

EFFECTIVITEIT VAN DE

WATERTOETS



Ben Koppelaar

Rijksuniversiteit Groningen

Effectiviteit van de watertoets

Een verkenning

Ben Koppelaar

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Master Vastgoedkunde

Masterthesis

Begeleider: prof. dr. E.F. Nozeman

Tweede beoordelaar:

Groningen, juli 2009

WOORD VOORAF

Buitenlandse toeristen mogen zich verwonderen over onze polders, ons leven 'op de bodem van de zee'. Amerikaanse bedrijven schijnen vanwege de klimaatveranderingen af te zien van een vestiging in het westelijk deel van Nederland. De Nederlanders daarentegen zien de toekomst vol vertrouwen tegemoet. Onze dijken zijn zo hoog, onze waterkeringen zo vol van technisch vernuft; ons kan niets overkomen! En natuurlijk heeft de Watersnoodramp van 1953 een enorme aanzet gegeven tot verbetering van onze dijken en tot meeslepende doorlaatbare dammen. En natuurlijk hebben wij meer reden om ons veilig te wanen dan de Zeeuwen in 1953. Maar het opvallende is dat ook die Zeeuwen zich toen zeker waanden achter dijken die die naam nu niet meer zouden verdienen. Johan van Veen mocht indertijd waarschuwen tegen het gevaar van een enorme overstroming. Hij werd nauwelijks gehoord. Kun je alleen maar beneden de zeespiegel wonen als je je immer veilig waant?

Prof. Dr. Wim Derksen

Directeur Ruimtelijk Planbureau

(Bron: RPB 2007)

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Inleiding	
1.1 Onderzoeksmodel	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Onderzoeksstrategie	12
1.4 Leeswijzer	1
2. De Watertoets	
2.1 Geschiedenis van de watertoets	13
2.2 Wanneer een watertoets?	14
2.3 Verschillende waterbelangen	14
2.4 Actoren	15
2.5 Het proces	17
2.6 Evaluatie watertoets 2003	20
2.7 Evaluatie watertoets 2006	20
3. Theorie	
3.1 Planning, plan en beleid	22
3.1.1 Planning theorie	22
3.1.2 Beleid en plannen	24
3.2 Beleidsevaluatie	24
3.3 Doorwerking	26
4. Methodologie	
4.1 Wetenschapsfilosofie	29
4.2 Begripsbepaling	30
4.3 Methode van onderzoek	31
4.4 Selecte steekproef	32
4.5 Verwachtingen	34
4.6 Beoordeling van ruimtelijke plannen	34

5. Uitkomsten van het onderzoek	
5.1 Resultaten	38
5.1.1 Algemeen	38
5.2 Toetsing van de hypothesen	40
5.2.1 De watertoets wordt altijd uitgevoerd?	40
5.2.2 De waterbeheerder wordt niet altijd vroeg genoeg betrokken?	41
5.2.3 In drukke stedelijke gebieden heeft water ondergeschikte rol?	42
5.2.4 Hoge prioriteit voor water betekent meer aandacht voor watertoets?	43
5.2.5 Meer aandacht voor watertoets bij hogere overheden?	45
5.2.6 Bij niet-wettelijke plannen minder aandacht voor watertoets?	46
5.3 Conclusies	46
5.4 Interviews	47
6. Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies	
6.1 Reflectie	49
6.2 Wat is de watertoets en hoe zou deze in theorie moeten werken?	49
6.3 Welke positie heeft de watertoets?	50
6.4 Hoe werkt de watertoets in de praktijk?	51
6.4.1 Wordt de watertoets altijd uitgevoerd?	51
6.4.2 Zijn er verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden?	51
6.4.3 Wordt de doelstelling ook dankzij de watertoets gehaald?	51
6.5 Zijn de knelpunten uit eerdere evaluaties opgelost?	52
6.6 Hoe zou de effectiviteit van de watertoets verhoogd kunnen worden?	52
6.7 In welke mate is de watertoets effectief?	53
Literatuur	54
Bijlagen	57

Samenvatting

Nederland is een waterrijk land. Met het oog op de klimaatverandering kan dit in de toekomst problemen geven. Een stijgende zeespiegel en grote hoeveelheden neerslag kunnen voor wateroverlast zorgen. Het is daarom belangrijk dat bij ruimtelijke beslissingen de waterbelangen worden meegenomen. Woonwijken en vastgoedprojecten kunnen immers in de planvorming zo worden ingericht dat mogelijke wateroverlast in de toekomst zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarom bestaat sinds 2001 de watertoets. Dit beleidsinstrument is in 2003 wettelijk verplicht geworden en heeft als doel te *“waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.”* (Ministerie van V&W 2006). In dit onderzoek wordt gekeken of dit instrument deze doelstelling bereikt. De centrale vraag is: *In welke mate is het instrument ‘watertoets’ effectief?* Deze ex-post evaluatie volgt op eerdere evaluaties van de watertoets in 2003 en 2006.

Gekozen is voor een evaluatie op basis van ruimtelijke plannen van 2007, 2008 of 2009. In de provincie Gelderland en Overijssel zijn in elke provincie tien verschillende ruimtelijke plannen geanalyseerd. In een selecte steekproef uit recente digitaal beschikbare ruimtelijke plannen zijn in totaal 12 bestemmingsplannen, 4 provinciale plannen en 4 niet-wettelijke plannen onderzocht. Bij de bestemmingsplannen zijn 6 plannen in stedelijke en 6 plannen in landelijke gebieden geselecteerd. De plannen zijn op verschillende aspecten beoordeeld. Naast de documentanalyse zijn een viertal interviews gehouden onder de waterbeheerders.

Bij de beoordeling van de ruimtelijke plannen is gekeken naar verschillende aspecten. Voor de evaluatie waren een aantal hypothesen opgesteld. Er is gekeken naar het volgende:

- Wordt de watertoets altijd uitgevoerd?
- Wordt de waterbeheerder vroeg genoeg in het planproces betrokken?
- Is er meer aandacht voor de watertoets in landelijke gebieden in vergelijking met stedelijke gebieden?
- Is er in gebieden met veel water ook meer aandacht voor de watertoets?
- Is er meer aandacht voor de watertoets bij hogere overheden dan bij lagere overheden?
- Wordt in niet-wettelijke plannen minder aandacht besteed aan de watertoets?

Uit de analyse van de ruimtelijke plannen blijkt dat de watertoets eigenlijk altijd wordt uitgevoerd. In de ruimtelijke plannen is alleen niet altijd terug te vinden hoe dit proces is verlopen. De initiatiefnemer (opsteller van het ruimtelijk plan) krijgt advies van de waterbeheerder (meestal het waterschap). Niet altijd wordt uit het plan duidelijk welk advies is verkregen en wat hiermee is gedaan. De waterbeheerders vinden zelf dat zij over het algemeen vroeg genoeg in het planproces worden betrokken. Dit leidt er echter niet toe dat de waterbelangen vanaf de beginfase altijd evenwichtig worden meegenomen. Uit de analyse van plannen blijkt dat bijvoorbeeld bij de locatiekeuze zelden de waterbelangen een belangrijke rol spelen. Ook in stedelijke gebieden hebben andere (economische) belangen nog vaak de overhand. In landelijke gebieden is er meer ruimte en is er over het algemeen meer aandacht voor de waterbelangen. Ook is er meer aandacht voor water in gebieden waar veel water in de omgeving is. Opvallend is dat in de geanalyseerde plannen van de provincies over het algemeen minder aandacht voor water en de watertoets is dan in gemeentelijke plannen. De verwachting was vooraf dat in plannen van hogere overheden juist meer aandacht voor water zou zijn. De verwachting dat er minder aandacht voor water zou zijn in niet-wettelijke plannen is wel juist. Dit is jammer, omdat in de niet-wettelijke plannen (zoals masterplannen en ontwikkelingsvisies) vaak gekozen wordt voor nieuwbouwlocaties.

Uit de analyse van de plannen komt een redelijk positief beeld naar voren. Gemiddeld scoren alle plannen samen een 6,9. Sommige plannen zijn heel goed, andere slecht. Tussen de provincie Utrecht en Gelderland was nauwelijks verschil. Opvallend was dat uit de interviews met de betrokken waterbeheerders een nog positiever beeld naar voren kwam. De verwachting was dat de waterbeheerders wat kritischer zouden zijn. Zij geven de initiatiefnemers advies en uit de analyse van de plannen blijkt dat deze adviezen niet altijd terug komen.

Conclusie

De watertoets is behoorlijk effectief. De doelstelling wordt nog niet altijd 100% gehaald in de ruimtelijke plannen, maar dit kan ook liggen aan de formulering in de plantekst. Vaak is er wel degelijk overleg geweest met de waterbeheerder, maar komen de belangrijkste afspraken niet terug in het ruimtelijk plan. De waterbeheerders in de provincie Gelderland en Utrecht zijn zelf in ieder geval over het algemeen positief. Zij zijn bijna allemaal van mening dat de doelstelling van de watertoets wordt gehaald. De wettelijke verplichting zorgt hier voor een belangrijk deel voor. De aandacht voor water is echter niet geheel en alleen te danken aan de watertoets. Verschillende partijen geven aan dat overleg, meestal door middel van

accountmanagers, ook een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de doelstelling van de watertoets. Niettemin blijkt dat de watertoets, dat ondanks een aantal verbeterpunten, een nuttig instrument is!

1. Inleiding

Mede door de klimaatverandering moet steeds meer rekening gehouden worden met mogelijke wateroverlast. Nederland is omringd door water en loopt op vele fronten risico's. De combinatie van een stijgende zeespiegel en een dalende bodem zorgt op termijn voor gevaren. Maar grote hoeveelheden rivierwater en extreme neerslag kunnen ook op kortere termijn al voor problemen zorgen. De problemen worden voor een deel versterkt door de hoeveelheid bebouwd oppervlak. Water kan niet overal meer in de bodems wegzakken. Waterafvoeren kunnen hierdoor overbelast raken. De bebouwde omgeving zorgt er tevens voor dat de schade in geval van wateroverlast aanzienlijk kan zijn. Het is dus belangrijk om bij nieuwbouwprojecten voldoende rekening te houden met de waterhuishouding in de toekomst, ook al wanen we ons veilig achter de dijken. Bij nieuwbouw kunnen vrij gemakkelijk maatregelen worden genomen, terwijl het vaak lastiger is om een wijk aan te passen die al gebouwd is. Daarom bestaat sinds 2001 de watertoets. Dit beleidsinstrument is in 2003 wettelijk verplicht geworden en heeft als doel te "*waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.*" (Ministerie van V&W 2006). In onderstaand kader wordt kort toegelicht hoe dit werkt.

De **initiatiefnemende overheid**, dat wil zeggen de overheid die het initiatief neemt tot een ruimtelijke ingreep, heeft de plicht om direct bij de start de **waterbeheerder** hiervan op de hoogte te stellen. Vanaf dat moment heeft ook de waterbeheerder een informatieplicht: hij moet de initiatiefnemer op de hoogte stellen van de relevante kenmerken van het watersysteem, het beheer ervan en de beleidsdoelstellingen. Initiatiefnemer en waterbeheerder bepalen vervolgens samen op welke waterhuishoudkundige aspecten het initiatief beoordeeld moet worden.

Op basis van de aldus verkregen kennis en dit overleg, en met behulp van ontwerprichtlijnen verstrekt door de **planbeoordelaar**, komt de initiatiefnemer tot een ontwerp. De waterbeheerder geeft een advies over de aanvaardbaarheid van het ontwerp vanuit wateroogpunt; zonodig voegt de waterbeheerder hierbij suggesties voor compenserende/mitigerende maatregelen. De initiatiefnemer betreft dit advies bij de verdere voorbereiding van het plan.

Tenslotte is de planbeoordelaar verantwoordelijk voor het al dan niet (geheel of gedeeltelijk) verlenen van goedkeuring aan het plan of besluit.

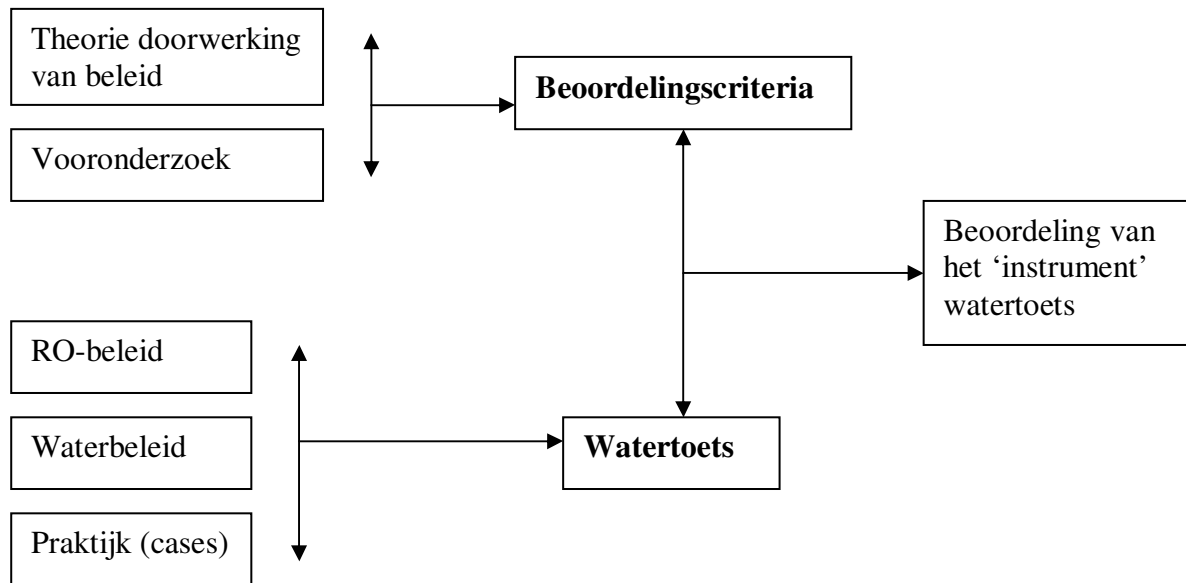
Het bovengenoemde proces is wettelijk verplicht. Het advies van de waterbeheerder is echter vrijblijvend. De initiatiefnemer hoeft hier niets mee te doen. Het is de planbeoordelaar die uiteindelijk aan het gehele plan zijn/haar goedkeuring moet verlenen. Dit geeft de initiatiefnemer behoorlijk veel vrijheid. Uit de praktijk blijkt namelijk dat planbeoordelaars niet altijd even strikt op het proces van de watertoets letten. Soms hebben initiatiefnemers grote belangen om het plan door te laten gaan, omdat zij bijvoorbeeld al grond hebben aangekocht. De waterbelangen worden dan niet altijd even zwaar meegewogen.

Het is daarom belangrijk te onderzoeken of de watertoets ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Waterhuishoudkundige maatregelen zijn bij de aanleg van nieuwbouwprojecten vaak goedkoper en makkelijker in het plan te verwerken. De doelstelling van dit onderzoek is te beoordelen of de watertoets ook daadwerkelijk haar doelstelling bereikt. Het onderzoek kan daarmee worden gezien als ‘evaluatieonderzoek’ en is praktijkgericht (Verschuren en Doorewaard 2005).

Aanleiding voor dit onderzoek zijn de resultaten van voorgaande evaluaties in 2003 en 2006. Uit deze evaluaties bleek dat de watertoets op een aantal punten nog onvoldoende effect had. De gevolgen van klimaatverandering lijken daarnaast steeds groter te worden en daarom is er alle noodzaak dat waterbelangen voldoende worden meegenomen in de besluitvorming van nieuwbouwprojecten. De doelstelling van dit onderzoek is dan ook ‘te analyseren of het aspect water voldoende wordt meegewogen in ruimtelijke beslissingen en of dit te danken is aan de watertoets’. Eigenlijk wordt dus getoetst of de doelstelling van de watertoets wordt gehaald en zo ja of dit komt door deze toets.

1.1 Onderzoeksmodel

Om het instrument watertoets te beoordelen zijn beoordelingscriteria nodig. Deze worden afgeleid uit literatuuronderzoek en documentanalyse. De theorie over ‘doorwerking van beleid’ speelt hierbij een belangrijke rol. De watertoets wordt aan de hand van deze criteria beoordeeld. Om een goed overzicht te kunnen krijgen van de watertoets wordt gekeken naar het ruimtelijk ordening en waterbeleid. In combinatie met literatuurstudie en praktijkonderzoek moet een compleet overzicht van de watertoets ontstaan. Schematisch ziet het onderzoek er dan als volgt uit:



Om het praktijk gedeelte van dit onderzoek uit te voeren is, gezien de beschikbare tijd, heel Nederland te groot. Het is hierdoor noodzakelijk onderzoeksobjecten te selecteren. Er is voor gekozen om plannen in de provincie Utrecht en Gelderland te analyseren. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de methodologie van dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is: *In welke mate is het instrument 'watertoets' effectief?*

De deelvragen die hierbij horen zijn:

- Wat is de watertoets en hoe zou deze in theorie moeten werken?
- Welke positie heeft de watertoets in het (veranderende) beleid van Ruimtelijke Ordening en Waterbeheer?
- Op basis van welke criteria kan de watertoets worden beoordeeld?
- Hoe werkt de watertoets in de praktijk?
 - Wordt de watertoets altijd uitgevoerd en het advies ook opgevolgd?
 - Zijn er verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden? En waarom?
 - Wordt de doelstelling van de watertoets ook dankzij de watertoets gehaald?
- Zijn de knelpunten die naar voren kwamen uit de evaluaties van de watertoets in 2003 en 2006 opgelost?
- Hoe zou de effectiviteit van de watertoets verhoogd kunnen worden?

1.3 Onderzoeksstrategie

Centraal in dit onderzoek staan literatuurstudie en documentanalyse. Verschillende ruimtelijke plannen worden geanalyseerd en beoordeeld. Dit onderzoek kan volgens de indeling van Verschuren en Doorewaard (2005) worden gezien als ‘bureauonderzoek’. De uitkomsten hiervan worden aangevuld met informatie uit een aantal interviews. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de watertoets uitgebreid geanalyseerd. Doel hiervan is om aan te geven hoe de watertoets zou moeten werken en op welk beleid dit instrument gebaseerd is. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een theoretisch deel over beleid, plannen en beleidsevaluatie. Inzichten uit dit hoofdstuk zorgen voor een basis voor de evaluatie van de watertoets. De opbouw, uitvoering en verantwoording van dit onderzoek wordt toegelicht in hoofdstuk 4 Methodologie. Daarnaast wordt in dit deel ook de vraagstelling geoperationaliseerd. Hoofdstuk 5 bevat de bevindingen van dit onderzoek. In de conclusie (hoofdstuk 6) zal antwoord worden gegeven op de gestelde hoofd- en deelvragen.

2. De Watertoets

2.1 Geschiedenis van de watertoets

Sinds november 2003 is de watertoets wettelijk verplicht. Eerder al spraken betrokken partijen met elkaar af om vanaf 2001 de watertoets uit te voeren. Het doel van de watertoets is *“te waarborgen dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing wordt genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen van zowel Rijk, provincies als gemeenten”* (Helpdeskwater 2008a). Tot die tijd werd water niet altijd even sterk meegenomen bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Water kreeg volgens het Rijk te weinig aandacht, wat ten koste ging van de veiligheid en duurzaamheid.

De klimaatverandering zorgt nu én in de toekomst voor hogere rivierafvoeren en extremere perioden van neerslag en droogte. Dit betekent dat de kans op wateroverlast toeneemt. Daarnaast worden de gevolgen van eventuele wateroverlast ook steeds groter, doordat in risicovolle gebieden gebouwd wordt (bijvoorbeeld in diepe polders). De manier waarop gebieden zijn verstedelijkt heeft ook grote invloed op de kans op wateroverlast. ‘Ruimtelijke plannen en besluiten kunnen leiden tot wateroverlast, een achteruitgaande waterkwaliteit, verdroging van natuurgebieden, etc.’ (Helpdeskwater 2008a).

De beleidsverandering is ingezet in het kabinetsstandpunt ‘Anders omgaan met Water’ en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Ook publiceerde in februari 2001 de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) een rapport over de waterhuishouding. Hierin adviseerde de commissie het watervraagstuk niet af te wentelen. Door het water eerst vast te houden, dan te bergen en vervolgens pas af te voeren ontstaat een betere waterhuishouding. De ruimtelijke ordening moest hier volgens het advies op worden afgestemd waarbij water als sturend principe gaat gelden.

Op 2 juli 2003 werd door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) ondertekend. Hierin werden de adviezen van WB21 concreet gemaakt en werd de watertoets bestuurlijk omarmd. Vanaf 1 november 2003 werd de toets ook een wettelijke verplichting, doordat het middels een wijziging werd opgenomen in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 (BRO).

2.2 Wanneer een watertoets?

De watertoets is een verplichting voor alle ruimtelijke plannen. De Werkgroep Watertoets (2005) noemt de volgende:

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

Wanneer het waterhuishoudkundig relevant is, zal een wateradvies worden verstrekt. Bij kleinere ruimtelijke plannen is dit soms niet het geval, en wordt alleen in het ruimtelijk plan een waterparagraaf opgenomen. Het is de waterbeheerder die aangeeft of een wateradvies noodzakelijk is.

2.3 Verschillende waterbelangen

In de watertoets let de waterbeheerder op verschillende aspecten. De belangrijkste zijn meestal veiligheid en wateroverlast. Hieronder een overzicht van criteria die in de watertoets kunnen voorkomen (Helpdeskwater 2008a):

- Veiligheid: ruimte voor afvoer, tegengaan overstromingen, beschermen van waterkeringen, rekening houden met risico's van functies in gebieden, afstand tot de scheepvaartroutes, rekening houden met deze risico's bijbouwen
- Overlast: ruimte voor vasthouden van water bovenstrooms, beperken van bouwen in lage en natte gebieden, vrij houden van waterlopen, rekening houden met kwelwater, ruimte vrijhouden voor bergen van teveel water.
- Watervoorziening: bergen van water voor droge tijden, beschermen drinkwatergebieden
- Volksgezondheid: rekening houden met risico's van voedselrijk en warm water
- Bodemdaling: rekening houden met risico's van daling van de bodem bij laag water

- Waterkwaliteit: tegengaan van vervuiling van oppervlaktewater en grondwater, rekening houden met verzilting en met de kansen voor de ecologie
- Verdroging: tegengaan van verdroging, ruimte voor infiltratie, hydrologisch neutraal ontwikkelen etc.
- Natte natuurgebieden: tegengaan van verdroging, beperking verharding, ecologische oevers
- Riolering: ruimte vrijhouden voor infiltratie van regenwater, ruimte voor zuivering, passend rioolstelsel
- Risico's en kosten: risico's en een schatting van de kosten voor het tegengaan van verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater. Rekening houden met het beheer van de watervoorzieningen na de aanleg.

Zoals uit bovenstaande blijkt gaat het niet alleen om locatie/inrichtingseisen. Ook de plek van een bouwlocatie komt in de watertoets naar voren. Het is daarom ook belangrijk dat de waterbeheerder zo vroeg mogelijk in de planvorming wordt betrokken.

2.4 Actoren

De watertoets is een samenspel van verschillende overheden. Hierbinnen zijn drie verschillende rollen te omschrijven (WPM 2005):

De initiatiefnemer

De initiatiefnemer is de overheid die een ruimtelijk plan wil uitvoeren. Het kan hierbij een plan van deze overheid (gemeente, provincie of rijk) zijn, maar het kan ook om een plan van een private partij (ontwikkelaar) gaan. De overheid moet in het laatste geval het plan goedkeuren, maar het daadwerkelijke initiatief komt van de private partij. Private partijen worden in dat geval ook wel 'informele initiatiefnemers' genoemd. Het probleem hierbij is dat de ideeënontwikkeling vaak plaatsvindt in dit informele traject, voordat het formele traject wordt gestart. Late betrokkenheid van de waterbeheerder vormt dan een groot risico. Toepassing van de watertoets is in veel gevallen verplicht en de waterbeheerder kan bezwaar aantekenen wanneer zij van mening is dat de watertoets niet correct wordt toegepast (NLMW 2003). Het is de taak van zowel de private partij als de toetsende overheid dit te voorkomen. In de meeste gevallen is de gemeente de formele initiatiefnemer.

De wateradviseur

De wateradviseur heeft een beheerverantwoordelijkheid voor water en is hiermee ook de waterbeheerder. Er zijn in Nederland verschillende partijen die initiatiefnemers adviseren over het wateraspect. De waterschappen beheren de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor oppervlaktewaterkwantiteit, beheer van waterkeringen, oppervlaktewaterkwaliteit en de zuivering van afval- en rioolwater (NLMW 2003). Provincies zijn verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer. In sommige gevallen dragen zij dit beheer over aan waterschappen. Rijkswaterstaat is belast met het beheer van alle rijkswateren. Dit zijn de grote rivieren en kanalen, de Noordzee, de Delta, de Waddenzee en het IJsselmeergebied (NLMW 2003). Het beheer van primaire waterkeringen valt ook onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat.

In sommige gevallen zijn meerdere adviseurs bij hetzelfde ruimtelijk plan betrokken. Vaak wordt de kennis dan gebundeld en krijgt de belangrijkste partij een coördinerende rol. In Limburg werken ze bijvoorbeeld met een ‘watertoetsloket’, waar initiatiefnemers bij één vast aanspreekpunt advies kunnen inwinnen.

De waterschappen zijn in de meeste gevallen de wateradviseur. In Nederland zijn er 27 waterschappen. Het waterschap is een van de oudste bestuursorganen. Anders dan gemeenten en provincies is het waterschap een functioneel bestuur. Het heeft een specifieke taak, namelijk de waterstaatszorg. De grenzen van de waterschappen zijn soms anders dan de gemeente- en provinciegrenzen. De grenzen van de waterschappen zijn gebaseerd op stroomgebieden en waterwegen. De waterschappen zijn verenigd in de Unie van Waterschappen (UVW 2009).

De planbeoordelaar

De planbeoordelaar is het bevoegd orgaan dat controleert of het plan “de toets van goede ruimtelijke ordening” kan doorstaan. Het gaat dan om de volgende overheden (WPM 2005):

- De gemeente (bij artikel 19 lid 2: niet de verklaring ‘geen bezwaar’ provincie nodig);
- het provinciaal bestuur, eventueel ondersteund door de Provinciale Planologische Commissie (PPC)
- het rijksbestuur, ondersteund door de Rijksplanologische Commissie (RPC).

De verschillende overheden kunnen ook verschillende rollen hebben. Provincies en het Rijk kunnen zowel initiatiefnemer, waterbeheerder als beoordelaar zijn. De regionale directie van

Rijkswaterstaat kan ook initiatiefnemer of waterbeheerder zijn. Daarnaast is Rijkswaterstaat vertegenwoordigd in de Provinciale Planologische Commissie (PPC). Het is volgens de Werkgroep Watertoets (2005) dan ook belangrijk om deze rollen organisatorisch gescheiden te houden.

Tabel 5.1: Mogelijke rollen van betrokken overheden in de diverse ruimtelijke plannen en besluiten

(I = initiatiefnemer, W = waterbeheerder, B = beoordelaar)

	gemeente	waterschap, provincie Rijkswaterstaat en/of gemeente	provincie	rijk
Bestemmingsplannen	I	W	B	
Art. 19 WRO vrijstellingen	I	W	(B)	
(Inter) gemeentelijke structuurplannen	I	W		
Regionale structuurplannen	I	W	B	
Streekplannen en streekplanuitwerkingen		W	I	
Tracéwet- en Spoedwetprocedures		W	I	I
Reconstructieplannen		W	I	B
Landinrichtingsplannen		W	I	
Ontgrondingsprocedures		W	I	I

Overzicht verschillende rollen van betrokken overheden. Bron: NLMW 2003.

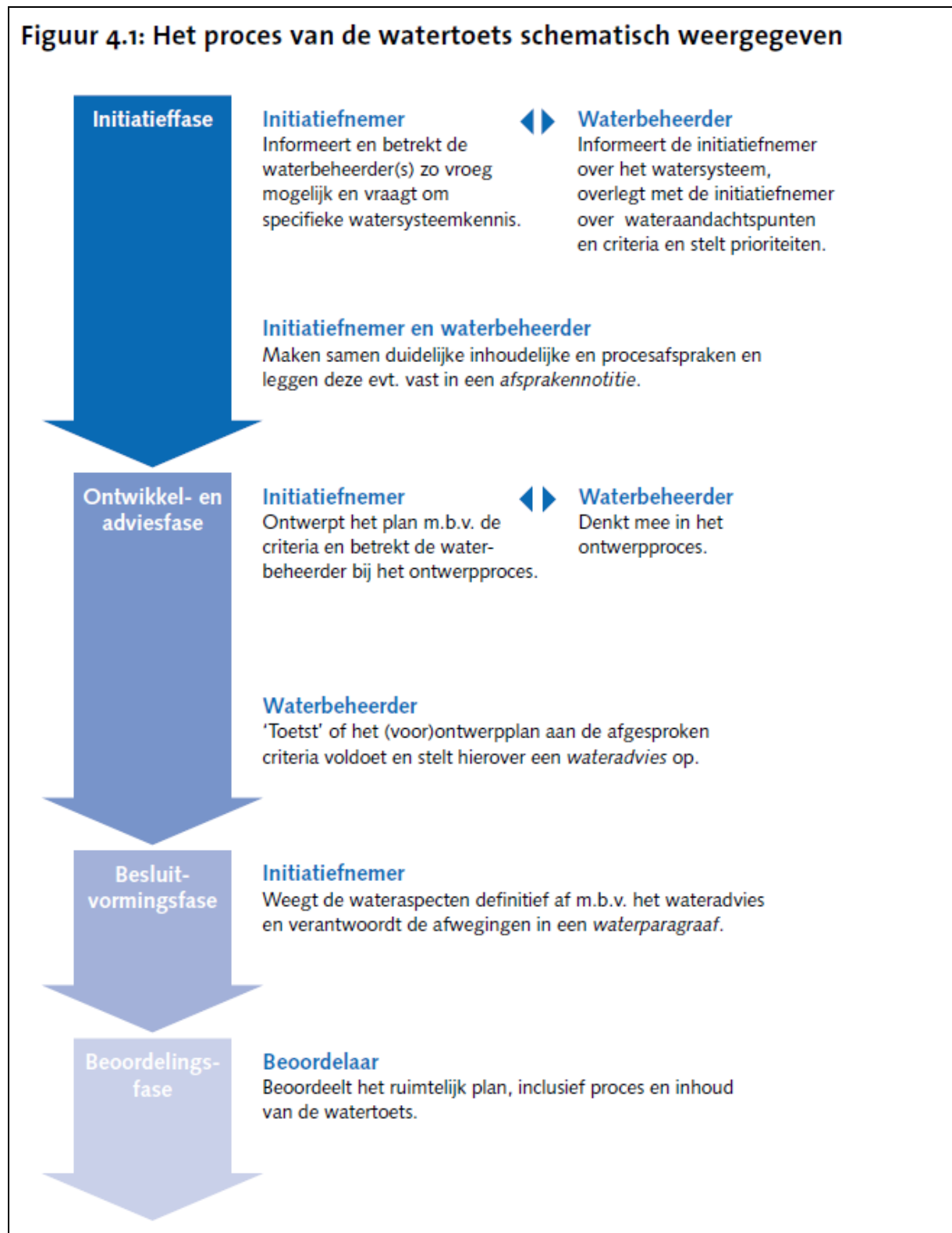
2.5 Het proces

De Watertoets doorloopt verschillende fasen van het ontwikkelingsproces. De Projectgroep Watertoets (2007) onderscheidt een viertal fasen: (1) initiatieffase, (2) ontwikkel- en adviesfase, (3) besluitvormingsfase en de (4) beoordelingsfase. Deze fasen en belangrijkste onderdelen zijn weergegeven in het schema op pagina 15 (NLMW, 2003).

In de initiatieffase informeren de initiatiefnemer en de waterbeheerder elkaar over de plannen. De waterbeheerder geeft aan waar de aandachtspunten op het gebied van water liggen en stelt indien mogelijk al criteria op. Dit moet leiden tot afspraken over de inhoud en het verloop van de watertoets. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een ‘afsprakennotitie’.

In de ontwikkel- en adviesfase wordt het ruimtelijk plan van de initiatiefnemer uitgewerkt in een ontwerp. Wanneer in de initiatieffase nog geen criteria waren opgesteld, gebeurt dat in deze fase. Nader overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder moet leiden

tot een plan waarin de waterbelangen voldoende worden meegewogen. De waterbeheerder stelt aan de hand van het ontwerp vervolgens een wateradvies op, waarbij zij het plan toetst aan de hand van gestelde criteria.



In de besluitvormingsfase stelt de initiatiefnemer het definitieve plan vast. Hierbij moet worden verantwoord welke keuzes er gemaakt zijn. Dit gebeurt in de waterparagraaf van het

ruimtelijk plan. De initiatiefnemer is niet verplicht het advies van de waterbeheerder op te volgen. Wel moet de initiatiefnemer de waterbeheerder op de hoogte stellen wanneer het plan later nog wordt aangepast (bijvoorbeeld door inspraak). Aan het eind van de fase legt de initiatiefnemer het plan ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

De beoordelingsfase is de laatste fase van de watertoets. De beoordelaar (vaak hogere overheid) beoordeelt het ruimtelijk plan indien goedkeuring, of een verklaring van geen bezwaar nodig is. Het ruimtelijk plan wordt hierbij beoordeeld, inclusief de inhoud en het proces van de watertoets. De beoordelaar kan het plan geheel, gedeeltelijk of niet goedkeuren. Na goedkeuring start het uitvoeringstraject. Er kunnen vergunningen worden aangevraagd en het plangebied kan bouwrijp gemaakt worden.

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in juli 2008 is het proces van de watertoets deels veranderd. Centraal uitgangspunt van de Wro is 'decentraal wat kan en centraal wat moet'. Op basis van deze wet zijn gemeenten, provincies en Rijk verplicht hun beleid toe te lichten in structuurvisies. Dit is een strategisch en algemeen document waarin de toekomstige ontwikkelingen worden weergegeven. De uiteindelijke uitwerking komt te staan in bestemmingsplannen die gewoon blijven bestaan. Gedeputeerde Staten hebben verder binnen de Wro geen goedkeuringsbevoegdheid meer voor bestemmingsplannen. Wensen en eisen van de provincie moeten daarom al vroeg kenbaar worden gemaakt bij de gemeente. Door middel van een pro-actieve aanwijzing of incidentele afkeuring hebben provincie en het Rijk overigens nog wel de mogelijkheid om vaststelling van een bestemmingsplan tegen te houden. Dit is echter een uiterste maatregel en wordt naar verwachting alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast (Helpdeskwater 2008b).

Voor de watertoets betekent dit dat de beoordelingsfase voor plannen binnen de Wro komt te vervallen. De provincie toetst niet meer de inhoud van de bestemmingsplannen (en daarmee de uitvoering van de watertoets). Nu zal nog meer nadruk moeten worden gelegd op het voortraject om ervoor te zorgen dat de waterbelangen vanaf het begin goed behartigd worden. In de praktijk zal er echter weinig veranderen. Voor de komst van de Wro werd zelden een plan afgewezen omdat het watertoetsproces onvoldoende was verlopen (Helpdeskwater 2008b). In de analyse van plannen in het kader van dit onderzoek (hoofdstuk 5) speelt de Wro maar een kleine rol. De meeste plannen zijn vastgesteld of opgesteld voordat de nieuwe wet in werking trad. Wanneer dit niet het geval is, wordt dit vermeld.

2.6 Evaluatie watertoets 2003

In februari 2001 hebben het Rijk, provincies, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen afgesproken om de watertoets te gaan gebruiken. Deze toets is pas in 2003 verplicht gesteld. De evaluatie van 2003 richtte zich dan ook vooral op de vraag in hoeverre de watertoets ook in de praktijk werd toegepast. Belangrijke onderdelen van de evaluatie waren (RIZA 2003):

- De bekendheid met de watertoets
- De praktijk van het gebruik van de watertoets
- Eventuele problemen
- Onduidelijkheden bij toepassing van de watertoets

In deze evaluatie zijn de verschillende betrokken partijen (gemeenten, provincies, waterschappen etc.) telefonisch benaderd. Hieruit bleek dat de watertoets over het algemeen al goed bekend was bij betrokken partijen. Opvallend is dat de verschillende partijen niet precies weten wat hun eigen rol en de rollen van andere partijen zijn, binnen het watertoets proces. Alleen het waterschap is goed op de hoogte. Vooral bij gemeenten is er nog veel onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van het waterschap en provincies. Opvallend is verder dat ongeveer de helft van de waterbeheerders meent, dat zij niet altijd worden betrokken bij het opstellen van ruimtelijke plannen. Acht op de tien plannenmakers zeggen in het onderzoek echter de waterbeheerder wel goed te informeren. De communicatie tussen waterbeheerder en plannenmaker is niet optimaal. Zo zouden plannenmakers onvoldoende aangeven op welke punten zij advies willen en is het advies van de waterbeheerder niet altijd bruikbaar voor de initiatiefnemers (RIZA 2003).

2.7 Evaluatie 2006

De evaluatie van de watertoets in 2006 is tot stand gekomen via samenwerking tussen vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Voor het onderzoek zijn 183 ruimtelijke plannen uit 2005 geëvalueerd. Uit de evaluatie komen een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren (WEW, 2006):

- De waterbeheerder wordt vroegtijdig in het proces betrokken, maar het kan nog beter. Initiatiefnemers vinden bijvoorbeeld veel vaker dat de waterbeheerder vroeg genoeg bij de planvorming is betrokken dan de waterbeheerders dat zelf vinden. Er ligt bovendien meer nadruk op het vroegtijdige informele proces, dan op het bestuurlijke besluitvormingsproces wat later volgt.

- Op inrichtingsniveau is de watertoets behoorlijk effectief. Het merendeel van de betrokken partijen vindt dat de watertoets heeft bijgedragen aan het uiteindelijke ontwerp van het ruimtelijk plan. Op het niveau van locatiekeuze is de invloed van de watertoets nog beperkt. Bij de keuze voor een bouwlocatie spelen nog te vaak andere grote belangen mee. Hierdoor wordt volgens de ondervraagden in zeker de helft van de gevallen onvoldoende rekening gehouden met water. Vaak wordt gedacht dat de eventuele waterproblemen wel op inrichtingsniveau opgelost kunnen worden. Voorbeeld van dit probleem is bijvoorbeeld de bouw van de woonwijk Westergouwe bij Gouda. Waterhuishoudkundig gezien is dit een slechte locatie. Het is een van de diepste polders van Nederland en er zijn moeilijkheden met kwelwater. Bij een eventuele overstroming zouden de gevolgen groot zijn. Maar mede omdat de gemeente Gouda al grondposities in het gebied had, is de aanleg van de wijk toch doorgegaan. Vanuit waterhuishoudkundig oogpunt waren andere locaties echter beter geweest.
- Wateraspecten worden in huidige plannen nog nauwelijks juridisch gewaarborgd. De wateraspecten komen voor in de waterparagraaf van het ruimtelijk plan, maar worden vaak niet uitgewerkt in de bestemmingsplanvoorschriften. De voorschriften zijn juridisch bindend, terwijl de waterparagraaf dat niet is. Verder is er weinig aandacht voor compensatie en financiering van watermaatregelen.
- De wateradviezen van de waterbeheerders zijn vaak onvoldoende. Bij ongeveer de helft van de geanalyseerde plannen is er geen advies gegeven. In de gevallen waarbij wel een advies is gegeven is de helft hiervan onvoldoende. De toelichting van de waterbeheerder is vaak onvolledig en bevat geen concrete criteria waaraan plannenmakers dienen te voldoen. Toch wordt dit door betrokken partijen niet altijd als een probleem ervaren.
- Het laatste punt gaat over het gebruik van het advies van de waterbeheerder. In vrijwel alle ruimtelijke plannen stond een waterparagraaf, maar hier was niet altijd door de initiatiefnemer in aangegeven wat ze in het plan hadden gedaan met de ontvangen wateradviezen. Bij analyse van ruim de helft van de plannen is onduidelijk wat de inbreng van de waterbeheerder is geweest.

3. Theorie

Om de effectiviteit van de watertoets te kunnen beoordelen worden verschillende theorieën over ‘doorwerking van beleid’ behandeld. Verschillende wetenschappers hebben ideeën ontwikkeld om doorwerking te meten en beoordelen. Het begrip effectiviteit speelt hierbij een belangrijke rol. In dit hoofdstuk worden verschillende relevante theorieën behandeld en toegepast op de watertoets.

3.1 Planning, plan en beleid

Planning, plannen en beleid hebben veel met elkaar te maken en worden nogal eens door elkaar gehaald. Belangrijk is daarom om aan te duiden wat er onder deze begrippen wordt verstaan.

3.1.1 Planning theorie

Net als ieder individu maakt ook de overheid plannen. Vooral wanneer veel afzonderlijke beslissingen elkaar beïnvloeden is het belangrijk deze op elkaar af te stemmen. Zeker in de ruimtelijke ordening hebben besluiten voor een bepaalde plaats gevolgen voor de omgeving. Planning is daarom noodzakelijk om activiteiten op elkaar af te stemmen. Planning in de ruimtelijke ordening heeft volgens Alexander (1992) verschillende kenmerken:

- Het is een collectieve activiteit, gericht op acties van groepen, organisaties, regeringsinstanties. In dit geval een activiteit van een overheidsinstantie namens al haar burgers.
- Gericht op de toekomstige problemen en acties, met alle gevolgen van dien (onzekerheden en moeilijkheden van vooruitzien, vooruit berekenen en gebrekkige controle over toekomstige gebeurtenissen).
- Geen routinematige activiteit, maar gericht op het oplossen van ‘novel problems in complex contexts’ (nieuwe ongewone, weinig gestructureerde en complexe problemen).
- Een weloverwogen activiteit voor het ontwikkelen van een optimale handelingsstrategie om de gewenste doelen te bereiken (geen ‘trial and error’).
- Geen utopische activiteit gericht op wensbeelden, maar wel gericht op haalbare en uitvoerbare strategieën.
- Niet alleen gericht op het maken van plannen maar vooral op uitvoering, het ‘commitment’ van uitvoerende partijen en de middelen van uitvoering.

Overigens hoeft volgens Alexander (1992) planning niet automatisch tot ruimtelijke plannen te leiden. Soms komt er niets uit voort, of worden andere soorten beleidsdocumenten gemaakt.

Planning is gebaseerd op veronderstellingen over hoe ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd worden of moeten worden. Faludi (1973) onderscheidt twee soorten planningstheorieën, namelijk ‘theories in planning’ en ‘theories of planning’. ‘Theories in planning’ gaan over fenomenen die centraal staan binnen de planning, zoals grondgebruik, water en bebouwing. ‘Theories of planning’ gaan over het planningsproces en over de procedures die hierbij gevolgd moeten worden. Bij beide soorten theorieën kan ook onderscheid worden gemaakt tussen ‘normative’ en ‘positive’ planning. Normatieve theorieën gaan over hoe de werkelijkheid eruit zou moeten zien en positieve theorieën gaan over hoe de werkelijkheid er daadwerkelijk uitziet. De verschillende theorieën zijn dan ook volgens onderstaand schema in te delen.

	Normative	Positive
Theories of planning		
Theories in planning		

Overzicht verschillende soorten planningstheorieën. Bron: Buitelaar (2005).

De watertoets kan gezien worden als ‘plan’ of ‘beleidsinstrument’. Het achterliggende ‘nieuwe waterbeleid’ is in het begin van de 21^e eeuw ingezet met de komst van de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening en de adviezen van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (WB21). Dit beleid is gebaseerd op theoretische inzichten over klimaatverandering en ruimtelijke planning. Het is weliswaar geen aparte theorie, maar kan wel geplaatst worden binnen ‘normative theories in planning’. De inzichten geven namelijk aan hoe men om zou moeten gaan met ‘water’ binnen de ruimtelijke planning. Het richt zich hierbij niet alleen op de processen, maar vooral op de (gewenste) inhoud. Het bijbehorende beleid is vanaf 2001 in werking getreden. Invoering van de watertoets is een onderdeel van dit beleid.

3.1.2 *Beleid en plannen*

Beleid heeft verschillende betekenissen en wordt door verschillende actoren verschillend beoordeeld. Vaststaat dat beleid voor een groot deel ons leven bepaalt, doordat het vaak vastgelegd is in regels en wetten. Beleid geeft een richting van handelen aan, maar vaak kan dit op verschillende manieren worden uitgelegd. Ook moet het vaak vertaald worden naar concrete individuele gevallen (Abma en In 't Veld 2001, p.17). Planning kan volgens Coenen (2001, p.43) worden gezien als een bijzondere vorm van beleid. Planning onderscheidt zich volgens Coenen (1998, p.6) van 'gewoon beleid' door een "grotere gerichtheid op de samenhang tussen beslissingen en een grotere gerichtheid op toekomstige effecten van het beleid".

Het is onmogelijk om bij elke afzonderlijke dagelijkse beslissing uitgebreid stil te staan bij toekomstige gevolgen en samenhang met andere beslissingen. Daarom is het nuttig om een plan te maken. *“Een plan is een investering in analyse, ofwel een denkproces vooraf, dat het mogelijk maakt om samenhangen tussen beslissingen en toekomstige effecten van beslissingen beter te onderkennen in de dagelijkse beleidsvoering; of om tenminste de dagelijkse beleidsvoering minder ad-hoc te laten verlopen”*. Een plan is in dit geval niet een voorstel dat nog moet worden goedgekeurd. Het geeft in deze betekenis het strategisch beleid weer, waarin hoofdlijnen voor actie en kaders voor toekomstige beslissingen zijn vastgelegd (Coenen 1998, p.6).

Samengevat geeft beleid dus een algemene richting van handelen aan. Het is breed en niet direct toepasbaar voor individuele gevallen. Planning is een bijzondere vorm van beleid waarbij de nadruk ligt op toekomstige effecten. De watertoets kan gezien worden als beleidsinstrument. Het 'nieuwe waterbeleid' waarin meer rekening wordt gehouden met water vormt de basis van dit instrument. De watertoets moet ervoor zorgen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt.

3.2 Beleidsevaluatie

Om de effecten van overheidsbeleid in kaart te kunnen brengen is het belangrijk om het beleid te evalueren. Evaluatieonderzoek is wetenschappelijk onderzoek waarbij twee typen worden onderscheiden, namelijk ex-ante en ex-post evaluaties (Hoogerwerf & Herweijer, 2000). Bij ex-ante evaluaties wordt vooraf een inventarisatie uitgevoerd naar de gevolgen van beleid. Bekend voorbeeld hiervan is een Kosten-Baten analyse, of een Milieu Effect rapportage. Ex-post evaluatie onderzoek vindt plaats na invoering van het beleid. Het is een systematisch

onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt gevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten in overeenstemming zijn (Ministerie van Financiën, 2003). In dit onderzoek gaat het om een ex-post evaluatie. De watertoets is al ingevoerd en het onderzoek richt zich op de concrete effecten van het beleid.

In alle vormen van beleid worden beleidsdoelstellingen genoemd. Beleidsdoelstellingen kunnen gericht zijn op het creëren van een ‘product’ of op wenselijke of vereiste activiteiten, een procesdoelstelling. De doelstelling van de watertoets is *“te waarborgen dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing wordt genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen van zowel Rijk, provincies als gemeenten”* (Helpdeskwater 2008a). Er wordt op deze manier een procesdoel nagestreefd, namelijk dat water een grotere rol krijgt in het ruimtelijk besluitvormingsproces. In dit geval is er dus nadrukkelijk sprake van een procesdoelstelling.

Bij de evaluatie van beleidsdoelstellingen wordt vaak onderscheid gemaakt in doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Doelbereik onderzoekt of de doelstelling gehaald is. Doeltreffendheid (effectiviteit) onderzoekt of de instrumenten een bijdrage hebben geleverd aan het behalen van de doelstelling. En doelmatigheid stelt vast of de doelstelling ook met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden (Van der Vlist e.a., 2007). De doeltreffendheid is vaak niet gemakkelijk vast te stellen. Naast het ingevoerde beleid zijn er immers ook andere ontwikkelingen en variabelen die invloed kunnen hebben gehad. Er zijn volgens Van der Vlist e.a. (2007) dan ook drie mogelijkheden:

- De doelstelling wordt gehaald dankzij het beleid.
- De doelstelling wordt gehaald ondanks het beleid.
- De doelstelling wordt niet gehaald ondanks het beleid.

Bij het analyseren van de watertoets is het dan ook belangrijk om te kijken welke externe factoren ook een rol gespeeld zouden kunnen hebben. Wellicht wordt de toegenomen aandacht voor water in ruimtelijke plannen ook wel veroorzaakt door andere factoren. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zou je als onderzoeker een nul-meting willen doen. Je zou op die manier een bouwlocatie zonder watertoets kunnen vergelijken met eenzelfde locatie met watertoets. Op deze manier worden de andere factoren buitengesloten en meet je alleen het effect van de watertoets. In dit onderzoek is dit echter niet mogelijk, omdat de watertoets wettelijk verplicht is. Vanaf 2003 wordt deze overal uitgevoerd. Het vergelijken van bouwprojecten voor de invoering van de watertoets is niet reëel, omdat het verschil in tijd te groot is. Er zijn vele andere factoren die eventuele verschillen dan zouden

kunnen beïnvloeden. Daarom wordt in dit onderzoek onderzocht of de doelstelling van de watertoets wordt bereikt. Door middel van interviews met plannenmakers, waterschappen en andere betrokkenen moet vervolgens vast komen te staan of de uitkomsten het gevolg zijn van de watertoets, of dat er andere factoren meespelen.

3.3 Doorwerking

Bij het evalueren van beleid en plannen speelt het begrip ‘doorwerking’ een belangrijke rol. Doorwerking van beleid is een vorm van verticale coördinatie. Waar het bij horizontale coördinatie gaat om de afstemming tussen verschillende sectoren (als water, landbouw, natuur) gaat het bij verticale coördinatie om de afstemming binnen verschillende bestuurslagen. In Nederland wordt meestal onderscheid gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten. Waterschappen en WGR+ gebieden opereren voornamelijk tussen het provincie en gemeentelijk niveau.

‘Doorwerking impliceert dat strategisch beleid effectief moet worden geacht indien de onderzochte plannen een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van de door het plan geadresseerde actoren’ (Faludi en Mastop, 1993). De resultaten van deze besluitvormingsprocessen hoeven niet te corresponderen met de planuitspraken in het onderzochte plan. De cruciale vraag is, of de door het plan geadresseerde actoren iets hebben gedaan met het plan (Coenen 2001, p.43-44). Mastop (1991) hanteert de volgende definitie van doorwerking: *“Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake indien dergelijke uitspraken worden gehanteerd in de nageschakelde besluitvorming, dat wil zeggen dat dergelijke uitspraken een wezenlijk onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers (inclusief het planningssubject zelf), in de zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen”*. Met nageschakelde besluitvorming worden alle besluitvormingsprocessen bedoeld die *“in de tijd volgen op de formulering van het initiële beleid, waarin dit initiële beleid formeel een rol zou moeten spelen, feitelijk een rol speelt of ten doel heeft een rol te spelen”*.

Doorwerking begint met de vormgeving van een overheidssysteem. De doorwerking van beleid in Nederland is anders dan in sommige andere landen. Daar stelt de rijksoverheid plannen vast waarbinnen lagere overheden binnen de kaders hun eigen beleid bepalen. In Nederland kan de rijksoverheid een vastgesteld plan van provincie en gemeente afkeuren en opleggen dat een nieuw plan wordt gemaakt dat wel overeenkomt met het rijksbeleid. Ook een provincie kan plannen van gemeenten afkeuren. Op deze manier is er toch een soort hiërarchie van plannen en verantwoordelijkheden. De rijksoverheid stelt plannen vast en wil

dat deze doorwerken in het beleid van provincies en gemeenten. Om dit te bewerkstelligen heeft men verschillende opties:

- Communicatie en overtuiging (bijv. door nota's, bijeenkomsten etc.)
- Geld (bijv. voor verzachtende omstandigheden zoals een tunnel bij de Betuwelijn)
- Macht (afkeuren van provinciale en gemeentelijke plannen)

Op planniveau wordt bij doorwerking van een plan een viertal handelingen verwacht (Coenen 2001, p.47):

- Kennisnemen van het plan
- Bij de nageschakelde besluitvorming het plan raadplegen
- Conform het plan besluiten
- Het besluit expliciet verantwoorden met behulp van het plan.

Met de 'nageschakelde besluitvorming' worden in dit geval 'operationele besluiten en handelingen in relatie met het plan waardoor in de werkelijkheid veranderingen optreden' bedoeld. Uitgangspunt hierbij is dat plannen zelf geen effect sorteren. Zeker als het gaat om strategische plannen. Dit gebeurt pas via de 'nageschakelde besluitvorming'.

Bij de evaluatie van plannen wordt vervolgens bekeken in hoeverre bovenstaande stappen zijn gevolgd. Beslissingen kunnen conform het plan zijn genomen zonder dat hiernaar verwezen is. Dit wordt ook wel het 'conformiteitseffectpatroon' genoemd. Wanneer het plan niet is gevolgd kan dit zowel beredeneerd als niet-beredeneerd zijn geweest. De vierde optie is dat besluiten exact volgens de vier stappen zijn genomen. Wanneer het plan expliciet wordt genoemd, ongeacht of het plan wel of niet wordt overgenomen, wordt het 'doorwerkingspatroon' genoemd. Het planningssubject heeft in dat geval duidelijk kennis genomen van het plan en expliciet beredeneerd wat ermee wordt gedaan. Het 'geen-effectpatroon' vindt plaats wanneer niks met het plan wordt gedaan en in de toelichting niet naar het plan wordt gerefereerd (Coenen 2001, p.47-48).

Om de doorwerking van beleid te bepalen is een beoordelingsmethodiek nodig. De Lange (1995) noemt twee belangrijke aspecten hiervan. De eerste is een analyse van het initiële beleid en het tweede is een conformiteitsmeting. De analyse van het beleid moet volgens haar in ieder geval bestaan uit een analyse van de typen beleidsuitspraken en de aangesproken actoren. Elk beleid is bevat verschillende beleidsuitspraken. Bij uitspraken van de eerste orde gaat het om primaire doelen of effecten die het beleid voor ogen heeft. Instrumentele uitspraken zijn van de tweede orde en bestaan uit concrete beleidshandelingen. Deze

instrumentele uitspraken geven aan hoe de uitspraken van de eerste orde behaald moeten worden (De Lange, 1995). Bij de watertoets is het primaire doel dat water meer wordt meegenomen in ruimtelijke beslissingen. Dit moet bereikt worden door initiatiefnemers van ruimtelijke plannen te verplichten in overleg te treden met waterbeheerders.

De conformiteitsmeting van De Lange bestaat uit een inhoudelijke beoordeling van de beleidsdoelen en een beoordeling van de toe te passen middelen. Gekeken wordt of het beleid is opgenomen in het handelen van de nageschakelde actoren. Dit komt overeen met de hierboven genoemde verwachte handelingen van Coenen (2001).

4. Methodologie

4.1 Wetenschapsfilosofie

Binnen de wetenschapsfilosofie bestaan verschillende stromingen. De belangrijkste twee zijn het rationalistische en het sociaal-constructivistisch perspectief. Het rationalisme gaat uit van een objectieve en kenbare werkelijkheid. Door middel van objectieve waarnemingen is het mogelijk onderzoek te doen naar verschijnselen. Beleid wordt volgens deze visie gezien als middel om bepaalde doelen te bereiken. Het wordt vastgelegd in een rationeel proces, door een centrale actor aangestuurd en gepland (Abma & In 't Veld, 2001). In beleidsevaluaties worden vaak doelbereiking of effecten van het beleid onderzocht.

Het sociaal-constructivisme gaat er vanuit dat er verschillende waarheden en verhalen bestaan. Onderzoekers nemen verschijnselen verschillend waar. Er bestaat niet één waarheid, dit is hooguit een 'dominant verhaal'. De waarheden zijn volgens deze stroming dan ook sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Binnen deze stroming is men dan ook minder optimistisch over sturing en planning door beleidsmakers.

Persoonlijk gaat mijn voorkeur meer uit naar het rationalistisch perspectief. Als student Vastgoedkunde hoop je toch dat ruimtelijke planning enige invloed heeft op de werkelijkheid. Wanneer je niet meer gelooft in de effecten van planning is de vraag of dit nog wel een zinvolle activiteit is. Natuurlijk heeft het sociaal-constructivisme ook goede punten. Het is onmogelijk om alles objectief waar te nemen en bij alle beslissingen zuiver rationeel te handelen. Ook in beleidsevaluaties vind je beide stromingen terug. Volgens Van Ballegoie (2008) kiezen sommige auteurs voor een evaluatie op grond van hun wetenschapsfilosofische visie, terwijl anderen kiezen voor een methode die zij in een specifieke situatie het best vinden passen. Abma (2001) onderscheidt drie soorten beleidsevaluaties, namelijk: meten, beoordelen en onderhandelen. Bij meten gaat het om verklaren en voorspellen, terwijl het bij onderhandelen gaat om het verhogen van (wederzijds) inzicht. Deze laatste vorm van evalueren past het best bij het sociaal-constructivistisch perspectief, terwijl het verklaren en voorspellen meer past bij het rationele perspectief. Dit onderzoek sluit meer aan bij 'meten', de meer rationalistische invalshoek. De evaluator probeert zo objectief mogelijk te onderzoeken of gestelde doelen van de watertoets behaald zijn. Het doel is de effecten te meten en niet zozeer om wederzijds inzicht te creëren.

4.2 Begripsbepaling

Uit het theoretisch hoofdstuk zijn een aantal belangrijke onderdelen van evaluatieonderzoek naar voren gekomen. De watertoets komt voort uit een veranderend ‘waterbeleid’ wat is ingezet met de komst van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw. Hieruit zijn een aantal doelstellingen naar voren gekomen, waarvan de belangrijkste is dat water meer aandacht moet krijgen in het ruimtelijk ordeningsproces. De watertoets is een instrument dat hiervoor moet zorgen en heeft daarmee voornamelijk een procesdoelstelling.

Dit onderzoek richt zich in eerste instantie op het doelbereik en doeltreffendheid van de watertoets. De doelmatigheid is van ondergeschikt belang. De eerste belangrijke vraag is of de doelstelling van de watertoets gehaald wordt. Belangrijke vervolgvraag is of de effecten ook te danken zijn aan de watertoets, of dat er andere factoren meespelen. De doelstelling van de watertoets is:

“te waarborgen dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing wordt genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen van zowel Rijk, provincies als gemeenten”.

Om het doelbereik te kunnen meten zal deze doelstelling eerst geoperationaliseerd moeten worden. Belangrijke begrippen in deze doelstelling zijn ‘expliciet’, ‘evenwichtig’ en ‘waterhuishoudkundig relevante plannen’. Hier kunnen verschillende betekenissen aan worden gegeven. Met de term ‘expliciet’ wordt in dit onderzoek het ‘doorwerkingspatroon’ van Coenen (zie hoofdstuk 3) bedoeld. Het gaat erom dat in ruimtelijke plannen de watertoets en het verkregen advies van de waterbeheerder moet worden genoemd. Of dit advies vervolgens in het ruimtelijk plan wel of niet wordt gevolgd is van ondergeschikt belang. Wel moet de keuze van de initiatiefnemer om dit advies wel of niet te volgen worden beargumenteerd.

De term evenwichtig is wat lastiger te operationaliseren. In de ruimtelijke ordening spelen vele verschillende belangen en het doel van de watertoets is dat water net zo’n grote rol krijgt bij het maken van keuzes, als andere belangen. Of dit op een evenwichtige manier gebeurt, is vaak moeilijk te achterhalen. Wanneer in een ruimtelijk plan wordt beargumenteerd wat de ruimtelijk ordenaar gedaan heeft met het wateradvies wordt dit al iets duidelijker. Door middel van interviews met de waterbeheerder moet vervolgens vast komen te staan of het gegeven wateradvies wel een eerlijke kans heeft gehad. Zij vertegenwoordigen

de waterbelangen en hebben zicht op wat er met hun advies is gedaan. Met de term ‘evenwichtig’ wordt in dit geval bedoeld dat de factor ‘water’ vanaf het begin van het planningsproces gemotiveerd in de planvorming is meegenomen en betrokken is bij beslissingen. Mochten andere belangen overheersen, dan moet in ieder geval aangegeven worden hoe de in het plan aangekondigde maatregelen worden gecompenseerd.

Het laatste begrip, ‘waterhuishoudkundig relevante plannen’, is wat makkelijker te operationaliseren. In de watertoets is namelijk aangegeven welke plannen waterhuishoudkundig relevant zijn. Dit zijn (zoals ook al in hoofdstuk 2 genoemd):

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

4.3 Methode van onderzoek

Het uitvoeren van een vergelijking tussen een project met en zonder watertoets is helaas niet mogelijk. De watertoets is verplicht in 2003 en wordt al toegepast sinds 2001. Het is niet reëel om ruimtelijke plannen van nu te vergelijken met plannen van voor 2001. Een zogenaamde nul-meting is daarmee niet mogelijk. In deze evaluatie wordt gebruik gemaakt van de meest recente gegevens. In de evaluaties van 2003 en 2006 werd telkens gebruik gemaakt van gegevens van 1 á 2 jaar daarvoor. In deze evaluatie wordt hetzelfde gedaan. In veel gevallen zal het gaan om plannen uit 2007-2008, in enkele gevallen ook van begin 2009. Door alleen recente plannen te analyseren wordt getracht een zo goed mogelijk beeld te geven van de huidige stand van zaken. Doel is dan ook om te zien of de watertoets is verbeterd na de vorige evaluaties. Daarom komen alleen plannen van na 2006 in aanmerking.

Dit onderzoek is te klein om de situatie in heel Nederland te onderzoeken. Een belangrijke deelvraag was of er verschil aantoonbaar is tussen (drukke) stedelijke locaties en meer

landelijke plaatsen (waar veel meer ruimte is). Daarom is ervoor gekozen om projecten in de provincies Utrecht en Gelderland met elkaar te vergelijken. Utrecht is een dichtbevolkte provincie die vaak nog tot de Randstad wordt gerekend. De provincie ligt laag en heeft een aantal diepe polders. Gelderland is afgezien van een aantal middelgrote steden een meer landelijke provincie. Het land ligt hoger en het water in de provincie komt vooral van de grote rivieren. Er zijn zes waterschappen in het gebied:

- Waterschap Veluwe (Gelderland)
- Waterschap Rijn en IJssel (Gelderland)
- Waterschap Vallei en Eem (Utrecht en Gelderland)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (Utrecht en Zuid-Holland)
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (Utrecht en Noord-Holland)
- Waterschap Rivierenland (Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht)

In beide provincies worden recente ruimtelijke plannen onderzocht. Het onderzoek vindt plaats op twee verschillende niveaus. In de eerste plaats wordt in beide provincies een documentanalyse uitgevoerd. In beide provincies zullen tien plannen worden geanalyseerd en beoordeeld op de herkenbaarheid van de watertoets. Daarnaast zullen verschillende interviews worden gehouden met waterbeheerders. Dit onderzoek is hiermee een ex-post evaluatie. Op basis van ruimtelijke plannen uit het ‘verleden’, wordt de watertoets geëvalueerd.

4.4 Selecte steekproef

Bij het selecteren van ruimtelijke plannen voor dit onderzoek is gekozen voor een selecte steekproef. Het aantal te bestuderen plannen (twintig) is te beperkt om aselect te kiezen. Er zijn namelijk al tien verschillende soorten ruimtelijke plannen waarbij de watertoets verplicht is. Daarom is ervoor gekozen om alleen bestemmingsplannen, streekplannen, (regionale) structuurplannen en masterplannen te gebruiken. Deze plannen hebben het meest invloed op de ruimtelijke ordening en zijn afkomstig van verschillende overheden. Met het oog op de gestelde onderzoeksvragen is gekozen voor de volgende verdeling:

- 3 bestemmingsplannen in stedelijk gebied
- 3 bestemmingsplannen in landelijk gebied
- 2 provinciale plannen (streek- of structuurplan)
- 2 niet-wettelijke plannen (zoals masterplannen, structuurvisies, ontwikkelingsvisies)

Bij de selectie zijn zowel definitieve als conceptplannen meegenomen. Definitieve plannen hebben als voordeel dat het gehele watertoetsproces is afgerond. Echter sommige conceptplannen zijn in het kader van dit onderzoek dermate interessant (bijvoorbeeld door de locatie) dat deze ook zijn meegenomen. Voordeel is ook dat deze plannen heel recent zijn en dus een goed beeld geven van de huidige werking van de watertoets. Het watertoetsproces is in de conceptplannen ook afgerond, alleen de goedkeuring heeft nog niet plaats gevonden. Er is voor gekozen om maximaal vier conceptplannen te analyseren.

Verder is binnen de verschillende categorieën gezocht naar recente plannen, om een zo goed mogelijk beeld te geven van de hedendaagse praktijk. Daarnaast is in verband met de beschikbare tijd voor het onderzoek voorkeur gegeven aan digitaal beschikbare plannen. Dit betekent dat in beide provincies tien ruimtelijke plannen zijn geselecteerd uit het totaal aantal digitaal beschikbare plannen uit 2007, 2008 en 2009. Ondanks navraag bij beide provincies is niet duidelijk geworden hoeveel plannen dit zijn. Duidelijk is wel dat de geanalyseerde plannen slechts een klein deel uitmaken van het totaal aantal plannen binnen deze periode. De selectie van plannen heeft het volgende opgeleverd:

	Provincie Utrecht	Provincie Gelderland
Bestemmingsplan stedelijk gebied	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestemmingsplan De Meern Centrum, Utrecht. 2. Bestemmingsplan Soesterveen, Soest. 3. Bestemmingsplan Woerden. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestemmingsplan Laauwik, Nijmegen. 2. Bestemmingsplan Dukenburg, Nijmegen. 3. Bestemmingsplan Ede centrum.
Bestemmingsplan landelijk gebied	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwerpbestemmingsplan De Ronde Venen. 2. Bestemmingsplan Woudenberg-Dorp. 3. Ontwerpbestemmingsplan Nigtevecht, Loenen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bestemmingsplan Buitengebied, Millingen aan de Rijn. 2. Bestemmingsplan Eelink, Winterswijk. 3. Bestemmingsplan Kern Laren, gemeente Lochem.
Provinciale plannen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Streekplanuitwerking Nationale Landschappen. 2. Structuurvisie baggerberging 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Streekplanuitwerking Nationale Landschappen. 2. Streekplanuitwerking EHS.
Niet-wettelijke plannen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masterplan Soesterberg. 2. Ontwikkelingsvisie Kerckebosch, Zeist. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masterplan Schil, Doetinchem. 2. Ontwikkelingsvisie Bronkhorst.

4.5 Verwachtingen

Op basis van het literatuuronderzoek zijn voorafgaand aan het empirisch onderzoek verwachtingen opgesteld. Bij het beoordelen van de watertoets worden deze verschillende verwachtingen (hypotheses) getoetst. Deze hypothesen vloeien voort uit de verschillende deelvragen. De volgende uitkomsten worden verwacht:

- De watertoets wordt altijd uitgevoerd. De toets is wettelijk verplicht en al vele jaren in gebruik. Betrokken actoren zouden inmiddels moeten weten hoe het proces werkt.
- De waterbeheerder wordt niet altijd vroeg genoeg in het proces betrokken, waardoor het aspect water geen of een te kleine rol speelt bij de locatiekeuze.
- In drukke stedelijke gebieden heeft ‘water’ nog steeds een ondergeschikte rol als het gaat om ruimtelijke beslissingen, omdat andere (economische) belangen zwaarder wegen. In meer landelijke gebieden is er meer ruimte en aandacht voor ‘water’.
- In gebieden waar meer prioriteit is voor water, is er meer aandacht voor de watertoets dan in gebieden waar weinig problemen met water te verwachten zijn.
- In plannen van hogere overheden (zoals rijk en provincie) is er meer aandacht voor de watertoets dan bij lagere overheden. De doorwerking van de watertoets is het grootst bij partijen die dichterbij het Rijk zitten.
- Bij niet-wettelijke plannen als masterplannen en structuurvisies wordt minder aandacht besteed aan de watertoets.

4.6 Beoordeling van ruimtelijke plannen

Bij de beoordeling van plannen is naar verschillende aspecten gekeken. Het gaat hier om de betrokken partijen, de inhoud van het plan en de omgeving. De informatie is afkomstig uit alle documenten die bij het plan horen, zoals kaart, toelichting en bijlagen. Het belangrijkste onderdeel van de plannen is de ‘waterparagraaf’ (indien deze aanwezig is).

Bij ‘water’ wordt gebruik gemaakt van het RPB rapport *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave* van 2007. Hierin is voor een aantal locaties aangegeven hoeveel risico een bepaalde plek loopt en wat de eventuele gevolgen van een overstroming zouden zijn. Gebieden zijn ingedeeld in vijf categorieën (op volgorde van gevaar):

- Diep en snel
- Ondiep en snel
- Diep en langzaam

- Ondiep en langzaam
- Niet overstroombare gebieden

Deze indeling is ook toegepast op enkele gebieden binnen de provincie Utrecht. In het westen van deze provincie liggen immers laaggelegen polders. In het oosten van de provincie Utrecht en in Gelderland ligt het land ver genoeg boven de zeespiegel en is deze indeling niet van toepassing.

Ook worden gebieden ingedeeld op basis van de ligging. Stedelijk of landelijk en de mate van prioriteit voor water (hoog, middelhoog of laag). Een gebied heeft prioriteit voor water als er veel water in de buurt is, er sprake is van wateroverlast of het gebied laaggelegen is.

Daarna staat bij ‘analyse’ een korte samenvatting van het plan, met extra aandacht voor de waterparagraaf/hoofdstuk. In de beoordeling wordt nog wat dieper ingegaan op de waterbelangen in het plan. Vervolgens wordt gekeken of de waterbelangen expliciet en evenwichtig (zie hoofdstuk 3) in het plan zijn meegenomen. Het geheel wordt afgesloten met een eindoordeel. Dit is gebaseerd op alle bovengenoemde aspecten. Er zijn vijf mogelijkheden: uitstekend, goed, redelijk, slecht of zeer slecht. Deze beoordelingen zijn in het rapport gebruikt. Hierbij zijn waarden toegekend aan de categorieën. Uitstekend heeft een waarde van 10 punten en dit loopt via 8, 6 en 4 af naar 2 punten voor de categorie ‘zeer slecht’. Een uitwerking van elk plan staat in de bijlage. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van deze analyse weergegeven.

5. Uitkomsten van het onderzoek

In het kader van dit onderzoek zijn een twintigtal ruimtelijke plannen beoordeeld op uitvoering van de watertoets. Het plan is de uitkomst van verschillende onderhandelingen, onderzoeken en adviezen. Het is dan ook niet gemakkelijk om aan de hand van de plantekst het watertoetsproces te beoordelen. Toch geven de waterparagraaf, overige plantekst en eventuele bijlagen wel vaak enig inzicht. Daarnaast benadrukken diverse betrokken actoren, waaronder de opstellers van vorige evaluaties, dat het watertoetsproces zichtbaar moet zijn in ruimtelijke plannen. De initiatiefnemer moet verschillende keuzes die in het plan gemaakt zijn verantwoorden en verdedigen. Dit geldt ook voor de waterbelangen.

De twintig ruimtelijke plannen zijn allemaal op dezelfde manier geanalyseerd. In bijlage 1 wordt dit toegelicht. De ruimtelijke plannen zijn allemaal getypeerd. Enerzijds is onderscheid gemaakt tussen stedelijk en landelijke locaties en anderzijds is gekeken naar de prioriteit om rekening te houden met de waterbelangen (hoog, middelhoog of laag). Verder is gekeken of uit het plan blijkt dat de waterbelangen expliciet en evenwichtig in het planvormingsproces zijn meegenomen. Ook is onderzocht of het advies in het kader van de watertoets wordt genoemd en of de initiatiefnemer beargumenteert waarom zij het advies wel/niet heeft opgevolgd. Op basis van deze resultaten is vervolgens per plan een eindoordeel gegeven. De resultaten hiervan zijn samengevat in de tabel op de volgende pagina. Een verslag van de analyse van de afzonderlijke plannen is terug te vinden in bijlage 2 t/m 21.

Toelichting op tabel 5.1

Ligging:	In stedelijk gebied (S) of in landelijk gebied (L).
Water:	Mate van prioriteit voor water. + (hoog), / (middelhoog), - (laag)
Expliciet:	Wordt wateradvies genoemd? (ja/nee)
Evenwichtig:	Blijkt uit het plan dat waterbelangen serieus zijn meegenomen? (ja/nee)
Watertoets:	Wordt het advies van de watertoets genoemd (+), wordt alleen het woord 'watertoets' genoemd (/), of komt het woord 'watertoets' nergens in het plan voor (-)?
Argumentatie:	Wordt beargumenteerd waarom het wateradvies wel of niet is gevolgd en hoe dit is opgebouwd? Ja (+), beperkt (/), nee (-).
Oordeel:	Eindoordeel op basis van schaal: ++ (uitstekend), + (goed), / (redelijk), - (slecht), -- (zeer slecht)

Plannen	<i>Ligging</i>	<i>Water</i>	<i>Expliciet</i>	<i>Evenwichtig</i>	<i>Watertoets</i>	<i>Argumentatie</i>		Eindoordeel
<i>PROVINCIE UTRECHT</i>								
Bestemmingsplan De Meern Centrum	S	+	nee	nee	/	-		-
Bestemmingsplan Soesterveen	S	/	ja	ja	+	/		+
Bestemmingsplan binnenstad Woerden	S	-	ja	ja	+	/		+
Ontwerpbestemmingsplan De Ronde Venen.	L	+	ja	ja	-	+		++
Bestemmingsplan Woudenberg Dorp	L	/	ja	ja	+	+		++
Ontwerpbestemmingsplan Nigtevecht	L	+	ja	ja	/	/		+
Streekplanuitwerking Nationale Landschappen	L	+	ja	ja	+	+		++
Structuurvisie Baggerberging	L	-	nee	ja	-	-		/
Masterplan Soesterberg	S	-	nee	nee	-	-		--
Ontwikkelingsvisie Kerckebosch in beweging	S	-	nee	nee	/	-		--
<i>PROVINCIE GELDERLAND</i>								
Bestemmingsplan Laauwik, Nijmegen	S	+	ja	ja	+	+		++
Bestemmingsplan Dukenburg, Nijmegen	S	/	ja	ja	+	+		++
Bestemmingsplan Ede centrum, Ede	S	-	ja	nee	+	-		/
Bestemmingsplan Buitengebied, Millingen	L	+	nee	nee	-	-		-
Bestemmingsplan Eelink, Winterswijk	L	-	ja	ja	+	+		++
Bestemmingsplan Kern Laren, Lochem	L	-	ja	ja	+	+		++
Streekplanuitwerking Nationale Landschappen	L	+	nee	nee	-	-		--
Streekplanuitwerking EHS	L	+	ja	ja	/	-		+
Masterplan Schil, gemeente Doetinchem	S	/	ja	nee	-	/		/
Ontwikkelingsvisie Bronkhorst	L	/	nee	nee	-	-		-

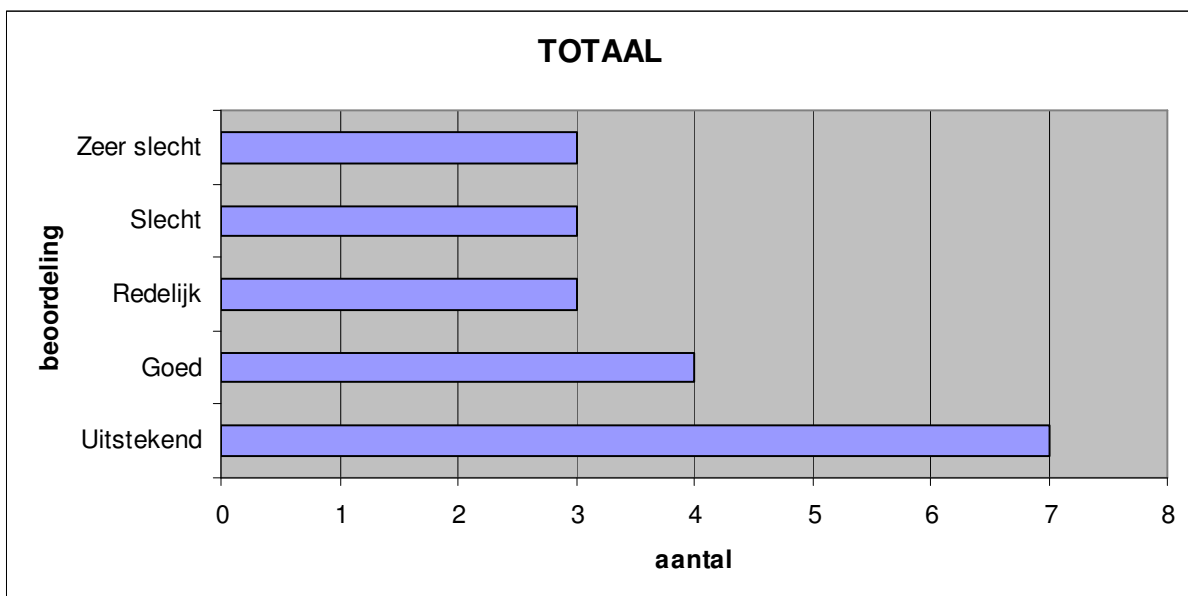
Tabel 5.1: Overzicht onderzoeksresultaten

5.1 Resultaten

Bij de uitkomsten van deze analyse moet wel een aantal belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst zijn er een beperkt aantal ruimtelijke plannen onderzocht. Het is dus niet mogelijk om op basis hiervan uitspraken te doen voor alle ruimtelijke plannen in beide provincies, laat staan op nationaal niveau. Ook zijn de plannen niet at random gekozen. Selectie heeft zoals in hoofdstuk 4 beschreven, plaatsgevonden op basis van verschillende criteria. Ook dit kan de uitkomsten van dit onderzoek beïnvloeden. Daarnaast heeft de analyse weliswaar zo objectief mogelijk plaatsgevonden, maar zeker de eindbeoordeling van de plannen is deels subjectief. De onderzoeker heeft verschillende afwegingen moeten maken en uiteindelijk moeten kiezen voor één van de vijf verschillende opties (van uitstekend tot zeer slecht). Hier zit een subjectieve factor in, die overigens wel is toegelicht in de analyse van de afzonderlijke plannen (zie bijlage 2 t/m 21). Toch bieden de uitkomsten wel enig inzicht in het effect en de werking van de watertoets. Er zijn echter geen harde conclusies te trekken buiten de geanalyseerde plannen.

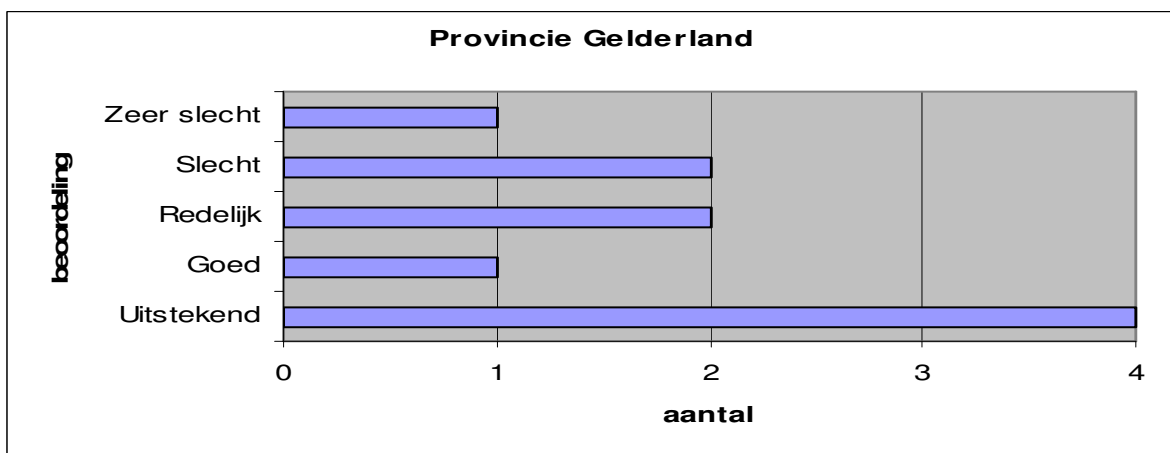
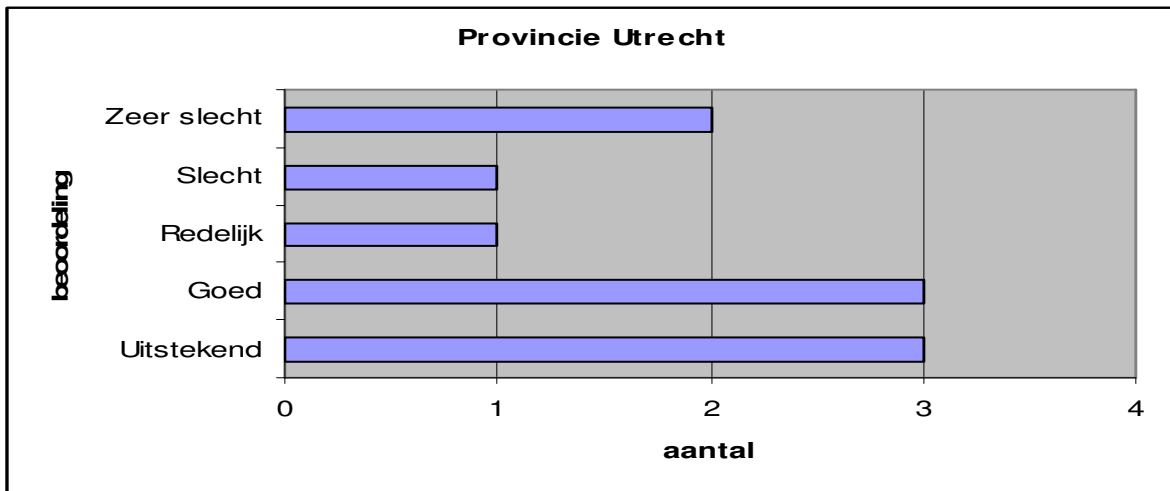
5.1.1 Algemeen

Uit de analyse blijkt dat het merendeel van de plannen een voldoende scoort. Zes van de twintig onderzochte plannen (30%) heeft een score van slecht of zeer slecht. Zeven plannen hebben de maximale score en worden als uitstekend beoordeeld. Vier plannen zijn goed en drie plannen werden als redelijk beoordeeld (zie figuur 5.2).



5.2 Overzicht beoordeling ruimtelijke plannen

De verschillen tussen de beide provincies zijn niet zo heel groot. In beide provincies scoren drie plannen een onvoldoende. De plannen uit de Provincie Gelderland scoren heel iets beter. Wanneer aan de verschillende beoordelingscategorieën waarden worden toegekend (van 2 tot 10), dan scoort Gelderland gemiddeld een 7 en Utrecht een 6,8. Het gemiddelde van alle plannen komt hiermee op een 6,9.



Bij het beoordelen van de ruimtelijke plannen was het afkoppelen van hemelwater en rioolwater één van de aspecten die in bijna elk ruimtelijk plan terugkwam. De overheid wil dat in de toekomst regenwater niet meer in het riool terecht komt, maar binnen het gebied wordt opgeslagen in de vorm van oppervlaktewater of wordt geïnfiltreerd in de bodem. Belangrijke voorwaarde hierbij is het gebruik van bouwmaterialen die geen giftige en schadelijke stoffen loslaten. Deze zouden anders door het regenwater in de bodem terecht komen. Dit voorstel is ook landelijk vastgesteld en vrijwel iedere waterbeheerder heeft dit als één van haar doelstellingen in het beleid opgenomen.

Wat verder opviel is dat de waterparagraaf vaak één van de laatste paragrafen in het ruimtelijk plan was. Vaak was er eerst aandacht voor parkeren, luchtkwaliteit, geluidhinder,

milieu, cultuur en archeologie voordat over water werd geschreven. Dit hoeft overigens niets te zeggen over de prioriteit die de initiatiefnemers aan de waterbelangen gaven. De volgorde kan te maken hebben met een standaard planopzet die door meerdere gemeenten wordt gebruikt. Opvallend is wel dat in de plannen waarbij de waterparagraaf vooraan in het plan stond, de beoordeling vaak uitstekend was.

5.2 Toetsing van de hypothesen

In deze paragraaf worden de in hoofdstuk 4 gestelde hypothesen getoetst. Dit gebeurt aan de hand van de uitkomsten van de documentanalyse en informatie uit de interviews (voor uitwerking hiervan zie bijlage 22). Per hypothese wordt aangegeven in welke mate deze juist is.

5.2.1 De watertoets wordt altijd uitgevoerd. De toets is wettelijk verplicht en al vele jaren in gebruik. Betrokken actoren zouden inmiddels moeten weten hoe het proces werkt.

Deze hypothese blijkt juist. De watertoets is inderdaad goed bekend bij de actoren. Toch komt dit niet altijd in de plannen naar voren. In vrijwel alle plannen is er aandacht voor de waterbelangen. Alleen in het masterplan Soesterberg wordt er met geen woord over deze belangen gesproken. Uit navraag bij de gemeente Soest bleek dat een waterparagraaf voor dit plan niet meer verplicht is door de komst van de Wro. De Algemene wet bestuursrecht verplicht echter gemeenten wel te zorgen voor een ‘zorgvuldige besluitvorming’. Hiervoor is het noodzakelijk dat de waterbeheerder vroegtijdig in het proces wordt betrokken, zodat de waterbelangen worden meegenomen in de planvorming (Helpdeskwater 2008b). Overigens gaf de gemeente Soest aan wel degelijk rekening gehouden te hebben met de waterbelangen, maar ervoor gekozen te hebben dit niet in het plan terug te laten komen. In de overige 19 plannen wordt in negen gevallen de watertoets en het verkregen advies in het plan vermeld. In vier plannen wordt alleen het woord watertoets genoemd en in de overige zes plannen wordt de watertoets helemaal niet genoemd. In de plannen waarin de watertoets niet werd genoemd is het niet zo dat de watertoets niet is uitgevoerd. Uit de plantekst bleek namelijk dat er wel degelijk met de betrokken waterbeheerders gesproken en overlegd is. Alleen wordt in de tekst niet verwezen naar de watertoets.

In zeven plannen werd het advies van de waterbeheerder genoemd en werd een motivatie gegeven wat er wel of niet met het advies is gedaan. Dit is precies zoals het zou moeten. Initiatiefnemers geven namelijk in het ruimtelijk plan aan welke beslissingen worden genomen en waarop deze gebaseerd zijn. Dit maakt de beoordeling of er sprake is van een

‘goede ruimtelijke ordening’ door de provincie of het Rijk een stuk makkelijker. In vier gevallen werd deze argumentatie beperkt gegeven. In deze gevallen was het mogelijk om een deel van het advies van de waterbeheerder te weten te komen. Uit de planinhoud kon vervolgens opgemaakt worden in hoeverre dit advies werd opgevolgd. In alle overige gevallen was dit niet duidelijk. Dit geeft aan dat er nog voldoende ruimte is voor verbetering.

5.2.2 De waterbeheerder wordt niet altijd vroeg genoeg in het proces betrokken, waardoor het aspect water geen of een te kleine rol speelt bij de locatiekeuze.

Deze hypothese is lastig te toetsen aan de hand van de analyse van de ruimtelijke plannen. Initiatiefnemers zullen immers niet zo snel toegeven als zij de waterbeheerder laat in het proces hebben betrokken. Ook is het in deze gevallen niet waarschijnlijk dat dit dan in het ruimtelijk plan vermeld wordt. In een aantal plannen werd wel aangegeven dat de waterbeheerder in vroeg stadium werd betrokken bij het planproces en dat meerdere malen overleg heeft plaatsgevonden. Uit de interviews met de waterbeheerders blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn. Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat het wel eens mis gaat en de waterbeheerder te laat wordt uitgenodigd. Een goede relatie tussen waterschap en gemeenten zorgt er dan vaak voor dat de waterbelangen alsnog in een later stadium worden meegenomen. Veel waterschappen hebben dan ook meerdere malen per jaar een vastgesteld overleg met initiatiefnemers van ruimtelijke plannen (gemeenten, provincie). Bij het Waterschap Rivierenland gaat men zelfs nog een stapje verder. Daar gaf men aan, dat het waterschap ook de inhoud van regionale bladen bestudeert. Hierin geven gemeenten aan welke bouwplannen zijn goedgekeurd. Het waterschap bekijkt dan of dit gevolgen heeft voor het waterbeheer en neemt in sommige gevallen dan zelf contact op met betreffende gemeente. Deze actieve rol van het waterschap is niet verplicht, maar wordt daar door betrokken partijen wel op prijs gesteld.

Bij de beoordeling van de plannen is wel beoordeeld of de waterbelangen een evenwichtige rol hebben gespeeld in het planvormingsproces. Dit houdt in dat water vanaf het begin geen ondergeschikte rol heeft gespeeld en bij alle afwegingen de waterbelangen eerlijk en gelijkwaardig zijn meegenomen. Uit de plannen is vaak uit de context wel op te maken in hoeverre de waterbelangen belangrijk zijn geweest voor de initiatiefnemer. Zo werden in het bestemmingsplan Soesterveen geen nieuwe ontwikkelingen voorzien, maar werd in het nieuwe plan wel geregeld dat de waterhuishouding op orde werd gebracht. Van de twintig onderzochte plannen kon in 12 plannen worden vastgesteld dat de waterbelangen vanaf het

begin een belangrijke rol hebben gespeeld. In de overige plannen kwam dit niet duidelijk naar voren.

Afgaande op de reacties van de waterbeheerders wordt de waterbeheerder over het algemeen wel vroeg genoeg betrokken in het planproces. Het eerste deel van de stelling is op basis hiervan dus onjuist. Wel blijkt uit de analyse van plannen en dezelfde interviews dat water nog geen grote rol heeft bij de locatiekeuze. Dit wordt blijkbaar niet veroorzaakt door een late betrokkenheid van de waterbeheerder, maar door iets anders. Waarschijnlijk wegen andere belangen bij deze keuze zwaarder dan de waterbelangen.

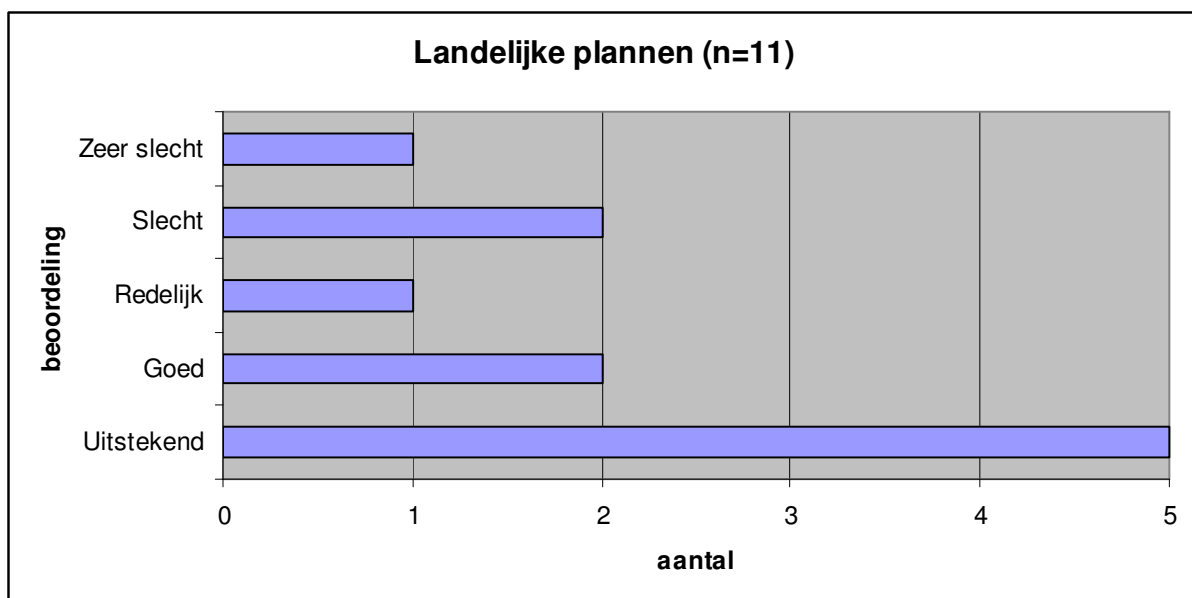
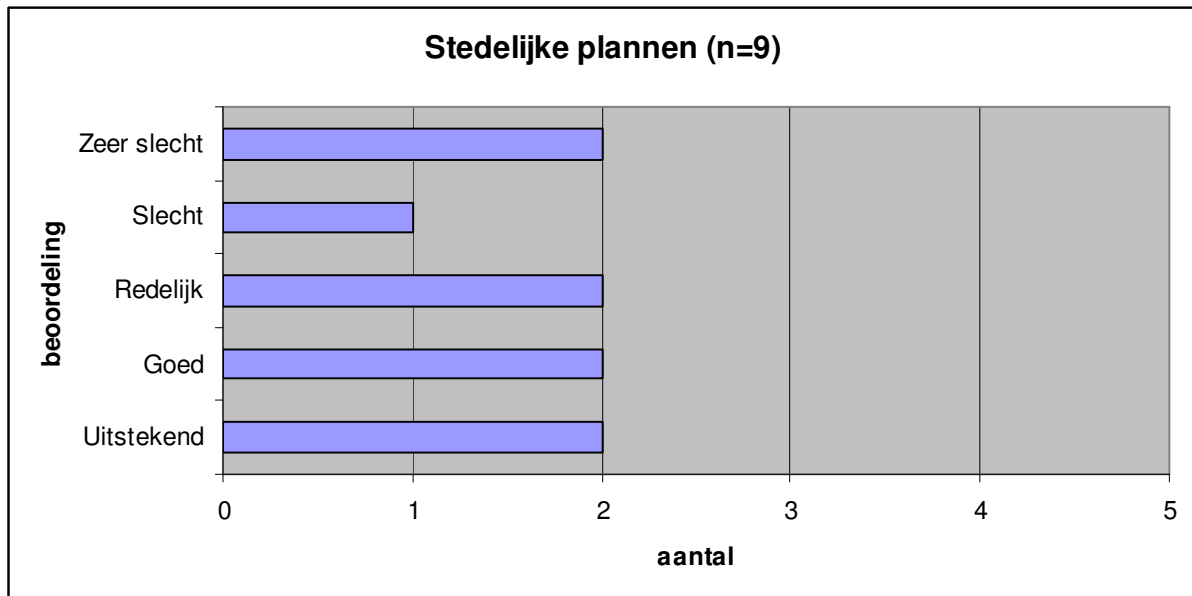
5.2.3 In drukke stedelijke gebieden heeft 'water' nog steeds een ondergeschikte rol als het gaat om ruimtelijke beslissingen, omdat andere (economische) belangen zwaarder wegen. In meer landelijke gebieden is er meer ruimte en aandacht voor 'water'.

In deze hypothese wordt er vanuit gegaan dat in stedelijke gebieden er meer en zwaardere belangen zijn dan in landelijke gebieden. Voor waterbelangen is vaak ruimte nodig (bijvoorbeeld oppervlaktewater om water te kunnen bergen). Ruimte is in stedelijke gebieden vaak schaarser en bovendien meer geld waard. In landelijke gebieden is meer ruimte en zijn er over het algemeen minder zware economische belangen. Hierdoor zou er in landelijke gebieden meer aandacht zijn voor water dan in stedelijke gebieden.

In dit onderzoek zijn negen plannen in stedelijk gebied en elf plannen in landelijk gebied onderzocht. De stedelijke plannen zijn vrijwel gelijk verdeeld over de vijf verschillende beoordelingscriteria. Dit geldt niet voor de landelijke plannen. De categorie uitstekend steekt er met vijf beoordelingen bovenuit. Dit haalt ook het gemiddelde cijfer omhoog. Wanneer weer aan de beoordelingscriteria waarden worden toegekend scoren de stedelijk plannen een 6,2 terwijl de landelijke plannen een 7,5 scoren. Dit is een redelijk duidelijk verschil. Dit hoeft in eerste instantie echter nog niets te zeggen over de mate waarin de waterbelangen een rol spelen in de verschillende gebieden. Wat in ieder geval wel duidelijk wordt is dat van de onderzochte plannen er in de plantekst van landelijke plannen meer aandacht is voor de watertoets dan in stedelijke plannen.

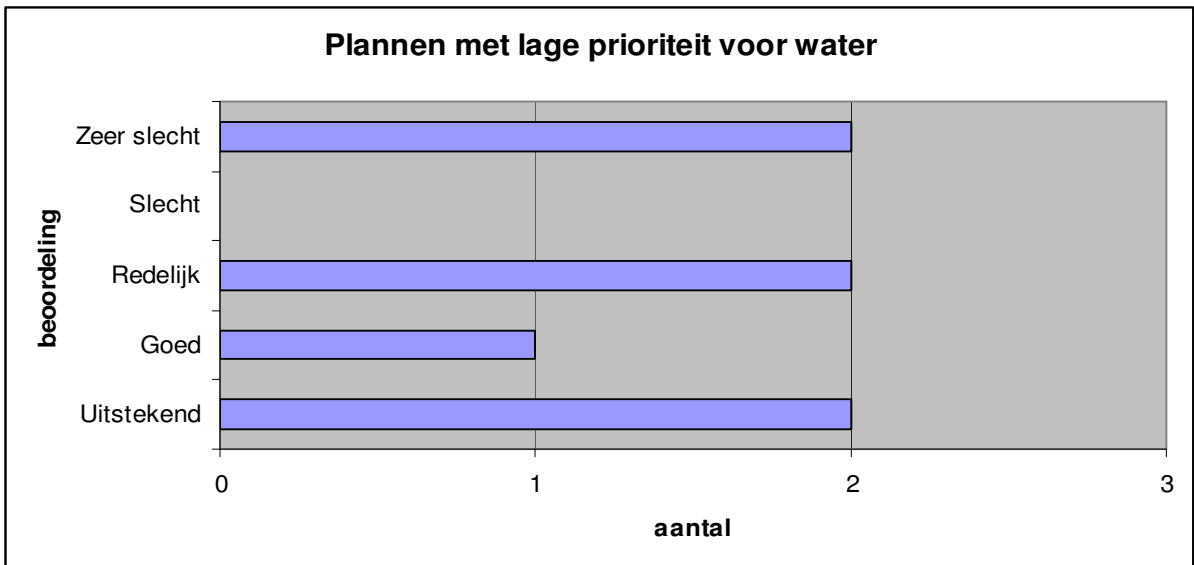
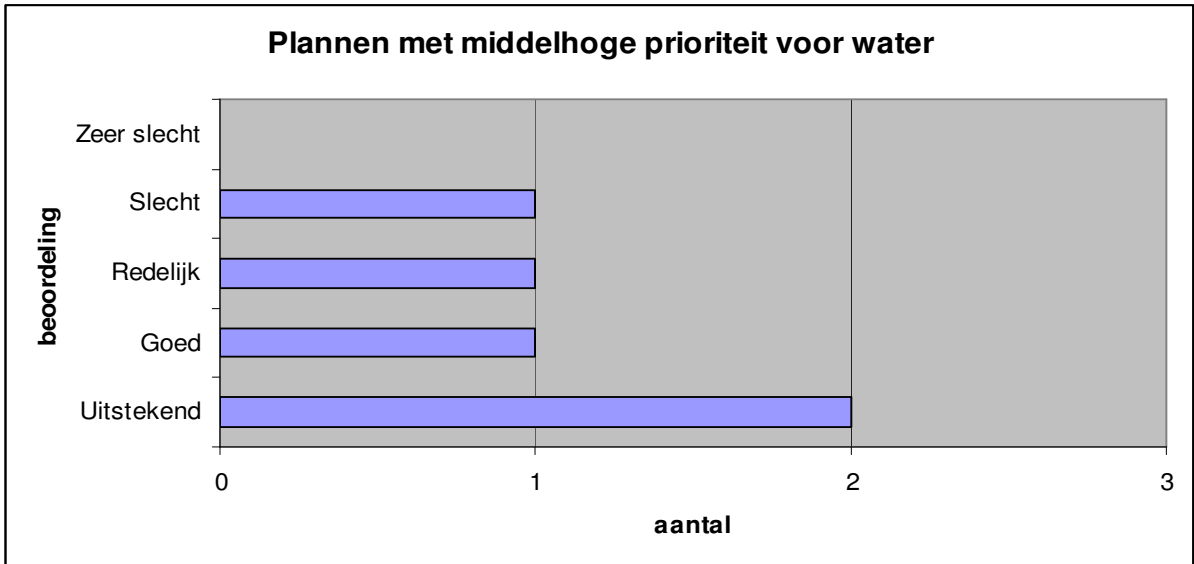
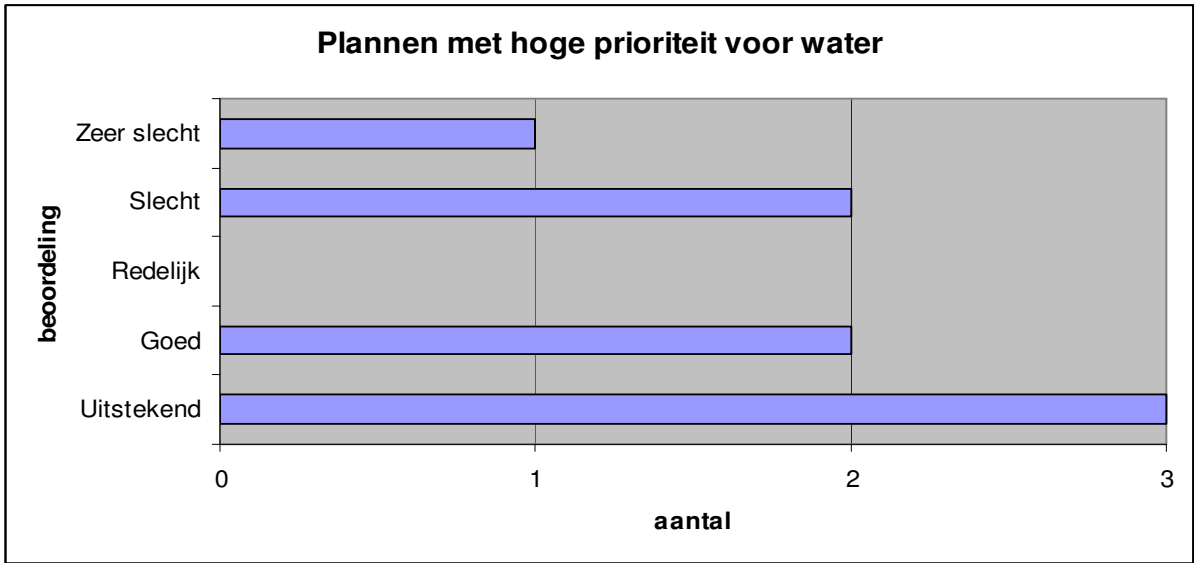
Dit verschil in landelijke en stedelijke plannen komt ook naar voren uit de reacties van de waterbeheerders. Ondanks dat water ook in stedelijke gebieden een belangrijke rol zou moeten spelen (bij wateroverlast is daar de schade het grootst), hebben andere (economische) belangen de overhand. Dit komt vooral doordat de grond in stedelijke gebieden schaars en dus duur is. Het waterschap Veluwe geeft aan dat het soms 'niet te doen is' om de waterbelangen daadwerkelijk in de planvorming mee te laten spelen. Waterschap Rivierenland is vaak op

zoek naar combinaties waarin woningbouw en waterberging samen gaan. In sommige gevallen levert dit meerwaarde op doordat woningen aan het water staan. In de praktijk blijkt dit echter vaak lastig en gaat het er vooral om het plan financieel haalbaar te maken.



5.2.4 In gebieden waar meer prioriteit is voor water is er meer aandacht voor de watertoets dan in gebieden waar weinig problemen met water te verwachten zijn.

Deze verwachting gaat over de relatie tussen de locatie (wel of geen prioriteit voor water) en de aandacht voor de watertoets in het plan. Het zou niet onlogisch zijn dat in waterrijke gebieden automatisch meer aandacht wordt besteed aan de waterbelangen. In de volgende grafieken zijn de beoordelingen per prioriteit weergegeven.



De hypothese wordt deels door deze gegevens bevestigd. Opvallend is de goede score in gebieden die als ‘middelhoge prioriteit voor water’ zijn getypeerd. Gemiddeld scoren gebieden met een hoge prioriteit een 7, middelhoog een 7,6 en gebieden met een lage prioriteit voor water een 6,3. De verschillen zijn niet gigantisch groot, maar op basis van deze onderzochte plannen lijkt het er wel op dat in gebieden met enige prioriteit voor water meer aandacht voor de watertoets is in de plannen. Ook de waterbeheerders beamen dat hier een verschil in zit. Initiatiefnemers van plannen in waterrijke gebieden kunnen vaak niet om de waterbelangen heen. In droge landelijke locaties ontbreekt vaak de noodzaak te letten op de waterbelangen.

5.2.5 In plannen van hogere overheden (zoals rijk en provincie) is er meer aandacht voor de watertoets dan bij lagere overheden. De doorwerking van de watertoets is het grootst bij partijen die dichterbij het Rijk zitten.

De watertoets is door het Rijk ingevoerd en sinds 2003 wettelijk verplicht. Provincie besturen zitten dichterbij het Rijk dan gemeenten. Het zou dus zo kunnen zijn dat provincies het beleid van het Rijk nauwkeuriger uitvoeren dan gemeenten. Uit de resultaten van de documentanalyse blijkt dit echter niet het geval te zijn. Er zijn vier provinciale plannen beoordeeld en zij scoren gemiddeld een 6,5, iets onder het gemiddelde van alle plannen samen. Er zijn weliswaar maar een gering aantal provinciale plannen onderzocht, maar uit de analyse komt niet het beeld naar voren dat in deze plannen meer aandacht is voor de waterbelangen. In de streekplanuitwerking Nationale Landschappen van de provincie Gelderland kwam niet eens de watertoets voor. De uitwerking van de provincie Utrecht was daarentegen weer heel goed, met uitgebreide aandacht voor water. De twee andere plannen zaten hier tussenin. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de watertoets veel meer effect heeft op lokaal niveau. Zeker als het gaat om de inrichting van een gebied is het gemakkelijk om concrete adviezen en maatregelen van de waterbeheerder te vermelden. In provinciale plannen gaat het vaak om algemene ontwikkelingen die verder uitgewerkt dienen te worden op bestemmingsplan niveau. Hiervan is het moeilijk aan te geven welke concrete maatregelen getroffen moeten worden. Vaak gaat het niet verder dan het zorgen voor voldoende bergingsmogelijkheden voor water en het beheren van de grondwaterstand. Ook omdat vaak in provinciale plannen geen directe ontwikkelingen worden voorgesteld, is het volgens de waterbeheerders lastig een concreet advies te geven. Het advies is namelijk vaak afhankelijk van de inrichting van het gebied. Met de komst van de Wro geldt voor nieuwe

structuurplannen ook dat de watertoets niet meer verplicht is. Wel moet de initiatiefnemer in het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ natuurlijk met alle belangen rekening houden.

5.2.6 Bij niet-wettelijke plannen als masterplannen en structuurvisies wordt minder aandacht besteed aan de watertoets.

In niet-wettelijke plannen wordt vaak een toekomstbeeld gegeven van hoe een bepaald gebied zich in de toekomst moet gaan ontwikkelen. Dit kan gaan over fysieke ontwikkelingen (zoals nieuwbouw, infrastructuur en natuurontwikkeling), maar ook over bijvoorbeeld ontwikkelingen in de toeristische sector. De ontwikkelingsvisie Bronkhorst is hier een voorbeeld van. In dit plan werd onderzocht hoe Bronkhorst haar toeristische functie nog meer kon benutten met het oog op de groei van de recreatie. Vaak gaat het in dit soort plannen om algemene ontwikkelingen. Verschillende voorstellen worden gedaan om het doel te bereiken, maar de definitieve uitwerking ervan komt terug in het bestemmingsplan.

In dit onderzoek zijn een viertal niet-wettelijke plannen beoordeeld. De beoordeling van deze plannen was gemiddeld veel slechter dan de overige plannen. Twee plannen scoorden ‘zeer slecht’, één plan ‘slecht’ en het laatste plan scoorde ‘redelijk’. Het gemiddelde cijfer komt hiermee op een 3,5. Het gemiddelde van alle plannen lag op een 6,9. Dit is een duidelijk verschil. Deels is dit te verklaren door het feit dat in dit soort plannen geen concrete ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt. Het gaat vaak nog om ideeën en wensbeelden. Het is daarom moeilijk om de waterbelangen erbij te betrekken. Anderzijds is de watertoets juist bedoeld om vanaf het begin van de planvorming de waterbelangen een belangrijke plek te geven. De locatiekeuze is één van de beslissingen die vaak nog genomen moet worden. In de masterplannen worden vaak verschillende locaties verkend. Juist dan is het belangrijk als de waterbelangen in kaart worden gebracht. Uit de in dit rapport onderzochte plannen blijkt dat dit niet gebeurt. Ook voor dit soort plannen is met de komst van de Wro een watertoets niet meer verplicht. Hierdoor is het nog belangrijker geworden dat de waterbeheerder zelf zorgt dat zij vroeg genoeg in het planvormingsproces wordt betrokken.

5.3 Conclusies

Ondanks het beperkt aantal plannen dat is onderzocht zijn toch een aantal resultaten naar buiten gekomen. Het is moeilijk om op basis van dit onderzoek uitspraken te doen over de praktijk in heel Nederland, maar het geeft wellicht wel een inzicht.

De onderzochte plannen scoren gemiddeld een ruim voldoende (6,9). Enige uitzondering vormen de niet-wettelijke plannen die met een 3,5 een onvoldoende scoren. De

verschillen tussen de provincie Utrecht en Gelderland zijn klein. In bijna alle plannen was een aparte waterparagraaf of zelfs een apart hoofdstuk opgenomen. Vaak werd eerst het vigerende beleid beschreven waarna ingegaan werd op de specifieke locatie. Het verschil in beoordeling tussen landelijke en stedelijke gebieden was hier 1,3 punten in het voordeel van de landelijke plannen. Ook werden plannen met prioriteit voor water (middelhoog of hoog) gemiddeld beter beoordeeld dan plannen voor gebieden met een lage prioriteit. Hiermee blijken de meeste hypothesen te kloppen. De enige hypothese die op basis van dit onderzoek duidelijk onjuist is, is dat in plannen van hogere overheden meer aandacht zou zijn dan in plannen van lagere overheden. Uit de geanalyseerde plannen bleek juist eerder het tegendeel. Weliswaar zijn maar vier van dergelijke plannen beoordeeld, maar in deze plannen was weinig aandacht voor water. Dit is vreemd, omdat juist de provinciale plannen weer invloed hebben op lokale plannen. Hier is ruimte voor verbetering.

5.4 Interviews

In de provincies Utrecht en Gelderland zijn een zestal waterschappen. Elk waterschap is gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden. Het Waterschap Vallei en Eem en Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht konden of wilden helaas niet meewerken aan dit onderzoek. Onderstaande personen zijn geïnterviewd. Een verslag hiervan is terug te vinden in de bijlage.

- Mevrouw C. Swenne, procesadviseur integraal waterbeheer, Waterschap Rijn en IJssel.
- De heer M. Elzerman, accountmanager Arnhem, Waterschap Rivierenland.
- De heer P. Duteweert, medewerker Water en Ruimtelijke Ordening, Waterschap Veluwe.
- Koos van der Ree Doolaad, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

Uit de interviews met de waterbeheerders komt over het algemeen een positief beeld van de watertoets naar voren. Allen vinden dat zij over het algemeen vroeg genoeg in het planproces betrokken worden. Bij alle vier de waterschappen gaat dit wel eens mis, maar dat zijn uitzonderingen. Ook is er overeenstemming als het gaat om de verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden. Alle vier contactpersonen geven aan dat er in stedelijke gebieden over het algemeen minder aandacht is voor water. Andere belangen wegen zwaarder en in landelijke gebieden is er over het algemeen meer ruimte.

De doelstelling van de watertoets wordt volgens twee geïnterviewde waterbeheerders deels behaald. Volgens het Waterschap Veluwe zien plannenmakers ‘water’ nog te veel als een aspect wat technisch op te lossen is. In het plan worden dan maatregelen genomen die de

wateroverlast moeten beperken. Het zou echter volgens dit waterschap beter zijn, om de problemen te voorkomen. Het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden vindt dat gemeenten op inrichtingsniveau nog te weinig doen. Plannenmakers zouden adviezen van de waterbeheerder nog te vaak naast zich neerleggen waardoor er geen watermaatregelen in het plan worden opgenomen. Wanneer er dan sprake is van wateroverlast wordt de waterbeheerder beschuldigend aangekeken. Het waterschap Rivierenland en het waterschap Rijn en IJssel menen dat de doelstelling van de watertoets wel geheel wordt behaald. Dat deze doelstelling geheel of deels wordt behaald is volgens alle waterbeheerders voor een groot deel te danken aan de watertoets. Doordat het een verplicht instrument is worden waterbelangen in ieder geval kenbaar gemaakt aan de initiatiefnemer van het ruimtelijk plan. Ook het hebben van accountmanagers die regelmatig overleg voeren met gemeenten is volgens het Waterschap Rijn en IJssel belangrijk.

Het beeld van de watertoets dat naar voren komt uit de interviews is positiever dan de resultaten van de plananalyse. Dit is opvallend. Uit de analyse van plannen blijkt namelijk dat initiatiefnemers niet altijd aangeven wat zij met het advies van de waterbeheerders doen. Bovendien hebben in stedelijke gebieden de waterbelangen nog steeds een kleine rol. Terwijl het juist in stedelijke gebieden belangrijk is dat er geen wateroverlast ontstaat. Ook spelen de waterbelangen nog een kleine rol als het gaat om de locatiekeuze, maar toch zijn de geïnterviewde waterbeheerders van mening dat de watertoets haar doelstelling geheel of voor een groot deel haalt. Het is moeilijk een verklaring hiervoor te vinden. Misschien voelen de waterbeheerders zich verantwoordelijk voor het resultaat van de watertoets. Wanneer zij zouden aangeven dat deze nog niet optimaal werkt, geven ze indirect hiermee aan zelf te falen.

6. Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. De centrale vraag van dit onderzoek is: *In welke mate is het instrument ‘watertoets’ effectief?* Voordat deze vraag zal worden beantwoord, eerst een korte reflectie op dit onderzoek.

6.1 Reflectie

Dit onderzoek kan worden gezien als een ex-post evaluatie. Met behulp van theoretische inzichten is geprobeerd om de watertoets te beoordelen. Hierbij is gekozen voor de rationalistische invalshoek. Deze manier van denken gaat er vanuit dat dingen meetbaar zijn en een onderzoeker objectief kan waarnemen. In de beoordeling van de ruimtelijke plannen is aan de hand van vooraf vastgestelde criteria getracht de plannen zo objectief mogelijk te beoordelen. Achteraf blijkt dit toch lastig te zijn. De plannen worden beoordeeld op verschillende aspecten en om de resultaten hiervan overzichtelijk te maken moet de beoordeling ingedeeld worden in categorieën. Dit betekent dat bij de afzonderlijke aspecten soms al moeilijke keuzes moeten worden gemaakt tussen bijvoorbeeld een ‘goede’ of ‘voldoende’ score. Dit geldt zeker voor het eindoordeel waarin meerdere aspecten tegen elkaar worden afgewogen. Dit betekent dat een zuiver rationalistische werkwijze onmogelijk is. In bepaalde gevallen lijkt het wellicht zelfs meer op een sociaal-constructivistische aanpak. De motivatie voor de score van de verschillende plannen moet echter duidelijk maken hoe tot het eindoordeel gekomen is. Hiermee is de rationalistische aanpak geen verkeerde keuze, maar in de praktijk toch iets minder objectief dan vooraf gedacht.

6.2 Wat is de watertoets en hoe zou deze in theorie moeten werken?

De watertoets is een procesinstrument. Het bestaat sinds 2001 en is in 2003 een wettelijke verplichting geworden. Met de komst van de watertoets is de initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkelingen (gemeente, provincie of Rijk) verplicht om contact op te nemen met de betreffende waterbeheerder in het gebied. Doel is dat zij elkaar informeren en dat de waterbeheerder aangeeft hoe en welke waterbelangen in het gebied belangrijk zijn. Water moet hierdoor een ‘medeordenend’ aspect worden dat evenwichtig in de planvorming meegenomen wordt. Het advies van de waterbeheerder is niet bindend. De initiatiefnemer mag hiervan afwijken. Wel moet het ruimtelijk plan aan bepaalde voorwaarden voldoen om goedgekeurd te kunnen worden. Het doel van de watertoets is te “*waarborgen dat*

waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.”

6.3 Welke positie heeft de watertoets in het (veranderende) beleid van Ruimtelijke Ordening en Waterbeheer?

De watertoets heeft een sterke positie sinds deze in 2003 wettelijk verplicht is gesteld. Dit verplicht initiatiefnemers om zich op de hoogte te stellen van de waterbelangen in het gebied. Uit interviews met de waterbeheerders blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over het verloop van dit proces. Naast overleg in het kader van de watertoets, hebben zij vaak meerdere malen per jaar overleg met gemeenten en provincies. Dit zorgt voor een brede samenwerking en bekendheid met elkaars werkkerrein. Toch betekent dit niet dat de watertoets altijd een sterke invloed heeft op de planvorming. Vaak wordt bij de locatiekeuze geen of onvoldoende rekening gehouden met de waterbelangen. Soms komt dit doordat de waterbeheerder nog niet in het proces is betrokken, in andere gevallen spelen andere belangen een zwaardere rol. Dit geldt ook ruimtelijke plannen in stedelijke gebieden. Hier is het voor waterbeheerders moeilijk om de waterbelangen zwaar te laten wegen. Bij initiatiefnemers bestaat nog vaak het idee dat met een aantal simpele maatregelen de waterbelangen niet geschaad hoeven te worden. Het wordt vaak gezien als een technisch op te lossen ‘iets’. Ook is de ruimte in stedelijke locaties vaak schaars en dus duur. Zeker waterberging neemt een behoorlijk oppervlak in beslag en is daardoor financieel niet aantrekkelijk. In sommige gevallen wordt daarom geprobeerd om nieuwbouw of groenvoorziening te combineren met waterberging. In landelijke gebieden is er duidelijk meer ruimte. Watermaatregelen zijn relatief goedkoper. Ook uit de analyse van ruimtelijke plannen blijkt dat in landelijke gebieden vaak meer aandacht is voor water.

De positie van water is dus versterkt met de komst van de watertoets. In sommige gebieden speelt water echter nog een kleinere rol dan eigenlijk de bedoeling was. Met de komst van de Wro is voor nieuwe plannen de positie van de watertoets nog iets verder verzwakt. Voor ruimtelijke structuurplannen en masterplannen hoeft tegenwoordig geen watertoets meer worden uitgevoerd. In de praktijk was het vaak al lastig voor betrokken partijen omdat in deze plannen vaak slechts algemene ideeën en schetsen werden gepresenteerd. Anderzijds speelt in deze fase vaak wel de afweging tussen verschillende locaties. Juist deze beslissing is cruciaal voor het uiteindelijke plan. Dit betekent dat de

waterbeheerder nog alerter moet zijn om ervoor te zorgen dat zij vroeg genoeg in het planproces wordt betrokken.

6.4 Hoe werkt de watertoets in de praktijk?

6.4.1 Wordt de watertoets altijd uitgevoerd en het advies ook opgevolgd?

Uit de analyse van plannen en contact met de waterbeheerders blijkt dat de watertoets altijd wordt uitgevoerd. Alle betrokken partijen zijn op de hoogte van het bestaan van deze toets en hebben inmiddels ervaring met het gebruik ervan. In sommige gevallen wordt de waterbeheerder nog laat betrokken, maar de toets vindt altijd plaats.

Uit de analyse van plannen wordt niet altijd duidelijk wat het advies van de waterbeheerder is geweest en wat hiermee is gedaan. Dit zou eigenlijk beter zichtbaar moeten zijn in het plan. Op die manier wordt namelijk duidelijk waarom de initiatiefnemer bepaalde beslissingen heeft genomen. In het kader van een 'goede ruimtelijke ordening' dienen deze beslissingen ook te worden uitgewerkt en beargumenteerd. In een aantal plannen werd dit overigens wel gedaan. Wat ook opviel was dat in gebieden met meer prioriteit voor water er ook meer aandacht voor water was in het plan. Ook plannen waarin de waterparagraaf voorin het document stond, werden gemiddeld beter beoordeeld dan andere plannen. Dit kan overigens toeval zijn.

6.4.2 Zijn er verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden? En waarom?

Er zijn duidelijke verschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden. Zoals uit hoofdstuk 5 bleek is de gemiddelde beoordeling van plannen in stedelijke gebieden ook wat lager dan die van plannen in landelijke gebieden. Ook de waterbeheerders geven aan dat er een duidelijk verschil zit tussen stedelijke en landelijke locaties. Dit wordt verklaard door het feit dat in stedelijke gebieden vaak weinig ruimte is. De grond is kostbaar en er spelen vaak vele verschillende belangen. Toch is de watertoets juist belangrijk voor stedelijke gebieden. Wanneer wateroverlast plaatsvindt, zal dit de grootste schade veroorzaken in bewoonde gebieden. Juist daarom zou het belangrijk zijn dat hier nog meer aandacht aan wordt besteed.

6.4.3 Wordt de doelstelling van de watertoets ook dankzij de watertoets gehaald?

De aandacht voor de waterbelangen vloeit voor een groot deel voort uit het feit dat de watertoets een wettelijke verplichting is. Verschillende waterbeheerders zijn dan ook van mening dat de aandacht voor water het gevolg is van de watertoets. Er zijn ook waterschappen

die de relatie met gemeenten en provincies als belangrijk middel zien. Door regelmatig met elkaar te overleggen worden initiatiefnemers ook bewuster van de waterbelangen.

6.5 Zijn de knelpunten die naar voren kwamen uit de evaluaties van de watertoets in 2003 en 2006 opgelost?

Niet alle aandachtspunten uit de voorgaande (landelijke) evaluaties van de watertoets zijn opgelost. De beoordeling van de plannen is gemiddeld genomen zeker voldoende, maar het advies van de waterbeheerder en de motivering van de initiatiefnemer ontbreken nog vaak in ruimtelijke plannen. De waterbeheerders zijn over het algemeen wel tevreden over het proces. Niet altijd worden ze vroeg genoeg betrokken, maar over het algemeen gaat dit wel goed. De partijen zijn door overleg met elkaar beter op de hoogte van elkaars werkzaamheden. Dit komt natuurlijk ook doordat de watertoets inmiddels ruim vijf jaar wordt toegepast.

6.6 Hoe zou de effectiviteit van de watertoets verhoogd kunnen worden?

Er zijn een aantal punten waarop de watertoets nog verbeterd zou kunnen worden. De belangrijkste is dat water heel vroeg in het planproces meegenomen wordt. De waterbeheerders zijn tevreden over het tijdstip waarop zij worden betrokken, maar uit de analyse en eerdere evaluaties blijkt dat de watertoets vooral op inrichtingsniveau effect heeft. Het wordt gezien als een technisch op te lossen 'probleem'. Voor een deel is dit ook juist, maar ondanks de technische maatregelen is bouwen in diepe polders misschien niet verstandig. Het is daarom jammer dat met de komst van de Wro in juli 2008 de provincies minder invloed hebben op het watertoetsproces. Zo hebben zij geen goedkeuringsbevoegdheid meer voor bestemmingsplannen en is de watertoets niet meer verplicht voor structuurvisies. Juist in dit laatste type plannen wordt vaak een overzicht gegeven van de gewenste toekomstige ontwikkelingen. Mogelijke nieuwbouwlocaties worden hiermee vaak vastgesteld. Het zou daarom juist in deze fase belangrijk zijn als specifiek wordt gekeken naar de waterbelangen.

Daarnaast zou juist in stedelijke gebieden meer aandacht voor de waterbelangen moeten zijn. Het is logisch dat in stedelijke gebieden andere belangen ook zwaar mee wegen. Maar in geval van wateroverlast, is er juist in stedelijke gebieden een grotere kans op schade. Ook de omvang van de schade is in stedelijke gebieden waarschijnlijk hoger. Waterbeheerders moeten wellicht in de toekomst daarom nog strengere eisen stellen aan initiatiefnemers.

6.7 In welke mate is het instrument ‘watertoets’ effectief?

Op basis van deze evaluatie scoort de watertoets een ruime voldoende. Gemiddeld scoren de geanalyseerde plannen een 6,9. Uit deze analyse bleek dat in vrijwel elk onderzocht ruimtelijk plan de waterbelangen aan bod kwamen. De wettelijke verplichting van de watertoets heeft hier zeker aan bijgedragen. Er is echter nog wel ruimte voor verbetering als het gaat om de weergave van het wateradvies en de motivering van initiatiefnemers van ruimtelijke plannen. Overigens was dat in zeven van de twintig plannen prima in orde.

De watertoets is behoorlijk effectief. De doelstelling wordt nog niet altijd 100% gehaald in de ruimtelijke plannen, maar dit kan ook liggen aan de formulering in de plantekst. Vaak is er wel degelijk overleg geweest met de waterbeheerder, maar komen de belangrijkste afspraken niet terug in het ruimtelijk plan. De waterbeheerders in de provincie Gelderland en Utrecht zijn zelf in ieder geval over het algemeen positief. Zij zijn bijna allemaal van mening dat de doelstelling van de watertoets wordt gehaald. De wettelijke verplichting zorgt hier voor een belangrijk deel voor. De aandacht voor water is echter niet geheel en alleen te danken aan de watertoets. Verschillende partijen geven aan dat overleg, meestal door middel van accountmanagers, ook een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de doelstelling van de watertoets. Niettemin blijkt dat de watertoets, dat ondanks een aantal verbeterpunten, een nuttig instrument is!

Literatuur

- Abma, T., R. in 't Veld (2001), *Handboek Beleidswetenschap*. Uitgeverij Boom.
- Alexander, E. R. (1992), *Approaches to Planning: Introducing current planning theories, concepts and issues*. Gordon & Breach, Amsterdam.
- Baarda, D.B., M. de Goede, J. Teunissen (2005), *Basisboek kwalitatief onderzoek*, Noordhoff Uitgevers.
- Ballegooie, F. Van (2008), *Evaluaties belicht*, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Buitelaar, E. (2005), *Theorie van de ruimtelijke planning*, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Campbell, S. S.S. Fainstein (2005), *Readings in Planning theory*. Second edition, Blackwell Publishing, Oxford.
- Coenen, F. (1998), *Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering*, Universiteit Twente. http://doc.utwente.nl/1668/1/Doorwerking_plannen_beleidsvoering.pdf
- Coenen, F. (2001), *Handboek Beleidswetenschap*. Hoofdstuk 3: Planningsconcepties en – praktijken. Uitgeverij Boom.
- Faludi, A. (1973), *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, A. en J.M. Mastop (1993), Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. In *Beleidswetenschap*, nr. 1: p. 71-90.
- Gemeente Bronckhorst (2007), *Bronckhorst, parel aan de IJssel*, ontwikkelingsvisie, Bronckhorst.
- Gemeente De Ronde Venen (2008), *Ontwerpbestemmingsplan 'De Driehoek'*, Rosmalen.
- Gemeente Doetinchem (2007), *Masterplan Schil*, Doetinchem.
- Gemeente Ede (2009), *Bestemmingsplan Ede-Centrum, 6^e partiële herziening*, Ede.
- Gemeente Lochem (2008), *Bestemmingsplan Kern Laren*, Lochem.
- Gemeente Loenen (2009), *Ontwerpbestemmingsplan Nigtevecht*, Loenen.
- Gemeente Millingen aan de Rijn (2007), *Bestemmingsplan Buitengebied*, Millingen.
- Gemeente Nijmegen (2008), *Bestemmingsplan Nijmegen-Dukenburg*, Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2009), *Bestemmingsplan Laauwik*, Nijmegen.
- Gemeente Soest (2008), *Bestemmingsplan Soesterveen*, Soest.
- Gemeente Soest (2009), *Masterplan Soesterberg*, Soest.
- Gemeente Utrecht (2008), *Bestemmingsplan De Meern*, Stadsontwikkeling Utrecht.
- Gemeente Winterswijk (2008), *Bestemmingsplan Eelink*, Winterswijk.

- Gemeente Woerden (2009), *Bestemmingsplan binnenstad Woerden*, Woerden.
- Gemeente Woudenberg (2008), *Bestemmingsplan Woudenberg Dorp*, Rotterdam.
- Gemeente Zeist (2007), *Ontwikkelingsvisie Kerckebosch in beweging*, Zeist.
- Helpdeskwater (2008a), www.helpdeskwater.nl, Rijkswaterstaat Lelystad.
- Helpdeskwater (2008b), *De Wro en het watertoetsproces*, Lelystad.
- Hoogerwerf en Herwijer (2000), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Watertoetsproces op weg naar bestemming*, Den Haag.
- Lange, M.A. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Thesis publishers, Amsterdam.
- Mastop, H. (1991), *Doorwerking in beweging*. Planologisch demografisch instituut, Amsterdam.
- Ministerie van Financiën (2003), *Handreiking Evaluatieonderzoek Ex-post*. Den Haag.
- NLMW, Nederland Leeft Met Water (2003), *Handreiking Watertoets 2*, Den Haag.
- Projectgroep Watertoets (2007), *Aanvulling handreiking Watertoets 2*, Den Haag.
- Provincie Gelderland (2006), *Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse Ecologische Hoofdstructuur*, streekplanuitwerking, Arnhem.
- Provincie Gelderland (2007), *Streekplanuitwerking Nationale Landschappen*, Arnhem.
- Provincie Utrecht (2008), *Streekplanuitwerking Nationale Landschappen*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2009), *Structuurvisie Baggerberging*, Utrecht.
- RIZA (2003), *Evaluatie watertoets. Marktonderzoek naar de bekendheid en toepassing*, Ibt marktonderzoek.
- Ruimtelijk Planbureau (2007), *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Taylor, N. (2004), *Urban planning theory since 1945*. Sage publications, London.
- UVW, Unie van Waterschappen (2009), website www.uvw.nl, april 2009.
- Verschuren, P., H. Doorewaard (2005), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht.
- Vlist, van der, Bunte, Galen (2001), *Beleidsvaluatie ex-post. Methodiek en illustratie*.
- Waterschap Rivierenland (2007), *Partners in water. De watertoets in Rivierenland*, Tiel.
- Werkgroep Evaluatie Watertoets (2006), *Watertoetsproces op weg naar bestemming. Landelijke evaluatie watertoets 2006*, Den Haag/Lelystad.
- Werkgroep Watertoets (2005), *Maatstaf effectiviteit Watertoets*, Den Haag.

- WPM, Waterschap Peel en Maasvallei (2005), *Praktisch handboek watertoets. Omschrijving van het proces en de richtlijnen voor de watertoets*, Venlo.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapport nr. 53. Hoofdstuk 2, p.21-54, Den Haag.

BIJLAGEN

- Bijlage 1: Analyse bestemmingsplan De Meern, gemeente Utrecht.
- Bijlage 2: Analyse bestemmingsplan Soesterveen, gemeente Soest.
- Bijlage 3: Analyse bestemmingsplan binnenstad Woerden, gemeente Woerden.
- Bijlage 4: Analyse ontwerpbestemmingsplan, gemeente De Ronde Venen.
- Bijlage 5: Analyse bestemmingsplan Woudenberg Dorp, gemeente Woudenberg.
- Bijlage 6: Analyse ontwerpbestemmingsplan Nigtevecht, gemeente Loenen.
- Bijlage 7: Analyse streekplan uitwerking Nationale Landschappen, Provincie Utrecht.
- Bijlage 8: Analyse structuurvisie Baggerberging, Provincie Utrecht.
- Bijlage 9: Analyse Masterplan Soesterberg, gemeente Soest.
- Bijlage 10: Analyse Ontwikkelingsvisie Kerckebosch in beweging, gemeente Zeist.
- Bijlage 11: Analyse bestemmingsplan Laauwik, gemeente Nijmegen.
- Bijlage 12: Analyse bestemmingsplan Dukenburg, gemeente Nijmegen
- Bijlage 13: Analyse bestemmingsplan Ede-centrum 6^e partiële herziening, Ede.
- Bijlage 14: Analyse bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Millingen aan de Rijn.
- Bijlage 15: Analyse bestemmingsplan Eelink, gemeente Winterswijk.
- Bijlage 16: Analyse bestemmingsplan Kern Laren, gemeente Lochem.
- Bijlage 17: Analyse streekplan uitwerking Nationale Landschappen, Provincie Gelderland.
- Bijlage 18: Analyse streekplan uitwerking Gelderse EHS, Provincie Gelderland.
- Bijlage 19: Analyse Masterplan Schil, gemeente Doetinchem.
- Bijlage 20: Analyse Ontwikkelingsvisie “Bronckhorst parel aan de IJssel”, Bronckhorst.
- Bijlage 21: Samenvatting van belangrijkste informatie uit de interviews

1. Bestemmingsplan De Meern Centrum. April 2008. Gemeente Utrecht.

Initiatiefnemer: Gemeente Utrecht

Waterbeheerder: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld en goedgekeurd in april 2008.

Doel: Dit bestemmingsplan heeft als doel om een nieuw (winkel) hart in De Meern mogelijk te maken. Naast de bouw van winkels worden ook 200 woningen en appartementen gerealiseerd. Ook wordt het bestaande winkelcentrum herontwikkeld.

Ligging: De Meern is onderdeel van de gemeente Utrecht en is een onderdeel van de wijk Vleuten - De Meern in de Leidsche Rijn.

Water: Het gebied ligt direct in de nabijheid van oppervlaktewater. De Leidsche Rijn deelt het plangebied in tweeën. Het Amsterdam-Rijn Kanaal ligt ongeveer 4 kilometer verderop, de Lek ongeveer 20 kilometer. Het gebied ligt volgens het RPB (2007) in een ondiepe polder, die bij een eventuele overstroming langzaam volloopt. De Meern bevindt zich binnen een dijkkring met een overstromingskans van 1 op 1.250 jaar. Dit is de hoogste kans op overstroming in Nederland.

Typering: In het kader van dit onderzoek is dit gebied getypeerd als: stedelijk met hoge prioriteit voor water vanwege de lage ligging.

Analyse:

Het bestemmingsplan bevat een aparte waterparagraaf. Hierin wordt ook de watertoets genoemd. Aangegeven wordt dat deze wettelijk is verplicht en dat in het kader van deze toets vroegtijdig overleg heeft plaatsgevonden met de betrokken waterbeheerder. Verder worden verschillende plannen en soorten beleid genoemd die (in)direct van toepassing zijn op het plan. Zo wordt onder andere een kort overzicht gegeven van de waterplannen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Water lijkt op het eerste gezicht niet heel belangrijk te zijn voor het plan. Door de nieuwbouw neemt het verhard oppervlak in het plangebied toe, terwijl het aandeel wateroppervlak afneemt. Dit zorgt ervoor dat het waterbergend vermogen van het gebied achteruit gaat. In het plan wordt hierover het volgende gezegd: *Voor de toename aan verhard*

oppervlak en het dempen van open water wordt waar mogelijk gecompenseerd in de vorm van open water (Gemeente Utrecht, 2008). Dit lijkt te zeggen dat water geen prioriteit heeft. Aan het eind van de waterparagraaf staat het volgende: *Geconcludeerd wordt dat het bestemmingsplan geen negatieve gevolgen heeft voor de bestaande waterhuishoudkundige situatie* (Gemeente Utrecht, 2008). Dit blijkt niet uit de inhoud van de waterparagraaf. In deze paragraaf wordt maar kort ingegaan op de waterhuishouding in het gebied. Wel wordt meerdere malen aangegeven dat er overleg plaats gevonden heeft met de waterbeheerder. Uit het plan en de overige stukken wordt echter niet duidelijk welk advies de gemeente heeft gekregen, en of/wat zij hiermee gedaan heeft.

Beoordeling: Het plan heeft een waterparagraaf waarin duidelijk wordt aangegeven dat de watertoets is uitgevoerd. Ook worden andere plannen en beleid genoemd waaraan voldaan moet worden. De inhoud van de waterparagraaf is verder vrij beperkt. Er wordt niet ingegaan op de watereisen die voor het plan gesteld zijn. Er wordt aangegeven dat er meerdere malen overleg heeft plaats gevonden met de waterbeheerder en dat deze advies heeft gegeven. Het blijft echter onduidelijk wat de waterbeheerder heeft geadviseerd en welke eisen zij heeft gesteld aan het ruimtelijk plan. Ook is onduidelijk of de gemeente deze adviezen heeft opgevolgd en een motivatie van deze beslissing ontbreekt ook in het bestemmingsplan. Uit de inhoud van de waterparagraaf lijkt de aandacht voor water niet heel erg groot te zijn. Waar mogelijk wordt rekening gehouden met water en er wordt geconcludeerd dat het plan geen negatieve gevolgen heeft voor de waterhuishouding in het gebied. Dit wordt echter niet gemotiveerd in het plan.

Expliciet: Nee. Het advies van de waterbeheerder is niet openbaar en de initiatiefnemer geeft niet aan of en waarom zij het advies heeft opgevolgd. Wel blijkt de watertoets te zijn uitgevoerd.

Evenwichtig: Nee. Uit het bestemmingsplan en de overige stukken blijkt niet dat water een grote rol heeft gespeeld bij het opstellen van het plan. Voor zover water aandacht krijgt in de stukken lijkt het een ondergeschikte rol te hebben gespeeld.

Eindoordeel: Slecht

2. Bestemmingsplan Soesterveen, gemeente Soest.

Initiatiefnemer: Gemeente Soest

Waterbeheerder: Waterschap Vallei en Eem

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld 20 november 2008.

Doel: De gemeente Soest heeft met dit plan het verouderde bestemmingsplan van 1990 vernieuwd.

Ligging: Soesterveen ligt in het zuidwestelijk deel van Soest. Soest is een middelgrote gemeente ten noordoosten van de stad Utrecht. Soesterveen ligt aan de rand van de Utrechtse Heuvelrug.

Water: Oppervlaktewater is niet direct in de buurt van het gebied. Wel wordt water vanuit de omgeving via sloten richting de Eem afgevoerd. Het gebied ligt relatief hoog. Wel blijkt uit het plan dat regenwater in Soesterveen slecht in de grond kan wegzakken. Hierdoor is waterberging in de buurt noodzakelijk.

Typering: Stedelijk met middelhoge prioriteit voor water.

Analyse:

In het plan wordt aangegeven dat er veel belangen zijn als het gaat om het beheren van water (landbouw, bebouwing, natuur etc.). Het 'Waterhuishoudingsplan' van de Provincie Utrecht en het Waterbeheersplan van het Waterschap Vallei en Eem spelen een belangrijke rol. *Het voorkomen van negatieve effecten op de waterhuishouding staat bij de watertoets voorop. Dan pas komen inrichtingsmaatregelen en compensatie in beeld* (Gemeente Soest, 2008). In het plan komt het advies van de waterbeheerder niet naar voren. Onduidelijk is welk advies de gemeente heeft gekregen en wat zij hiermee gedaan heeft. Wel wordt geconcludeerd dat er waterberging in het gebied nodig is om regenwater te kunnen afvoeren. Dit wil men zoveel mogelijk op natuurlijke wijze (infiltratie bodem/verdamping) laten gebeuren, om zo het rioolstelsel te ontlasten. Voorgesteld wordt om ten oosten van de Dorresteinweg een halve hectare grond in te richten als waterberging. Ook wordt 2,5 hectare grond gereserveerd voor waterberging op het landgoed Pijnenburg. De bergingscapaciteit hiervan moet minimaal 10.000 m³ meter zijn. Belangrijke eis van de gemeente hierbij is dat het de natuurkwaliteiten van de omgeving niet mag aantasten.

Beoordeling: In het plan wordt duidelijk aangegeven welke plannen en vormen van beleid op het gebied van water van belang zijn. De watertoets wordt genoemd en in de waterparagraaf wordt toegelicht wat er gedaan is. Er worden in dit plan in principe geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt, maar wel wordt ervoor gezorgd dat de waterhuishouding op orde wordt gebracht. Hiervoor wordt op twee plekken binnen het plangebied ruimte gereserveerd voor waterberging.

Expliciet: Ja. De watertoets wordt expliciet in het plan genoemd en ook wat ermee moet worden bereikt. Uit de inhoud van de waterparagraaf blijkt dat de gemeente goed heeft gekeken naar de waterbelangen in het gebied. Het advies (om waterberging te realiseren) van zowel het waterschap als de provincie Utrecht is opgevolgd.

Evenwichtig: Ja. Er worden in eerste instantie geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorgesteld. Wel is uit onderzoek gebleken dat er onvoldoende waterberging in het gebied is. Eén van de uitgangspunten van het nieuwe bestemmingsplan was dan ook om waterberging mogelijk te maken. Ook in het plan wordt aangegeven dat de waterbelangen voorop staan.

Eindoordeel: Goed

3. Bestemmingsplan Binnenstad Woerden, gemeente Woerden

Initiatiefnemer: Gemeente Woerden

Waterbeheerder: Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Bestemmingsplan voor de binnenstad. Plan is nog niet definitief. De inspraakprocedure is voorbij, het plan moet alleen nog definitief worden vastgesteld.

Doel: Vernieuwing van het sterk verouderde bestaande bestemmingsplan uit 1978.

Ligging: Woerden is een gemeente in het westen van de Provincie Utrecht. Woerden zelf is een relatief kleine stad.

Water: De binnenstad van Woerden is relatief oud en heeft een historisch karakter. De binnenstad is omgeven door grachten en watergangen. Dit diende vroeger om de stad te beschermen. (zie onderstaande afbeelding). Het gebied wordt door het RPB gekenmerkt als een ondiepe en langzaam overstrombare polder.



Bron: gemeente Woerden, 2009

Typering: Stedelijk met lage prioriteit voor water.

Analyse:

In het plan is veel aandacht voor de historische en archeologische waarden in het gebied. In de waterparagraaf is er ook in dit plan aandacht voor het achterliggende waterbeleid op zowel nationaal als Europees niveau. De watertoets wordt in dit plan als volgt omschreven: *De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. De Watertoets vormt de verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. De Watertoets heeft een integraal karakter: alle relevante waterhuishoudkundige aspecten worden meegenomen (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging)* (Gemeente Woerden, 2009). Uit het plan blijkt de waterbeheerder meerdere malen bij overleg betrokken is geweest. Een weergave van de verkregen adviezen ontbreekt, maar één belangrijke eis van het hoogheemraadschap komt wel terug. Alle ontwikkelingen in de binnenstad dienen waterneutraal te zijn. Dit houdt in dat de ontwikkelingen geen negatieve gevolgen hebben voor zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. Dit betekent dat wanneer het verhard oppervlak toeneemt, binnen hetzelfde project compensatie hiervoor terug moet komen.

Beoordeling: Omdat het hier gaat om een vernieuwing van het bestemmingsplan, worden met dit plan geen nieuwe projecten mogelijk gemaakt. Wel wordt duidelijk als eis gesteld dat bij nieuwe ontwikkelingen de waterbelangen niet mogen worden aangetast. De waterparagraaf is verder helder en duidelijk opgebouwd.

Expliciet: Ja. De watertoets komt duidelijk in het plan naar voren, evenals de belangrijkste eis van het hoogheemraadschap.

Evenwichtig: Ja. Alle ontwikkelingen moeten waterneutraal zijn. Dit betekent dat wanneer dit niet het geval is, het project niet door kan gaan of in ieder geval aangepast moet worden.

Eindoordeel: Goed

4. Ontwerpbestemmingsplan De Driehoek. November 2008. Gemeente De Ronde Venen.

Initiatiefnemer: Gemeente De Ronde Venen

Waterbeheerder: Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Definitieve versie van het ontwerpbestemmingsplan. De inspraakperiode is al geweest en ook de wijzigingen naar aanleiding van de inspraak zijn al in het plan verwerkt. Het plan is alleen nog niet definitief vastgesteld.

Doel: Dit bestemmingsplan heeft als doel om een nieuwe locatie te geven aan twee lokale voetbalclubs. Op de vorige locatie van de clubs werden woningen gebouwd, vandaar dat men op zoek was naar een nieuwe locatie. Naast de aanleg van de voetbalvelden gaat het om de bouw van kantine, sportgebouw, parkeerplaats, tribunes en voorzieningen voor andere sporten.

Ligging: De locatie ligt in Mijdrecht, vlakbij Wilnis. Beide dorpen maken deel uit van de gemeente De Ronde Venen. Het gebied is landelijk en omgeven door water.

Water: Het gebied ligt midden in de polder en is omgeven door oppervlaktewater. De Vinkeveense plassen, Nieuwkoopse plassen en de Westeinderplassen liggen in de buurt. Daarnaast bevinden zich in het gebied talloze kanaaltjes, sloten en vaarten. Het gebied wordt door het RPB (2007) getypeerd als een diepe polder, die bij een eventuele overstroming langzaam vol zal lopen. Het plangebied grenst in het zuiden aan de ringvaart.

Typering: In het kader van dit onderzoek is dit gebied getypeerd als: landelijk met hoge prioriteit voor water.

Analyse:

In het plan is veel aandacht voor water. Dit komt al gelijk terug in de inleiding van het plan. Hierin wordt het volgende vermeld: *“Water wordt benaderd als een ordenend principe. Bij nieuwe ruimtelijke afwegingen vormt water een vertrekpunt. De Utrechtse waterhuishouding is niet voldoende op de toekomst voorbereid. Verder is het watersysteem kwetsbaar doordat het te veel afhankelijk is geworden van technische maatregelen en te weinig rekening is gehouden met de natuurlijke omstandigheden. In de waterhuishouding binnen de provincie ligt de nadruk nu nog op het snel afvoeren van overtollig water”* (Gemeente De Ronde Venen, 2008). In het streekplan van de Provincie Utrecht is het gebied aangegeven als ‘gebied

met wateropgave'. Dit houdt in dat het voorkomen van wateroverlast, het tegengaan van bodemdaling en watertekorten en het verbeteren van de waterkwaliteit moet worden nagestreefd.

In het plan staat ook aangegeven dat de gemeente meerdere malen contact heeft gehad met het waterschap. De watertoets wordt echter nergens in het plan expliciet genoemd. Wel blijkt uit de inspraakstukken dat het Waterschap advies heeft gegeven. Dit is op 2 oktober 2007 per brief gebeurd (niet openbaar). Daarnaast is hier tijdens de inspraakperiode op 8 augustus 2008 een aanvulling op het eerdere advies binnengekomen. Hieronder het advies en de reactie van de gemeente daarop (Gemeente De Ronde Venen, 2008):

Waternet voert de beheertaken uit namens het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Bij brief van 2 oktober 2007 is al advies afgegeven over de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Dit advies moet als aanvulling op de eerdere reactie worden gezien.

- 1. Water dat gedempt wordt, dient te worden gecompenseerd. 10% van de oppervlakte van extra verhardingen dient ter compensatie in de vorm van extra water te worden aangelegd. Aandachtspunt hierbij zijn gedraineerde kunstgrasvelden en tennisbanen. Indien drainagewater, afkomstig van de terreinen, geloosd wordt op oppervlaktewater, tellen deze mee als te compenseren verhard oppervlak. Een gedeelte van het plangebied dient dan bestemd te zijn als water. Op de plankaart dient te worden aangegeven waar dit wateroppervlak zal worden ingepast en dit moet ter goedkeuring aan Waternet worden voorgelegd. Voor het dempen van water en de benodigde compensatie dient een ontheffing op de Keur AGV.*
- 2. In de bestemmingsomschrijving van de bestemming 'Water' komt ook groenvoorzieningen voor. Dit betekent niet dat bestaande wateren gedempt mogen worden en als groenvoorziening kunnen worden ingericht. De hydraulische en bergende functie van nieuw en bestaand water mag niet belemmerd worden.*
- 3. In overleg tussen gemeente en Waternet is afgesproken dat nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de bodemopbouw en het voorkomen van kwel. Het onderzoek is gestart en zal in oktober 2008 zijn afgerond. Op grond daarvan kan het ontwerpbestemmingsplan worden opgesteld.*
- 4. In de toelichting wordt in paragraaf 5.5 vermeld dat Waternet twee duikerverbindingen adviseert. Echter, alleen wanneer het waterpeil in het plangebied beneden NAP – 6,50 m zou worden, is een goede uitwisseling met het bedrijventerrein*

nodig en moet een extra duikerverbinding worden aangelegd. Een duikerverbinding onder de Veenweg is onnodig.

Reactie gemeente:

ad 1 Omdat het plan nog niet in detail is uitgewerkt, kan niet worden aangegeven of en zo ja, waar de watercompensatie zal plaatsvinden. Binnen de diverse bestemmingen is de aanleg van onder andere waterpartijen wel mogelijk. Door Witteveen & Bos is een waterhuishoudkundig onderzoek (eerste deel) verricht. Hierover vindt nog overleg plaats met Waternet. De uit het nader onderzoek en overleg voortkomende verplichtingen worden verwerkt in het definitieve inrichtingsplan. In de toelichting bij het bestemmingsplan wordt de conclusie van het onderzoek overgenomen. Het overige wordt voor kennisgeving aangenomen.

ad 2 De groenvoorzieningen zijn opgenomen ten behoeve van beplanting in de taluds van de watervoorzieningen. Het is niet de bedoeling deze te dempen. Het overige wordt voor kennisgeving aangenomen.

ad 3 Het onderzoek zal te zijner tijd worden verwerkt in de toelichting.

ad 4 De toelichting zal hierop worden aangepast.

Actie:

De conclusies uit het waterhuishoudkundig onderzoek worden overgenomen in de toelichting bij het bestemmingsplan. Ook de resultaten van het bodemonderzoek naar het voorkomen van kwel en de informatie met betrekking tot de duikerverbindingen zullen worden meegenomen.

In het definitieve conceptplan zijn deze zaken ook daadwerkelijk aangepast. Zoals ook al uit het voorgaande blijkt heeft de gemeente van september tot en met oktober 2008 het onderzoeksbureau Witteveen + Bos onderzoek laten doen naar de waterhuishoudkundige mogelijkheden binnen het plangebied. In dit onderzoek is gekeken naar de huidige en toekomstige waterhuishouding. De uitkomsten van dit rapport zijn ook als bijlage aan het definitieve conceptplan toegevoegd. Uit het rapport wordt ook duidelijk welke inrichtingseisen het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht aan de gemeente heeft gesteld. Deze eisen staan centraal in het rapport van Witteveen + Bos. Binnen deze richtlijnen worden verschillende alternatieven voorgesteld. Duidelijk is wel dat de adviezen van het waterschap serieus worden genomen. De belangrijkste eis is dat het waterbergend vermogen van het gebied niet achteruit mag gaan door verharding en bebouwing.

Beoordeling: Het is opvallend dat nergens in het conceptbestemmingsplan en in bijlagen en toelichtingen het woord ‘watertoets’ voorkomt. Wel blijkt uit de verschillende documenten dat het proces van de watertoets is uitgevoerd. Er heeft op verschillende momenten overleg plaatsgevonden tussen gemeente en het waterschap.

Expliciet: Ja. Het verkregen advies van de waterbeheerder is grotendeels openbaar en ook is duidelijk wat de initiatiefnemer met het advies heeft gedaan (incl. argumentatie).

Evenwichtig: Ja. Uit het plan en de overige stukken blijkt dat ‘water’ vanaf het begin een grote rol heeft gespeeld bij de inrichting. Ook wordt er maatregelen genomen om de waterhuishouding op orde te houden.

Eindoordeel: Uitstekend

5. Bestemmingsplan Woudenberg Dorp, gemeente Woudenberg

Initiatiefnemer: Gemeente Woudenberg

Waterbeheerder: Waterschap Vallei en Eem

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Bestemmingsplan. Vastgesteld 29 mei 2008.

Doel: De gemeente Woudenberg wil met dit nieuwe bestemmingsplan de verouderde plannen vervangen. Daarnaast vervangt dit plan zeven bestaande plannen. De gemeente wil zo tot een eenduidige bestemmingsregeling komen. Ook moet het plan bepaalde nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken.

Ligging: Woudenberg is een dorp ten oosten van de stad Utrecht en ten zuiden van Amersfoort.

Water: Er is weinig oppervlaktewater in de buurt. Vroeger had het gebied veel last van kwel doordat het vlak naast de hooggelegen Heuvelrug ligt. Tegenwoordig is dit niet meer het geval door aanpassingen in het landschap. Wel is er nog sprake van lichte kweldruk in het midden en oosten van het plangebied. Dit komt omdat het plangebied in hoogte afloopt van 40 meter boven NAP in het westelijk deel, naar 3 meter boven NAP in het midden en oosten. Regenwater infiltreert in de Utrechtse Heuvelrug en komt in de lagere gebieden als kwel omhoog. Toch zijn hier geen grote problemen mee.

Typering: Landelijk gebied met middelhoge prioriteit voor water.

Analyse:

In de waterparagraaf is aandacht voor de verschillende beleidsdocumenten op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. De watertoets wordt genoemd en in het kader daarvan is overleg gevoerd. De randvoorwaarden wat betreft de waterbelangen worden in het plan genoemd. Opvallend is dat deze vrij 'open' geformuleerd zijn. Vaak staat er dat er 'getracht wordt zo min mogelijk de waterbelangen te schaden'. En dat 'getracht wordt het water zoveel mogelijk vast te houden en dan pas af te voeren'. Weliswaar zijn dit randvoorwaarden voor het plan, maar ze zijn niet hard en precies geformuleerd. In de praktijk is nog bijna alles mogelijk.

De twee belangrijkste knelpunten in het gebied zijn het grondwater en de relatief kleine hoeveelheid oppervlaktewater. Vooral een toename van het oppervlaktewater wordt

gezien als belangrijke oplossing. Ook moet bij nieuwe plannen ervoor gezorgd worden dat een uitbreiding van het verhard oppervlak niet leidt tot een verslechtering van de waterhuishouding. Ook mag de grondwatersituatie niet verslechteren.

Beoordeling: De waterparagraaf is uitgebreid. Aangegeven wordt welke randvoorwaarden vanuit de waterbelangen aan het plan gesteld zijn. Ook uit de inspraakreacties blijkt welke adviezen het waterschap heeft gegeven en wat de gemeente hier mee heeft gedaan. De randvoorwaarden zijn echter wel heel vaag geformuleerd. Er zal zoveel mogelijk worden gedaan om de waterhuishouding op orde te houden/krijgen. Er worden geen harde eisen gesteld, maar aan de andere kant wordt het waterbelang wel duidelijk meegenomen.

Expliciet: Ja. Zowel de watertoets als de verkregen adviezen en handelingen worden in het plan vermeld.

Evenwichtig: Ja. Water heeft duidelijk een belangrijke rol gespeeld gezien de randvoorwaarden. Deze hadden echter wellicht wat concreter gesteld kunnen worden. Nu is er voor de initiatiefnemer veel ruimte om te handelen.

Eindoordeel: Uitstekend

6. Ontwerpbestemmingsplan Nigtevecht, gemeente Loenen.

Initiatiefnemer: Gemeente Loenen

Waterbeheerder: Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Ontwerpbestemmingsplan van februari 2009.

Doel: Belangrijkste doel van de gemeente is om met dit nieuwe bestemmingsplan het verouderde plan te vervangen. Daarnaast wil Loenen hiermee een eenduidig plan opstellen voor de gehele kern van Nigtevecht.

Ligging: Nigtevecht is een klein dorp in de gemeente Loenen. Het ligt in het noorden van de provincie Utrecht waar het riviertje de Vecht en het Amsterdam-Rijnkanaal bij elkaar komen.

Water: In de omgeving van Nigtevecht is veel oppervlaktewater aanwezig, bijvoorbeeld de Ankeveense Plassen, de Vecht en het Amsterdam-Rijnkanaal. Daarnaast is het gebied door het RPB getypeerd als een diepe en snel overstroombare polder, het gevaarlijkste gebied volgens deze indeling.

Typering: Landelijk met hoge prioriteit voor water.



Ligging van het plangebied

Bron: gemeente Loenen 2009

Analyse:

Het bestemmingsplan heeft een ‘conserverend karakter’ (gemeente Loenen, 2009). Belangrijk doel van het plan is om de huidige structuur en ruimtelijke kwaliteit te behouden. Daarom wordt in principe alleen uitbreiding van bestaande gebouwen mogelijk gemaakt. Van grote oppervlakten nieuwe bebouwing is geen sprake. Het beleid van het Hoogheemraadschap is om zoveel mogelijk duikers (een koker die watergangen met elkaar verbindt, vaak gelegen in wegen en toegangsdammen) te vervangen door oppervlaktewater. Daarnaast moet er bij verbouwingen voor gezorgd worden dat een toename van verhard oppervlak wordt gecompenseerd. De inhoud van het wateradvies staat niet vermeld in de waterparagraaf.

Beoordeling: De watertoets wordt in het plan genoemd, maar is verder niet uitgewerkt. Wel is er een uitgebreide waterparagraaf waaruit blijkt dat de initiatiefnemer meerdere malen met de waterbeheerder heeft overlegd. De waterbelangen lijken wel goed gewaarborgd.

Expliciet: Ja. De watertoets wordt vermeld. In het plan is niet aangegeven welk advies is ontvangen en wat hiermee gedaan is, maar de waterbelangen spelen wel een grote rol in het plan en komen nadrukkelijk naar voren.

Evenwichtig: Ja. Uit de waterparagraaf blijkt wel dat water een grote rol speelt. Ondanks dat er met dit nieuwe plan weinig nieuwe ontwikkelingen te verwachten zijn, moet ook bij verbouwingen al gelet worden op de waterbelangen. Gezien de ligging is dit ook niet meer dan logisch.

Eindoordeel: Goed

7. Streekplanuitwerking Nationale Landschappen

Initiatiefnemer: Provincie Utrecht

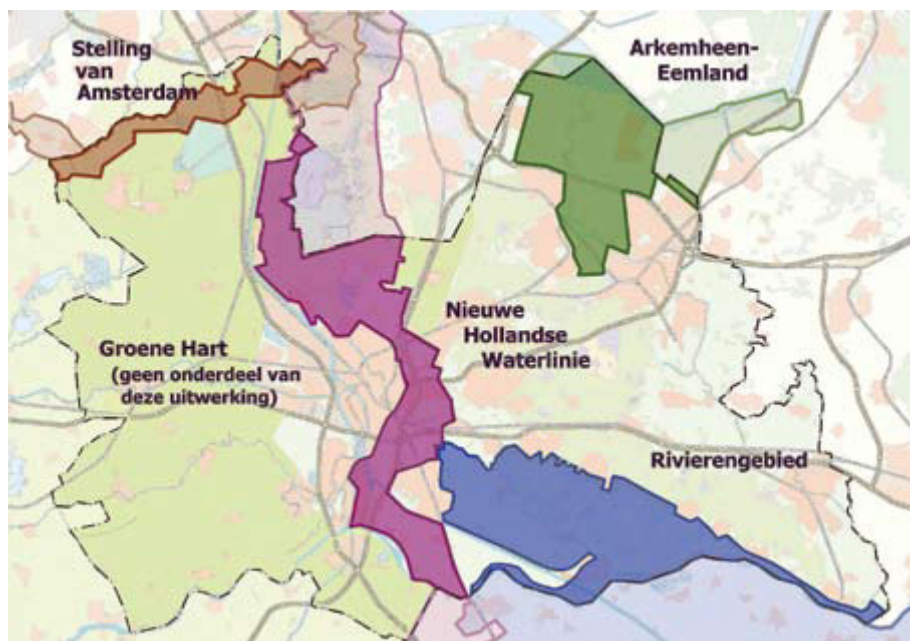
Waterbeheerder: Rijkswaterstaat en diverse waterschappen

Beoordelaar: Provinciaal Planologische Commissie, Provincie Utrecht

Plan: Dit plan is een uitwerking van het Streekplan 2005-2015 van de Provincie Utrecht. Bij streekplannen en uitwerkingen daarvan is de watertoets verplicht. Vastgesteld bij besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht op 8 april 2008. Provincie Utrecht.

Doel: In dit plan is uitgewerkt hoe er binnen het bestaande streekplan wordt omgegaan met de nationale landschappen. Nationale landschappen zijn gebieden “die zich kenmerken door de aanwezigheid van internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten en – in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten bezitten” (Provincie Utrecht 2008).

Ligging: In deze streekplanuitwerking gaat het over een viertal nationale landschappen, namelijk: Arkemheen-Eemland, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied en de Stelling van Amsterdam. Deze gebieden liggen verspreid over de provincie Utrecht (zie afbeelding).



(bron: Provincie Utrecht 2008)

Water: Water speelt een belangrijke rol in deze Nationale Landschappen. Dit geldt met name voor het Rivierengebied, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam die in laaggelegen polders ligt.

Typering: Voornamelijk landelijk gebied met hoge prioriteit voor water.

Analyse:

In de Streekplanuitwerking wordt aangegeven dat de visie tot stand is gekomen door samenwerking tussen gemeenten, provincie, waterschappen en maatschappelijk organisaties. In het plan staat ook een waterparagraaf waarin de adviezen van verschillende waterschappen worden genoemd. Per 'nationaal landschap' wordt de kern van het advies van de waterbeheerder weergegeven. Ook wordt daarbij vermeld wat de provincie Utrecht met dit advies heeft gedaan met bijbehorende motivatie. Niet alle verzoeken werden door de provincie gevolgd, zoals het volgende verzoek voor het Rivierenland: *Verzocht wordt om de mogelijkheid van verwijdering van vegetatie t.b.v. verruiming van het stroomafvoerend vermogen in het kader van de veiligheid tegen overstromingen, expliciet als een groot maatschappelijk belang aan te duiden* (Provincie Utrecht, 2008). De provincie is van mening dat het begrip 'groot maatschappelijk belang' aan verandering onderhevig is en dat wanneer de maatregel noodzakelijk is, op dat moment gekeken moet worden wat het best is voor de ruimtelijke ordening. Verder worden de andere adviezen bijna allemaal opgevolgd.

Beoordeling: De watertoets is ook in dit plan uitgevoerd. De waterparagraaf is hierdoor ook redelijk kort, omdat het plan vooral gaat over het in stand houden en verbeteren van de nationale landschappen. Wel wordt duidelijk aangegeven welke adviezen van de waterbeheerders zijn ontvangen en wat hiermee gedaan is.

Expliciet: Ja. De belangrijkste adviezen van de verschillende waterschappen zijn weergegeven. Daarnaast staat een motivering van de provincie Utrecht wat zij wel/niet met het advies hebben gedaan en waarom.

Evenwichtig: Ja. Het is weliswaar wat lastig te beoordelen omdat dit plan geen ontwikkelingen toestaat die de waterbelangen kunnen schaden. Wel geeft één van de waterbeheerders aan dat *de inhoud van het plan goed aansluit bij de beoogde waterstaatkundige ontwikkeling van dit gebied* (Eemland). Water lijkt uit het plan in ieder geval geen ondergeschikte rol te hebben gespeeld.

Eindoordeel: Uitstekend

8. Structuurvisie Baggerberging, Provincie Utrecht

Initiatiefnemer: Provincie Utrecht

Waterbeheerder: Waterschap Vallei en Eem

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Het plan is een structuurvisie van de Provincie Utrecht. Het is ook een streekplanuitwerking en maakt deel uit van de 2^e partiële herziening van dit streekplan. Dit plan is door Provinciale Staten vastgesteld op 20 april 2009.

Doel: Het plan gaat over de baggerstort locatie Zevenhuizen. Door een wetswijziging is het nu ook mogelijk om vervuild slib van buiten de provincie in Zevenhuizen op te slaan. Daarom moest dit deel van het plan geactualiseerd worden. Daarnaast wil afvalverwerker Smink B.V. met dit plan haar locatie uitbreiden.

Ligging: Baggerstort locatie Zevenhuizen ligt net ten noorden van Amersfoort, buiten de bebouwde kom.

Water: Het gaat in dit plan slechts om een klein gebied, namelijk het baggerdepot. Hier is weinig water in de directe omgeving. Het depot wordt dusdanig afgesloten dat contact met grondwater niet mogelijk is.

Typering: Landelijk met lage prioriteit voor water

Analyse:

Het plan heeft betrekking op een klein gebied, namelijk het baggerdepot. Dit ligt net buiten de bebouwde kom van Amersfoort. Er is eigenlijk geen prioriteit voor water. Het plangebied is heel klein en wordt afgesloten van de watersystemen zodat vervuild slib niet de omgeving kan verontreinigen. Uit het plan blijkt dat overleg met de waterbeheerder heeft plaatsgevonden. Vermeld wordt dat het plan in alle opzichten overeenkomt met het beleid van het waterschap Vallei en Eem.

Beoordeling: Gezien de zeer beperkte noodzaak voor de aandacht van waterbelangen, is het logisch dat dit minder naar voren komt in deze structuurvisie. Wel wordt aangegeven dat er overleg heeft plaatsgevonden en dat het Waterschap tevreden was met de inhoud.

Expliciet: Nee. De waterbelangen worden niet expliciet genoemd. Wel wordt de goedkeuring van het Waterschap vermeld.

Evenwichtig: Ja. Ondanks de beperkte informatie over de waterbelangen, lijken deze voldoende te zijn meegenomen in het plan. Het depot wordt goed afgesloten en de waterbelangen worden niet aangetast.

Eindoordeel: Redelijk

9. Masterplan Soesterberg

Initiatiefnemer: Gemeente Soest

Waterbeheerder: Waterschap Vallei en Eem

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Masterplan gemeente Soest. Vastgesteld in mei 2009. Niet-wettelijk plan. Doordat dit een zeer recent plan is, valt het onder de Wro. Hierdoor is strikt genomen de toepassing van de watertoets niet meer verplicht. Andere wettelijke regels schrijven echter voor dat voor een ‘goede ruimtelijke ordening’ en ‘zorgvuldige besluitvorming’ wel degelijk de waterbeheerder en de waterbelangen een rol moeten spelen in het plan.

Doel: Het plan beschrijft op hoofdlijnen de toekomstige ontwikkelingen voor het dorp Soesterberg. Door sluiting van de vliegbasis zijn nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Hoofdvraag van het plan is hoe Soesterberg er over 20 jaar uit moet zien. Belangrijke veranderingen zijn dorpsuitbreiding, verbetering van het wegennet, herstructurering van Soesterberg-Noord en het realiseren van een dorpshart.

Ligging: Soesterberg is een dorp ten zuiden van Soest. Het ligt in het midden van de Utrechtse Heuvelrug.

Water: Het dorp ligt in een natuurgebied wat relatief hooggelegen is. Verder zijn er ook geen grote hoeveelheden oppervlaktewater in de buurt.

Typering: Landelijk met een lage prioriteit voor water.

Analyse:

In dit Masterplan wordt in grote lijnen beschreven welke ontwikkelingen in de toekomst plaats zouden moeten vinden. Omdat dit een Masterplan is, gaat het vooral om een globaal overzicht te geven van de voorgestelde veranderingen. De uiteindelijke projecten moeten via het bestemmingsplan worden goedgekeurd. Toch is ook voor dit soort plannen de watertoets verplicht. In dit plan wordt hier echter niet op ingegaan. Vreemd genoeg komt zelfs het woord ‘water’ in het gehele plan niet voor.

Beoordeling: Water speelt geen enkele rol in dit plan. Het zou zo kunnen zijn dat er wel een watertoets is uitgevoerd, maar hier is niets van terug te vinden in de verschillende documenten.

Expliciet: Nee. De watertoets wordt niet genoemd, zelfs het woord 'water' komt in het gehele plan niet voor.

Evenwichtig: Nee. Bij geen enkele geplande ontwikkeling worden de waterbelangen bekeken. Uit de inhoud van het plan lijkt het waterbelang geen enkele rol te spelen.

Eindoordeel: Zeer slecht (weliswaar is de watertoets voor dit plan door invoering van de Wro niet meer verplicht, maar bij een 'goede ruimtelijke ordening' en 'zorgvuldige besluitvorming' is het noodzakelijk dat rekening gehouden wordt met de waterbelangen en dat contact met de waterbeheerder wordt gezocht. De locatiekeuze is immers één van de belangrijkste keuzes in het planproces).

10. Ontwikkelingsvisie Kerckebosch in beweging, gemeente Zeist

Initiatiefnemer: Gemeente Zeist

Waterbeheerder:

Beoordelaar: Provincie Utrecht

Plan: Ontwikkelingsvisie van gemeente Zeist. Vastgesteld in april 2007. Niet-wettelijk plan.

Doel: In het plan worden drie verschillende toekomstbeelden uitgewerkt voor vernieuwing van de wijk Kerckebosch. Naast vernieuwing worden ook maximaal 1.250 nieuwe woningen gebouwd.

Ligging: Zeist is een stad ten oosten van Utrecht. Kerckebosch is een wijk in het zuidoosten van Zeist. Het grenst direct aan bosgebied.

Water: Er is weinig oppervlaktewater in de omgeving. Dit komt mede door de zandbodem waarin het water makkelijk wegzakt. Hierdoor is er geen sprake van wateroverlast, maar juist van watertekorten. Een relatief groot verhard oppervlak en de afvoer van regenwater via het riool zijn hier de oorzaak van.

Typering: Landelijk, met relatief lage prioriteit voor water.

Analyse:

De waterparagraaf in de ontwikkelingsvisie behoorlijk kort. Het plan gaat voornamelijk over toekomstschetsen en gewenste ontwikkelingen. De inhoud van de waterparagraaf is: *“Uitgangspunt hierbij is het tegengaan van verdroging van de bodem en het voorkomen van wateroverlast op straat. Dit kan gerealiseerd worden door:*

- *Verbeterd gescheiden stelsel van riolering toe te passen in de wijk.*
- *Ruimte reserveren voor het infiltreren van regenwater.*
- *Uitvoeren van een watertoets.*

Afkoppelen verhard oppervlak en infiltratie van het regenwater in de bodem wordt nader uitgezocht op de consequenties.

Wensen: Regenwater zichtbaar afvoeren naar infiltratievoorzieningen in de wijk om zo een educatief element toe te voegen aan de manier van omgaan met water en watervoorzieningen.”

Het afkoppelen van regenwater staat in bijna elke waterparagraaf. Leuk detail is dat Zeist hier een educatief element aan toe wil voegen. Dit zou het waterbewustzijn van bewoners tevens

moeten vergroten. De inhoud van de watertoets wordt echter niet besproken. Er wordt alleen gezegd dat deze uitgevoerd moet worden. De verschillende visies voor het gebied worden verderop in het plan beoordeeld op een aantal aspecten. Water speelt hierbij echter geen rol.

Beoordeling: Water speelt een zeer kleine rol in dit document. Toch is ook voor een ontwikkelingsvisie een watertoets verplicht. Onduidelijk is of deze is uitgevoerd. Uit het plan lijkt in ieder geval geen grote waarde te worden gehecht aan de waterbelangen.

Expliciet: Nee. De watertoets wordt genoemd, maar niet meer dan dat. Uit het document is niet op de maken of de toets ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Evenwichtig: Nee. Het gaat weliswaar in dit plan nog om een globale ontwikkelingsvisie, maar ook hier is de watertoets verplicht. Uit het rapport blijkt water geen grote rol te spelen. Vooral de leefbaarheid, verkeer en uitstraling spelen een belangrijke rol.

Eindoordeel: Zeer slecht

11. Bestemmingsplan Laauwik, gemeente Nijmegen

Initiatiefnemer: Gemeente Nijmegen

Waterbeheerder: Waterschap Rivierenland

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld op 28 januari 2009.

Doel: Het mogelijk maken van de bouw van 1.300 woningen met bijbehorende voorzieningen in het kader van de Waalsprong.

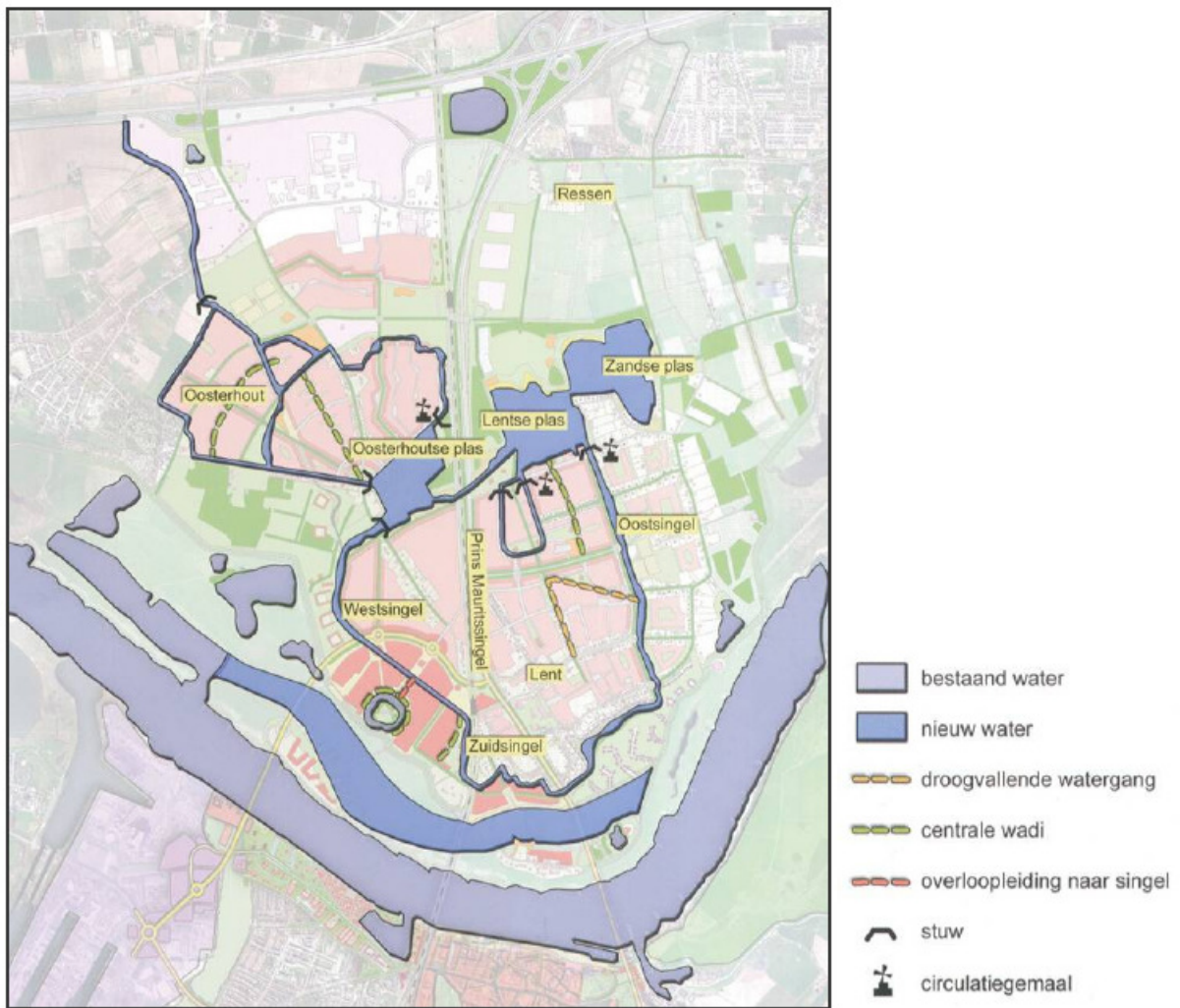
Ligging: Het plangebied maakt deel uit van de Waalsprong, een grote Vinex uitbreidingslocatie ten noorden van de Waal bij Nijmegen.

Water: De locatie ligt net ten noorden van de Waal bij Nijmegen. Juist daar zijn in verband met mogelijke wateroverlast van de Waal ingrepen in het landschap nodig. De bocht bij Nijmegen wordt ook wel een ‘flessenhals’ genoemd, waar het water zich ophoopt.

Typering: Het gebied is landelijk, maar wordt stedelijk. Daarom is gekozen voor stedelijk met hoge prioriteit voor water.

Analyse:

Het plangebied ligt dichtbij de grootste rivier van Nederland, de Waal. Grote hoeveelheden water worden door deze rivier afgevoerd naar het lager gelegen westen van het land. In het plan wordt hier het volgende over gezegd: *“Hoger gelegen en/of bovenstrooms gelegen gebieden mogen niet langer hun waterproblemen afwentelen op lagergelegen, respectievelijk benedenstroomse gebieden. Voor de Waalsprong is de gemeente Nijmegen met het waterschap Rivierenland overeengekomen dat het hele gebied “zijn eigen broek moet ophouden”. Met dit doel worden grote waterbergingsplassen aangelegd”* (gemeente Nijmegen 2009). Deze waterbergingsplassen maken deel uit van een netwerk van watergangen en watermaatregelen. In onderstaande afbeelding is te zien hoe dit plan eruit ziet. Doel van dit watersysteem is dat binnen het gebied voldoende mogelijkheden zijn om ook extreme vormen van wateroverlast tegen te gaan. In natte periodes kan overtalig water worden opgeslagen en in droge periodes wordt water rondgepompt door de singels. Daarnaast wil men dat regenwater niet in het riool verdwijnt, maar wordt afgevoerd in de bodem of oppervlaktewater.



(bron: Gemeente Nijmegen 2009)

In de waterparagraaf wordt uitgebreid toegelicht hoe men tot het bovenstaande waterplan gekomen is. Zelfs de berekeningen voor de benodigde waterberging staan erin. Hieruit blijkt dat het plan zoals weergegeven in bovenstaand figuur voldoet aan alle eisen.

Beoordeling: Water krijgt ruime aandacht in dit plan. Er wordt in meerdere delen van het plan uitgebreid beschreven hoe het huidige watersysteem is en hoe dit in de toekomst eruit gaat zien. De watertoets wordt genoemd, met daarbij de belangrijkste eisen. Bij de uitwerking van het plan wordt ook beargumenteerd waarom men tot het ontwerp gekomen is. Dit wordt ondersteund door berekeningen en een rapport van een adviesbureau. Verder valt op dat de waterparagraaf voorin het plan staat, waar bij overige plannen de waterparagraaf vaak het laatst is.

Expliciet: Ja. De watertoets en de belangrijkste eisen worden in het plan genoemd. Ook in andere delen van het plan komt water meerdere malen terug.

Evenwichtig: Ja. Water lijkt vanaf het begin een belangrijke rol te hebben gespeeld bij de planvorming. Het proces en de eisen van het waterschap worden in het plan ook genoemd.

Eindoordeel: Uitstekend

12. Bestemmingsplan Nijmegen-Dukenburg, gemeente Nijmegen.

Initiatiefnemer: Gemeente Nijmegen

Waterbeheerder: Waterschap Rivierenland

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld in oktober 2008.

Doel: Het bestemmingsplan actualiseert 74 vigerende bestemmingsplannen. Deze 74 plannen verdwijnen en het nieuwe bestemmingsplan Nijmegen-Dukenburg komt hiervoor in de plaats. Daarnaast worden in het gebied verschillende ontwikkelingen voorzien, die dit plan ook mogelijk maakt.

Ligging: Dukenburg is een grote wijk in het zuiden van de stad Nijmegen. Het ligt direct ten oosten van het Maas-Waalkanaal. Naast woningen bestaat het gebied ook uit kantoren, winkels en overige voorzieningen (sport, maatschappelijk etc.).

Water: Het stadsdeel ligt in een voormalig poldergebied met hoge grondwaterstanden en met oppervlaktewater dat dient voor waterberging en waterdoorvoer naar het achterland (Gemeente Nijmegen 2008).

Typering: Stedelijk met middelhoge prioriteit voor water.

Analyse:

Het aspect 'water' vormt een apart hoofdstuk binnen het bestemmingsplan. Aangegeven wordt dat het waterhuishoudkundig systeem een "*(mede) ordende rol speelt bij stedelijke ontwikkelingen*" (gemeente Nijmegen 2008). De verschillende gebieden binnen het plangebied worden besproken. Aangegeven wordt hoe de situatie daar is en wat er veranderd moet worden. Belangrijkste conclusies zijn dat er meer ruimte voor waterberging nodig is. Daarnaast zal in de toekomst het waterpeil van het Maas-Waalkanaal stijgen, wat gevolgen heeft voor de grondwaterstand in het gebied.

Beoordeling: Water krijgt uitgebreid de aandacht in het plan. De waterparagraaf is vervangen door een hoofdstuk. Hierin wordt aangegeven hoe de huidige situatie is, wat er verbeterd moet worden en hoe dit zal worden gedaan. Ook de inbreng van het waterschap is goed af te leiden uit de tekst.

Expliciet: Ja. De watertoets wordt in dit bestemmingsplan genoemd. Ook blijkt uit het hoofdstuk dat overleg met de waterbeheerder heeft plaatsgevonden. Hoewel de

inhoud van het wateradvies niet openbaar is, wordt uit de tekst wel duidelijk welke eisen het waterschap heeft gesteld.

Evenwichtig: Ja. Uit het plan blijkt dat water een belangrijke rol heeft gespeeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de toekomstige waterstandverhoging van het Maas-Waalkanaal. Hoewel dit pas in de toekomst gaat gebeuren, is hier nu al rekening mee gehouden. Het watersysteem moet worden aangepast en bij nieuwe ontwikkelingen moet rekening gehouden worden met een grotere grondwaterdruk. Daarnaast wordt er meer ruimte gemaakt voor waterberging, om het watersysteem op orde te brengen.

Eindoordeel: Uitstekend

13. Bestemmingsplan Ede-centrum, Ede

Initiatiefnemer: Gemeente Ede

Waterbeheerder: Waterschap Vallei & Eem

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Bestemmingsplan Ede-Centrum. 6^e partiële herziening, omgeving ‘Gelria terrein’. Vastgesteld 18 februari 2009.

Doel: Ontwikkelingen op het Gelria terrein mogelijk maken. Voorzien zijn winkels, met daarboven appartementen. Tevens wordt ruimte gereserveerd voor parkeervoorzieningen.

Ligging: Het Gelria terrein ligt direct ten zuiden van het Edese kernwinkelgebied.

Water: Er is geen oppervlaktewater in de buurt, tevens ligt Ede boven de zeespiegel.

Typering: Stedelijk met lage prioriteit voor water.

Analyse:

In deze herziening van het streekplan wordt toegelicht welke ontwikkelingen op het Gelria terrein gaan plaatsvinden. Het gebied ligt tegen de kern van het winkelgebied aan en met de komst van extra winkels moet het stadscentrum versterkt worden. In de waterparagraaf worden de drie belangrijkste doelstellingen wat betreft waterbeheer genoemd. Dit zijn: het vasthouden, bergen en afvoeren van regenwater, het scheiden van schoon en vuil water en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving.

Beoordeling: In het plan is een waterparagraaf opgenomen, waarin ook de belangrijkste adviezen van de waterbeheerder naar voren komen. Water lijkt echter geen belangrijke rol te hebben gespeeld in de planvorming.

Expliciet: Ja. De waterbelangen worden expliciet genoemd in de waterparagraaf.

Evenwichtig: Nee. Uit het plan blijkt niet dat water vanaf het begin van de planvorming een belangrijke rol heeft gespeeld.

Eindoordeel: Redelijk

14. Bestemmingsplan Buitengebied, Millingen aan de Rijn

Initiatiefnemer: Gemeente Millingen aan de Rijn

Waterbeheerder: Waterschap Rivierenland, Rijkswaterstaat

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld in februari 2007.

Doel: Dit bestemmingsplan vervangt de voorgaande verouderde plannen. De gemeente heeft een tweetal doelen: het beschermen en behouden van de bestaande belangen (waaronder water) en het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen. Het gaat hierbij vooral om ontwikkelingen binnen de recreatieve sector.

Ligging: Het plangebied ligt direct buiten de kern van Millingen aan de Rijn. Het bestaat uit zowel binnendijs- als buitendijs gebied. Millingen aan de Rijn ligt aan de Duitse grens, ten zuiden van de Rijn.

Water: Het plangebied ligt aan de noordkant direct aan de Rijn. Enkele kilometers oostwaarts komt de Rijn Nederland binnen. Enkele kilometers naar het westen splitst de Rijn zich in het Pannerdensch Kanaal en de Waal. Het plangebied ligt deels aan de rivierkant en deels achter de dijk.

Typering: Landelijk met hoge prioriteit voor water.

Analyse:

Ook in dit plan wordt beschreven hoe het betreffende waterbeleid eruit ziet. In dit geval is ook de Beleidslijn 'ruimte voor de rivier' van toepassing omdat het plangebied deels in de uiterwaarden ligt. Hierdoor is naast het Waterschap Rivierenland, ook Rijkswaterstaat waterbeheerder in dit gebied. Voor het buitendijkse gebied betekent dit dat er geen ontwikkelingen mogelijk zijn die het waterbergend vermogen aantasten. Opvallend is dat een echte waterparagraaf ontbreekt. Wel wordt het waterbeleid en de huidige situatie van het water beschreven. Echter in de uitwerking van het plan komt het niet meer terug. Wel wordt kort vermeld dat in het bestemmingsplan rekening wordt gehouden met het functioneren van Rijkswaterstaat en het Waterschap. Het bestemmingplan voldoet aan de richtlijnen van beide instanties. Van een watertoets wordt echter niet gesproken, laat staan dat duidelijk wordt welke adviezen door de gemeente zijn verkregen en wat hiermee gedaan is.

Beoordeling: Water speelt een belangrijke rol in het gebied. In dit speciale geval zijn zelfs twee waterbeheerders betrokken. In de uitwerking van het plan wordt veel aandacht besteed aan het vigerende beleid. In de uitwerking van het plan komt water echter nauwelijks nog aan bod. Er wordt alleen gezegd dat voldaan wordt aan de regels van de beide waterbeheerders. De watertoets komt in zijn geheel niet in het plandocument terug.

Expliciet: Nee. Water speelt weliswaar een belangrijke rol in de inleiding van het plan, maar wanneer het gaat over de toekomstige ontwikkelingen wordt alleen maar aangegeven dat het plan voldoet aan de richtlijnen van het Waterschap en Rijkswaterstaat. De watertoets wordt niet eens genoemd.

Evenwichtig: Nee. Men mag aannemen dat water wel degelijk een belangrijke rol heeft gespeeld in dit plan. Uit het plan blijkt ook dat er veel regels met betrekking tot 'water' gelden in het plangebied. Kort gezegd wordt dat aan de richtlijnen van de waterbeheerders wordt voldaan. Een duidelijke motivering, analyse en weergave van verkregen adviezen volgens de watertoets ontbreken echter.

Eindoordeel: Slecht

15. Bestemmingsplan Eelink, gemeente Winterswijk

Initiatiefnemer: Gemeente Winterswijk

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Partiële herziening van het bestemmingsplan Winterswijk Buitengebied Oost. Goedgekeurd door Gedeputeerde Staten op 9 mei 2008.

Doel: Deze herziening maakt de bouw van enkele woningen ten oosten van boerderij 't Eelink mogelijk. Het gaat om enkele vrijstaande woningen in het buitengebied van Winterswijk.

Ligging: Het plangebied ligt aan de zuidoost rand van Winterswijk. Het ligt buiten de bebouwde kom.

Water: Er is weinig water in de buurt van het plangebied. Er loopt alleen een kleine beek langs de rand van het gebied. Het gebied ligt helemaal in het oosten van Nederland en ver boven de zeespiegel.

Typering: Landelijk met lage prioriteit voor water.

Analyse:

In het plan is een apart hoofdstuk voor het water. Er heeft onderzoek plaatsgevonden naar de huidige staat van het watersysteem. Dit onderzoeksrapport is ook als bijlage aan het plan toegevoegd. Belangrijk kenmerk van het watersysteem is dat het vooral gericht is op agrarisch gebruik. Paragraaf 5.4 geeft een beschrijving van het procesverloop van de watertoets. Ook wordt aangegeven welke wateraspecten van belang zijn voor het gebied, of er overeenstemming is tussen gemeente en waterbeheerder en welke afspraken zijn gemaakt voor de inrichting.

Beoordeling: In het plan is uitgebreid aandacht voor water, in een apart hoofdstuk. Ook de watertoets wordt genoemd, met daarbij het advies en de motivering.

Expliciet: Ja. Water komt uitgebreid aan bod en de watertoets wordt besproken en de adviezen en argumentatie is weergegeven.

Evenwichtig: Ja. Water heeft een grote rol gespeeld bij de uitvoering van het plan. Ook binnen het plan wordt hier uitvoerig aandacht aan besteed.

Eindoordeel: Uitstekend

16. Bestemmingsplan Kern Laren, gemeente Lochem

Initiatiefnemer: Gemeente Laren

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Bestemmingsplan, vastgesteld 27 oktober 2008.

Doel: Het plan moet het bestaande en verouderde bestemmingsplan uit 1988 vervangen. Het plan maakt in principe geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk.

Ligging: Laren is een dorp in de gemeente Lochem. Het ligt in het noorden van de provincie Gelderland en ten noordwesten van Lochem. Laren ligt middenin landelijk gebied (zie afbeelding).



Water: Er is weinig oppervlakte water in de omgeving. Enkele kilometers ten zuiden van Laren ligt alleen het Twentekanaal dat Zutphen met Enschede verbindt.

Typering: Landelijk met lage prioriteit voor water.

Analyse:

In de waterparagraaf wordt ingegaan op het geldende beleid met betrekking tot water. Aangegeven wordt dat meerdere malen intensief overleg met de waterbeheerder heeft plaatsgevonden. Alleen in een deel van het dorp Laren vindt nieuwbouw plaats. Hiervoor wordt aangegeven welke maatregelen worden genomen om het watersysteem te handhaven/verbeteren. Zo wordt een nieuwe watergang aangelegd en worden andere watergangen verbonden met een beek. Ook wordt regenwater niet meer afgevoerd, maar

binnen het gebied opgevangen. Tevens wordt een overzicht gegeven van de relevante waterhuishoudkundige aspecten. Hieruit blijkt dat op het gebied van water weinig problemen te verwachten zijn.

Beoordeling: De watertoets komt duidelijk in dit plan terug. Middels een tabel worden de verschillende wateraspecten beoordeeld op mate van prioriteit. Ook wordt het advies van het waterschap duidelijk vermeld.

Expliciet: Ja. Water komt duidelijk naar voren in dit plan. Er is meerdere malen overleg geweest met de waterbeheerder en er is een uitgebreide analyse gedaan naar de huidige stand van zaken en toekomstige effecten.

Evenwichtig: Ja. Water heeft lage prioriteit, maar komt uitgebreid in het plan aan de orde.

Eindoordeel: Uitstekend

17. Streekplanuitwerking Nationale Landschappen, Provincie Gelderland

Initiatiefnemer: Provincie Gelderland

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Rivierenland

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Streekplanuitwerking. Vastgesteld op 3 juli 2007.

Doel: Uitwerking van de Nationale Landschappen zoals vastgesteld in de Nota Ruimte uitwerken in het streekplan van de provincie Gelderland.

Ligging: De zeven nationale landschappen liggen verspreid over de provincie Gelderland en dekken bijna de gehele provincie.

Water: Water speelt bij een aantal gebieden een belangrijke rol (bijvoorbeeld rivierengebied), bij andere gebieden is dit minder.

Typering: Landelijk met gebieden met een hoge prioriteit voor water.

Analyse:

In de streekplanuitwerking geeft de provincie Gelderland aan welke Nationale Landschappen binnen de provincie vallen. Deze zeven landschappen worden beschreven en de belangrijkste kenmerken worden genoemd. Ook is van ieder landschap nauwkeurig de locatie op kaart weergegeven. Vreemd genoeg blijft het hierbij. Waar in de Streekplanuitwerking van Utrecht uitgebreid werd ingegaan op de waterbelangen, komt dit hier niet aan bod.

Beoordeling: Water speelt geen enkele rol. Alleen de landschappen worden beschreven.

Expliciet: Nee. De watertoets, laat staan water komt in het gehele plan niet voor.

Evenwichtig: Nee. Waterbelangen worden niet genoemd.

Eindoordeel: Zeer slecht

18. Streekplanuitwerking Ecologische Hoofdstructuur, provincie Gelderland

Initiatiefnemer: Provincie Gelderland

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Rivierenland

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Streekplanuitwerking, vastgesteld mei 2006. Het streekplan is van 2005 en de meeste uitwerkingen zijn gelijk gedaan. Ondanks het streven om recente plannen te analyseren, bleek dit één van de meest recente provinciale plannen binnen de provincie Gelderland.

Doel: Het doel van dit plan is om in het streekplan uit te werken hoe de natuur behouden en ontwikkeld moet worden binnen de EHS. Centraal hierbij staat de ‘nee, tenzij’ benadering, waardoor een bestemmingswijziging in principe onmogelijk wordt.

Ligging: De EHS gebieden strekken zich over de gehele provincie uit. Een van de belangrijkste gebieden is de Veluwe.

Water: In de EHS gebieden is veel water aanwezig. Op de Veluwe valt dit mee, maar ook het riviergebied, randmeren en IJsselvallei behoren tot de EHS.

Typering: Landelijk met hoge prioriteit voor water.

Analyse:

In het plan gaat het vooral om het inpassen van de natuurgebieden die onder de Ecologische Hoofdstructuur vallen in het streekplan. Eerst wordt een overzicht gegeven van de kernkwaliteiten, omgevingscondities en ontwikkelingsopgaven. Later in dit plan worden deze drie onderdelen per gebied uitgewerkt. In het algemene deel is er ook aandacht voor water. Hier komt naar voren dat op meerdere plekken meer natte natuur moet worden gerealiseerd. Na overleg met verschillende instanties, waaronder de waterschappen, is gebleken dat vooral de grondwaterstand in deze gebieden omhoog moet. Ook in gebieden waar de kans op ‘verdroging’ groot is, moet meer water komen. De belangrijkste maatregel van dit plan is ook om goede grondwater- en oppervlaktewateromstandigheden te creëren. In de uitwerking per EHS landschap worden vervolgens de maatregelen genoemd die in dat gebied genomen moeten worden.

Beoordeling: Er is redelijk wat aandacht voor water in dit plan. In het algemene deel wordt aangegeven welke maatregelen het belangrijkste zijn. In de uitwerking per gebied worden deze maatregelen verder gespecificeerd. Uit het algemene deel blijkt dat de provincie met alle betrokken waterbeheerders overleg heeft gevoerd. Het verkregen advies en de motivatie worden echter niet vermeld. De watertoets wordt genoemd, maar vermeld wordt dat hier een grote taak voor gemeente en waterschap ligt. Bij de vastlegging van de EHS gebieden in de bestemmingsplannen moet immers de watertoets ook uitgevoerd worden.

Expliciet: Ja. Zowel in het algemene deel als in de specifieke uitwerking per gebied krijgt water redelijk veel aandacht.

Evenwichtig: Ja. Water is noodzakelijk voor natuurontwikkeling en heeft vanaf het begin een belangrijke rol gespeeld in het planproces.

Eindoordeel: Goed

19. Masterplan Schil, gemeente Doetinchem

Initiatiefnemer: Gemeente Doetinchem

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Masterplan, vastgesteld 13 december 2007.

Doel: Een kader opstellen waarbinnen Doetinchem zich in de toekomst mag ontwikkelen.

Ligging: De Schil zijn de wijken die direct om het centrum heen liggen. Alleen de nieuwe woningbouwlocaties vallen hier niet onder. Doetinchem is een stad in de Achterhoek.

Water: Midden door de stad loopt de Oude IJssel. Een kleine rivier die uiteindelijk uitmondt in de IJssel.

Typering: Stedelijk gebied met middelhoge prioriteit voor water.

Analyse:

Het plan ziet er ‘flitsend’ uit met mooie foto’s en veel aandacht voor de vormgeving. In het plan staan vier ambities centraal, namelijk: centrum van de Achterhoek, symbiose tussen stad en land, stad aan de Oude IJssel en historie als inspiratiebron. Elk van deze ambities wordt uitgewerkt en met afbeeldingen toegelicht. Dit leidt uiteindelijk tot criteria waaraan toekomstige ontwikkelingen aan moeten voldoen. In de waterparagraaf is aandacht voor de waterbelangen. Uit de tekst blijkt dat overleg heeft plaatsgevonden met het Waterschap. Hieruit zijn een aantal belangrijke thema’s uit naar voren gekomen. Het gaat vooral om waterveiligheid, hemelwater en afvalwaterstructuur. De Oude IJssel komt uit in de IJssel. Wanneer de waterstand in de IJssel hoog is, kan het water niet meer wegstromen. Dit maakt de gebieden rondom de Oude IJssel kwetsbaar. Daarom wordt voorgesteld om mogelijkheden te creëren om het water langer in het gebied zelf te bergen. Ook regenwater moet zoveel mogelijk in het gebied zelf vastgehouden worden. De riolering kan grote hoeveelheden water niet aan.

Beoordeling: De waterparagraaf is redelijk kort. Er wordt kort aangegeven welke problemen spelen en hoe deze opgelost zouden kunnen worden. Dit is wellicht ook niet zo

heel gek, omdat het hier om een masterplan gaat waarbij globale ontwikkelingen centraal staan.

Expliciet: Ja. De waterbelangen worden expliciet genoemd. Ook in de waterparagraaf wordt hier aandacht aan gegeven. De waterbelangen hadden echter wellicht ook in de rest van het plan terug mogen komen.

Evenwichtig: Nee. Uit het plan blijkt niet dat water bijzondere aandacht heeft gekregen in het planproces. Er wordt wel kort gesproken over de waterbelangen, maar dit komt niet terug in de geschetste toekomstige ontwikkelingen.

Eindoordeel: Redelijk

20. Ontwikkelingsvisie Bronkhorst, parel aan de IJssel, gemeente Bronckhorst

Initiatiefnemer: Gemeente Bronckhorst

Waterbeheerder: Waterschap Rijn en IJssel

Beoordelaar: Provincie Gelderland

Plan: Ontwikkelingsvisie, vastgesteld op 7 november 2007.

Doel: Verkenning van de economische potentie van het stadje Bronkhorst en de mogelijkheden om dit te verbeteren.

Ligging: Bronckhorst is een plattelandsgemeente in de Achterhoek en met 30.000 ha. één van de grootste gemeenten in Nederland. Bronkhorst is de kleinste stad van Nederland en een toeristische plek binnen de regio. Het ligt enkele kilometers ten zuiden van Zutphen.

Water: Bronkhorst ligt ten oosten van de IJssel. Verder zijn er enkele plassen in de buurt.

Typering: Landelijk met middelhoge prioriteit voor water.

Analyse:

De ontwikkelingsvisie gaat voornamelijk over het versterken van de toeristische sector in Bronkhorst. Men wil bezoekers langer houden en meer bezoekers trekken. Dit alles moet samengaan met de leefbaarheid in het stadje. Het jaar 2015 is als tijdshorizon gekozen. In het plan worden verschillende voorstellen gedaan om de toeristische functie te versterken. Er wordt echter niet ingegaan op de waterbelangen. Wel staat in de bijlage per voorstel, welke partijen betrokken zijn. Hier wordt het waterschap en Rijkswaterstaat wel genoemd. Ook blijkt uit de bijlage dat een interview met het waterschap heeft plaatsgevonden.

Beoordeling: Weinig aandacht voor water. Uit de bijlagen blijkt dat wel contact is geweest met het waterschap. Omdat het hier niet gaat om concrete plannen is dit ook niet zo heel gek. Bij voorgestelde projecten wordt wel vermeld dat contact met de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat) noodzakelijk is.

Expliciet: Nee. Water komt niet in het plan voor. Alleen in de bijlage wordt er iets over vermeld.

Evenwichtig: Nee. Maar in dit geval is dat ook logisch omdat geen concrete projecten worden voorgesteld. Bij de ideeën die er zijn wordt wel verwezen naar de waterbeheerder.

Eindoordeel: Slecht

21. Samenvatting reacties uit interviews met waterschappen

- Mevrouw C. Swenne, procesadviseur integraal waterbeheer, Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ)
- De heer M. Elzerman, accountmanager Arnhem, Waterschap Rivierenland (WRL).
- De heer P. Duteweert, medewerker Water en Ruimtelijke Ordening, Waterschap Veluwe (WV).
- Koos van der Ree Doolaard, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HSR).

Vindt u dat de waterbeheerder over het algemeen vroeg genoeg in het planvormingsproces betrokken wordt? (voldoende invloed op locatiekeuze?)

WRIJ: Ja over het algemeen wel. Het gaat ook wel eens mis, maar door overleg met betrokken partijen komen we hier meestal wel weer uit. Invloed op locatiekeuze is nog te klein.

WRL: In het algemeen gaat dat bij ons goed. In het verleden is hier veel tijd geïnvesteerd en bij de meeste gemeenten in ons beheergebied is het informeren van de waterbeheerder opgenomen in hun 'protocol' voor ruimtelijke procedures. Wanneer er geen RO procedure nodig is (enkel een bouwvergunning) dan wordt het waterschap nog wel eens vergeten. Ook deze plannen kunnen soms een vrij grote impact hebben op het watersysteem (denk bijvoorbeeld aan een uitbreiding van een tuinbouwkas met enkele hectare of de bouw van een woning dichtbij een waterkering). Om ook deze plannen in beeld te brengen scannen wij ook de publicaties in de lokale krantjes. Wanneer het plannen zijn die relevant lijken en nog niet bij ons bekend zijn doen we hierover navraag bij de gemeente. Deze werkwijze loopt in het algemeen goed.

WV: Ja, over het algemeen wel. Het gaat nog wel eens mis, maar gemiddeld genomen is hij tevreden over de betrokkenheid van het waterschap.

HSR: In veel gevallen wel. Het Hoogheemraadschap wordt graag vanaf het begin betrokken in het planproces. Dit gebeurt lang niet altijd, maar over het algemeen is men wel tevreden.

Stelling: In drukke stedelijke gebieden heeft 'water' nog steeds een ondergeschikte rol als het gaat om ruimtelijke beslissingen, omdat andere (economische) belangen zwaarder

wegen. In meer landelijke gebieden is er meer ruimte en aandacht voor ‘water’. Bent u het hier mee eens of oneens?

WRIJ: Het zou niet zo moeten zijn, maar met de stelling eens. Er zijn gevallen waarbij het goed gaat, maar over het algemeen is er minder aandacht voor water wanneer er veel andere belangen spelen.

WRL: Ik ben het hiermee eens met een nuancering. Water is in stedelijk gebied wel degelijk in beeld maar vraagt juist in stedelijke plannen (met een grote toename van verhard oppervlak) veel ruimte die hier schaars en dus kostbaar is. Vaak wordt gezocht naar combinaties die voordeel opleveren (bv wonen aan water waardoor woningen iets duurder worden of combinatie waterberging en groenvoorziening in een wadi). In landelijk gebied is men meer afhankelijk van een goed beheerst waterpeil en is er een langere relatie met de waterschappen. Hierdoor heeft water iets meer aandacht. Het belangrijkste verschil is denk ik echter dat het hier makkelijker is water(berging) te realiseren om dat de ruimte iets minder schaars is.

WV: Absoluut waar. Bij nieuwe uitbreidingen is het geen enkel probleem om de waterbelangen mee te laten spelen. Op binnenstedelijke locaties is dit een stuk lastiger, vaak is het zelfs helemaal niet te doen. Dit is jammer, maar wel de realiteit.

HSR: Helemaal mee eens. In stedelijke gebieden is het veel moeilijker om ruimte voor water te creëren.

Het doel van de watertoets is “waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten.” Wordt deze doelstelling volgens u behaald?

WRIJ: Ja over het algemeen wel. Tijdig overleg is dan wel noodzakelijk.

WRL: Volgens mij wordt deze doelstelling gehaald.

WV: Deels. Het wordt in de afweging meegenomen, maar niet altijd evenwichtig. Water wordt nog steeds gezien als technisch op te lossen iets. Focus blijft liggen op technische maatregelen. Bij de planvorming gaat men er standaard vanuit dat de partijen daar wel uit komen. Het waterbelang is nog niet net zo belangrijk als de andere belangen.

HSR: Ja, deze doelstelling wordt wel gehaald vanuit het oogpunt van gemeenten. Zij hebben vaak het idee dat er genoeg gekeken is naar de waterbelangen. Vanuit het oogpunt van

het waterschap wordt de doelstelling deels gehaald. Het Hoogheemraadschap zou graag zien dat gemeenten nog meer maatregelen nemen. Gemeenten realiseren zich onvoldoende dat wateroverlast mogelijk is. In de planvorming en bij de aanleg zou de gemeente problemen moeten voorkomen. Dit gebeurt nog niet altijd en wanneer er op een gegeven moment toch sprake is van wateroverlast wordt het Hoogheemraadschap erop aangekeken.

Wordt de doelstelling van de watertoets ook dankzij de watertoets gehaald?

WRIJ: Deels. Watertoets helpt. Absolute must is een goed overleg met gemeenten, zorgen dat je elkaar kent. Waterschap Rijn en IJssel heeft accountmanagers die op vaste tijden overleggen met betrokken instanties (waaronder gemeenten). Accountmanagement speelt belangrijke rol, zeker in gevallen waarbij de waterbeheerder niet op tijd wordt betrokken. Doordat partijen elkaar kennen komt dit toch nog goed.

WRL: Ja volgens mij is de watertoets een zeer belangrijk instrument. Wat echter ook een grote(re) rol speelt is de noodzaak van een ontwikkelaar voor een keurontheffing voor het plan. Er zal aan de beleidsregels moeten worden voldaan om een keurontheffing te krijgen. Vaak is het dan ook voor een ontwikkelaar handiger de wateraspecten al in een vroeg stadium in beeld te hebben. In deze fase kunnen de voorwaarden nog eenvoudiger meegenomen worden in de plannen.

WV: De doelstelling wordt deels gehaald. Dit is wel te danken aan de watertoets. Door de wettelijke verplichting is het een behoorlijke 'trigger' die heeft aangezet tot het denken aan- en denken over water.

HSR: De doelstelling wordt deels behaald en dit is zeker te danken aan de watertoets. De watertoets heeft een grote rol gespeeld bij de bewustwording van gemeenten. Wat hieraan bijdraagt is dat de watertoets verplicht is.