om te handelen conform deze nieuwe wetgeving zal er naast doorwerking ook bijna altijd sprake zijn van formele en gedragsconformiteit. Er wordt immers gehandeld conform het beleid van de Waterwet. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de vrijwillige waterakkoorden veelal reeds doorwerkten en formele en gedragsconformiteit behaalden. Hierdoor is de doorwerking en de behaalde conformiteit veel groter dan in eerste instantie werd gedacht. Om dit te kunnen bevestigen wordt er in hoofdstuk 4.6 een beknopt aanvullend onderzoek uitgevoerd. Hierin wordt er specifiek gekeken naar de doorwerking en het behalen van conformiteit binnen de waterschappen.

4.6 Aanvullend onderzoek.

4.6.1 Aanvullend onderzoek.

Als aanvulling op de in de voorgaande paragrafen onderzochten waterbeheerplannen en vakbladen wordt er in deze paragraaf een andere benadering gekozen. In de vorige paragrafen werden specifieke documenten onderzocht. In deze paragraaf wordt er wederom naar de te

toetsen onderdelen gekeken, alleen nu via de websites van de betreffende waterschappen. Hierdoor kan er wellicht beter in kaart worden gebracht in hoeverre er doorwerking en conformiteit wordt bereikt. Op deze manier wordt ondervangen dat niet alle onderdelen specifiek in waterbeheersplannen aan bod hoeven te komen. De uitkomsten van het aanvullend onderzoek zijn in het onderstaande schema weergegeven.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedrag-conformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | ja | ja | ja | nee |
| Gedoogplichten | ja | ja | ja | nee |
| Financiële instrumenten | ja | nee | nee | nee |
| Waterakkoorden | ja | ja | ja | nee |
| Waterbesluit | ja | ja | ja | nee |
| Waterregeling | ja | ja | ja | nee |

Figuur 15, resultaten van het aanvullend onderzoek.

Watervergunning.

De watervergunning komt veelvuldig aan bod op de sites van alle waterschappen. Zo wordt er algemene informatie gegeven van wat de vergunning inhoud, hoe deze tot stand is gekomen, wanneer deze aangevraagd dient te worden en hoe dit in zijn werk gaat. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er doorwerking en zowel formele als gedragsconformiteit wordt behaald. Of hiermee ook finale conformiteit wordt behaald kan nog niet met zekerheid worden gezegd. Hieruit kan worden opgemaakt dat de betreffende waterschappen handelen conform de Waterwet en de nieuwe vergunningsstructuur implementeren.

Gedoogplichten.

Ook de gedoogplichten worden bij elk waterschap gevonden, echter niet in de mate en hoeveelheden zoals de watervergunning. De gedoogplichten worden veelal in informatieve brochures en toelichtingen genoemd. Doorwerking en een zekere mate van conformiteit wordt zeker bereikt, aangezien de waterschappen er wel naar handelen. Dat er ook doelbereiking plaats vindt kan niet met zekerheid worden gezegd.

Financiële instrumenten.

Er is zeer veel te vinden over de financiële instrumenten van waterschappen en hoe de verschillende waterschappen hier mee omgegaan. Veelal zijn deze gericht aan de belastingbetaler en de wijze van heffen. Er wordt niet gesproken over drastische wijzigingen in de totstandkoming van deze belastingen. In veel gevallen zijn de discussies over belastingen en heffingen niet te herleiden aan de Waterwet en moet er geconcludeerd worden dat er geen conformiteit wordt behaald. Aangezien er wel wordt gesproken over de mogelijkheden die de Waterwet hierin heeft is er wel sprake van doorwerking.

Waterakkoorden.

De waterakkoorden worden door verscheidene waterschappen en hoogheemraadschappen toegepast. Het toepassen van deze akkoorden duidt niet allen op doorwerking vanuit de Waterwet maar ook op het bereiken van formele en gedragsconformiteit. Of er ook sprake is van doelbereik kan nog niet met zekerheid worden gezegd. Er moet hier wel een kanttekening bij worden gemaakt. Niet bij alle waterschappen is iets te vinden over het ontstaan van waterakkoorden. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat ze daarom niet worden toegepast.

Waterbesluit.

Ook waterbesluiten worden bij alle waterschappen en hoogheemraadschappen besproken en er wordt ook naar gehandeld. De waterbesluiten bevatten veelal op rijksniveau vastgelegde beleidsafspraken waar de waterschappen en hoogheemraadschappen zich alleen maar aan kunnen conformeren. Daarmee kan echter nog niet worden vastgesteld of er ook doelbereiking wordt behaald.

Waterregeling.

Op het gebied van de waterregeling is er op de internetsites van de verschillende waterschappen en hoogheemraadschappen erg veel te vinden. Naast uitleg en achtergrondinformatie wordt het ook toegepast in de aanvragen van de watervergunningen. Dit duidt op zowel doorwerking als een zekere mate van conformiteit. Er kan echter nog niet worden vastgesteld of er ook doelbereiking ontstaat.

4.6.2 Conclusie aanvullend onderzoek.

De bevindingen die aan de hand van dit aanvullende onderzoek naar voren komen bevestigen de conclusies uit het initiële doorwerkingonderzoek. Op zich is het logisch dat door middel van gericht zoeken op de internetsites van de betreffende waterschappen en hoogheemraadschappen meer informatie over de doorwerking en conformiteit van de getoetste onderdelen wordt gevonden dan alleen in de waterbeheerplannen. Aangezien de internetsites veel meer informatie bevatten dan alleen de waterbeheerplannen. Dit geeft onder andere aan dat er meer met de getoetste onderdelen wordt gedaan dan de waterbeheerplannen doen vermoeden. Zo werken alle onderzochte onderdelen door en wordt er in bijna alle gevallen ook formele en gedragsconformiteit behaald. In figuur 15 zijn de resultaten schematisch weergegeven. Wat in eerste instantie niet aan bod komt in de waterbeheerplannen is de doorwerking van het Waterbesluit en de Waterregeling. Onderdelen hiervan werken wel door in de waterbeheerplannen, zoals de watervergunning, maar het Waterbesluit en de Waterregeling zelf niet omdat deze niet in de plannen worden beschreven. Dit aanvullende onderzoek bevestigt dat deze onderdelen uit het Waterbesluit en de Waterregeling zelf ook doorwerken in het beleid van de Waterbeheerders. En dat de waterschappen en hoogheemraadschappen ook conform het Waterbesluit en de Waterregeling handelen.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.

5.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzochte onderdelen geëvalueerd. Hierbij worden conclusies en aanbevelingen verbonden aan de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek en inhoudsanalyse.

Een stelling als “de Waterwet werkt door” of “de Waterwet werkt niet door” is in de complexe omgeving van de Waterwet te kort door de bocht. Aan de hand van de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek en het aanvullende onderzoek kan er wel worden geconcludeerd dat de onderzochte onderdelen allemaal doorwerking en dat er veelal ook formele en gedragsconformiteit wordt behaald. Er kan op dit moment nog niet worden vastgesteld of er ook finale conformiteit of doelbereiking wordt behaald. Hiervoor is de Waterwet simpelweg nog te kort voor in werking. De mate van deze doorwerking en conformiteit wordt in paragraaf 5.3 nader toegelicht.

5.2 Slotbeschouwing.

In de probleemomschrijving van de inleiding (zie hoofdstuk 1.1) zijn een aantal problemen omschreven. In deze paragraaf wordt hier kort op terug geblikt. Aan de hand van de inhoudsanalyse (waarin onder andere wordt gerefereerd naar onderdelen uit deze probleemomschrijving) en het doorwerkingonderzoek worden er verwachtingen geschept met betrekking tot de omschreven problemen. Per onderdeel worden deze hieronder kort besproken, hierbij wordt aangegeven in hoeverre de invoering van de Waterwet deze problemen kan oplossen.

Klimaatveranderingen.

Allereerst is het belangrijk om te weten dat de Waterwet is niet gericht op het tegengaan van klimaatveranderingen. Wel kan de Wet faciliteren in de wijze waarop er met deze veranderingen wordt omgegaan. Door bijvoorbeeld de waterakkoorden kan er een betere afstemming plaatsvinden tussen verschillende overheden en geadresseerde actoren. Op deze manier kan er beter worden omgegaan met de toenemende verstedelijking en de verwachte toename in neerslag intensiteiten, zoals in de probleemstelling beschreven (zie hoofdstuk 1.1.2).

Bestuurlijke veranderingen.

Door de invoering van de Waterwet zijn verschillende watergerelateerde wetten samengevoegd, dit heeft uiteraard bestuurlijke veranderingen tot gevolg. Zo veranderen taken en plichten van de verschillende overheden, en veranderen regels rondom het verlenen van vergunningen. De regels en bestuurlijke verantwoordelijkheden worden hierdoor een stuk overzichtelijker. In de inhoudsanalyse (zie hoofdstuk 3) zijn al deze veranderingen al in beeld gebracht. Ook hierbij spelen de waterakkoorden een belangrijke rol, hierdoor wordt het mogelijk om door middel van waterakkoorden bestuurlijke afspraken rondom waterbeheer te maken.

Effectiviteit van wetgeving en beleid.

Ten eerste wordt door de invoering van de Waterwet de regeldruk verminderd, dit wordt gedaan door het samenvoegen van verschillende watergerelateerde wetten tot één Waterwet. Hiernaast worden meer algemeen geldende regels ingevoerd, deze duiden op een efficiëntere uitwerking van de wetgeving in de toekomst.

De effectiviteit van het beleid is een ander verhaal. Deze doelt meer op de effectiviteit van het initiële beleid en of dit ook wordt over genomen door de geadresseerde actoren. Doorwerking en conformiteit spelen hierbij een grote rol. Aan de hand van het uitgevoerde doorwerkingonderzoek blijkt dat alle onderzochte onderdelen uit de Waterwet wel doorwerken en dat er in de meeste gevallen ook formele en gedragsconformiteit wordt behaald. De finale conformiteit of doelbereiking wordt hierbij niet behaald. De effectiviteit wordt bepaald door de uitkomst van het beleid en niet zozeer door de doorwerking ervan (Talen, 1997). Hierdoor kan worden geconcludeerd dat er nog niet met zekerheid kan worden gezegd of de Waterwet effectief is of niet. Dit aangezien er aan de hand van de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek nog geen finale conformiteit is bereikt. In de loop van tijd kan dit natuurlijk nog veranderen, tegen die tijd kunnen er ook betere conclusies met betrekking tot effectiviteit worden getrokken.

Planning en ruimtelijke ordening.

In de afgelopen jaren is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de nieuwe Waterwet ingevoerd. De Waterwet biedt mogelijkheden om door middel van waterakkoorden verbintenissen aan te gaan met andere waterbeheerders in stroomgebieden. Op deze manier kunnen er beleidsafspraken worden gemaakt en kan er beter worden aangesloten op planning en ruimtelijke ordening in het gebied. Water en ruimte worden mede door de invoering van de Waterwet en Wet ruimtelijke ordening beter op elkaar aangesloten. Een voorbeeld hiervan is het voorbereiden van een bestemmingsplan. Hierbij is het verplicht een overleg te houden tussen betrokken waterschappen het rijk en de provincie.

5.3 Conclusies, doorwerking en conformiteit.

5.3.1 Mate van doorwerking en conformiteit.

Om de mate van doorwerking en conformiteit overzichtelijk weer te geven is een bepaalde categorisering nodig. In deze paragraaf worden de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek en het aanvullende onderzoek samengevoegd om tot één schema te komen. In dit schema valt de mate van doorwerking en conformiteit af te lezen. Hiervoor is de volgende categorisering gekozen:

- Geen doorwerking of conformiteit,
- Matige doorwerking of conformiteit,
- Sterke doorwerking of conformiteit.

Aan de hand van deze categorisering is het mogelijk om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Hieronder wordt kort uitgelegd hoe de uitkomsten van het onderzoek in de verschillende categorieën worden ingedeeld.

Geen doorwerking/ conformiteit.

De term “geen” wordt toegekend aan de onderdelen die op geen enkele mate doorwerking en/ of conformiteit behalen.

Matige doorwerking/ conformiteit.

Wanneer er in het doorwerkingonderzoek of in het aanvullende onderzoek doorwerking en/ of conformiteit wordt aangetoond, dan wordt de term “matig” toegekend.

Sterke doorwerking/ conformiteit.

Sterke doorwerking / conformiteit treedt op wanneer er in zowel het doorwerkingonderzoek als in het aanvullende onderzoek doorwerking en/ of conformiteit wordt behaald.

5.3.2 Schematische weergave doorwerking en conformiteit.

Om een duidelijk overzicht te krijgen van de mate van doorwerking en het bereiken van conformiteit zijn de uitkomsten in figuur 16 weergegeven. De uitkomsten zijn gebaseerd op het doorwerkingonderzoek uit hoofdstuk vier en de in 5.3.1 omschreven waardering hiervan.

| <i>Te toetsen onderdeel:</i> | <i>Beleidsontwikkeling</i> | | | <i>Doelbereiking</i> |
|------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | Doorwerking | Formele conformiteit | Gedragsconformiteit | Finale conformiteit |
| Watervergunning | sterk | sterk | sterk | geen |
| Gedooptplichten | sterk | matig | matig | geen |
| Financiële instrumenten | sterk | geen | geen | geen |
| Waterakkoorden | sterk | sterk | sterk | geen |
| Waterbesluit | sterk | matig | matig | geen |
| Waterregeling | matig | matig | matig | geen |

Figuur 16, schematische weergave doorwerking en conformiteit.

Deze uitkomsten zijn goed te verklaren. In de onderzochte waterbeheerplannen worden vaak alleen over de intentie van het toepassen of uitvoeren van de te toetsen onderdelen gesproken. Dit verklaart dat er bij veel getoetste onderdelen doorwerking op trad. Als aanvulling daarop wordt er in veel gevallen ook nog een bepaalde mate van formele en gedragsconformiteit behaald. Finale conformiteit of doelbereiking wordt (nog) bijna niet behaald. Resultaten over de uitwerking en eventuele doelbereiking van de getoetste onderdelen was op het moment van het opstellen van de waterbeheersplannen veelal nog niet bekend. Hiernaast kan er ook worden gesteld dat niet alle getoetste onderdelen in waterbeheersplannen thuis horen. Zo kunnen waterschappen financiële instrumenten best heel belangrijk vinden, maar de vraag is of deze in waterbeheersplannen aan bod horen te komen.

5.3.3 Verklaring uitkomsten.

Hieronder worden de getoetste onderdelen nog eens per onderdeel nader toegelicht. Op deze manier wordt er een samenvattend overzicht gegeven van waarom de getoetste onderdelen doorwerken en wat hierbij actuele/ belangrijke onderdelen zijn.

Watervergunning

Onder de Waterwet worden zes vergunningstelsels samengevoegd tot één nieuwe watervergunning. Uit het doorwerkingonderzoek blijkt dat de watervergunning sterk doorwerkt, mede omdat deze vergunning vele raakvlakken heeft op het gebied van waterbeheer. Zo wordt de systematiek rondom de watervergunning uitgebreid besproken en wordt de wijze van het verlenen van de vergunning uitgelegd. Hiernaast gaat de discussie over het aanpassen van taken van het waterschap op de nieuwe vergunningsstructuur. Deze punten worden door van Gogh en Handgraaf onderkend in het boek “Waterwet”(Van Gogh en

Handgraaf, 2010). Wat in het doorwerkingonderzoek niet is terug gekomen is de relatie tussen de watervergunning en waterkwaliteit. Zo beschrijft Van Rijswijk de doorwerking van eisen met betrekking tot de waterkwaliteit, via de watervergunning. Hierin wordt de conclusie getrokken dat de aspecten met betrekking tot de waterkwaliteit sterk zullen doorwerken in de watervergunning (Rijswijk, 2007).

Gedoogplichten en financiële instrumenten

Gedoogplichten geven waterbeheerders de mogelijkheid percelen of gronden te gebruiken om werkzaamheden en dergelijke uit te voeren wanneer dit nodig is in verband met waterbeheer. De eigenaar moet dit dan gedogen. Dit wordt onder de Waterwet iets ruimer, zo mogen waterbeheerders deze gronden ook gebruiken voor tijdelijke waterberging. De financiële instrumenten hebben betrekking op de manier van betalen voor waterbeheer. Bijvoorbeeld door directe heffingen en belastingen door decentrale overheden, indirecte belastingen op rijksniveau tot locatiegebonden heffingen. Zowel de gedoogplichten als de financiële instrumenten komen zijn in het doorwerkingonderzoek nauwelijks aan bod gekomen. Enkel zijn ze genoemd als mogelijkheid maar veelal niet in directe relatie tot de Waterwet. Dit doet uiteraard geen afbreuk aan de mogelijkheden die deze onderdelen bieden, het geeft wel aan die dit geen “hot items” zijn voor de geadresseerde actoren.

Waterakkoorden

Het waterakkoord is een instrument dat het mogelijk maakt om binnen de kaders van de Waterwet afspraken te maken tussen verschillende overheden met betrekking tot het beheer van water. Uit het doorwerkingonderzoek blijkt dat dit onderdeel sterk doorwerkt, zo wordt het waterakkoord voor verschillende doeleinden gebruikt/ toegepast. Opvallend is dat waterakkoorden niet alleen worden genoemd in de context van intenties en mogelijkheden maar dat het door veel waterbeheerders al wordt toegepast. Hierbij zijn de waterakkoorden gericht op zowel waterkwaliteit als kwantiteit. Ook wordt bij dit onderdeel de discussie aangewakkerd over de veranderende rol voor waterschappen. Het waterakkoord wordt zo gebruikt om samen te werken met andere actoren, voornamelijk gemeenten, op het gebied van waterbeheer. Hiernaast worden deze ook gebruikt om informatie uit te wisselen met omliggende watersystemen. Zoals in hoofdstuk één ook al genoemd is de samenhang tussen ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieuplanning erg belangrijk (Van der Vlist, 1998). Door de toenemende verstedelijking is de beleidsafstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer belangrijker dan ooit (De Vries en Wolsink, 2009). Waterakkoorden kunnen hier uitstekend in faciliteren. In de praktijk betekent dit dat er verschillende waterakkoorden met verschillende overheidsinstanties worden opgesteld, onderdelen van waterakkoorden die in het doorwerkingonderzoek naar voren komen, zijn onder andere:

- riolering,
- de waterketen,
- de uitvoering van het nationaal bestuursakkoord water,
- ruimtelijke ordening,
- natuur,
- grondwater,
- wetgeving en de gevolgen hiervan op verschillende overheidsniveaus,
- strategische en regionale plannen,
- baggeren,
- visstand beheer.

Waterbesluit en de Waterregeling

Het waterbesluit en de waterregeling bevatten algemeen geldende regels omtrent waterbeheer en vormen hiermee een nadere uitwerking van bepalingen uit de Waterwet. Uit het doorwerkingonderzoek blijkt dat deze onderdelen maar zeer beperkt doorwerken. Indirect zijn er wel veel zaken die onder deze regeling en dit besluit zijn ingevoerd en van kracht zijn geworden. Zo vallen algemeen geldende normen hieronder en worden procedures en bepalingen hierin vastgelegd. Ook vallen vergunningen en waterakkoorden onder het Waterbesluit. Door het juridische karakter van het Waterbesluit en de Waterregeling weken deze onderdelen in mindere mate door. Het is niet zo dat deze onderdelen bij het opstellen van bijvoorbeeld waterbeheersplannen tussen wal en schip zijn gevallen. In de praktijk vervullen deze onderdelen hun taak op een hoger niveau.

5.3.4 Reflectie op uitkomsten.

Zoals al eerder genoemd werd is een stelling als “de Waterwet werkt door” of “de Waterwet werkt niet door” te kort door de bocht. In de context van dit onderzoek wordt hiermee bedoeld op de doorwerking van de Waterwet in de waterbeheersplannen. In paragraaf 5.3.2 is te zien dat er veelal sterke doorwerking en formele en gedragsconformiteit wordt behaald.

Er zou gesteld kunnen worden de Waterwet alleen nog niet op alle onderdelen compleet is doorgedrongen tot de waterbeheersplannen van de waterschappen. Hoe komt dit dan? Hierop zijn meerdere antwoorden mogelijk. Ten eerste was op het moment van het opstellen van de waterbeheersplannen nog niet alles met betrekking de Waterwet duidelijk. Hierdoor kunnen bepaalde onderdelen onderbelicht zijn in de huidige plannen.

Ook horen wellicht niet alle getoetste onderdelen in waterbeheersplannen thuis. Hierbij valt te denken aan financiële instrumenten, uiteraard erg belangrijk voor waterbeheerders maar de discussie en uitwerking hieromheen horen waarschijnlijk niet thuis in de waterbeheersplannen. Maar zo zijn er ook onderdelen die er wel in thuis horen, te denken valt aan het waterbesluit, de waterregeling en de gedoogplicht. Hiervoor geldt waarschijnlijk dat ze als voldongen feit worden gezien en het uitgebreid uitwerken geen meerwaarde heeft, het heeft immers geen directe impact op de rol en functie van de waterbeheerder. Daardoor wordt het niet meer dan genoemd in de waterbeheersplannen.

5.3.5 Reflectie op onderzoeks aanpak.

In deze paragraaf wordt kort teruggeblikt op de gekozen onderzoeks aanpak. Het doel hiervan is het bepalen of de gekozen aanpak de juiste is geweest. Hierbij wordt een sterke link gelegd met het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk twee.

Er is bewust voor gekozen het doorwerkingonderzoek uit te voeren als een doelgericht onderzoek. Deze keuze is gemaakt om de specifieke onderdelen uit de inhoudsanalyse nader te kunnen toetsen. Hier staat wel tegenover dat wanneer er was gekozen voor een doelvrij onderzoek de uitkomsten waarschijnlijk mee allesomvattend zouden zijn geweest. Voor het uitvoeren van het onderzoek is ervoor gekozen om het stappenplan van De Lange te doorlopen, mede hierdoor heeft het onderzoek in een vroeg stadium vorm gekregen. Hierbij is er voor gekozen om de uitkomsten van het doorwerkingonderzoek te vertalen naar de mate van conformiteit en doelbereiking. Door deze manier van werken is er per getoetst onderdeel duidelijk te zien hoe sterk het doorwerkt.

Dit onderzoek is hoofdzakelijk gericht op waterschappen en de waterbeheerplannen die zij opstellen. Dit zorg wellicht voor een iets te eenzijdig beeld, wanneer er ook beleidsplannen van andere overheden waren getoetst had dit misschien een vollediger beeld geven.

5.4 Samenvattende antwoorden op de vraagstelling.

De in de inleiding geformuleerde centrale vraagstelling wordt hieronder nogmaals weergegeven.

Wat zijn de mogelijke gevolgen van de invoering van de Waterwet voor waterbeleid, gericht op de doorwerking in het beleid van waterschappen.

Uit deze centrale vraagstelling zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Hoewel de vraagstelling meer richting gevend is dan puur gericht op het formuleren van een antwoord is hieronder per deelvraag een samenvattend antwoord gegeven. Hierbij wordt er een verwijzing naar de hoofdstukken gegeven waarin de betreffende deelvraag beantwoord is.

1. Welke wet en regelgeving is geïntegreerd in de Waterwet?

Uit acht watergerelateerde wetten in combinatie met verschillende beleidsambities. Deze onderdelen zijn in de inhoudsanalyse nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 3).

2. Met welke wet- en regelgeving hangt de Waterwet samen?

De Waterwet hangt onder andere samen met:

- Waterbesluiten,
- Waterregelingen,
- Provinciale verordeningen.

In de inhoudsanalyse is deze samenhang nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 3).

3. Welke instrumenten komen voort uit de Waterwet?

Uit de Waterwet komen onder andere de volgende instrumenten voort:

- Watervergunning,
- Gedoogplichten,
- Financiële instrumenten,
- Waterakkoorden,
- Waterbesluiten,
- Waterregeling.

Deze instrumenten zijn in de inhoudsanalyse nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 3).

4. In hoeverre werkt de Waterwet door in het beleid van waterschappen?

Alle van de in deelvraag drie genoemde onderdelen werken door. In paragraaf 5.3.2. wordt aangegeven in welke mate deze onderdelen doorwerken.

5. Voor welke overheidsinstanties zullen de veranderingen op het gebied van waterbeheer het grootst zijn?

De veranderingen die de invoering van de Waterwet met zich meebrengt komen in de inhoudsanalyse (zie hoofdstuk 3) aan bod. De veranderingen hebben betrekking op de waterbeheerders, onder andere de waterschappen, gemeenten, provincies en de Rijksoverheid.

5.5 Aanbevelingen.

5.5.1 Aanbevelingen Waterwet.

Met de invoering van de Waterwet worden er grote stappen gemaakt in de juiste richting als het gaat om het verminderen van regeldruk en de aansluiting op bestaande wet en regelgeving. Zo sluit de Waterwet goed aan met de recentelijk ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening en implementeert het Europese richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Water. Dit komt het waterkwaliteitbeheer binnen internationale stroomgebiedbenadering ten goede. Echter ook onder de nieuwe wetgeving blijft het kwantitatieve waterbeheer op internationaal niveau onderbelicht. Hierin zijn zeker nog stappen te maken.

Door de invoering van de Waterwet worden er verschillende nieuwe beleidsinstrumenten geïntroduceerd die gevolgen hebben voor het waterbeheer. Deze instrumenten bieden waterbeheerders de meer mogelijkheden om effectiever en efficiënter met waterbeheer om te gaan. Het is daarom opvallend dat niet alle nieuwe beleidsinstrumenten even sterk doorwerken in het beleid van verschillende waterschappen. Hierdoor missen sommige waterbeheerders wellicht enkele beleidsmogelijkheden die wel degelijk meerwaarde kunnen bieden. Zo stimuleert de Waterwet een integrale aanpak van waterbeheer en maakt het met verschillende beleidsinstrumenten mogelijk om dwarsverbanden te leggen tussen verschillende overheden en disciplines. Om deze mogelijkheden optimaal te benutten is het van belang dat alle betrokken actoren kennis hebben van de meerwaarde die deze instrumenten kunnen bieden. Het is daarom goed om waterbeheerders op de hoogte te brengen van de mogelijkheden die de nieuwe beleidsinstrumenten met zich mee brengen. Onder andere om waterbeheer integraal te kunnen benaderen.

Bewegredenen

Om het één en ander iets concreter te maken is het goed om de bewegredenen zoals beschreven in hoofdstuk 3.1 van dit onderzoek nog eens te belichten. In hoeverre hebben deze bewegredenen (Molenaars, 2007) nu daadwerkelijk vorm gekregen onder de huidige Waterwet.

Het creëren van een nieuw integraal instrumentarium heeft onder de Waterwet zeker vorm gekregen. Door de integratie van verschillende watergerelateerde wetten is het eenvoudiger geworden om een watersysteem in zijn geheel te benaderen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om ruimtelijke ordening in een vroeg stadium aan bod te laten komen. De daadwerkelijke uitwerking ervan is echter minder concreet. De Waterwet schept wel de mogelijkheden om watersystemen integraal te benaderen maar het blijft aan de betrokken partijen om deze mogelijkheden ook daadwerkelijk te benutten. Dit gebeurt dan ook niet altijd.

In de kaderrichtlijn water wordt de waterkwaliteit op Europees niveau per internationaal stroomgebied benaderd. Om hier binnen Nederland ook invulling aan te kunnen geven is een stroomgebiedbenadering op nationaal niveau noodzakelijk. De Waterwet voorziet hierin door het creëren van een nieuw planstelsel en het introduceren van de benodigde juridische instrumenten. Op deze manier wordt het eenvoudiger om het nationale waterbeheer te laten aansluiten op de internationale stroomgebieden uit de kaderrichtlijn water.

Het creëren van een duidelijke taakverdeling tussen overheidspartijen en vooral het verminderen en vereenvoudigen van regels zijn belangrijke speerpunten geweest bij het opstellen van de Waterwet. De uitwerking hiervan is uiterst succesvol geweest. Zo is er onder de Waterwet slechts één vergunningsstelsel van kracht en hoeft deze minder vaak

aangevraagd te worden. Dit kan door het toepassen van algemeen geldende bepalingen, zodat niet voor alle activiteiten binnen het watersysteem een vergunning voor nodig is. Daarnaast wordt de watervergunning altijd bij dezelfde partij aangevraagd wat zorgt voor een vereenvoudiging ten opzichte van de oude gescheiden vergunningsstelsels.

Doelstellingen

De doelstellingen van de Waterwet zoals beschreven in hoofdstuk 3.3 hebben betrekking op waterkwantiteit, waterkwaliteit en de maatschappelijke functies van watersystemen. De kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van waterbeheer komen veelvuldig terug in de beleidsdocumenten van de waterbeheerders. Dit is op zich ook niet verbazend aangezien deze tot de hoofdtaken van de waterbeheerder behoren. Hierin worden onder de Waterwet nieuwe instrumenten en planvormen gecreëerd om het waterbeheer integraal en efficiënter te benaderen.

Het toekennen van maatschappelijke functies aan het water komt hierin echter veel minder vaak terug. Terwijl dit toch ook één van de hoofddoelen van de Waterwet is. Hier lijkt de Waterwet de plank toch mis te slaan. Door bijvoorbeeld waterakkoorden te gebruiken om afspraken tussen waterbeheerder en gemeenten vast te leggen kan op eenvoudige wijze de maatschappelijke factor aan waterbeheer worden toegevoegd. Hiermee kunnen ruimtelijke aspecten met waterbeheer worden gecombineerd om via deze weg maatschappelijke functies aan water toe te kennen. Ook hiervoor geldt dat de Waterwet de mogelijkheden wel heeft gecreëerd maar dat hieraan geen of weinig invulling wordt gegeven.

5.5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Als aanbeveling voor een vervolgonderzoek zou hetzelfde soort doorwerkingonderzoek kunnen worden uitgevoerd. Dit vervolgonderzoek zou dan gericht moeten zijn op de nieuwe waterbeheersplannen die de huidige in dit onderzoek gebruikte waterbeheersplannen vervangen. Bij voorkeur van de zelfde waterschappen. Op deze manier kan worden uitgesloten of de matige mate van doorwerking en conformiteit ten grondslag ligt aan het tijdstip waarop de plannen zijn opgesteld. Wellicht is de mate van doorwerking en conformiteit van de Waterwet in de volgende serie waterbeheersplannen veel sterker.

Zoals in paragraaf 5.5.1 al aan bod kwam zijn er verschillende instrumenten/ mogelijkheden die de Waterwet biedt op het gebied van de stroomgebiedbenadering. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen nationale en internationale stroomgebieden. Op nationaal niveau zou het goed zijn om de daadwerkelijke meerwaarde van de waterakkoorden te onderzoeken. Een goede benaderingswijze hierin zou zijn, hoe de stroomgebiedbenadering voorafgaand aan de invoering van de Waterwet werd benaderd. En welke voor en nadelen de Waterwet hierin met zich meebrengt. Op internationaal niveau zou er een vergelijking kunnen worden gemaakt op het gebied van waterbeleid in andere Europese landen. Het inzichtelijk maken van hoe landen binnen één stroomgebied met waterbeheer om gaan, welke beleidsmogelijkheden hierin worden gecreëerd en wat de meerwaarde van instrumenten uit de Waterwet hierin hebben.

Een ander interessant vervolgonderzoek zou gericht kunnen worden op de doelen van de Waterwet. In dit onderzoek is er vooral gekeken naar de doorwerking van verschillende onderdelen en instrumenten uit de Waterwet. Daarnaast is het natuurlijk ook nuttig om te weten of de doelstellingen van de wet ook daadwerkelijk gehaald worden en hoe deze dan gehaald worden. Hiermee kan de uiteindelijke effectiviteitsvraag worden beantwoord. Daarnaast kan het zo zijn dat bepaalde doelen niet meer actueel zijn of dat er juist andere

nieuwe doelen geformuleerd moeten worden. Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt of er binnen internationale stroomgebieden dezelfde doelen worden geformuleerd, wat de verschillen hierin zijn en waar deze vandaan komen.

Literatuurlijst

- Adger W.N., S. Dessai, M. Goulden, M. Hulme, I. Lorenzoni, D.R. Nelson, L.O. Naess, J. Wolf en A. Wreford. Are there social limits to adaptation to climate change? 2008.
- Agrawal, A. The Role of Local Institutions in Adaptation to Climate Change, 2008.
- Alexander, E.R. en A. Faludi. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. In: Environment and planning. Nummer 16, 1989.
- Barrett, S. en C. Fudge. Policy and action: Essays on the implementation of public policy, 1981.
- Biesbroek G.R., R.J. Swart, T.R. Carter, C. Cowan, T. Henrichs, H. Mela, M.D. Morecroft en D. Rey. Global Environmental Change, vol. 20, 2010.
- Boeve, M.N., en L. van Middelkoop. Het waterrecht in perspectief, 2007.
- Bressers, J.Th.A. en Klok, P-J. De verklaring van de effectiviteit van een beleid: Instrumententheorie. In: Beleidsevaluatie. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Coenen, F. Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering, Beleidswetenschap nummer 1, 1998.
- Crabbe, A. and P. Leroy. The handbook of environmental policy evaluation, Earthscan, 2008.
- De Vries J, M. en M. Wolsink. Making space for water: Spatial planning and water management in the Netherlands. In: S. Davoudi, J. Crawford, A. Mehmood (Eds) Planning for Climate Change. Earthscan, London, Sterling VA. pp.191-204, 2009.
- Driessen, P., Performance and implementing institutions in rural land development. In: Environment and Planning B: Planning and Design. Nummer 24, 1997.
- Geel P.L.B.A., van, VROM. Beleidsbrief regenwater en riolering, 2004
- Havekes, H.J.M. Waterwetgeving: huidig recht, uitvoering, jurisprudentie en knelpunten. In: Het waterrecht in perspectief, 2007.
- Hassoldt, A. en A. Van Hall. Ruimte en water, 2003.
- Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen. Evaluatie van indicatieve plannen, 1990.
- Hoogerwerf, A. en M. Herwijer. Een inleiding in de beleidswetenschap, 2008.
- Huizenga, H. Betere wettelijke verankering is noodzakelijk, Het Waterschap, Nr. 9, 2007
Commissie advies inzake waterstaatswetgeving, Juridische versterking van de watertoets, 2008.

Huitema, D., and S. Meijerink. Realizing water transitions. the role of policy entrepreneurs in water policy change. *Ecology and Society* 15(2): 26, 2010.

Huitema, D., and S. Meijerink. Policy dynamics in Dutch water management: analyzing the contribution of policy entrepreneurs to policy change. In: *Water policy entrepreneurs: a research companion to water transitions around the globe*. Pages 349–368, 2009.

Kamphorst, D.A. *Veranderd milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*, 2006.

Lange, M. de., *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, 1995.

Mastop, J.M en A. Faludi. *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*, *Beleidswetenschap* nummer 1, 1993.

Mastop, J.M en A. Faludi. *Evaluation of strategic plans: the performance principles*, 1997.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nationaal bestuursakkoord water (NBW)*, 2005.

Molenaars, M.D.A. *De toekomstige Waterwet in vogelvlucht*. In: *Het waterrecht in perspectief*, 2007.

Oliveira, V. en Pinho, P., *Evaluating Plans, Processes and Results*. In: *Planning Theory & Practice*. Nummer 1, 2009.

Osberghaus, D. en C. Reif. *Total Costs and Budgetary Effects of Adaptation to Climate Change: An Assessment for the European Union*, 2010.

Raymond C.M. en G. Brown, *Assessing spatial associations between perceptions of landscape value and climate change risk for use in climate change planning*, 2011.

Rijkswaterstaat- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Werken met de Waterwet, Juridische Leidraad voor Rijkswaterstaat*, 2009.

Rijswick, H.F.M.W. *De stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water*. In: *Het waterrecht in perspectief*, 2007.

Royal Haskoning, *Koppeling Wet Gemeentelijke Watertaken en Wateropgaven(verslag van symposium)*, 2007.

Schmidt-Thome, P. en J. Klein. *Applying Climate Change Adaptation in Spatial planning Processes*, 2011.

Sharp E.B., D.M. Daley en M.S. Lynch. *Understanding Local Adoption and Implementation of Climate Change Mitigation Policy*, 2011.

SIRA Consulting, *onderzoek omvang administratieve en bestuurlijke lasten Waterwet en Waterbesluit*, 2008.

Swanborn, P.G., *Evalueren*, Amsterdam: Boom, 2007.

Talen, E., Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*. Nummer 24, 1997.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wettekst Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken inclusief Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2005-2006 nr. 30578.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wettekst Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet) inclusief Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2006-2007, 30818, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Voorontwerp Waterbesluit, 2008.

Van der Vlist, M.J., Land use planning in the Netherlands; finding a balance between rural development and protection of the environment, *Landscape and Urban Planning* nummer 41, 1998.

Van Gogh, F. en S. Handgraaf. *Waterwet*, 2010.

VROM, *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*, 2007.

Wilson, E. en J. Piper. *Spatial Planning and Climate Change*, 2010.

Zevenbergen, C. *Meebewegen met water*. In: *Vastgoed*, vol. 83, 2008.

Zevenbergen, C. *Vijf jaar leven met water: het nieuwe waterdenken*. In: *Civiele techniek*, vol. 65, 2010.