



GEMEENTELIJKE TOEPASSINGEN VAN DE WATERTOETS

*“Bron van mogelijkheden of
draaikolk vol ellende?”*

Ir. R.R.S. Jacobs

Rijksuniversiteit Groningen
Environmental and Infrastructure Planning, 2006

Samenvatting

Door een combinatie van verschillende factoren zal de waterhuishouding in Nederland in de toekomst noodgedwongen moeten veranderen. De belangrijkste oorzaken van de waterhuishoudkundige problemen zijn klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. De verwachte problemen beperken zich niet tot de natte periodes, maar zullen voor een deel juist bestaan uit de gevolgen van zeer droge periodes. Klimaatverandering leidt tot grotere extremen, zowel in de vorm van hevige neerslag alsook in de vorm van langdurige droogtes.

Om bovenstaande problemen het hoofd te kunnen bieden, is er een verandering in de omgang met water nodig. Op Europees niveau is deze kentering zichtbaar in de vorm van de Kaderrichtlijn Water en op Nederlands niveau komt de verandering in het denken vooral naar voren in het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Eén van de specifieke resultaten van de verandering in het Nederlandse waterbeleid is de invoering van de watertoets, met de bijbehorende verplichte waterparagraaf. De watertoets is een procesmiddel om te garanderen dat er in de toekomst in Nederland geen verder verlies van ruimte voor water optreedt. De watertoets moet worden uitgevoerd bij iedere vorm van ruimtelijke ordening waarbij water een rol speelt. De initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling (in dit onderzoek een gemeente) dient hierbij overleg te plegen met en advies in te winnen bij de waterbeheerder (in dit onderzoek een waterschap), die hierdoor invloed op de Nederlandse ruimtelijke ordening kan uitoefenen. Het meest tastbare resultaat van een watertoets is de waterparagraaf, die in het ruimtelijke plan moet worden opgenomen. Dit plan wordt inhoudelijk beoordeeld door de toetsende partij (in dit onderzoek een provincie), waarbij al dan niet goedkeuring wordt verleend. Correcte toepassing van het gehele proces moet de waterhuishouding in Nederland verbeteren en voorkomen dat er nog meer ruimte voor water wordt opgeofferd.

Dit onderzoek richt zich op de toepassingen van de watertoets bij een drietal gemeenten, te weten Enschede, Groningen en Heerhugowaard. De resultaten van het onderzoek zijn verkregen aan de hand van afgenomen interviews met een medewerker van iedere gemeente. Met deze resultaten wordt getracht een beeld te schetsen van de werking van de watertoets bij de onderzochte gemeenten, waarbij gekeken is naar onderlinge overeenkomsten en verschillen. Tevens is onderzocht of de watertoets bevalt en waar eventuele mogelijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

Het onderzoek toont duidelijk aan dat de toepassingen van de watertoets nog in de kinderschoenen staan. Het toepassen van de watertoets is een leerproces, waarbij het de verwachting is dat er met meer ervaring vanzelf betere resultaten geboekt zullen worden. De ondervraagden zijn duidelijk tevreden over de ingebruikname van de watertoets, hoewel er wel enige verbeterpunten mogelijk zijn. Wel wordt de inhoudelijke invloed van de watertoets op de uiteindelijke resultaten in twijfel getrokken. In bepaalde gevallen denkt men dat de resultaten zonder toepassing van de watertoets niet anders zouden zijn geweest. Het staat echter als een paal boven water dat de watertoets in ieder geval een effectief middel is om wateraspecten hoger op de agenda te krijgen en de bewustwording van het belang van een goede waterhuishouding bij alle betrokkenen te vergroten. In dat opzicht kan geconcludeerd worden dat de watertoets nu al geslaagd is.

Voorwoord

Dit verslag is het resultaat van de Master Thesis van de opleiding Environmental & Infrastructure Planning, uitgevoerd aan de *Rijksuniversiteit* Groningen in 2006. De afgelopen maanden heb ik besteed aan een inventariserende studie naar de toepassingen van de watertoets binnen een drietal gemeenten in Nederland.

Enkele personen in het bijzonder hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit resultaat. Hierbij wil ik graag van de mogelijkheid gebruik maken deze personen te bedanken.

Allereerst wil ik mijn supervisor van de *Rijksuniversiteit* Groningen, de heer G.J.J. Linden, bedanken voor zijn zeer nuttige tips en adviezen. Mede dankzij hem ben ik in staat geweest het onderzoek te structureren en binnen de beschikbare tijd af te ronden.

Vervolgens wil ik de medewerkers van de onderzochte gemeenten bedanken voor de tijd die ze voor mij ter beschikking hebben gesteld voor interviews. In alfabetische volgorde zijn dit de heer W.A. Berkhout van de gemeente Heerhugowaard, de heer H.J. Huiting van de gemeente Groningen en de heer S. Kossen van de gemeente Enschede. Zonder hen waren er geen resultaten geweest.

Tenslotte wil ik iedereen bedanken die mij op welke manier dan ook heeft gesteund in het afgelopen jaar; mijn familie, mijn schoonfamilie, mijn vrienden en Sharon in het bijzonder. Zonder haar was ik überhaupt niet begonnen aan de uitdaging van een nieuwe studie, laat staan dat ik deze met goed gevolg had kunnen afronden.

Groningen, augustus 2006

Rogier Jacobs

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	1
VOORWOORD.....	2
INHOUDSOPGAVE.....	3
INLEIDING.....	5
PROBLEEMANALYSE.....	7
DOELSTELLING.....	7
LEESWIJZER.....	8
HOOFDSTUK 1 DE EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER.....	9
INLEIDING.....	9
INHOUD EN WERKING	9
NEDERLANDSE UITWERKING	10
HOOFDSTUK 2 NEDERLANDS WATERBELEID VOOR DE 21^E EEUW.....	13
INLEIDING.....	13
ADVIES VAN DE COMMISSIE WATERBEHEER 21 ^E EEUW	13
KABINETSSTANDPUNT.....	15
HET NATIONAAL BESTUURSAKKOORD WATER (NBW)	15
RELEVANT BELEID.....	16
HOOFDSTUK 3 DE WATERTOETS	17
INLEIDING.....	17
INHOUD	17
PROCES.....	18
TOEPASSINGEN	20
PRODUCTEN.....	21
HOOFDSTUK 4 DE WATERPARAGRAAF	22
INLEIDING.....	22
INHOUD	22
HOOFDSTUK 5 WATERSCHAPPEN EN DE WATERTOETS	24
INLEIDING.....	24
WATERSCHAPPEN.....	24
RESULTATEN ONDERZOEK WATERSCHAPPEN.....	26
CONCLUSIES	27

HOOFDSTUK 6 ONDERZOCHE GEMEENTEN	30
INLEIDING.....	30
GEMEENTE ENSCHEDE.....	31
GEMEENTE GRONINGEN	32
GEMEENTE HEERHUGOWAARD.....	33
HOOFDSTUK 7 RESULTATEN GEMEENTE ENSCHEDE	34
INLEIDING.....	34
WERKING WATERTOETS IN DE GEMEENTE	34
VOORBEELDEN VAN GEMEENTELIJKE TOEPASSINGEN.....	36
KNELPUNTEN EN MOGELIJKE VERBETERINGEN.....	39
CONCLUSIES	40
HOOFDSTUK 8 RESULTATEN GEMEENTE GRONINGEN	41
INLEIDING.....	41
WERKING WATERTOETS IN DE GEMEENTE	41
VOORBEELDEN VAN GEMEENTELIJKE TOEPASSINGEN.....	43
KNELPUNTEN EN MOGELIJKE VERBETERINGEN.....	44
CONCLUSIES	45
HOOFDSTUK 9 RESULTATEN GEMEENTE HEERHUGOWAARD	46
INLEIDING.....	46
WERKING WATERTOETS IN DE GEMEENTE	46
VOORBEELDEN VAN GEMEENTELIJKE TOEPASSINGEN.....	47
KNELPUNTEN EN MOGELIJKE VERBETERINGEN.....	49
CONCLUSIES	50
HOOFDSTUK 10 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN DISCUSSIE.....	51
CONCLUSIES	51
AANBEVELINGEN	52
DISCUSSIE	54
LITERATUURLIJST.....	59
BIJLAGEN	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

Inleiding

“ Nederland wordt natter. Het regent steeds vaker én harder. ”

Waarschijnlijk kent zo langzamerhand bijna iedereen in Nederland wel deze zin van Peter Timofeeff uit de overheids campagne ‘Nederland leeft met water’¹. Maar wat houdt dit nu concreet in voor een doorsnee inwoner van Nederland?

De Nederlandse geschiedenis staat vol met voorbeelden van de menselijke strijd met en vooral tegen het water. Bescherming bieden tegen overstromingen (zie figuur 1 en figuur 2) en inpolderingen² zijn



Figuur 1: Maaslandkering

de duidelijkste en meest bekende voorbeelden. Sinds enkele jaren is er echter een kentering merkbaar. Uiteraard blijft de bescherming tegen het water onverminderd belangrijk, maar er is sprake van een tendens richting leven mét water in tegenstelling tot het denkbeeld van enkel en alleen de aloude strijd tégen het water.



Figuur 2: Stormvloedkering

In het verleden zijn vooral maatregelen uitgevoerd die het overtollige water zo snel mogelijk afvoerden. Hierdoor is de Nederlandse waterhuishouding ingrijpend veranderd. Inmiddels ondervinden we daar de gevolgen van, hetgeen niet altijd even positief valt te noemen.

Door een combinatie van verschillende factoren zal de waterhuishouding in Nederland in de toekomst niet langer voldoende zijn om ‘droge voeten’ te garanderen. De belangrijkste problemen ontstaan door een veranderend neerslagpatroon ten gevolge van klimaatverandering. De toename van de hoeveelheid neerslag zal het grootst zijn in stedelijk gebied, vanwege het feit dat de gemiddelde temperatuur in de stad doorgaans iets hoger is dan op het platteland. In bepaalde delen van Nederland komt daar bovendien het gevaar bij van de verwachte zeespiegelstijging al dan niet in combinatie met bodemdalingen door inklinking, gaswinning of veenwinning. Verder heeft water in Nederland steeds minder ruimte gekregen en is er steeds meer sprake van bebouwing in ‘gevaarlijke’ gebieden, zoals uiterwaarden en laag gelegen gebieden.

¹ De campagne ‘Nederland leeft met water’ heeft als doel de bevordering van het begrip en het draagvlak voor het overheidsbeleid om meer ruimte aan water te geven, aldus de ‘Waterwijzer 2004 – 2005’

² Inpolderingen vinden in Nederland al plaats sinds 1533, toen het Achtermeer ten zuiden van Alkmaar als eerste gebied werd ingepolderd, aldus de ‘Waterwijzer 2004 – 2005’

De mogelijke toekomstige problemen beperken zich niet enkel tot de nattere periodes. De verwachting is dat de zomers steeds droger zullen worden en de waterhuishoudkundige maatregelen van het grootste gedeelte van de vorige eeuw voeren het water juist zo snel mogelijk af. In de nattere periodes lijkt dit misschien gewenst, maar in de drogere periodes leidt dit onherroepelijk tot problemen zoals verdroging van natuurgebieden, uitdroging van gewassen en problemen rondom de elektriciteitsvoorziening door een tekort aan koelwater.

Kortom: het is allemaal niet zo eenvoudig als het in eerste instantie misschien lijkt. De maatregelen om het water zo snel mogelijk af te voeren, blijken voor de toekomstige nattere periodes waarschijnlijk onvoldoende te zijn en leiden bovendien tot grote problemen in de drogere periodes.



Figuur 3: Wateroverlast

Gelukkig is er in het Nederlandse waterbeleid een kentering zichtbaar. Water wordt in Nederland niet langer overal gezien als de grote vijand waar we zo snel mogelijk vanaf willen. Meer en meer wordt men zich bewust van het feit dat het wellicht verstandiger is om het water zo lang mogelijk veilig vast te houden als buffer voor drogere tijden. Tevens wordt onderkend dat technische maatregelen tegen wateroverlast of zelfs overstromingen niet tot in de eeuwigheid voldoende soelaas kunnen blijven bieden.

Theoretisch en technisch gezien kunnen de waterkeringen nog aanzienlijk hoger gemaakt worden, maar willen we dat wel vanuit esthetisch oogpunt? En is de toename van het risico nog langer maatschappelijk verantwoord? Hogere dijken betekenen namelijk een grotere schade wanneer de dijken alsnog bezwijken. Dit komt doordat het water in de rivieren door hogere dijken ook hoger zal komen te staan en bovendien doordat het land achter de dijken door een gevoel van veiligheid verder ontwikkeld zal worden. De kans op overstromingen neemt door hogere dijken dus weliswaar af, maar doordat de schade bij een eventuele dijkdoorbraak stijgt, kan het uiteindelijke risico (kans maal gevolg) in totaal juist toenemen.

Dit is slechts een deel van de algemene problematiek rondom het Nederlandse waterbeleid. Het gaat echter te ver om alles hier aan bod te laten komen. Bovendien geeft bovenstaande selectie een voldoende duidelijk beeld van de mogelijke problemen voor de toekomst. De vraag is nu hoe men hier mee om dient te gaan.

In Nederland hebben de veranderende klimatologische omstandigheden en bijbehorende problemen geleid tot aanpassingen van het beleid op diverse fronten. Zo hebben de hoge waterstanden in de grote rivieren in de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot de beleidslijn Ruimte voor de Rivier, waarbij dijkversterkingen en dijkophogingen niet langer als vanzelfsprekende oplossing tegen stijgende rivierwaterstanden worden gezien. Verder heeft deze problematiek bijvoorbeeld ook geleid

tot een nationale discussie over de aanwijzing en inzet van eventuele noodoverloopgebieden bij toekomstige hoogwaterstanden³.

Maar niet alleen op het gebied van de rivierwaterstanden wordt er anders tegen de problemen en mogelijke oplossingen aangekeken. Ook waterberging, waterkwaliteit en verdroging (zie figuur 4) zijn kernzaken die binnen het Nederlandse waterbeleid anders aangepakt worden dan vroeger. Klimaatverandering leidt niet alleen tot nattere periodes met bijbehorende groeiende risico's op calamiteiten en overlast, maar ook tot substantieel drogere periodes. Watertekorten kunnen problematisch zijn voor aspecten als drinkwatervoorziening, landbouw, scheepvaart, diverse vormen van industrie en de nationale energievoorziening. Om het nieuwe waterbeleid vorm te geven, zijn aanpassingen in het denken over en het omgaan met water nodig.

De Nederlandse overheid heeft hiervoor op advies van de 'Commissie Waterbeheer 21^e eeuw' onder andere de zogenaamde watertoets in het leven geroepen. Deze watertoets houdt in dat de betrokken partijen in een vroeg stadium bij ontwikkelingen worden betrokken om zodoende tot een betere afweging van mogelijke locaties te komen.



Figuur 4: Verdroging

Probleemanalyse

De watertoets is een relatief nieuw verschijnsel en wordt nog niet zo lang toegepast. Hierdoor is het voor de betrokken partijen veelal niet of slechts beperkt mogelijk om te bouwen op ervaringen die in het verleden zijn opgedaan. De overheid heeft weliswaar een handreiking voor de uitvoering van de watertoets opgesteld, maar deze is vrij algemeen van aard en binnen deze handreiking hebben de partijen een zekere mate van vrijheid waarbinnen ze zelf kunnen bepalen op welke wijze ze de watertoets daadwerkelijk uitvoeren.

De watertoets moet dus bij nieuwe ontwikkelingen verplicht toegepast worden, maar wordt de watertoets wel op een goede manier toegepast en is de toepassing uiteindelijk nuttig te noemen? Het is de vraag of het voor gemeenten duidelijk is op welke wijze de watertoets kan worden toegepast.

Doelstelling

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop gemeenten met de watertoets en in het bijzonder de waterparagraaf omgaan. Daarbij wordt vooral ingegaan op de mening van de medewerkers van de onderzochte gemeenten over de nuttige en toegevoegde waarde van de watertoets. Bovendien is onderzocht of er mogelijke verbeteringen in het proces van de watertoets aangebracht kunnen worden.

³ Zie 'Eindrapport commissie noodoverloopgebieden'

Een ander doel van dit onderzoek is om te bepalen of er aanwijsbare verschillen zijn tussen de manier waarop gemeenten omgaan met de watertoets. Tevens wordt onderzocht of de watertoets binnen een gemeente op verschillende manieren toegepast wordt, bijvoorbeeld afhankelijk van het soort ontwikkeling waarbij het wordt ingezet.

Voor de overzichtelijkheid en het begrip wordt er in dit verslag eerst stilgestaan bij de context en het grotere geheel van veranderingen binnen de waterhuishouding. Hierbij komen specifiek de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) aan bod. In de komende paragraaf staat de structuur van het verslag beschreven.

Leeswijzer

In Europa staat de waterproblematiek ook hoog op de agenda. Dit heeft onder meer geleid tot de inwerkingtreding van de Europese Kaderrichtlijn Water. Wat deze richtlijn precies inhoudt en wat de gevolgen voor Nederland (kunnen) zijn, wordt in hoofdstuk 1 beschreven.

De Nederlandse overheid heeft eind vorige eeuw, mede als gevolg van de hoogwaters en bijkomende gevaren in 1993 en 1995, een commissie in het leven geroepen om het waterbeleid voor de 21^e eeuw te onderzoeken en vorm te geven. Deze commissie is uiteindelijk met een rapport gekomen waarin ze aangeeft wat er volgens haar zou moeten veranderen. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen van deze commissie en het standpunt van de Nederlandse regering.

In algemene zin adviseert bovengenoemde commissie in haar rapport dat het waterbeleid in de toekomst uit zal moeten gaan van de trits vasthouden, bergen en afvoeren. Eén van de manieren waarop deze aanpak gewaarborgd zou moeten worden is door middel van de toepassing van de zogenaamde watertoets, die in hoofdstuk 3 aan bod komt.

Een specifiek onderdeel van de watertoets is de waterparagraaf, welke in hoofdstuk 4 wordt beschreven. De waterparagraaf geeft de gemaakte afspraken tussen gemeenten en waterschappen aan en moet verplicht worden opgenomen in het bestemmingsplan. De watertoets kan ook betrekking hebben op andere partijen (bijvoorbeeld met de provincie als initiatiefnemer in plaats van de gemeente), maar aangezien dit onderzoek betrekking heeft op de toepassingen van de watertoets binnen gemeenten, richt dit verslag zich enkel en alleen op de werking van de watertoets – en dus ook van de waterparagraaf – bij gemeentelijke (bestemmings)plannen.

In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op het onderzoek naar de manier waarop waterschappen met de watertoets omgaan en hoe deze partijen tegenover de werking van de watertoets staan.

Het zesde hoofdstuk bevat een korte situatieschets van de verschillende gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken. De resultaten staan per gemeente in alfabetische volgorde in de hoofdstukken 7 tot en met 9 beschreven.

Het tiende en laatste hoofdstuk bevat conclusies van het onderzoek en enkele aanbevelingen voor eventuele vervolgstudies en mogelijke verbeter- c.q. aandachtspunten binnen het proces van de watertoets. Daarnaast maakt de auteur in dit hoofdstuk van de mogelijkheid gebruik om middels een discussie zijn eigen visie op en mening over de werking van de watertoets bij de onderzochte gemeenten weer te geven.

Hoofdstuk 1 De Europese Kaderrichtlijn Water

Inleiding

Sinds 1975, toen er eisen werden gesteld aan waterwinning ten behoeve van de voorziening van drinkwater, bestaat er Europese regelgeving op het gebied van de waterhuishouding. In de jaren die volgden, ontstond er meer regelgeving voor diverse andere onderdelen van de waterhuishouding. Voorbeelden zijn de eisen die werden gesteld aan zwemwaterkwaliteit, de nitratenreglementen en de zuivering van stedelijk afvalwater.

Eind vorige eeuw is besloten om deze regelgeving op termijn te vervangen door één overkoepelend geheel in de vorm van de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze richtlijn is op 23 oktober 2000 van kracht geworden en is bedoeld om gedurende de looptijd ervan de bestaande Europese regelgeving op het gebied van waterkwaliteit langzaam maar zeker volledig te vervangen. De problemen rondom waterkwantiteit komen overigens voorlopig nog niet aan bod. Deze problematiek wordt voornamelijk aan de lidstaten zelf overgelaten om invulling aan te geven en te bepalen of er al dan niet grensoverschrijdend aan gewerkt moet worden.

Inhoud en werking

De algemene doelstelling van de Kaderrichtlijn Water is het verbeteren van de waterkwaliteit. Deze verbetering wordt bereikt door een selectie van gevaarlijke stoffen te identificeren, vervolgens te verminderen en uiteindelijk te verwijderen uit het Europese grond- en oppervlaktewater.

De kaderrichtlijn schrijft een algemene aanpak voor, waarbinnen de lidstaten een aanzienlijke vrijheid hebben om de daadwerkelijke implementatie te verwezenlijken. Europa wordt hierbij ingedeeld in stroomgebieden van rivieren. De problemen dienen per stroomgebied aangepakt te worden, waarbij wordt beoogd dat de uitvoering van de richtlijn grensoverschrijdend gaat plaatsvinden. Omdat water niet altijd stilstaat en waterproblemen hierdoor kunnen verplaatsen of zelfs elders pas daadwerkelijk tot problemen kunnen leiden, is gekozen voor deze aanpak.

Voor Nederland geldt hierdoor dat er intensieve samenwerking met diverse lidstaten van de Europese Unie moet komen of verder moet worden ontwikkeld om de richtlijn correct uit te kunnen voeren. Nederland is opgedeeld in vier stroomgebieden van de rivieren de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde. Het stroomgebied van de Rijn is het grootst en bestaat naast Nederland uit acht landen, namelijk: Zwitserland, Italië, Liechtenstein, Oostenrijk, Frankrijk, Luxemburg, België en Duitsland (zie figuur 5). De stroomgebieden van de andere drie rivieren voegen geen nieuwe landen aan dit rijtje toe, waardoor Nederland als gevolg van de Europese Kaderrichtlijn Water moet samenwerken met de acht genoemde Europese landen.



Figuur 5: Stroomgebieden Rijn en Maas

Hoe de lidstaten daadwerkelijk invulling geven aan de samenwerking wordt niet voorgeschreven. De doelstellingen moeten simpelweg binnen de gestelde tijd worden gerealiseerd. De Europese Unie heeft dwangmiddelen opgesteld op het financiële vlak door middel van boetes indien de doelstellingen niet, niet voldoende of niet op tijd worden gehaald. De belangrijkste uitgangspunten en principes van de Kaderrichtlijn Water zijn⁴:

- De vervuiler betaalt;
- De gebruiker betaalt;
- Sinds 2000 geen achteruitgang van chemische en ecologische toestand;
- Resultaatsverplichting in 2015;
- Stroomgebiedbenadering met indeling in waterlichamen.

De Kaderrichtlijn Water schrijft een aantal deadlines voor, waar de lidstaten aan moeten voldoen (zie tabel 1). Na deze deadlines volgen nog twee evaluatiemomenten, respectievelijk in 2021 en in 2027. Wat er na 2027 gaat gebeuren is nog niet duidelijk, maar zal gaandeweg de werking van de richtlijn worden vastgesteld.

Deadline	Omschrijving
2003	Kaderrichtlijn opgenomen in nationale wetgeving
2003	Deelstroomgebieden geïdentificeerd
2004	Analyse van spanningen, gevolgen en economisch gebruik afgerond
2006	Publieke betrokkenheid van deelstroomgebiedplannen gestart
2009	Deelstroomgebiedplannen gepubliceerd
2010	Financiële plannen afgerond
2012	Programma van maatregelen operationeel
2015	Milieukundige doelstelling bereikt

Tabel 1: Deadlines voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water⁵

Nederlandse uitwerking

Net als iedere lidstaat heeft Nederland een bepaalde mate van eigen inbreng en verantwoordelijkheid in de daadwerkelijke uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. In Nederland was ten tijde van de ingebruikname van de richtlijn reeds sprake van de uitvoering van het Waterbeleid 21^e eeuw (WB21). Afstemming van dit beleid op de Kaderrichtlijn Water was dus noodzakelijk.

Om dit te bereiken heeft de overheid in april 2004 de notitie 'Pragmatische implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland' opgesteld, waarin is aangegeven op welke manier de kaderrichtlijn in de eerste jaren in Nederland moet worden uitgevoerd. Deze notitie bevat onder meer de uitgangspunten en de te volgen strategie tot 2009⁶.

⁴ Zie 'Kaderrichtlijn Water, de vaart erin!', pagina 3

⁵ Zie 'Planning and the European Union Water Framework Directive', pagina 4

⁶ Zie 'Waterwijzer 2004 – 2005', pagina 37

Vervolgens is er op 18 april 2005 officieel een landelijk werkprogramma opgestart onder de naam ‘WB21 / KRW 2005-2009’, waarbij het doel is om ‘via coördinatie en afstemming tijdig te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en aan de nationale afspraken over het uitvoeren van het Waterbeheer 21^e eeuw (WB21) die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)’⁷.



Figuur 6: Nederland ingedeeld in vier stroomgebieden

Eind 2006 zal de eerste evaluatie van de afstemming en werking van bovengenoemd programma plaatsvinden door middel van de decembernota 2006. Tevens zal er dan sprake zijn van een eerste raming van de bijbehorende kosten en zal het Rijk de hoofdlijnen van het te volgen beleid voor de periode 2010-2015 aangeven. Hiermee wordt aan een deel van de in tabel 1 vermelde deadlines van de Kaderrichtlijn Water voldaan. Voor het opstellen van de deelstroomgebiedplannen is het vereist om vanaf eind 2006 de toestand van het grondwater, het oppervlaktewater en beschermde gebieden uit te voeren en te rapporteren, hetgeen in Nederland door middel van de decembernota 2006 in goede banen moet worden geleid.

Directe gevolgen van de Kaderrichtlijn Water zullen vooral op gemeentelijk niveau merkbaar zijn doordat de richtlijn invloed heeft op onder andere de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het rioleringsbeleid van gemeenten.

De gevolgen voor Nederland als geheel zijn aan de ene kant positief, omdat de richtlijn voorschrijft dat problemen door middel van een stroomgebiedbenadering moeten worden aangepakt. Aangezien het laaggelegen Nederland voor de vier stroomgebieden die deel uitmaken van onze waterhuishouding tevens het eindpunt is, leiden vervuilingen bovenstrooms onherroepelijk tot problemen in Nederland. Elke vermindering in bovenstroomse vervuiling ten gevolge van de invoering van de kaderrichtlijn is voor Nederland een positief gevolg van de richtlijn. Door de strenge kwaliteitseisen zullen er in Nederland echter ook ingrijpende maatregelen nodig zijn, vooral ten aanzien van de vervuilende landbouwsector. De Nederlandse landbouw is namelijk zeer intensief, waardoor de vervuiling geconcentreerd plaatsvindt. Met de huidige intensiteit en gebruikmaking van chemische en andere verontreinigende middelen is het duidelijk dat de gestelde eisen zeker niet gehaald gaan worden. Daardoor zullen er maatregelen moeten worden genomen om de vervuiling aanzienlijk terug te dringen. Bijkomend probleem is echter dat veel vervuiling slechts langzaam of zelfs helemaal niet door de natuur kan worden afgebroken, waardoor dure saneringen noodzakelijk zullen zijn.

De Nederlandse overheid heeft reeds aangegeven dat sommige doelstellingen niet binnen de gestelde periode kunnen worden bereikt zonder buitensporig hoge investeringen. Daarom wordt er bij de Europese Unie op aangedrongen om uitstel te verlenen aan het halen van bepaalde normen, met name op het gebied van de nitraat- en fosforvervuilingen. Het is momenteel echter nog niet duidelijk of dit

⁷ Zie ‘Werkprogramma WB21 / KRW 2005 – 2009’, pagina 1

uitstel er daadwerkelijk zal komen, waardoor Nederland het risico loopt op boetes als de saneringen niet op tijd worden uitgevoerd of onvoldoende effect zullen hebben.

De tijd zal moeten uitmaken of de invloed van de Kaderrichtlijn Water voor Nederland op langere termijn een positieve of negatieve uitwerking zal hebben. Uiteraard zal een correcte toepassing van de richtlijn voor een stroomgebied in zijn geheel leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit, maar het is zeer de vraag of de financiële offers die daarvoor in Nederland gemaakt moeten worden hiermee in balans zijn en zullen blijven.

Overigens heeft Nederland voorafgaand aan het officieel van kracht gaan van de Kaderrichtlijn Water al bilaterale samenwerkingsverdragen gesloten met grensgebieden in omliggende landen om waterproblemen in Nederland zo veel mogelijk te voorkomen en beperken. Met name de stroomgebieden van de Maas en de Rijn worden al langere tijd – mede door het Europese Interreg-programma voor deze rivieren⁸ – grensoverschrijdend benaderd.

⁸ Zie ‘Anders omgaan met water’, pagina 12

Hoofdstuk 2 Nederlands waterbeleid voor de 21^e eeuw

Inleiding

Mede als gevolg van de wateroverlast aan het eind van de 20^e eeuw, heeft de overheid besloten om het waterbeleid voor de 21^e eeuw te laten onderzoeken door een commissie. Eind vorige eeuw werd duidelijk dat het toenmalige waterbeleid niet langer toereikend was voor de verdere toekomst van Nederland. Een combinatie van verschillende factoren – zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling – tezamen met het feit dat Nederland het eindpunt is van een aantal grote Europese rivieren, waardoor het ook wel ‘het putje van Europa’ wordt genoemd, noopte tot een herbeoordeling van de toenmalige aanpak van de waterproblematiek.

Om de zaken eerst goed op een rijtje te krijgen, alvorens beslissingen te nemen, heeft de Nederlandse overheid besloten om de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw in het leven te roepen. Deze commissie heeft, onder voorzitterschap van dhr. F. Tielrooij, onderzocht hoe eventuele verbeteringen in het waterbeleid het beste tot hun recht zouden komen. Op 31 augustus 2000 heeft deze commissie haar basisrapport en bijbehorend advies uitgebracht. Dit hoofdstuk beschrijft de kernpunten van dit advies in de volgende paragraaf, waarna vervolgens het kabinetsstandpunt inzake de waterproblematiek, het ‘Nationaal Bestuursakkoord Water’ en overig relevant beleid aan bod komen.

Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

Het volledige advies van de commissie bevat een drietal pagina’s waarin puntsgewijs de belangrijkste zaken uit het commissieonderzoek aan de orde komen. Dit verslag noemt slechts de belangrijkste zaken, die voor dit onderzoek naar het functioneren van de watertoets binnen gemeenten van belang zijn. Voor een volledig beeld van het advies wordt hierbij verwezen naar het verslag van de



Commissie Waterbeheer 21^e eeuw van 31 augustus 2000.

Uit de analyse van de commissie blijkt dat het Nederlandse watersysteem niet klaar is voor de toekomst, met name in de context van de groeiende problemen rondom klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Verder signaleert de commissie dat er (te) weinig aandacht is voor de problemen in de watersector, behalve wanneer er gevaarlijke situaties dreigen te ontstaan. De commissie adviseert dan ook om het waterbeleid aan te passen op de toekomstige situatie, waarbij er meer draagvlak en bewustwording voor de problematiek gecreëerd moet worden.

Figuur 7: Overstroomde rivier

Een duidelijke basis voor het nieuwe waterbeleid wordt gezien in de drietrapsstrategie⁹ ‘vasthouden – bergen – afvoeren’, hetgeen inhoudt dat (hemel)water in eerste instantie zo veel mogelijk op de plek zelf vastgehouden moet worden in de bodem en in het oppervlaktewater. Pas als dit niet meer mogelijk is, onevenredig duur wordt of tot gevaarlijke situaties zou kunnen leiden, komt de optie van bergen aan de orde. Dit houdt in dat overtollig water tijdelijk elders wordt opgeslagen in retentiegebieden waar het minder schade en/of overlast tot gevolg heeft. Hier moet uiteraard wel de benodigde ruimte voor worden vrijgemaakt. Enkel en alleen in het geval dat ook bergen niet meer voldoende soelaas biedt, kan en mag er worden overgegaan tot het afvoeren van overtollig water. Dit moet echter gezien worden als laatste redmiddel en dient zo veel mogelijk te worden voorkomen. Uitgangspunt van deze strategie is het principe dat watergerelateerde problemen niet mogen worden afgewenteld op benedenstroomse gebieden of andere beleidssectoren.



Figuur 8: Vasthouden, bergen, afvoeren

Misschien wel de belangrijkste conclusie uit het advies van de commissie is het feit dat er meer ruimte voor water moet komen om ook in de toekomst de waterhuishouding op orde te kunnen houden. Meer ruimte betekent om te beginnen dat er geen extra ruimteverlies meer mag optreden. Om dit te waarborgen adviseert de commissie om de watertoets in het leven te roepen. Deze watertoets moet ingezet worden bij elke vorm van ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de watertoets moet garanderen dat verder ruimteverlies van water zo veel mogelijk wordt voorkomen. Het volgende hoofdstuk geeft een gedetailleerdere beschrijving van de werking van de watertoets.

Het gaat in de toekomst volgens de commissie niet alleen om het waarborgen van ruimte voor water, maar ook om een andere politieke aanpak. In haar rapport stelt de commissie letterlijk dat zij ‘bewust de term waterbeleid gebruikt ter onderscheiding van het op beheersing en techniek gebaseerde waterbeheer van de twintigste eeuw’¹⁰. Technische oplossingen zijn niet langer voldoende en in sommige gevallen ook niet langer wenselijk. Andere oplossingen, zoals het geven van meer ruimte aan water, leiden zeer waarschijnlijk tot betere resultaten, maar om deze verschuiving in de omgang met water te bewerkstelligen is het verwerven van politiek en maatschappelijk draagvlak essentieel.

De commissie heeft berekend dat voor ruimte voor water een extra investering van (destijds) 500 miljoen gulden op jaarbasis nodig is. Deze extra investering wordt echter ruimschoots ‘terugverdiend’ door de baten in de vorm van meer veiligheid, minder overlast en schade en een grotere flexibiliteit en duurzaamheid van het watersysteem. De commissie stelt dat het verantwoord is om nu meer te investeren in het waterbeleid, aangezien de verwachte toekomstige baten de huidige kosten ruimschoots zullen overstijgen.

⁹ Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 37 en 38

¹⁰ Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 35

Het kabinet heeft in december 2000 door middel van het kabinetsstandpunt ‘Anders omgaan met water; waterbeleid in de 21^e eeuw’ duidelijk gemaakt zich te kunnen vinden in de standpunten en conclusies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet is als reactie op het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw gekomen met het kabinetsstandpunt ‘Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw’. Het Nederlandse kabinet beschrijft in dit standpunt welke ‘conclusies het trekt uit het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en welke actie het – rekening houdend met klimaatverandering en bodemdaling – nodig acht om de veiligheid te behouden en de wateroverlast te verminderen’¹¹.

In grote lijnen is het kabinet het eens met de standpunten van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw: ‘Het kabinet onderschrijft de noodzaak om te anticiperen op de verwachte klimaatsverandering en bodemdaling. De veiligheid moet gewaarborgd blijven, de kans op overstroming mag niet toenemen. Wateroverlast moet teruggedrongen worden.’¹² Daarbij geeft het kabinet de voorkeur om specifiek rekening te houden met ruimtelijke maatregelen om de problemen het hoofd te bieden en niet alleen naar de traditionele technische oplossingsmogelijkheden te kijken. Tevens ziet het goede mogelijkheden om de aanpak van waterproblemen te combineren met ‘andere beleidsterreinen, zoals de reconstructie van het landelijk gebied, de aanleg van de ecologische hoofdstructuur, winning van oppervlaktedelfstoffen, landinrichting en overige gebiedsgerichte projecten, woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen’¹³. In bijlage 1 staan de hoofdlijnen van dit kabinetsstandpunt.

De ruimtelijke consequenties van het kabinetsstandpunt komen in grote lijnen terug in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In het kabinetsstandpunt wordt ook gesproken over de invoering van de watertoets om te garanderen dat er ook in de toekomst voldoende ruimte voor water in Nederland overblijft en dat door nieuwe gebiedsontwikkelingen (zoals infrastructuur, woningbouw, landbouw en bedrijventerreinen) deze ruimte niet langzaam maar zeker steeds verder afneemt. Het volgende hoofdstuk beschrijft de werking en het gebruik van de watertoets.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)

Het rijk, de provincies, het Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben gezamenlijk afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) dat op 2 juli 2003 officieel van kracht is gegaan. Het uiteindelijke doel van deze afspraken is ‘om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden anticiperend op veranderende omstandigheden, zoals onder andere de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en toename van verhard oppervlak’¹⁴.

¹¹ Zie ‘Anders omgaan met water’, pagina 4

¹² Zie ‘Anders omgaan met water’, pagina 4

¹³ Zie ‘Anders omgaan met water’, pagina 4

¹⁴ Zie ‘Het Nationaal Bestuursakkoord Water’, pagina 3

Met het NBW erkennen de betrokken partijen het belang en de noodzaak van een verandering in het waterbeleid. In het NBW zijn afspraken vastgelegd om het waterbeleid in de toekomst aan te passen op de veranderende omstandigheden. De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw geeft in haar advies aan dat het beleid in de twintigste eeuw werd ‘gekenmerkt door versnippering, verkokering en sectoraal denken’¹⁵. De commissie merkt daarbij vervolgens op dat het nieuwe beleid moet worden gekenmerkt door een duidelijke taakstelling, waardoor voor iedereen helder wordt welke afspraken op welk niveau zijn gemaakt en moeten worden nageleefd. Daarom pleitte de commissie in haar advies al voor een nationaal bestuursakkoord over water dat ‘van grote betekenis kan zijn om tot een gezamenlijke taakstelling te komen’¹⁶.

De toepassing van de watertoets is slechts één van de gemaakte afspraken, maar is wel een belangrijk praktisch onderdeel van het NBW¹⁷. De betrokken partijen hebben in het NBW vastgelegd dat de watertoets zal worden toegepast conform de beschrijving in de Bestuurlijke Notitie Watertoets. De uitgangspunten van het NBW zijn opgenomen in bijlage 2.

Relevant beleid

Op het gebied van de Nederlandse waterhuishouding is er sprake van relevant beleid in verschillende lagen van de overheidsstructuur¹⁸. Op het nationale niveau – het rijksbeleid – zijn de Vierde Nota Waterhuishouding, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het Beheersplan Rijkswateren, de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier en aangewezen gebieden voor hoogwateropvang van belang.

Op provinciaal niveau zijn het Waterhuishoudingsplan, het Milieubeleidsplan, het Streekplan ofwel het Omgevingsplan, provinciale verordeningen en het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime te onderscheiden.

De waterschappen kennen het Waterbeheersplan en de Keur van het waterschap (waarin regelingen zijn opgesteld om de goede staat en werking van waterkeringen en natte infrastructuur te waarborgen), terwijl het gemeentelijke relevante beleid bestaat uit het Rioleringsplan, eventueel een Structuurplan en het Gemeentelijk Waterplan.

Zoals hierboven aangegeven, is er sprake van een grote hoeveelheid relevant beleid, waardoor het geheel niet bepaald overzichtelijk valt te noemen. Feit is echter dat nieuwe ontwikkelingen aan bestaand beleid moeten voldoen en hier niet mee in tegenspraak mogen zijn. Toepassing van de watertoets zal dus altijd moeten voldoen aan de voorwaarden die in bestaand beleid zijn vastgesteld.

¹⁵ Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 69

¹⁶ Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 69

¹⁷ Zie ‘Nationaal Bestuursakkoord Water’, pagina 6, artikel 9

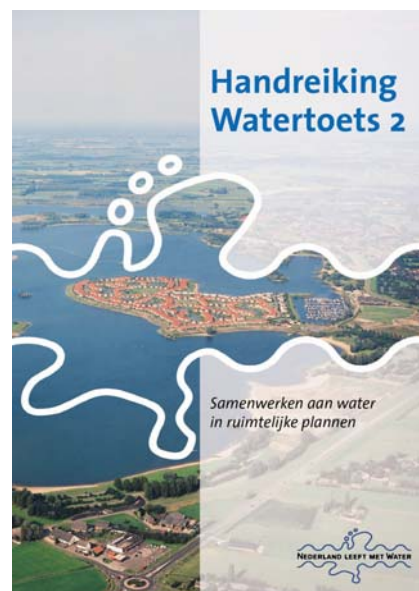
¹⁸ Zie ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’, pagina 13

Hoofdstuk 3 De Watertoets¹⁹

Inleiding

De invoering van de watertoets is één van de onderdelen van het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en is door het kabinet van destijds overgenomen. Toepassing van de watertoets bij ruimtelijke ontwikkelingen is sinds 1 november 2003 wettelijk verplicht. Het primaire doel van de watertoets is te waarborgen dat er geen verder verlies van ruimte voor water optreedt. In algemenere zin is het uitgangspunt van de watertoets om negatieve gevolgen van ruimtelijke plannen en besluiten voor de waterhuishouding te voorkomen. De commissie heeft geadviseerd om ‘besluiten over ruimteclaims (...) niet meer te nemen zonder watertoets’²⁰.

Voor het opstellen van de watertoets heeft de overheid een ‘projectgroep Watertoets’ in het leven geroepen, die bestaat uit vertegenwoordigers van het Rijk en van provincies, gemeenten en waterschappen²¹. Deze projectgroep heeft voor het verduidelijken van de watertoets twee belangrijke documenten geproduceerd, te weten de ‘Bestuurlijke notitie Watertoets’ en de ‘Handreiking Watertoets’.



Figuur 9: Handreiking Watertoets 2

Inhoud

De watertoets zou volgens de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw het volgende in moeten houden²²:

- Een locatiebesluit wordt getoetst op de gevolgen voor het watersysteem;
- Aangegeven wordt waarom zo'n besluit gerechtvaardigd is uit een oogpunt van een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem;
- Vastgelegd wordt welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden.

De Bestuurlijke Notitie Watertoets gaat uit van de volgende definitie: ‘De watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.’ ‘Het kabinet beschouwt het daadwerkelijk benutten van de mogelijkheden die het huidige wettelijke instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening biedt als een adequate invulling van de watertoets.’²³

¹⁹ Zie ‘Handreiking Watertoets 2’ voor een uitgebreide en gedetailleerde omschrijving van de watertoets

²⁰ Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 59

²¹ Zie ‘Bestuurlijke notitie watertoets’, pagina 5

²² Zie ‘Waterbeleid voor de 21^e eeuw’, pagina 59

²³ Zie ‘Anders omgaan met water’, pagina 15

In de toepassing van de watertoets zijn drie rollen te onderscheiden: die van initiatiefnemer, die van waterbeheerder en die van beoordelaar. De initiatiefnemer is vaak een gemeente, maar kan ook een provincie of de rijksoverheid zijn. De waterbeheerder is meestal een waterschap of provincie, maar kan ook Rijkswaterstaat of zelfs een gemeente zijn. De beoordelaar is een provincie of de rijksoverheid. Bij de onderzochte gevallen in deze studie is steeds sprake van de combinatie gemeente (als initiatiefnemer), waterschap of hoogheemraadschap (als waterbeheerder) en provincie (als beoordelaar).

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstarten en uitvoeren van de watertoets. Daarbij moet de initiatiefnemer de waterbeheerder bij het proces betrekken. Zijn er meerdere waterbeheerders betrokken bij het plan, dan betreft de initiatiefnemer de belangrijkste waterbeheerder bij het proces, waarna deze waterbeheerder contact opneemt met de overige waterbeheerders om de zaken door te spreken. De waterbeheerder is voorts verantwoordelijk voor het uitbrengen van een wateradvies, hetgeen door de initiatiefnemer expliciet in het ruimtelijke plan moet worden behandeld. Tenslotte is de beoordelaar belast met het beoordelen van zowel de inhoud als het proces van de watertoets. Hierbij heeft de beoordelaar het recht om het ruimtelijke plan (deels) af te keuren, indien dit op basis van de inhoud noodzakelijk wordt geacht.

‘De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten en heeft betrekking op alle waterhuishoudkundige aspecten’ [zoals] ‘veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, oppervlaktewaterkwaliteit, grondwaterkwaliteit, verdroging en natte natuur.’^{24,25} Kortom: de watertoets is breed toepasbaar en daarmee theoretisch een uitermate geschikt hulpmiddel om de toekomst van het Nederlandse waterbeleid in goede banen te leiden.

‘De watertoets geeft de inbreng van water een plaats in de procedures over ruimtelijke plannen en besluiten (...) en vormt als het ware een verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening²⁶, waarmee kernachtig wordt aangegeven wat de theoretische meerwaarde van de watertoets is.

Proces

Zoals reeds vermeld kent het watertoetsproces drie rollen, te weten die van initiatiefnemer, van waterbeheerder en van beoordelaar. Binnen het proces zijn vier verschillende fasen te onderscheiden, namelijk de initiatieffase, de ontwikkel- en adviesfase, de besluitvormingsfase en de beoordelingsfase. Het fysieke resultaat van het proces zijn drie producten in de vorm van een afsprakennotitie, een wateradvies en een waterparagraaf. De watertoets is geen eenmalig toetsingsmoment, maar een compleet proces dat van begin tot eind wordt doorlopen. De kern van het proces is het ‘vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in

²⁴ Zie ‘Handreiking Watertoets 2’, pagina 6

²⁵ Zie ook bijlage 3

²⁶ Zie ‘Bestuurlijke notitie Watertoets’, pagina 7

ruimtelijke plannen en besluiten'²⁷. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stappen die in het proces van de watertoets kunnen worden onderscheiden. De laatste stap, het uitvoeren van het bestemmingsplan door de initiatiefnemer, valt feitelijk niet meer onder het watertoetsproces, maar is voor de volledigheid toegevoegd. Het principe van de watertoets eindigt bij het al dan niet goedkeuren van het bestemmingsplan door de beoordelaar. Onder de tabel worden de stappen nader toegelicht.

	Initiatiefnemer	Waterbeheerder	Beoordelaar
<i>Initiatieffase</i>	1. Neemt initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling 2. Doet onderzoek naar en neemt besluit over de 'relevantie voor water' 3a. Presenteert het initiatief aan de waterbeheerder	3b. Neemt kennis van het initiatief	
<i>Ontwikkel- en adviesfase</i>	7. Neemt het advies in beraad	4. Onderzoekt alle 'wateraspecten' 5. Stelt zo nodig mitigerende en compenserende maatregelen voor 6. Adviseert de initiatiefnemer	
<i>Besluitvormingsfase</i>	8. Neemt een beslissing over het initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling 9. Stelt een bestemmingsplan inclusief waterparagraaf op		
<i>Beoordelingsfase</i>			10. Beoordeelt het bestemmingsplan en geeft al dan niet goedkeuring
<i>(Uitvoeringsfase)</i>	11. Voert het (goedgekeurde) bestemmingsplan uit		

Tabel 2: Stappen in het watertoetsproces²⁸

Tijdens de initiatieffase informeert de initiatiefnemer de waterbeheerder over het voorgenomen plan en betreft hierbij de waterbeheerder in het proces. De waterbeheerder formuleert op zijn beurt zogenaamde wateraandachtspunten en is verantwoordelijk voor het in het proces betrekken van eventuele andere waterbeheerders indien hiervan sprake is. Beide partijen maken gezamenlijke afspraken over het te volgen watertoetsproces.

De initiatiefnemer en de waterbeheerder werken gedurende de ontwikkel- en adviesfase gezamenlijk de verdere planontwikkeling uit. In deze fase komen de mogelijkheden en beperkingen op het gebied van water binnen het plan aan bod. Het fysieke resultaat van dit gedeelte van het watertoetsproces bestaat uit een wateradvies dat wordt afgegeven door de waterbeheerder.

²⁷ Zie 'Handreiking Watertoets 2', pagina 9

²⁸ Zie 'Environmental and Infrastructure Planning', pagina 86

In de besluitvormingsfase neemt de initiatiefnemer beslissingen over het uiteindelijke plan, waarbij hij aangeeft in hoeverre en op welke manier de adviezen van de waterbeheerder al dan niet zijn meegenomen in de besluitvorming. Het feitelijke ruimtelijke plan is het eindresultaat van dit onderdeel.

Dit ruimtelijke plan wordt tenslotte voorgedragen aan de beoordelaar in de laatste fase van het proces. De beoordelaar geeft vervolgens zijn oordeel over het plan en de toepassing van de watertoets in het gehele proces. Er is alleen sprake van een beoordelingsfase indien de inhoud van het plan een goedkeuringsbesluit of een verklaring van geen bezwaar van de beoordelaar vereist.

In bijlage 4 staat vermeld welke stappen de Watertoets tenminste kent volgens de startovereenkomst WB21 (waterbeleid voor de 21^e eeuw). In bijlage 5 staat het volledige proces samengevat, zoals de bestuurlijke notitie Watertoets het voorschrijft.

Toepassingen

De Watertoets wordt ingezet bij elke vorm van ontwikkeling waarbij water een rol speelt. De verschillende toepassingen zijn in een drietal categorieën in te delen, namelijk ‘locatiekeuzen’, ‘inrichting’ en ‘herinrichting en beheer’.

Bij locatiekeuzen wordt de watertoets ingezet met als doel te komen tot een ‘vanuit water zo verantwoord mogelijke locatiekeuze voor één of meerdere beoogde ruimtelijke ingrepen’.

Indien de watertoets wordt toegepast binnen de categorie ‘locatiekeuzen’ gaat het erom om op basis van de uitkomsten van de toepassing van de watertoets te komen tot een ‘vanuit water zo verantwoord mogelijke locatiekeuze voor één of meerdere beoogde ruimtelijke ingrepen’²⁹.

Bij de tweede categorie toepassingen wordt gekeken naar de inrichting en is het doel van de watertoets om ‘te komen tot een vanuit water zo positief mogelijke inrichting en waterbalans, gegeven de locatieaspecten’³⁰.

De toepassing ‘herinrichting en beheer’ heeft als doel ‘te komen tot verbetering van de waterhuishoudkundige situatie’³¹. De functie bestaat dan al en door middel van herinrichting kan de situatie verbeterd worden.

De aanleiding voor het Nederlandse Waterbeleid van de 21^e eeuw was voornamelijk in de sfeer van veiligheid en wateroverlast te vinden. Bovendien is de ruimtelijke vertaling van wateraspecten gemakkelijker voor waterkwantiteit dan voor waterkwaliteit. Beide redenen leiden ertoe dat in de beginperiode de watertoets vooral gericht zal zijn op waterkwantiteit en dat dit langzaam zal verschuiven naar meer aandacht voor waterkwaliteit. Voor de Kaderrichtlijn Water geldt overigens dat de uitvoering in eerste instantie juist vooral op waterkwaliteit gericht zal zijn en dat dit wellicht in de toekomst kan worden aangevuld met aandacht voor grensoverschrijdende waterkwantiteitsproblemen.

²⁹ Zie ‘Bestuurlijke notitie Watertoets’, pagina 25

³⁰ Zie ‘Bestuurlijke notitie Watertoets’, pagina 25

³¹ Zie ‘Bestuurlijke notitie Watertoets’, pagina 26

Producten

Elke fase levert uiteindelijk één of meerdere fysieke producten op, naast uiteraard een betere samenwerking tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, die gedurende het gehele proces wordt nagestreefd. De initiatieffase levert een afsprakennotitie op, waarin de gemaakt afspraken tussen beide partijen omtrent de inhoud en het te volgen proces van de watertoets worden beschreven. Vooral bij grotere plannen is deze afsprakennotitie verstandig, aangezien de afspraken hierbij schriftelijk worden vastgelegd, waardoor de kans op problemen en onduidelijkheden in het vervolg van het proces wordt verkleind. Bij kleinere projecten is dit niet altijd noodzakelijk, maar het blijft hoe dan ook verstandig om het wel te doen.

Zoals reeds gemeld in de vorige paragraaf, wordt de tweede fase afgesloten met een wateradvies. Dit wateradvies wordt door de waterbeheerder opgesteld en bevat vooral een advies dat betrekking heeft op de gemaakte afspraken. Feitelijk gezien adviseert de waterbeheerder namelijk gedurende de gehele duur van het waterproces, indien het tenminste op de beoogde manier wordt toegepast. Het wateradvies gaat onder meer in op de mate waarin het door de initiatiefnemer beschreven plan voldoet aan de afgesproken criteria en in hoeverre compensatie noodzakelijk is. De mogelijkheid tot compenseren mag echter nooit leiden tot zogeheten ‘afkoop’ van ingrepen. Alleen als er echt geen andere mogelijkheden zijn, mag eventueel een ontwikkeling worden uitgevoerd mits er voldoende wordt gecompenseerd. De compensatie moet daarbij zo veel mogelijk binnen het plangebied worden gerealiseerd. Indien dit onvoldoende of geheel niet mogelijk is, mag eventueel worden uitgeweken naar gebieden die buiten de grenzen van het plangebied vallen. De compensatie vindt meestal plaats in de vorm van ruimte voor waterberging en / of watervoorziening elders of in de vorm van de aanleg van natuurgebieden met water.

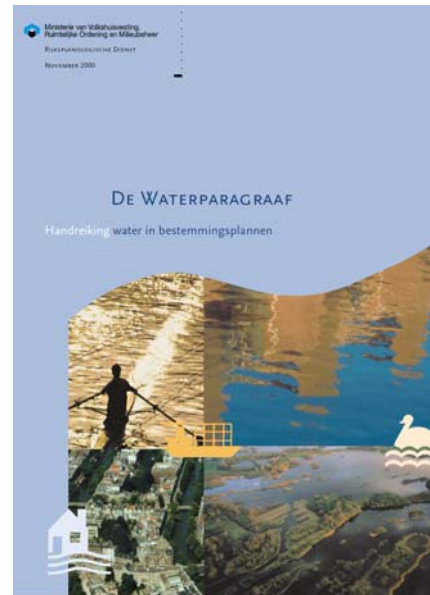
Het derde – en wellicht belangrijkste – resultaat van het toepassen van de watertoets is de zogenaamde waterparagraaf. Dit document geeft een toelichting op het doorlopen proces en is bedoeld om de besluitvorming ten aanzien van water inzichtelijk te maken. Het volgende hoofdstuk geeft een uitvoerigere beschrijving van de waterparagraaf.

Hoofdstuk 4 De Waterparagraaf

Inleiding

De waterparagraaf is één van de producten van het watertoetsproces. Het doel van de waterparagraaf is het inzichtelijk maken van de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening ten aanzien van het aspect water. De waterparagraaf geeft een beschrijving van het doorlopen proces van de watertoets en de gemaakte afspraken tussen waterbeheerder en initiatiefnemer van het (ontwikkelings)plan.

Op 3 juli 2003 heeft de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 geleid tot een wettelijke verankering van de watertoets. In dit genoemde besluit is namelijk de verplichting vastgelegd tot het opnemen van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen van provincies, regionale openbare lichamen en gemeenten. Dit besluit vormt hiermee de wettelijke basis voor de toepassing van de watertoets, hoewel slechts één van de producten van de watertoets hiermee wettelijk wordt verplicht. Wettelijke vastlegging van het volledige watertoetsproces wordt vooralsnog niet noodzakelijk geacht.



Figuur 10: De Waterparagraaf

Sinds 1 november 2003 moet er verplicht een waterparagraaf worden opgenomen in elk nieuw of gewijzigd bestemmingsplan. Artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening verplicht overleg tussen gemeenten en waterschappen bij de voorbereiding van bestemmingsplannen. Deze verplichting vloeit voort uit een gebrekkige samenwerking tussen beide partijen in het verleden. De watertoets beoogt deze samenwerking te verbeteren en de betrokkenheid van het waterschap als waterbeheerder in een vroegtijdig stadium te garanderen.

De verplichting tot opname van de waterparagraaf in een bestemmingsplan geeft de garantie dat er daadwerkelijk gebruik van moet worden gemaakt, aangezien de provincie het recht heeft om bestemmingsplannen zonder waterparagraaf af te wijzen. Water krijgt hierdoor een prominere rol binnen de gemeentelijke ruimtelijke ordening.

Inhoud

De waterparagraaf vormt een verplicht onderdeel van ieder ruimtelijk plan, waarbij water op enige wijze betrokken wordt. Binnen dit onderzoek gaat het om de manier waarop gemeenten omgaan met de watertoets en de waterparagraaf, vandaar dat dit onderzoek zich verder slechts richt op de waterparagrafen uit gemeentelijke bestemmingsplannen. De waterparagraaf in een gemeentelijk bestemmingsplan wordt gezien als een 'belangrijk instrument (...) om waterbeheer en ruimtelijke ordening goed op elkaar af te stemmen'³².

³² Zie 'De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen', pagina 3

Om water een zinvolle rol binnen de ruimtelijke ordening te kunnen geven, dient er in ieder geval sprake te zijn van een langere termijnvisie over het waterbeheer en dient er concrete informatie beschikbaar te zijn over de hydrologische consequenties van ruimtelijke keuzen³³. De waterparagraaf kan beide voorwaarden waarborgen.

Door de watertoets zijn gemeenten verplicht om samen te werken en overleg te plegen met waterbeheerders, veelal in de vorm van waterschappen, bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen waarbij water een rol speelt. Deze samenwerking en dit overleg wordt gestimuleerd door de wettelijke verplichting om sinds 1 november 2003 in nieuwe bestemmingsplannen en aanpassingen van reeds bestaande bestemmingsplannen een waterparagraaf op te nemen.

Deze waterparagraaf kan gezien worden als het resultaat van het verplichte overleg tussen gemeente en waterschap bij de voorbereiding van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. In de waterparagraaf dient in elk geval het advies van de waterbeheerder te worden betrokken, inclusief de manier waarop de gemeente al dan niet van dit advies gebruik heeft gemaakt. Daarbij moet de gemeente een degelijke onderbouwing geven van de gemaakte keuzes.

Bovendien moet er in het bestemmingsplan een beschrijving zijn opgenomen van de huidige situatie van het watersysteem, waarbij moet worden ingegaan op zowel het plangebied alsook het aangrenzende gebied³⁴. In bijlage 6 is een volledig overzicht gegeven van de onderdelen die de waterparagraaf zou moeten bevatten.

Tevens worden in ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’ enkele onderwerpen aangekaart, die in een waterparagraaf opgenomen kunnen worden. Deze onderwerpen zijn³⁵:

- Watergangen (aandacht voor natuurvriendelijke oevers en onderhoud en beheer);
- Peilbeheer (bepaalde schommelingen van de grondwaterstand in stedelijk gebied);
- Waterretentie en –infiltratie (bestrijding van verdroging en voorkomen van afwenteling);
- Watervoorziening (drinkwaterwinning en omgaan met drinkwaterhoeveelheden);
- Afvalwater (rioleringsstelsel, zuivering).

Voor een uitgebreidere beschrijving en toelichting van bovengenoemde onderwerpen, wordt hierbij verwezen naar ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’. Voor dit rapport is relevant dat deze handreiking slechts aangeeft dat er in de waterparagraaf aan deze onderwerpen aandacht moet worden besteed, maar niet op welk detailniveau en in welke onderlinge verhouding. Er blijft dus ruimte voor eigen interpretatie en invulling van de waterparagraaf.

³³ Zie ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’, pagina 7

³⁴ Zie ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’, pagina 12

³⁵ Zie ‘De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen’, paragraaf 4.3 en paragraaf 4.4

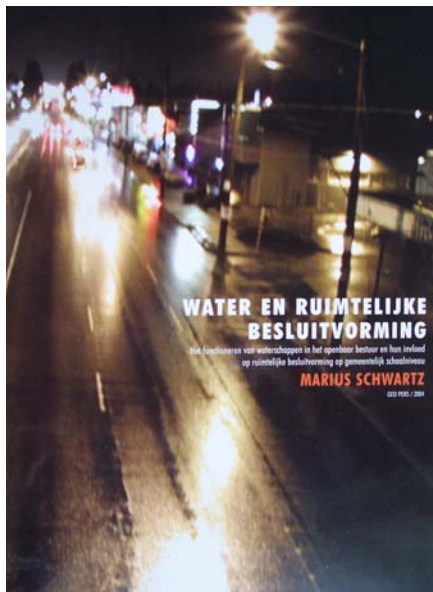
Hoofdstuk 5 Waterschappen en de watertoets

Inleiding

In 2004 heeft Marius Schwartz zijn onderzoek naar water en ruimtelijke besluitvorming afgerond met de publicatie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’. In dat onderzoek is hij onder andere ingegaan op de manier waarop waterschappen omgaan met de watertoets. Dit hoofdstuk beschrijft het gedeelte van zijn onderzoek dat relevant is voor het onderzoek naar de toepassing van de watertoets binnen gemeenten, om tot een vergelijking tussen waterschappen en gemeenten te kunnen komen.

Waterschappen

Waterschappen vormen in Nederland de oudste vorm van bestuur. Rond 1200 ontstonden de eerste waterschappen, voornamelijk vanuit initiatieven van boeren om hun land te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast. Sindsdien zijn de waterschappen niet meer verdwenen, ondanks groeiende tegenstand in de vorige eeuw. Critici opperden dat waterschappen achterhaald zouden zijn en dat de taken prima verdeeld konden worden over provincies en gemeenten. Door de geografische afbakening van waterschappen (waterschappen kennen logische grenzen wat betreft water, terwijl de grenzen van provincies en gemeenten door stroomgebieden vaak worden overschreden) bleek dit echter niet zo eenvoudig te zijn, waardoor de waterschappen bleven bestaan. Door fusies en samenwerkingsverbanden en de recente problemen rondom wateroverlast en overstromingen zijn de overgebleven waterschappen zelfs nog veel sterker komen te staan.



‘Het bestaan van waterschappen is vanwege het grote belang van een goed waterbeheer voor de Nederlandse samenleving zelfs vastgelegd in artikel 21 en 133 van de Grondwet.’³⁶ Waterschappen worden door hun functionele bestuursvorm (de taken zijn afgebakend en beperken zich voornamelijk tot waterkering en waterhuishouding³⁷) door velen gezien als meest geschikte partij om in Nederland garant te staan voor goed waterbeheer. Algemene bestuursvormen, zoals provincies en gemeenten, worden geacht de waterbelangen minder goed te behartigen of onvoldoende te onderkennen, aangezien voor deze bestuursvormen andere aspecten ook invloed uitoefenen op het bestuur en de te maken keuzes.

Figuur 11, ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’

³⁶ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 10

³⁷ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 26

Waterschappen ontlenen hun bestaansrecht dus aan het belang van goed waterbeheer in Nederland. Zodra er echter problemen ontstaan rondom wateroverlast, is het niet altijd reëel om de verantwoordelijkheid bij de waterschappen neer te leggen. Ten eerste hebben zij de weersomstandigheden en klimaatsveranderingen en alle gevolgen van dien niet in de hand. Maar belangrijker nog is de beperkte macht en invloed die de waterschappen in het verleden hadden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Er is veel en vaak gebouwd op plekken waar waterschappen dat liever niet hadden gezien, omdat problemen te voorzien waren (denk bijvoorbeeld aan bebouwing in uiterwaarden van grote rivieren). Waterschappen waren niet altijd tevreden met bepaalde locatiekeuzen voor ontwikkelingen en zouden graag meer invloed willen hebben op de ruimtelijke keuzen. In theorie kan de watertoets als middel dienen om waterschappen meer invloed op deze locatiekeuzen te laten uitoefenen en in een vroeg stadium hun stempel op ruimtelijke ontwikkelingen te drukken om zodoende te garanderen dat het aspect water voldoende wordt meegenomen bij beslissingen.

Waterschappen en gemeenten sluiten elkaar zeker niet uit, ze kunnen zelfs niet zonder elkaar en vullen elkaar aan op het gebied van waterbeheer. In de loop van de vorige eeuw hebben de waterschappen zich steeds meer teruggetrokken uit gemeentelijke gebieden, hetgeen ‘ontpolderen’ werd genoemd.³⁸ In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd dit proces echter teruggedraaid onder invloed van de introductie van het integrale waterbeheer en was er sprake van ‘herpolderen’.³⁹ Na het herpolderen zijn sommige taken weer bij de waterschappen komen te liggen, hoewel de gemeenten ook substantiële watertaken zijn blijven uitoefenen. Een goed voorbeeld van de onderlinge afhankelijkheid is het rioleringsbeheer, wat een taak van gemeenten is, waarbij zij verantwoordelijk zijn voor het opvangen van rioolwater en het afvoeren daarvan naar zuiveringsinstallaties. Vervolgens ligt de taak voor de daadwerkelijke zuivering van dit rioolwater bij de waterschappen. Maar de waterschappen willen hiernaast dus ook graag invloed uit kunnen oefenen op ruimtelijke beslissingen.

Het onderzoek van Marius Schwartz ging niet alleen in op de watertoets, maar dit was wel één van de onderdelen van zijn studie. Voor zijn onderzoek heeft hij drie casestudies uitgevoerd, waarbij verschillende partijen zijn geïnterviewd. Daarbij ging hij uit van de volgende onderzoeksvraag: ‘met welke argumenten kunnen actoren, in theorie, de ruimtelijke besluitvorming voor wat betreft de ‘water’ aspecten beïnvloeden?’⁴⁰ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen substantiële en instrumentele waterargumenten. De substantiële waterargumenten hebben betrekking op het fysieke object water, terwijl de instrumentele waterargumenten betrekking hebben op de wet- en regelgeving.⁴¹ In bijlage 7 worden deze argumenten nader toegelicht, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de mogelijke planinstrumenten, de middelen waarmee de doelstellingen bereikt kunnen worden. De resultaten van zijn onderzoek, voor zover relevant vanuit het oogpunt van de watertoets, worden in de volgende paragraaf beschreven.

³⁸ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 26

³⁹ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 26

⁴⁰ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 101

⁴¹ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 101

Resultaten onderzoek waterschappen

Voor het onderzoek zijn drie casestudies uitgevoerd, waarbij het bij alledrie ging om stedelijke uitbreidingen in de vorm van woonwijken. De onderzochte projecten bevinden zich in de gemeenten Wolvega (project Lindewijk), Rolde (project Rolde-Zuid) en Veendam (project Buitenwoel).

De drie projecten laten verschillende resultaten met betrekking tot de toepassing van de watertoets zien. Hieronder is per project aangegeven hoe de betreffende waterschappen bij de projecten betrokken zijn en welke rol de watertoets hierbij heeft gespeeld.

Bij de stedelijke uitbreiding in Wolvega bleek dat de betrokken waterschappen nog niet geheel klaar waren voor de nieuwe aanpak. Letterlijk is gesteld dat ‘de betrokken waterschappen roeien met de riemen die ze hebben’⁴². Door de watertoets wordt er van waterschappen een andere, meer actievare rol bij de voorbereiding van nieuwe ontwikkelingen verwacht. De heer Osinga van het waterschap Sevenwolden beschreef de situatie als volgt: ‘Een andere maatschappelijke rol wordt ons wel toegeschoven, maar je hebt niet gelijk de instrumenten om dat ook waar te maken. Die veranderingen kun je niet van de ene op de andere dag waarmaken.’⁴³ Dus ondanks het feit dat waterschappen graag meer invloed in ruimtelijke locatiekeuzen willen hebben, wordt niet direct volledig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de watertoets in deze kwestie biedt.

De rol van het waterschap bij de ontwikkelingen in Rolde-Zuid is nog opmerkelijker te noemen. Het waterschap had namelijk een watertoets voor het nieuwe bestemmingsplan kunnen uitvoeren, maar blijkt dit niet te hebben gedaan. ‘Sterker nog, het waterschap heeft een jaar nadat de gemeente het plan voor artikel 10-overleg heeft voorgelegd, nog steeds geen reactie gegeven; voor de gemeente reden om het planproces zonder dit advies door te zetten.’⁴⁴ De provincie blijkt bij de voorbereidingen voor deze nieuwe woonwijk op het gebied van water meer sturend te zijn geweest dan het waterschap. Zoals in de alinea over de ontwikkelingen in Wolvega al is aangegeven, zou je juist verwachten dat waterschappen blij zouden zijn met de introductie van de watertoets en alles op alles zouden zetten om het proces zo snel mogelijk onder de knie te krijgen om de watertoets op de juiste manier toe te passen. Theoretisch biedt de watertoets namelijk de mogelijkheid om de zo gewenste inspraak in locatiekeuzen te verkrijgen. Schwartz geeft aan wat de rol van het waterschap bij de ontwikkelingen in Rolde-Zuid is geweest en wat de vermoedelijke reden voor de terughoudendheid is geweest: ‘Het waterschap heeft dus eerder een faciliterende en adviserende rol, dan een dominante rol gehad bij de besluitvorming over de inrichting van de locatie.’⁴⁵ ‘Het door de externe adviseur betrekken van het waterschap als gesprekspartner in dit proces leidt er toe dat het waterschap tevreden is met de keuzes over locatie en inrichting van de wijk.’⁴⁶ Het waterschap schijnt het dus voldoende te vinden dat ze als gesprekspartner bij de locatiekeuze is betrokken, terwijl de feitelijke invloed op de uiteindelijke keuze

⁴² Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 143

⁴³ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 143

⁴⁴ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 157

⁴⁵ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 159

⁴⁶ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 158

groter had kunnen zijn, indien de watertoets was toegepast zoals in de Handreiking Watertoets 2 staat beschreven. Het waterschap heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een wateradvies uit te brengen. Kennelijk heeft het waterschap niet de behoefte gevoeld om gaandeweg het proces de richting te veranderen. Desalniettemin hadden ze een wateradvies kunnen uitbrengen, ook al was deze volledig conform de tot dan toe gemaakte afspraken geweest. Zoals het proces nu is verlopen, heeft de gemeente uiteindelijk zonder wateradvies haar bestemmingsplan moeten opstellen.

Het proces rondom de ontwikkelingen in Veendam laat een volledig ander beeld zien. Het probleem bij Veendam is dat de gemeente graag in westelijke richting de stad wil uitbreiden, maar dat in dit gebied reeds sprake is van zoutwinning en deze zoutwinning door een nieuwe vergunning in de toekomst zal gaan toenemen. Dit leidt tot een verdergaande bodemdaling en mogelijke problemen rondom de waterhuishouding. De gemeente heeft onderzoek laten uitvoeren, waaruit blijkt dat de 'bodemdaling op zich geen probleem hoeft te zijn voor de waterhuishouding, riolering, beschoeiing en gebouwen, mits er maar rekening mee wordt gehouden bij de aanleg en bouw'⁴⁷. Het waterschap en ook de provincie zijn het hier echter niet mee eens en proberen de gemeente op andere gedachten te brengen, maar de gemeente drukt haar eigen plannen door. Het waterschap wil uiteindelijk de ontwikkeling ook weer niet tegenhouden, dus gaat akkoord 'zolang er maar een gedegen wateraanvoer en -afvoer mogelijk is'⁴⁸. Het waterschap wordt vervolgens bij het proces rondom de ontwikkeling van het gebied betrokken en kan op deze manier zijn mening blijven geven. Alleen de kosten zorgen vervolgens nog voor een meningsverschil, aangezien de gemeente van mening is dat het waterschap de aanlegkosten van het nieuwe waterhuishoudkundige systeem voor zijn rekening zou moeten nemen, terwijl het waterschap heel duidelijk stelt: 'de gemeente wil bouwen, dus mag ze ook voor de financiering zorgen'⁴⁹. Uit deze casestudie blijkt dat het waterschap voldoende betrokken wordt bij het proces en zelf ook zijn mening en adviezen geeft. De wil van het waterschap wordt echter niet volledig opgelegd aan de gemeente, die de uiteindelijke locatie zelf kiest. De betrokkenheid van het waterschap heeft in Veendam echter wel geleid tot bewustwording van de waterhuishouding en het feit dat er voldoende rekening gehouden moet worden met de negatieve gevolgen van de bodemdaling die ontstaat door de zoutwinning.

Conclusies

Waterschappen zijn van oudsher gewend om op autonome wijze hun watertaken uit te voeren. Daardoor hebben ze geen of slechts beperkte ervaring met ruimtelijke besluitvormingsprocessen, hetgeen duidelijk blijkt uit de vorige paragraaf. Waterschappen zouden weliswaar meer invloed op locatiekeuzen voor toekomstige ontwikkelingen willen hebben, maar blijken hier maar moeilijk mee om te kunnen gaan wanneer deze mogelijkheid zich in de vorm van de watertoets aandient.

⁴⁷ Zie 'Water en ruimtelijke besluitvorming', pagina 169

⁴⁸ Zie 'Water en ruimtelijke besluitvorming', pagina 169

⁴⁹ Zie 'Water en ruimtelijke besluitvorming', pagina 173

Het voornaamste struikelblok is dat waterschappen gewend zijn aan een technisch inhoudelijke benadering, terwijl het bij de watertoets juist ook vooral gaat om de communicatieve aspecten van het gehele proces. Uit de uitgevoerde casestudies blijkt dat de waterschappen op dit vlak nog moeten bijleren om in de toekomst wél de volledige reikwijdte van de watertoets te kunnen benutten.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek naar waterschappen is de invloed die water in de praktijk blijkt te hebben als het gaat om ruimtelijke keuzen: ‘Wat betreft de locatiekeuze kunnen waterargumenten wel in de verhaallijn voorkomen, maar ze zijn nauwelijks sturend.’⁵⁰ Afgaande op de beschrijving van de casestudies lijkt dit – althans deels – te komen door de beperkte inbreng van de waterschappen in het proces. ‘Voor wat betreft de keus van bestemmingen binnen en inrichting van een project blijken waterargumenten wel invloed uit te oefenen.’⁵¹ Dit blijkt vooral uit de casestudie rondom de ontwikkelingen in Veendam: het waterschap en de provincie zijn eigenlijk tegen stedelijke ontwikkeling in westelijke richting, maar gaan hier toch mee akkoord, ondanks het feit dat er duidelijke waterargumenten zijn om juist geen stedelijke ontwikkeling in dat gebied te willen. Zodra de locatiekeuze echter is vastgesteld, blijkt het waterschap wel op basis van waterargumenten de inrichting te durven beïnvloeden door eisen aan de waterhuishouding te stellen. Waterschappen zouden vanwege de vergunningverlenende bevoegdheid die ze hebben mogelijk een meer dwingende rol kunnen innemen, maar blijken in de onderzochte casestudies hier niet toe te neigen⁵².

Volgens Schwartz is het nog maar de vraag of de watertoets een toegevoegde waarde heeft voor waterschappen: ‘(...) het betrekken van waterargumenten in het besluitvormingsproces over de locatie en inrichting van uitbreidingswijken is al een onderdeel van het proces – ook in processen die van start zijn gegaan vóór het van kracht worden van de watertoets. Hetgeen overigens niet wil zeggen dat deze argumenten dan ook sturend zijn in de besluitvorming.’⁵³

Schwartz concludeert echter dat de inbreng van waterschappen in de watertoets wel degelijk van toegevoegde waarde kan zijn voor andere actoren: ‘Uit de projecten blijkt dat de advisering van de waterschappen zich toespitst op het leveren van gebiedsspecifieke waterhuishoudkundige voorwaarden. Andere actoren hebben niet altijd de beschikking over die kennis, of zouden die moeten gaan verzamelen. Ook missen die actoren de formele bevoegdheid om voorwaarden te stellen, iets wat het waterschap als bevoegd gezag voor vergunningverlening wel kan. In die zin heeft de inbreng van waterschappen een toegevoegde waarde voor andere actoren.’⁵⁴

‘De watertoets en de verplichte wateradvisering geven waterschappen een uitzonderingspositie ten opzichte van andere instanties en geven waterbelangen een uitzonderingspositie ten opzichte van andere belangen in het ruimtelijk besluitvormingsproces.’⁵⁵

⁵⁰ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 179

⁵¹ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 179

⁵² Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 180

⁵³ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 184

⁵⁴ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 184

⁵⁵ Zie ‘Water en ruimtelijke besluitvorming’, pagina 185

Uit de conclusies van het onderzoek blijkt dat de waterschappen wel degelijk een nuttige bijdrage aan de watertoets kunnen leveren. Zoals hierboven staat beschreven, kunnen ze voor andere actoren een nuttige bijdrage leveren aan het proces. Als de waterschappen zich echter beter zouden instellen op het proces van de watertoets, kunnen ze veel meer hun eigen belangen nastreven en op die manier een belangrijkere positie gaan innemen bij ruimtelijke locatiekeuzen. Hierbij moet wel expliciet gemeld worden dat het onderzoek naar de waterschappen zich in 2002 en 2003 afspeelde en de waterschappen toen nog weinig ervaring met de watertoets hadden opgedaan. Inmiddels zijn we enkele jaren verder, waardoor de situatie voor de waterschappen al een stuk positiever zou kunnen zijn. Maar ten tijde van het onderzoek maakten de betreffende waterschappen nog onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de watertoets hen te bieden heeft.

Hoofdstuk 6 Onderzochte gemeenten

Inleiding

De watertoets blijkt in de praktijk voornamelijk op gemeentelijk planniveau te worden toegepast, zoals onder meer terug is te vinden in het evaluatierapport 'Evaluatie Watertoets: Tussenrapportage over de casestudies', van Duenk en Jansen uit 2005. De toepassing van de watertoets is in diverse studies reeds geëvalueerd, maar resultaten van onderzoeken naar gemeentelijke toepassingen van de watertoets en vooral de wijze waarop gemeenten omgaan met deze toepassingen zijn niet of nauwelijks voorhanden.

Het onderzoek van Marius Schwartz richtte zich op de waterschappen en bovengenoemde evaluatiestudie, uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van Rijkswaterstaat, evalueert weliswaar de werking van de watertoets op gemeentelijk niveau, maar kijkt daarbij per gemeente slechts naar één enkele toepassing. Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop gemeenten in algemene zin invulling geven aan de watertoets en de waterparagraaf en richt zich dus niet op een typische casestudie binnen deze gemeenten.

Daarbij is de mening van de gemeenten over de toepassing van de watertoets minstens net zo belangrijk als de uiteindelijke resultaten van de toepassingen, mede omdat diverse onderzoeken tot nog toe laten zien dat het maar zeer de vraag is of de watertoets uiteindelijk een nuttige bijdrage heeft geleverd aan de uitkomsten van het proces⁵⁶. In de meeste gevallen wordt er getwijfeld aan de vraag of de watertoets van doorslaggevend belang is geweest voor de bereikte uitkomsten en wordt er gesuggereerd dat dezelfde uitkomsten wellicht ook zonder toepassing van de watertoets bereikt zouden zijn. Dit onderzoek richt zich op de mening van de onderzochte gemeenten over de toepassing en het gebruik van de watertoets en probeert te achterhalen of de watertoets in de ogen van gemeenten een nuttige en toegevoegde waarde heeft.

Helaas is het gezien de beperkte periode die voor deze opdracht staat (drie maanden) niet mogelijk om een grootschalig onderzoek uit te voeren. Om uiteenlopende redenen is uiteindelijk gekozen om de toepassing van de watertoets – en meer specifiek de toepassing van de waterparagraaf – in de gemeenten Enschede, Groningen en Heerhugowaard te onderzoeken.

De belangrijkste reden voor de keuze van deze drie gemeenten is dat er duidelijk onderscheid is tussen de waterproblematiek die er speelt. In de volgende paragrafen wordt per gemeente een beschrijving gegeven van de huidige situatie en de bijbehorende waterhuishoudkundige moeilijkheden en mogelijkheden. Er is bewust gekozen voor een gemeente die duidelijk onder NAP ligt (Heerhugowaard), een gemeente die ongeveer rond NAP ligt (Groningen) en een gemeente die duidelijk boven NAP ligt (Enschede). Bovendien zijn deze drie gemeenten nog niet eerder onderzocht in reeds uitgevoerde evaluatiestudies.

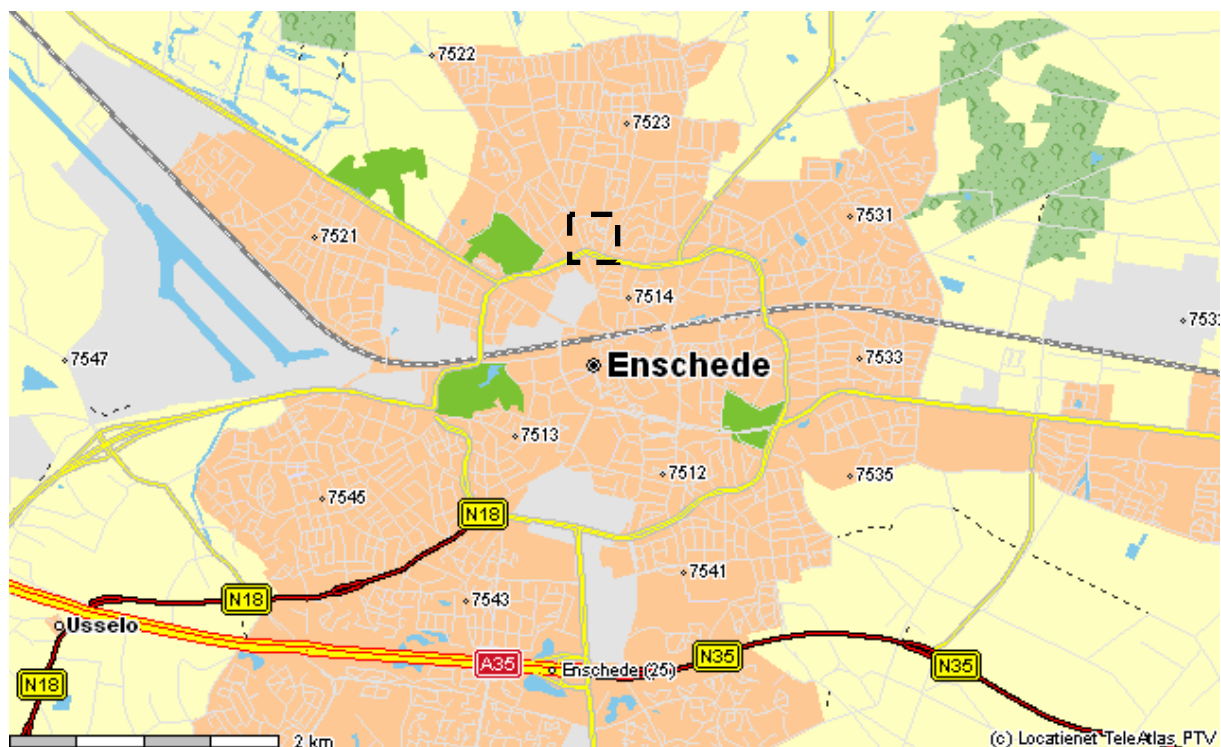
De doelstelling van het onderzoek is om te bepalen of er significante verschillen zijn tussen de manier waarop gemeenten omgaan met de watertoets, waarbij er om te beginnen duidelijke verschillen in de verschillende waterhuishoudkundige situaties moeten zijn.

⁵⁶ Zie onder andere 'Water en ruimtelijke besluitvorming', pagina 184 en 'Evaluatie Watertoets: Tussenrapportage over de casestudies', pagina 8, 16, 23 en 38

Gemeente Enschede

Enschede bestaat al sinds de Middeleeuwen. De stadskern vormde toen namelijk al een nederzetting en sindsdien is de stad rondom deze nederzetting uitgebreid. De gemeente Enschede is interessant omdat er al zeer geruime tijd sprake is van een proactieve houding ten aanzien van ontwikkelingen en uitbreidingen. Zo heeft het stadsbestuur al in 1907 als één van de eerste gemeenten in Nederland gekozen om nieuwe ontwikkelingen in goede banen te leiden door middel van een zogenaamd Algemeen Uitbreidingsplan. Inmiddels telt Enschede ruim 154.000 inwoners.

De Tweede Wereldoorlog leidde tot verwoesting van een groot deel van het centrum, waardoor er na afloop van de oorlog een lange periode van wederopbouw ontstond. Hierbij vormde de nieuwe Boulevard 1945 de kern van de ontwikkelingen. Veel later kwam er een grote verandering in denkwijze, hetgeen resulteerde in de revitalisering van het Enschedese stadshart waarbij besloten is om de Boulevard 1945 juist weer deels te verwijderen en het centrum verder te ontwikkelen.



Figuur 12: Plattegrond gemeente Enschede

In 2000 zorgde de vuurwerkramp in de wijk 'Roombeek' voor een onverwachte en ongeplande, maar daarom niet minder noodzakelijke herindeling van een bijna volledige woonwijk relatief dicht bij het stadscentrum (zie kader in figuur 12). De meeste gemeenten in Nederland kennen voornamelijk ontwikkelingen buiten de reeds bestaande grenzen van bebouwing, maar in Enschede is er dus al ruim een halve eeuw sprake van diverse grootschalige ontwikkelingen binnen de bestaande bebouwde contouren.

Mede daarom is het uitermate interessant om te kijken of de invoering van de watertoets in de gemeente Enschede heeft geleid tot aanpassingen in het beleid. Gezien de ervaringen in het verleden is het namelijk denkbaar dat de gemeente zelf al voldoende kennis heeft om ontwikkelingsplannen in goede banen te leiden. Het is echter de vraag of daarbij de rol van water wel voldoende wordt meegewogen, vandaar het onderzoek van de toepassing van de watertoets, juist in Enschede.

Gemeente Groningen

Met zo'n 181.000 inwoners is de gemeente Groningen de grootste van de onderzochte gemeenten. De prognose is dat dit aantal in de komende tien jaar met ruim 20.000 zal toenemen, waardoor er een aanzienlijke ruimtelijke ontwikkeling nodig is. Niet alleen zijn er nieuwe woningen nodig, maar ook een zekere hoeveelheid commerciële en industriële uitbreidingen zijn gewenst, mede met het oog op werkgelegenheid en dienstverlening. Hierdoor zal de gemeente in de komende jaren de watertoets bij nieuwe ontwikkelingen moeten toepassen.



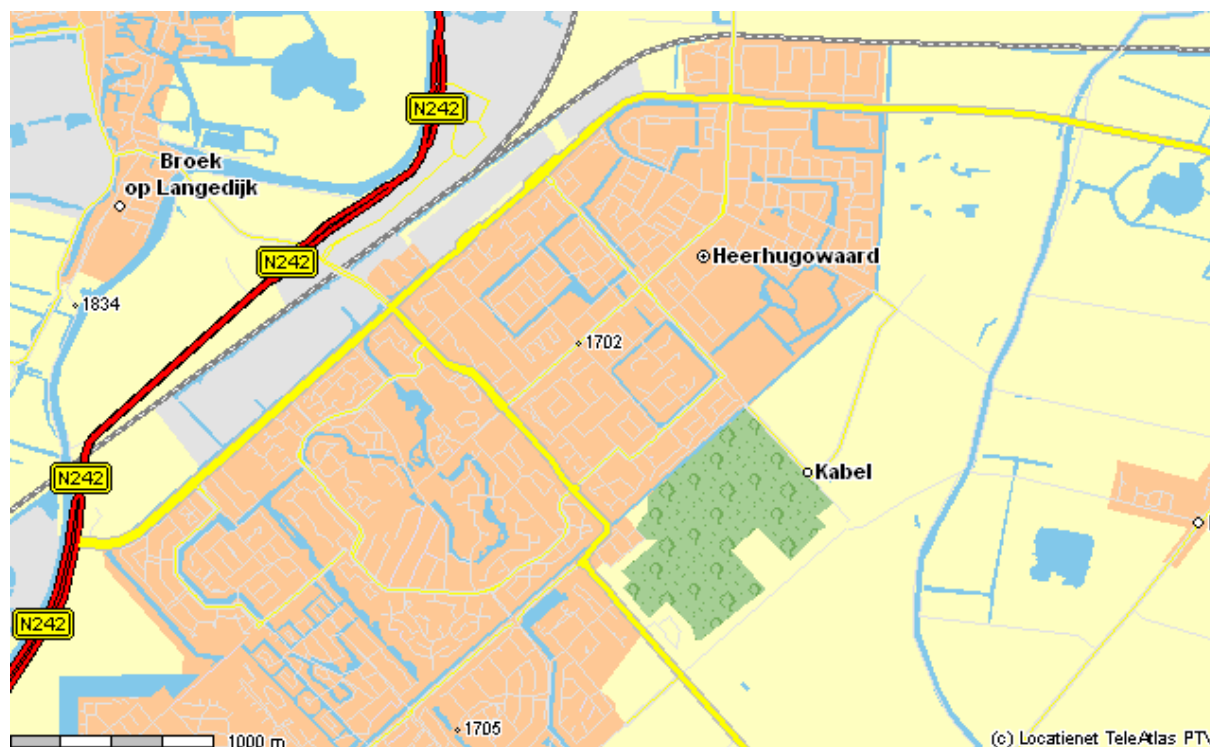
Figuur 13: Plattegrond gemeente Groningen

Van de drie onderzochte gemeenten is Groningen verreweg het natst als gekeken wordt naar oppervlaktewater. De plattegrond in figuur 13 geeft dit ook duidelijk weer: de vele kanalen, grachten en plassen zijn goed zichtbaar. Men zou dus mogen verwachten dat er in Groningen voldoende ruimte voor waterberging aanwezig is, waardoor er weinig waterkwantiteitsproblemen spelen. Niets is echter minder waar. Groningen kampt namelijk al sinds lange tijd met wateroverlast. Dit wordt door diverse geologische factoren beïnvloed, waar de gemeente niet of nauwelijks invloed op kan uitoefenen. Hierdoor het zich moet wapenen tegen deze vormen van wateroverlast, waarvan wordt verwacht dat die in de toekomst alleen maar groter zullen worden.

Bovengenoemde problematiek werd voor iedereen duidelijk tijdens de hevige regenval in 1998, toen er voor miljoenen gulden aan schade werd aangericht door de wateroverlast. De gevolgen waren op meerdere fronten merkbaar: boeren zagen hun oogst mislukken, polders moesten onder water worden gezet om te voorkomen dat stedelijke gebieden getroffen zouden worden en onder andere het Groninger Museum kwam blank te staan. Sindsdien is er meer aandacht voor de waterproblematiek in de stad, waardoor Groningen een interessante gemeente is voor het onderzoek naar de gemeentelijke toepassingen van de watertoets.

Gemeente Heerhugowaard

Heerhugowaard is de jongste gemeente van de in dit onderzoek benaderde en onderzochte gemeenten. Eigenlijk is Heerhugowaard vooral een forensenstad voor Amsterdam en in mindere mate ook voor Alkmaar. De laatste jaren is er sprake van een snelle groei in de gemeente die naar verwachting nog wel even door zal zetten. Hierdoor wordt er veel gebouwd en zijn er veel nieuwe ontwikkelingen zichtbaar. Dit maakt deze gemeente bij uitstek geschikt voor implementatie van de watertoets.



Figuur 14: Plattegrond gemeente Heerhugowaard

Momenteel telt de gemeente Heerhugowaard ruim 49.000 inwoners, maar de verwachting is dat dit in de nabije toekomst nog sterk zal toenemen. Deze gemeente is mede geselecteerd omdat er in het recente verleden al sprake is geweest van uitbreiding en deze trend zich in de komende jaren waarschijnlijk zal voortzetten. Hierbij is het interessant om te kijken of de invoering van de watertoets een duidelijke invloed heeft op de aanpak van ontwikkelingsplannen.

Verder mag van een gemeente, die onder de zeespiegel ligt, verwacht worden dat er in het verleden al ruimschoots aandacht is besteed aan wateraspecten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit lijkt een logische gedachte vanuit het idee dat het gebied zijn bestaansrecht deels ontleend aan technische ingrepen en maatregelen om de waterhuishouding te beheersen. Het is echter de vraag of de watertoets een nuttige aanvulling vormt op het – hopelijk alom aanwezige – bewustzijn dat juist in het laaggelegen westen van het land verstandig met water geëld moet worden en water in voldoende mate in de plannen betrokken moet worden. Mede om die reden is er voor gekozen om de gemeente Heerhugowaard in dit onderzoek te betrekken.

Hoofdstuk 7 Resultaten gemeente Enschede

Inleiding

Om het gebruik van de watertoets in de gemeente Enschede in kaart te brengen is er een interview afgenomen met de heer Kossen, ontwerper waterhuishouding van de afdeling ontwerp uit het cluster ruimtelijke ontwikkeling, dienst stedelijk ontwerp en beheer.

Binnen het cluster ruimtelijke ontwikkeling geeft de afdeling beleid in een vroegtijdig stadium aan of de watertoets moet worden toegepast. De randvoorwaarden met betrekking tot het aspect water worden aangegeven, gezamenlijk met de uitgangspunten van de overige disciplines binnen de afdeling ontwerp (naast water zijn dit stedenbouwkunde, groen en verkeer).

Door de ontwerper waterhuishouding van de gemeente te interviewen is geprobeerd een algemeen beeld van de toepassing van de watertoets binnen de gemeente Enschede te krijgen, waarbij vooral is gekeken naar de wijze waarop er met het proces wordt omgegaan en wat er in de ogen van de betrokken ontwerper wellicht voor verbetering vatbaar is.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de werking van de watertoets binnen de gemeente Enschede en de eventuele mogelijke aanpassingen die tot een verbetering van de resultaten of de werking van de watertoets zouden kunnen leiden.

Werking watertoets in de gemeente

Zoals reeds aangegeven, ligt de keuze voor het al dan niet toepassen van een watertoets bij de afdeling Beleid. De gemeente Enschede kent een bureau Projectmanagement, van waaruit vervolgens een projectleider wordt aangesteld voor het in goede banen leiden van het gehele project, inclusief de toepassing van de watertoets. De betreffende projectleider is onder andere verantwoordelijk voor het bij de watertoets betrekken van de juiste afdelingen binnen de gemeente.

De afdeling ontwerp bestaat zoals genoemd uit de disciplines water, stedenbouwkunde, groen en verkeer. Bij elk project wordt een vaste contactpersoon van één van deze disciplines van de afdeling ontwerp betrokken. Deze contactpersoon is er voor verantwoordelijk dat ook de overige drie disciplines voldoende aan bod komen door onderlinge communicatie met collega's die werkzaam zijn voor de overige ontwerpdisciplines.

Binnen de gemeente worden enkele andere afdelingen ook regelmatig betrokken bij de watertoets. Zo wordt de invloed van de afdeling Bouwen & Milieu vooral duidelijk bij vergunningverlening en (bodem)verontreinigingen, die bijvoorbeeld van invloed kunnen zijn op eventuele infiltraties van regenwater in het grondwater. De afdelingen Economische Zaken en Stadsdeelbeheer hebben ook hun inbreng in het proces, voornamelijk in het stadium van de uitwerking, waarbij de rol van het toekomstige beheer natuurlijk van belang is. Het ontwerp en de uitwerking moeten uiteraard van dien aard zijn dat het beheer van het daadwerkelijke resultaat uiteindelijk haalbaar en betaalbaar is.

De gemeente kent geen echte blauwdruk voor de toepassing van de watertoets. De uiteindelijke invulling hangt voornamelijk af van de projectsituatie en zeker ook van de projectleider, die door eigen keuzes voor een deel het verloop van het proces kan beïnvloeden. Zo is het de projectleider die moet besluiten of – en zo ja in welk stadium – water een prominente(re) rol in het project krijgt.

Sommige projectleiders moeten nog meer bekend raken met de watertoets en de invloed van wateraspecten op projecten. Vooral wanneer het water onzichtbaar is (zoals bij grondwater het geval is), blijken projectleiders niet altijd in staat om de waarde van de wateraspecten direct goed in te schatten, waardoor water soms later in het proces wordt betrokken dan wenselijk is. Dit is echter een leerproces en heeft simpelweg tijd nodig.

De interne samenwerking met alle afdelingen bevalt over het algemeen goed. De projectleider speelt hierbij wederom een grote rol, bijvoorbeeld in de keuze welke afdelingen wanneer ingeschakeld moeten worden. De onderlinge communicatie binnen de gemeente is goed te noemen, waarbij sommige afdelingen nog wel eens overtuigd moeten worden van het nut van water bij bepaalde projecten. Het feit dat de toepassing van de watertoets wettelijk verplicht is, kan daarbij als overtuigend argument soms doorslaggevend zijn voor bepaalde afdelingen om water te betrekken in de planvorming.

De gemeente Enschede valt binnen het gebied van het waterschap Regge & Dinkel. De samenwerking met dit waterschap was ook voor de invoering en de wettelijke verplichting van de watertoets al intensief, vooral bij grotere projecten. De gemeente maakte vroeger ook al gebruik van de kennis waar het waterschap over beschikt door advies in te winnen. Uit dit advies werd dan ook vaak duidelijk wat de wensen en eisen van het waterschap waren. De invoering van de watertoets heeft dus voor Enschede niet zo heel veel veranderd aan de samenwerking met het waterschap. De watertoets is veel meer een middel om iedereen te overtuigen van het belang van water en ook om te garanderen dat water bij kleinere projecten ook hoog op de agenda staat.

De watertoets kost de gemeente wel veel tijd, maar hier is specifiek ruimte voor gemaakt. De extra inspanningen die voor de watertoets nodig zijn, zijn niet bij bestaande medewerkers aan hun reeds vaststaande takenpakket toegevoegd. De gemeente heeft hier bewust ruimte voor gecreëerd door waar nodig extra te investeren. De watertoets kost dus wel degelijk extra tijd en inspanning, maar heeft bij niemand tot extra werkdruk geleid. De extra inspanningen zouden overigens ook tot tijdwinst kunnen leiden wanneer een project zonder toepassing van de watertoets bijvoorbeeld in een laat stadium nog grondig aangepast zou moeten worden. De watertoets zou deze problemen theoretisch kunnen verminderen doordat eventuele knelpunten in een eerder stadium aan het licht komen. Het is echter lastig om hier een duidelijk oordeel over te vellen, omdat het niet of nauwelijks toetsbaar is.

Het waterschap heeft een aantal kerneisen⁵⁷ die eigenlijk altijd van toepassing zijn, waardoor het weinig voorkomt dat het watertoetsproces tussentijds uitvoerig aangepast moet worden. De communicatie met het waterschap verloopt over het algemeen met één contactpersoon. Bij de meeste projecten zijn echter meerdere medewerkers van het waterschap betrokken, die natuurlijk niet allemaal altijd overal dezelfde mening over hebben, waardoor de eisen en randvoorwaarden vooral op detailniveau tussentijds kunnen wijzigen. Dit gebeurt echter zelden in een laat stadium, waardoor het weinig echte problemen oplevert.

De toetsing door de provincie Overijssel heeft tot op heden nog niet tot problemen geleid. De provincie heeft ten opzichte van het waterschap soms op het gebied van waterkwaliteit wel een afwijkende mening, maar dit heeft niet geleid tot weigering van goedkeuring voor

⁵⁷ Gescheiden waterstelsel, grondwaterneutraal bouwen, berging van 40 mm in 75 minuten

bestemmingsplannen. Zeker bij grotere projecten wordt de provincie overigens ook al in een vroegtijdig stadium bij het proces betrokken, waardoor de mening van de provincie reeds bekend is bij het opstellen van het bestemmingsplan. Een contactpersoon van de provincie is daarbij aanwezig bij de bijeenkomsten, waarbij het waterschap bijvoorbeeld ook aanwezig is. Onderlinge meningsverschillen kunnen hierdoor al aan de vergadertafel worden gladgestreken, waardoor het bestemmingsplan inhoudelijk op hoofdlijnen eigenlijk informeel al is goedgekeurd voordat het is ingediend. De formele goedkeuring moet uiteraard nog wel aangevraagd worden, maar in deze fase ontstaan eigenlijk nooit meer echte problemen, aangezien deze in een eerder stadium dan al aan het licht zijn gekomen en zijn opgelost.

De waterparagraaf bestaat over het algemeen uit één tot drie pagina's. De omvang is echter zeer afhankelijk van de situatie en minder van de omvang van het project. In uitzonderlijke situaties komt het soms voor dat een waterparagraaf meer dan 10 pagina's bevat. In grote lijnen geldt dat een gedetailleerder bestemmingsplan ook automatisch leidt tot een uitvoerigere beschrijving en dus een grotere omvang van de waterparagraaf. In het bestemmingsplan is de waterparagraaf opgesplitst in drie hoofdbestanddelen⁵⁸, waarbij deze delen meestal logisch over een bestemmingsplan zijn verspreid en veelal geen losstaand hoofdstuk vormen. Deze opsplitsing leidt tot een logischere plaats binnen het bestemmingplan, waardoor de relatie tussen water en andere disciplines duidelijker naar voren komt.

De waterparagraaf leidt tot meer aandacht voor de waterhuishouding en schept meer bewustwording bij afdelingen die normaal niet met wateraspecten te maken hebben. De waterparagraaf wordt eigenlijk nooit alleen maar geschreven omdat het nu eenmaal verplicht is. De waterparagraaf bestaat dan ook zelden alleen maar uit de uitgangspunten, maar geeft vaak een uitvoerigere beschrijving van het huidige watersysteem. Een uitzondering hierop vormen de waterparagrafen die geschreven zijn ten behoeven van de 'inhaalslag bestemmingsplannen' die de gemeente heeft uitgevoerd om alle bestaande bestemmingsplannen te updaten. Hierbij is voor elk bestaan bestemmingsplan een waterparagraaf geschreven, die zich soms wel beperkt tot een beschrijving van de uitgangspunten.

Voorbeelden van gemeentelijke toepassingen

Voor het gebied de 'Usseleres' aan de westkant van Enschede is een groot bedrijventerrein van 60 hectare⁵⁹ gepland. In 2005 en daarvoor is er een haalbaarheidsstudie uitgevoerd, waarbij het waterschap Regge & Dinkel nauw betrokken is geweest. De start van de ontwikkeling staat gepland voor 2007 en het bedrijventerrein moet omstreeks 2015 volledig zijn afgerond. Momenteel zit het project in de ontwerpfasen. Het waterhuishoudkundig ontwerp is inmiddels afgerond en naar het waterschap opgestuurd ter goedkeuring en voor advies. Voor dit gebied is vooral bijzonder dat er is overeengekomen om wadi's⁶⁰ aan te leggen, hetgeen voor een bedrijventerrein vrij uniek is. Bij een bedrijventerrein is het namelijk gebruikelijk om een strikt gescheiden stelsel aan te leggen, gezien de grote kans op verontreiniging van de neerslag die terecht komt op het verharde oppervlak. De neerslag die op de daken terecht komt, is over het algemeen minder aan verontreiniging onderhevig, waardoor

⁵⁸ Beschrijving huidige situatie – beschrijving randvoorwaarden en uitgangspunten – ontwerp.

⁵⁹ Het gaat hier om 60 hectare netto ruimte voor bedrijven. De totale ruimte die de Usseleres biedt is 140 hectare.

⁶⁰ Een wadi is een voorziening voor de opvang en infiltratie van regenwater.

een gescheiden stelsel in principe de meest logische en meest voorkomende oplossing is. Bij de Usseleres worden echter wadi's aangelegd, waar de neerslag van het verharde oppervlak dus in terecht zal komen. Uiteraard heeft het waterschap voorwaarden verbonden aan de aanleg, maar het feit dat er toestemming is verleend voor de wadi's valt gezien de bestemming van het gebied een bijzondere keuze te noemen.

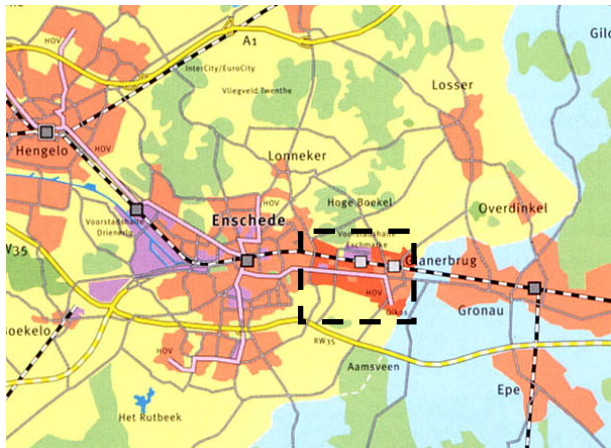
Een tot de verbeelding sprekend en waarschijnlijk alom bekend voorbeeld is de wederopbouw van de woonwijk Roombeek, die in mei 2000 door de vuurwerkramp grotendeels was weggevaagd. De nieuwe woonwijk bestaat voor een deel uit voormalige bedrijfsterreinen. De wederopbouw heeft in de planfase tot een opmerkelijke wijziging geleid, door een verandering in het standpunt van het waterschap. In de nieuwe plannen zou opnieuw ruimte gemaakt moeten worden voor de oude Roombeek, waar de wijk haar naam aan te danken heeft. Deze beek zou in eerste instantie gevoed gaan worden door beken op de stuwwal die een scheidingslijn vormt tussen het hoger gelegen gebied ten oosten van Enschede en het lager gelegen westelijke gebied. Deze stuwwal wordt gekenmerkt door veengronden en bevat enkele beken, waaraan de Roombeek dus haar bestaansrecht zou gaan ontleen.

Na onderzoek kwam het waterschap Regge & Dinkel echter tot de conclusie dat de aansluiting van de Roombeek op de beken van deze stuwwal problematisch zou worden, omdat deze aansluiting moeilijk te realiseren zou zijn. Het waterschap is daarna op zoek gegaan naar alternatieven en heeft uiteindelijk besloten dat de Roombeek op de Vanekerbeek wordt aangesloten. Deze wijziging in het standpunt heeft voor het ontwerp van de gemeente ingrijpende gevolgen gehad. De hoeveelheid water die door de Roombeek gaat stromen is door de nieuwe keus namelijk aanzienlijk lager komen te liggen, waardoor de ontwerpen van de gemeente (vooral ten aanzien van water en groenvoorziening in de wijk) navenant aangepast moesten worden.



Figuur 15, Overzicht herinrichting Roombeek

Hoewel hier feitelijk sprake is van een herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied, hebben de omstandigheden de mogelijkheid geboden om niet alleen het principe van scheiding te realiseren, maar bovendien voldoende ruimte voor waterberging te creëren. Het terugbrengen van de oorspronkelijke Roombeek is hier een duidelijk voorbeeld van. Figuur 15 laat de loop van de Roombeek zien (van rechtsboven naar linksmidden in de figuur). Tevens valt de ruimte die is vrijgemaakt voor groenvoorziening op. Het grote rode gebied links van het midden is het voormalige Grolsch-terrein, waar onder andere ruimte voor detailhandel en hoogwaardige bedrijvigheid is ingeruimd.



Figuur 16, Vinexlocatie 'de Eschmarke'

geleid tot een substantiële ruimte voor oppervlaktewater. Eén van de problemen in dit gebied was de voorwaarde dat zoveel mogelijk neerslag in het gebied zelf vastgehouden moet worden, terwijl er grondwaterneutraal gebouwd moest worden. Door veel ruimte voor oppervlaktewater vrij te maken is aan de eisen van het waterschap en de uitkomsten van de milieu effect rapportage tegemoet gekomen.

Een andere grootschalige ontwikkeling betreft de nieuwbouwlocatie 'de Eschmarke', die zich ten oosten van Enschede tot aan de rand van Glanerbrug bevindt. Dit gebied is aangewezen als Vinexlocatie, waarvan een groot deel inmiddels is voltooid. In totaal moet het gebied plaats gaan bieden aan ongeveer 4250 huishoudens. Voordat met de ontwikkeling is begonnen, is er voor het gehele gebied een milieu effect rapportage uitgevoerd, waaruit naar voren kwam dat er veel rekening met water moest worden gehouden. Dit heeft onder andere



Figuur 17, Veel ruimte voor oppervlaktewater in 'de Eschmarke'

Verder is er sprake van diverse wijzigingen in de bestemmingsplannen voor het buitengebied. Hierbij gaat het om nieuwe ontwikkelingen, waarbij de toepassing van de watertoets aanzienlijk eenvoudiger is en meer mogelijkheden biedt dan bij de zogenaamde herontwikkelingen die plaatsvinden in bestaand stedelijk gebied. Hier is veelal minder ruimte beschikbaar om aan de eis voor waterberging te voldoen, waardoor de mogelijkheden drastisch worden ingeperkt. Vaak maakt de gemeente bij herontwikkelingen gebruik van externe partijen, bijvoorbeeld adviesbureaus, om op basis van de door de gemeente gestelde randvoorwaarden nieuwe plannen en ontwerpen voor de bestaande stedelijke gebieden te maken. Een goed voorbeeld hierbij is de herontwikkeling van een deel van de wijk Tweekelerveld, waarbij de kern een nieuw medisch centrum is met daarbij de renovatie van het bestaande winkelcentrum.

Water speelt bovendien een belangrijke rol bij de stadsrandzones in Noord-Enschede en Zuid-Enschede. In het noorden grenst Enschede aan een waterwingebied, hetgeen beperkingen in de mogelijke ontwikkelingen en extra aandacht van het waterschap met zich meebrengt. In het zuiden van Enschede wordt momenteel gewerkt aan een duurzame aanpak van de waterhuishouding. Dit wordt onder andere verwezenlijkt door oude meanders aan te sluiten, retentiegebieden te creëren en stuwen te bouwen. Door beekaanpassingen uit het verleden wordt het water aldaar te snel afgevoerd en zijn onnatuurlijke oevers ontstaan. De geplande aanpassingen hebben als belangrijkste doel om het water langer vast te houden, hetgeen wateroverlast bij natte periodes en verdroging en watertekorten tijdens de drogere periodes moet verminderen.

Knelpunten en mogelijke verbeteringen

De watertoets leidt tot zeer veel aanvragen bij het waterschap, dat niet over voldoende middelen en mensen beschikt om elke aanvraag tot in detail te verwerken. Hierdoor wil het nog wel eens voorkomen dat het advies van het waterschap minder bruikbaar is dan van tevoren was verwacht. Dit is geen onwil van het waterschap, maar simpelweg een logisch gevolg van extra taken zonder bijbehorende extra middelen. Vooral bij kleinere projecten waar water geen zeer prominente rol inneemt zou het wellicht verstandiger kunnen zijn om de watertoets minder stringent toe te passen.

Bij kleinere gebieden blijkt een strikte toepassing van de watertoets soms erg lastig of zelfs onmogelijk te zijn, vanwege de beperkte mogelijkheden, vooral op het vlak van waterberging. Dit probleem speelt voornamelijk binnen bestaand stedelijk gebied, waar lang niet altijd de mogelijkheid bestaat om voldoende berging te creëren. Wellicht is het een idee om de watertoets anders vorm te geven, waardoor de bergingseis bijvoorbeeld zou kunnen worden opgenomen in een groter project met meer mogelijkheden. Het principe van scheiding is echter altijd mogelijk en zou volgens de heer Kossen dus ook altijd toegepast moeten worden, ongeacht de aard en omvang van het betreffende project. De watertoets hoeft dus niet volledig afgeschaft te worden bij kleinere projecten, want de toepassing leidt wel degelijk tot meer aandacht voor wateraspecten, hetgeen een goede zaak is. De toepassing zou echter vergemakkelijkt kunnen worden.

Als er geen feitelijke wijziging van een bestemmingsplan vereist is, hoeft er wettelijk gezien ook geen watertoets toegepast te worden. Als voorbeeld wordt de situatie geschetst, waarbij een bestaand winkelcentrum gesloopt wordt en er op dezelfde plaats een nieuw winkelcentrum wordt gebouwd. Dit leidt niet tot wijziging van het bestemmingsplan en er is dus geen sprake van verplichte toepassing van de watertoets. Deze situatie creëert echter wel een perfecte gelegenheid om de waterhuishouding, indien nodig of gewenst, in dit gebied onder handen te nemen en te verbeteren. Het waterschap en de provincie hebben hier echter geen invloed op, vanwege het ontbreken van de wettelijke verplichting tot uitvoering van de watertoets. Binnen een gemeente kunnen de medewerkers die met wateraspecten te maken hebben, minder steun krijgen van andere, niet watergerelateerde afdelingen, wederom vanwege het ontbreken van de wettelijke verplichting. Misschien is het mogelijk en valt het aan te raden om de juridische verankering van de watertoets te veranderen, waardoor in dit soort situaties ook een watertoets uitgevoerd zou moeten worden.

De afdeling Beheer Openbare Ruimte is een technisch ingestelde afdeling, die onder andere verantwoordelijk is voor het rioleringsstelsel. In het verleden was het deze afdeling die probeerde meer aandacht voor water te krijgen binnen ruimtelijke ontwikkelingen. De invoering van de Kaderrichtlijn Water leidt echter tot potentieel hogere beheerskosten, waardoor de afdeling wat terughoudender is geworden ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen. De afdeling ontwerp ziet door de watertoets kansen tot bijvoorbeeld grootschalige ontkoppelingen, terwijl de Kaderrichtlijn Water er bij de afdeling Beheer Openbare Ruimte juist toe leidt dat de toekomstige beheerskosten zullen stijgen door strengere kwaliteitseisen. Beide afdelingen streven een ander belang na, dat door verschillend beleid wordt teweeggebracht. De Kaderrichtlijn Water zou dus indirect de uitwerking van de watertoets kunnen dwarsbomen. De structuur van de gemeente Enschede leidt er bovendien toe dat beide belangen door verschillende afdelingen worden nagestreefd, hetgeen overeenstemming bemoeilijkt. Indien één afdeling voor beide vormen van beleid verantwoordelijk zou zijn, kan dit mogelijk leiden tot een betere afstemming van onderling tegenstrijdige belangen.

Tenslotte is de watertoets een procesmiddel, waarbij de toepassing nog verbeterd kan en zal worden naargelang er meer ervaring mee wordt opgedaan. De projectleiders krijgen steeds meer in de gaten wanneer en op welke manier water in het proces betrokken moet worden. Ook andere afdelingen beginnen langzaam maar zeker te wennen aan het idee dat water bij ruimtelijke ontwikkelingen een belangrijke positie moet innemen. Dit proces heeft echter nog tijd nodig om verder te groeien. In de toekomst zal door ervaring de toepassing van de watertoets eigenlijk min of meer vanzelf nog verbeteren.

Conclusies

De afdeling ontwerp is tevreden over de toepassing van de watertoets en is vooral blij met de wettelijke verankering. Hierdoor wordt het gemakkelijker om voldoende rekening te houden met wateraspecten en deze in ruimtelijke ontwerpen aan bod te laten komen. Uitvoering van de watertoets leidt tot meer bewustwording voor de rol van water bij ruimtelijke ontwikkelingen en tot verbeteringen in de waterhuishoudkundige situatie, hetgeen voor de gemeente een positieve uitwerking heeft.

De belangrijkste meerwaarde van de watertoets voor de gemeente Enschede is de wettelijke verplichting tot toepassing. Het proces en achterliggende idee van de watertoets werd voor een groot gedeelte voor de invoering van de watertoets al door de gemeente toegepast, maar de wettelijke verankering maakt het gemakkelijker voor de medewerkers die de waterbelangen moeten behartigen om de wateraspecten hoger op de agenda te krijgen.

De vroegtijdige verplichte betrokkenheid van het waterschap levert ook meerwaarde op, hoewel het waterschap waarschijnlijk kwalitatief beter advies zou kunnen leveren indien ze meer middelen zouden hebben of alleen nog maar bij de grotere projecten zouden hoeven te adviseren.

Hoofdstuk 8 Resultaten gemeente Groningen

Inleiding

Om het gebruik van de watertoets in de gemeente Groningen in kaart te brengen is er een interview afgenomen met de heer Huiting, adviseur riolering en waterhuishouding van het Gemeentelijk Ingenieursbureau. In zijn functie is hij voornamelijk belast met nieuwbouw- en onderhoudsprojecten.

Het gemeentelijk ingenieursbureau is een onderdeel van de gemeentelijke dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ)⁶¹. Deze dienst bestaat uit vijf stafdirecties, waarvan de directie 'Projecten' er één vormt. Deze directie is op haar beurt verder onderverdeeld in de afdeling 'Ruimtelijke Plannen' en het 'Gemeentelijk Ingenieursbureau'. Momenteel wordt het proces van de watertoets binnen de gemeente Groningen gestart door het Gemeentelijk Ingenieursbureau, hoewel het wellicht meerwaarde zou kunnen hebben om het startpunt bij de afdeling Ruimtelijke Plannen neer te leggen.

Door de adviseur voor riolering en waterhuishouding van het Gemeentelijk Ingenieursbureau te interviewen is geprobeerd een algemeen beeld van de toepassing van de watertoets binnen de gemeente Groningen te krijgen, waarbij vooral is gekeken naar de wijze waarop er met het proces wordt omgegaan en wat er in de ogen van de betrokken adviseur wellicht voor verbetering vatbaar is.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de werking van de watertoets binnen de gemeente Groningen en de eventuele mogelijke aanpassingen die tot een verbetering van de resultaten of de werking van de watertoets zouden kunnen leiden.

Werking watertoets in de gemeente

Zoals reeds is aangegeven is de dienst Ruimtelijke Ordening / Economische zaken binnen de gemeente Groningen de verantwoordelijke partij voor het opstarten van een watertoets, waarbij het Gemeentelijk Ingenieursbureau zorg draagt voor de feitelijke start en het verdere verloop van het proces. Eigenlijk zou de watertoets een stap eerder in het proces van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden betrokken als de verantwoordelijkheid bij de afdeling Ruimtelijke Plannen zou komen te liggen.

Het Gemeentelijk Ingenieursbureau zorgt voor een correcte toepassing en uitvoering van het watertoetsproces en betreft de nodige partijen bij dit proces, zowel intern als extern. De waterbeheerders die in de gemeente Groningen opereren zijn de waterschappen 'Hunze en Aa's' voor ruwweg het oostelijk en zuidelijk deel en 'Noorderzijlvest' voor ruwweg het noordelijk en westelijk deel. Met ongeveer 60 % van de totale oppervlakte is het waterschap Noorderzijlvest iets groter dan Hunze en Aa's die ongeveer 40 % van de oppervlakte van de gemeente voor zijn rekening neemt. De scheidslijn is vrij duidelijk, waardoor projecten meestal tot één van beide waterschappen beperkt blijven. Betrokkenheid van beide waterschappen tegelijkertijd komt minder vaak voor, maar behoort wel tot de mogelijkheden. Momenteel lopen er twee projecten waarbij beide waterschappen in het watertoetsproces gelijktijdig worden betrokken.

⁶¹ RO/EZ is de 'gemeentelijke werkorganisatie voor bouwen en wonen, economie en verkeer, groen en wegen', aldus de website van de gemeente Groningen

De watertoets wordt toegepast bij alle projecten waarbij de watertoets verplicht is. Daarbij wordt het proces van de watertoets doorlopen volgens de voorgeschreven procedures. Voor de waterparagraaf is er binnen de gemeente een eigen blauwdruk ontwikkeld met een stappenplan en eisen waaraan de waterparagraaf moet voldoen. Hierdoor wordt er zoveel mogelijk uniformiteit in de waterparagrafen gecreëerd, hetgeen ook prettig is voor de provincie als toetsende partij van de bestemmingsplannen en dus ook van de waterparagrafen. De meeste waterparagrafen zijn mede hierdoor dan ook ongeveer even lang en vullen tussen de anderhalf en twee pagina's. Eventuele bijzonderheden kunnen deze omvang vergroten, waarbij de omvang van het project niet per definitie bepalend hoeft te zijn voor de uiteindelijke omvang van de waterparagraaf.

De samenwerking met beide waterschappen is over het algemeen goed te noemen. De communicatie verloopt volgens wens, hoewel dit wel afhangt van de betreffende contactpersoon, hetgeen wisselt. De voorganger van de geïnterviewde medewerker had voor de invoering van de watertoets echter ook al veel (in)formele contacten met de waterschappen, waardoor de communicatie al geruime tijd voorspoedig verloopt.

Het wateradvies van het betreffende waterschap wordt door de gemeente verwerkt in het bestemmingsplan. Hierin wordt door middel van een vastgelegde blauwdruk een gedeeltelijk gestandaardiseerde waterparagraaf opgenomen, die uiteraard inhoudelijk (deels) afhankelijk is van de situatie ter plaatse. Het bestemmingsplan wordt vervolgens volgens de voorschriften inhoudelijk in zijn geheel getoetst door de provincie Groningen, die feedback geeft aan de gemeente. Wat betreft het 'water'-onderdeel in de vorm van de waterparagraaf hebben zich tot op heden geen grote problemen voorgedaan en zijn alle bestemmingsplannen door de provincie goedgekeurd.

De ervaring leert dat de watertoets vooral bij kleinere projecten zorg draagt voor een degelijke en weloverwogen rol van water in de besluitvorming. De gemeente Groningen is namelijk een grote gemeente met veel verschillende diensten en een groot aantal medewerkers, waardoor voornamelijk de kleinere projecten zonder watertoets tussen wal en schip zouden dreigen te vallen. Door de wettelijke verplichting van de watertoets om de rol van water toe te passen bij *iedere* ruimtelijke ontwikkeling, ongeacht de omvang, wordt gegarandeerd dat er ook bij de kleinere projecten voldoende aandacht aan watergerelateerde aspecten wordt besteed. De watertoets wordt in die zin vooral als een stok achter de deur beschouwd. Bij de grotere projecten werkte de gemeente Groningen in het verleden ook al goed samen met de waterschappen, waardoor de meerwaarde van de watertoets bij de grotere projecten minder duidelijk merkbaar is.

De toepassing van de watertoets kost de betrokken partijen – en dan met name de medewerkers van het gemeentelijk ingenieursbureau – wel merkbaar meer tijd. In bepaalde gevallen zal deze extra tijdsinvestering zich echter gaandeweg het proces terugbetalen, doordat eventuele problemen en oneffenheden al in een vroegtijdig stadium worden opgemerkt en aangepakt. De heer Huiting is verder van mening dat vooral bij zogenaamde postzegelplannen⁶² de verplichte toepassing van de watertoets veelal meer tijd en energie kost dan het oplevert.

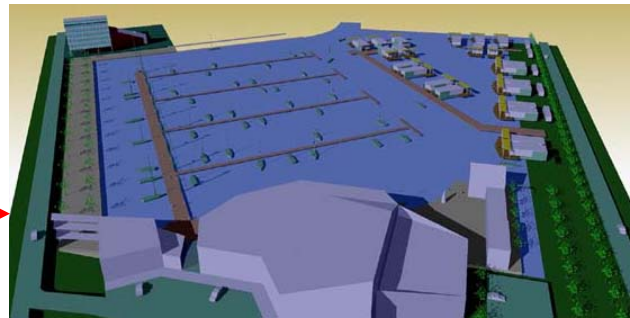
⁶² Plannen die betrekking hebben op een relatief klein en overzichtelijk ruimtelijk plangebied, waarbij zich weinig tot geen bijzonderheden voordoen

Voorbeelden van gemeentelijke toepassingen



Figuur 18, Overzicht Reitdiep

In het Noordwestelijke gedeelte van de gemeente Groningen wordt de komende jaren een nieuwe woonwijk gerealiseerd, waarbij water een zeer grote rol gaat spelen. De kern van de woonwijk wordt namelijk een jachthaven met winkelcentrum, kantoren en een maritiem centrum. Bij de ontwikkeling van dit gebied, onder de naam Reitdiephaven, zijn beide waterschappen betrokken. De planontwikkelingen zijn in een vergevorderd stadium.



Figuur 19, Maquette jachthaven 'Reitdiephaven'

Bij de ontwikkeling van het industrieterrein / bedrijventerrein Westpoort wordt de watertoets momenteel ook toegepast. Zoals de naam al doet vermoeden, wordt Westpoort ten westen van Groningen, aan de A7, gerealiseerd (zie figuur 20). In 2000 is de gemeente Groningen begonnen met de planontwikkelingen en vanaf 2008 moet het bedrijventerrein deels gereed zijn om er daadwerkelijk bedrijven te kunnen vestigen. Het bedrijventerrein zal naar schatting in 2020 volledig gerealiseerd zijn.



Figuur 20, Locatie Westpoort

Het bijzondere van dit project is dat er veel ruimte voor water en groen wordt vrijgemaakt, hetgeen op bedrijventerreinen niet gebruikelijk is. De ontwikkeling van het bedrijventerrein vindt plaats in een gebied waar reeds sprake is van vaarwater, waar de bedrijven die zich er gaan vestigen gebruik van zouden kunnen maken. In de plannen is echter ook specifiek ruimte gemaakt voor extra water en groen (zie figuur 21). Dit wordt onder meer gerealiseerd in de vorm van een nieuwe rivier.



Verder lopen er momenteel enkele projecten ter afkoppeling van regenwater, onder meer in de Oosterparkbuurt en de Grunobuurt. De watertoets wordt dus niet alleen toegepast bij nieuwbouw, maar ook bij bestaande ruimtelijke gebieden waar wijzigingen in worden doorgevoerd, zoals bijvoorbeeld de genoemde afkoppelingsprojecten.

Figuur 21, Maquette Westpoort

Knelpunten en mogelijke verbeteringen

De betrokkenen zien de watertoets vooral als een leerproces, waarbij door het opdoen van ervaring nog veel voordeel valt te behalen. De interne communicatie tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente zelf is nog voor verbetering vatbaar, waarbij reeds diverse promotieactiviteiten zijn uitgevoerd om de kennis van de watertoets als proces te vergroten bij de medewerkers die ermee te maken hebben. De heer Huiting geeft bovendien aan dat er wat betreft de watertoets en het hele proces er omheen wellicht zelfs werk is voor twee personen en hij momenteel keuzes moet maken omdat hij niet alles alleen aankan. Desalniettemin verloopt de communicatie rondom het proces van de watertoets binnen de gemeente voorspoedig. De algehele mening over het belang van water zou nog wel kunnen en moeten groeien. Hierbij kan de media een belangrijke rol spelen om water hoger op de politieke agenda te krijgen. Meer media-aandacht betekent namelijk vrijwel automatisch meer bewustwording – niet alleen onder de bevolking, maar ook binnen de politieke arena.

Een groter probleem vormen de projectontwikkelaars. De richtlijnen van de watertoets schrijven voor dat de gemeente de rol van initiatiefnemer op zich moet nemen indien private partijen met een ruimtelijk ontwikkelingsplan komen. Hierdoor moet de gemeente de verantwoordelijkheid nemen om de waterbeheerders in te schakelen en advies in te winnen. De projectontwikkelaars proberen vervolgens de volledige verantwoordelijkheid van de watertoets bij de gemeente neer te leggen, zodat ze er zelf geen tijd en energie in hoeven te investeren. De gemeente is echter van mening dat de projectontwikkelaars zelf prima in staat zijn om aan het proces deel te nemen en bijvoorbeeld het opstellen van de waterparagraaf zelfstandig uit te voeren. Projectontwikkelaars verwachten dat de gemeente dit doet, als onderdeel van het opstellen van het bestemmingsplan, maar de gemeente stelt dat dit tijd en dus geld kost en is van mening dat de projectontwikkelaars zelf hun verantwoordelijkheid meer zouden moeten nemen. De waterschappen hebben geen bezwaar tegen samenwerking met projectontwikkelaars, zolang de gemeente maar bij de gesprekken aanwezig is.

Zoals reeds aangegeven, wordt de watertoets ook ingezet bij kleinere projecten, simpelweg vanwege de wettelijke verplichting en het feit dat de waterschappen de gemeente bij *alle* ruimtelijke projecten aan deze verplichting houden. De watertoets wordt in zulke gevallen dus ingezet als doel op zich en wordt slechts uitgevoerd vanwege de wettelijke verplichting. De heer Huiting constateert echter dat de energie die de watertoets bij deze kleinere ‘postzegelplannen’ kost meestal niet opweegt tegen de voordelen die zeer gering zijn. Hij is dan ook van mening dat het voor de gemeente praktischer en efficiënter zou zijn om de regelgeving omtrent de watertoets te versoepelen en de gemeente meer vrijheid te geven om zelf te beslissen naar welke projecten de aandacht het beste toe kan gaan. De benodigde tijd en energie zou vaak een veel beter resultaat kunnen geven, indien deze geïnvesteerd zou worden in grotere projecten waar meer mogelijkheden voorhanden zijn. Als voorbeeld wordt het compensatiebeginsel genoemd, waarbij wordt aangegeven dat het praktischer zou zijn om bij kleinere projecten geen compensatie toe te passen, maar in plaats daarvan deze benodigde compensatie als het ware ‘over te hevelen’ naar grotere projecten waar meer mogelijkheid tot compenseren bestaat. Dit principe zal tevens leiden tot minder versnippering van compenserende maatregelen en kan daardoor in bepaalde gevallen een grotere effectiviteit van het compensatiebeginsel opleveren. De waterschappen staan niet onwelwillend tegenover dit idee, waardoor dit in de toekomst misschien werkelijkheid kan worden.

Conclusies

Over het algemeen is de gemeente tevreden over de werking van de watertoets en is zij blij met de invoering, aangezien het in sommige situaties een nuttige stok achter de deur blijkt te zijn. Door de watertoets zorgvuldig toe te passen, wordt voorkomen dat watergerelateerde zaken over het hoofd worden gezien of onvoldoende aan bod komen. De gemeente ziet de watertoets vooral als meerwaarde voor de burger, aangezien een correcte toepassing zorgt voor een prettigere leefomgeving.

De heer Huiting ziet nog wel enkele mogelijke verbeterpunten, zoals beschreven in de vorige paragraaf. De gemeente Groningen is echter per saldo tevreden over de invoering van de watertoets en ziet het vooral in het licht van de voordelen en mogelijkheden en legt minder nadruk op de nadelige aspecten zoals bijvoorbeeld de wettelijke verplichting van de toepassing, zelfs als de meerwaarde van de watertoets twijfelachtig is zoals bij bepaalde kleinere projecten.

Hoofdstuk 9 Resultaten gemeente Heerhugowaard

Inleiding

Om het gebruik van de watertoets in de gemeente Heerhugowaard in kaart te brengen is er een interview afgenomen met de heer Berkhout, beleidsmedewerker voor waterhuishouding en riolering voor de afdeling wijkbeheer bij de gemeente. Binnen de gemeente Heerhugowaard is de medewerker van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (ROV) eigenlijk degene die het proces van de watertoets opstart, maar inhoudelijk worden de beleidsmedewerkers voor waterhuishouding en riolering vooral wat betreft de waterparagraaf betrokken.

De afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting zorgt voor de opstart van het proces, waarbij het hoogheemraadschap⁶³ Hollands Noorderkwartier als waterbeheerder al vroeg in het proces wordt betrokken. Verder zorgt de afdeling ROV voor het betrekken van de juiste afdelingen binnen de gemeente zelf bij het watertoetsproces.

Door de beleidsmedewerker voor waterhuishouding en riolering van de gemeente te interviewen is geprobeerd een algemeen beeld van de toepassing van de watertoets binnen de gemeente Heerhugowaard te krijgen, waarbij vooral is gekeken naar de wijze waarop er met het proces wordt omgegaan en wat er in de ogen van de betrokken beleidsmedewerker wellicht voor verbetering vatbaar is.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de werking van de watertoets binnen de gemeente Heerhugowaard en de eventuele mogelijke aanpassingen die tot een verbetering van de resultaten of de werking van de watertoets zouden kunnen leiden.

Werking watertoets in de gemeente

Zoals reeds aangegeven is de afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting binnen de gemeente Heerhugowaard de verantwoordelijke partij voor het opstarten van een watertoets. Dit ligt voornamelijk in het feit dat deze afdeling zorgt voor het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen en deze plannen tegenwoordig zonder geldige waterparagraaf niet langer goedgekeurd mogen worden. Deze afdeling is bovendien verantwoordelijk voor wijzigingen in bestaande bestemmingsplannen waar tevens de watertoets toegepast dient te worden. Om een goed bestemmingsplan te creëren of aan te passen moet er dus een watertoets toegepast worden, waardoor deze afdeling de aangewezen partij is om het proces op te starten.

Voor het doorlopen van de watertoets wordt er door de gemeente een projectleider aangesteld die overigens niet alleen verantwoordelijk is voor de watertoets, maar voor het gehele proces rondom een ruimtelijke ontwikkeling. De afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (voor het vaststellen van het bestemmingsplan) en de afdeling wijkbeheer (voor het garanderen van een correcte waterhuishouding en riolering) worden vervolgens betrokken bij het proces. Bovendien zorgt de projectleider ervoor dat externe partijen zoals het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier als waterbeheerder en de provincie Noord Holland als toetsende partij bij de watertoets worden betrokken.

⁶³ 'Hoogheemraadschap' is slechts een andere naam voor 'waterschap', inhoudelijk is er geen verschil.

De watertoets wordt toegepast bij alle ruimtelijke ontwikkelingen die een relatie hebben met water. Bij de uitvoering wordt uitgegaan van de handreiking Watertoets II, waarbij wel ruimte bestaat voor eigen ideeën en een eigen invulling van het proces, hetgeen ook door de handreiking wordt geadviseerd. Hierbij is het betrekken van het hoogheemraadschap een belangrijke stap die snel genomen moet worden. Het hoogheemraadschap kan daarmee namelijk in een vroegtijdig stadium de eisen en randvoorwaarden kenbaar maken, hetgeen vertragingen verderop in het proces kan voorkomen of tenminste verminderen. In het beginstadium van de watertoets wordt er een waterstudie uitgevoerd door de betrokken partijen. Bij grote ontwikkelingen wordt de waterstudie uitbesteed aan een extern adviesbureau. Mede op basis van deze waterstudie komt het hoogheemraadschap met een wateradvies. Het hoogheemraadschap zit meestal in de projectgroep van de waterstudie, waardoor het ook in deze fase al zijn invloed kan uitoefenen en het wateradvies dan vaak al (gedeeltelijk) duidelijk wordt.

Dit wateradvies wordt door de beleidsmedewerkers voor waterhuishouding en riolering van de gemeente inhoudelijk bekeken en beoordeeld. Waar nodig kunnen aanpassingen worden aangebracht, maar dit gaat altijd in goed overleg met het hoogheemraadschap.

De samenwerking met het hoogheemraadschap bevalt over het algemeen erg goed. Wel is er sprake geweest van een reorganisatie binnen het hoogheemraadschap. Bovendien loopt er inmiddels bij het hoogheemraadschap een nieuw reorganisatieproces, waarbij wederom met posities geschoven wordt. Hierdoor is de continuïteit die voor het watertoetsproces gewenst is helaas niet altijd volledig haalbaar. Desalniettemin is de samenwerking tussen gemeente en hoogheemraadschap goed te noemen, omdat er goed overleg is tussen beide partijen, zowel kwalitatief alsook kwantitatief.

Nadat het wateradvies is verwerkt in de waterparagraaf en deze is opgenomen in het bestemmingsplan, dient de provincie het bestemmingsplan en dus ook de waterparagraaf te beoordelen en goed te keuren. De provincie is soms echter van mening dat het hoogheemraadschap inhoudelijk meer kennis heeft en laat dan de toetsing van de waterparagraaf over aan het hoogheemraadschap. Hierdoor ontstaat een preciaire situatie. Het lijkt namelijk niet wenselijk dat een hoogheemraadschap of waterschap als belanghebbende partij in het watertoetsproces de provincie als toetsende partij zou moeten of kunnen adviseren. Door de mogelijke belangenverstrengeling zou een waterschap in een dergelijke situatie namelijk bij het opstellen van een wateradvies zelf al rekening kunnen houden met het feit dat ze ingeschakeld zouden kunnen worden voor de toetsing van het al dan niet naleven van hun eigen advies. Hierdoor ontstaat er de situatie dat medewerkers van de betreffende waterbeheerder mogelijk te veel hun eigen belangen nastreven en wellicht minder meedenken met de belangen van de gemeente die niet altijd volledig water gerelateerd hoeven te zijn. Niet dat hier nu al sprake van is, maar alleen al het feit dat het theoretisch mogelijk is, leidt tot een situatie die politiek gezien onwenselijk is. De provincie zou dan ook duidelijk alle bestemmingsplannen volledig zelf moeten toetsen.

Voorbeelden van gemeentelijke toepassingen

Omdat de gemeente Heerhugowaard de laatste jaren een sterke groei heeft doorgemaakt en omdat deze groei naar verwachting de komende jaren door zal zetten, is er al redelijk veel ervaring met het toepassen van de watertoets. Het meest recente project is de stedelijke uitbreiding aan de noordoost-/oostzijde van de gemeente in de vorm van de woningbouwlocatie De Draai. Deze woningbouwlocatie zal plaats moeten bieden aan 2500 woningen en zal daarmee een flinke toename van verhard oppervlak met zich meebrengen.

Na toepassing van de watertoets is er het besluit genomen dat water zo lang mogelijk in het gebied zelf vastgehouden moet worden, waarbij inlaat van gebiedsvreemd water en uitlaat naar omliggende gebieden zo veel mogelijk zal worden beperkt. Dit komt de waterkwaliteit ten goede. Ook zullen de problemen die samengaan met een toename van het verharde oppervlak moeten worden voorkomen door meer ruimte vrij te maken voor water.

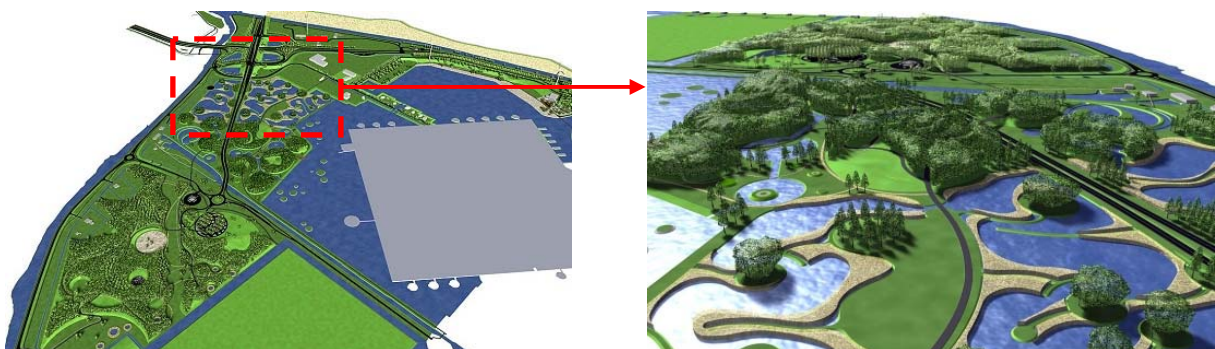
Verder is en wordt er gewerkt aan zogeheten inbreidlocaties: aanpassingen van bestaande bebouwde gebieden binnen de gemeente. Een mooi voorbeeld hiervan is de aanpassing van het bestemmingsplan Planetenwijk – Schrijverswijk. In dit gebied is er sprake van een toename van verhard oppervlak, hetgeen leidde tot de eis van het hoogheemraadschap om 11,69 % extra open water oppervlak per eenheid toename verhard oppervlak te realiseren.



Figuur 22: Overzichtsfoto zuidkant Heerhugowaard

Deze conclusie blijkt echter niet zo logisch te zijn wanneer men beseft dat de uitwerking van eerdere fasen destijds heeft geleid tot juist een toename van ruimte voor open water, waardoor er voor het gehele plangebied ruimschoots aan de eisen wordt voldaan. Doordat er destijds echter te weinig concrete informatie is vastgelegd, wordt er nu slechts naar de specifieke uitvoering van deze ene fase gekeken, hetgeen dus heeft geleid tot de eis om meer ruimte te creëren voor open water.

Zeer interessant is ook de ontwikkeling van Heerhugowaard-Zuid, waar een complete woonwijk met benzinstation en sporthal gefaseerd wordt aangelegd. Doordat er in het verleden reeds met de aanleg is begonnen, maar de zaken toen onvoldoende gedetailleerd zijn vastgelegd, ontstaat er nu een aparte situatie. De uitvoering van een nieuwe fase heeft namelijk geleid tot een toename van verhard oppervlak in dat specifieke gebied, hetgeen in eerste instantie logischerwijs heeft geleid tot een advies van het



Figuur 23: Plantekeningen recreatiegebied Heerhugowaard-Zuid

De moeilijkheid die aan voorgenoemde situatie ten grondslag ligt is de keuze van de grenzen van het plangebied. Vaak wordt gekozen voor een peilvak of een deel daarvan omdat dit de meest logische keuze is. Specifieke ruimtelijke ontwikkelingen houden zich echter lang niet altijd aan deze logische grenzen. Dit kan tot scherpere eisen leiden, bijvoorbeeld omdat een naastgelegen waterpartij niet in beschouwing is genomen, hetgeen op basis van de peilvakken wellicht wel logisch zou zijn geweest. Grotere plangebieden leiden tot een soortgelijke situatie, omdat deze gebieden veelal in delen worden ontwikkeld. Hierbij is het dus van belang dat een initiatiefnemer zeer goed oplet naar welk gebied er wordt gekeken, bijvoorbeeld wanneer de eventuele compenserende maatregelen worden vastgesteld. Er kunnen namelijk grote verschillen in de uitkomst ontstaan wanneer men dit per deelgebied gaat bepalen in plaats van uit te gaan van het totale gebied dat ontwikkeld wordt.

Knelpunten en mogelijke verbeteringen

Het belangrijkste en meest in het oog springende knelpunt betreft de toetsing door de provincie. Elk door een gemeente vastgesteld bestemmingsplan moet goedgekeurd worden door de betreffende provincie waarbinnen de gemeente valt. Voordat tot goedkeuring kan worden overgegaan, zal de provincie eerst het bestemmingsplan inhoudelijk moeten toetsen. Zoals reeds gemeld zou de provincie duidelijk moeten stellen dat ze élk bestemmingsplan inhoudelijk volledig zelf toetsen. Eventueel zou een provincie een gedeelte van de toetsing kunnen overlaten aan een externe partij, zolang die inhoudelijk niet bij de totstandkoming van het bestemmingsplan of de wijziging in een bestaand bestemmingsplan betrokken is geweest. De provincie zou eigenlijk geen advies bij het waterschap moeten inwinnen, anders dan het reeds afgegeven wateradvies zoals dat aan de betreffende gemeente is verstrekt.

Maar omdat de waterbeheerder ook de eisenstellende partij is geweest bij het opstellen van het gemeentelijke bestemmingsplan, ontstaat er mogelijk een situatie van belangenverstrengelingen waarbij de waterbeheerder zijn wil volledig aan de gemeente kan opleggen. Het is de vraag of deze vorm van belangenverstrengeling een wenselijke situatie oplevert. Wellicht is het mogelijk om een andere toetsingswijze op te zetten. De provincie zou eigenlijk de waterbeheerder niet moeten willen inschakelen om bestemmingsplannen te toetsen, aangezien het eigen beleid van de waterbeheerder hiermee samenhangt. Tevens is het wellicht een goed idee voor de landelijke politiek om een meldpunt in te stellen waar partijen die betrokken zijn bij de watertoets eventuele problemen of verbeterpunten zouden kunnen doorgeven. Zolang nergens bekend is wat er potentieel niet deugt, zal er ook weinig veranderen aan de bestaande situatie, zeker wanneer er nog geen daadwerkelijke problemen zijn opgetreden. Dit laatste wil namelijk niet zeggen dat dit in de toekomst ook nooit zal gebeuren.

De waterbeheerder moet bovendien het afgegeven wateradvies onderbouwen, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. Indien de gemeente vraagt om een onderbouwing, blijft deze soms uit. Hierdoor zou er ook een onwenselijke situatie kunnen ontstaan, zeker in combinatie met een eventuele ‘zelftoetsing’ door een waterschap. De gemeente heeft dan namelijk geen mogelijkheden om te controleren op welke wijze het wateradvies tot stand is gekomen en heeft dan ook geen vrijheid meer om hier een eigen invulling aan te geven. Mijns inziens is dit ook een onwenselijke situatie, waarbij de invloed van de waterbeheerder groter is dan de overheid met het watertoetsproces oorspronkelijk heeft bedoeld. Niet dat een waterbeheerder hier daadwerkelijk misbruik van maakt, maar het simpele feit dat het theoretisch kan, is volgens mij al reden voor de politiek om dit nog eens nader te onderzoeken.

Verder wordt er bij het opstellen van het wateradvies soms gebruik gemaakt van een foutieve afbakening van het plangebied. De waterbeheerder zou eigenlijk naar de waterhuishoudkundige grenzen moeten kijken, maar stelt het te beoordelen plangebied soms ruimer of beperkter vast, hetgeen tot problemen kan leiden zoals in de vorige paragraaf is beschreven door middel van het voorbeeld van de gefaseerde ontwikkelingen in Heerhugowaard-Zuid. Door goed onderling overleg valt dit probleem echter meestal al gedurende het watertoetsproces op te lossen door afspraken te maken over de afbakening en de grenzen van het plangebied.

Een vierde knelpunt heeft betrekking op het grondwater. Het hoogheemraadschap neemt het grondwater mee in het wateradvies, terwijl de verantwoordelijk voor diep grondwater bij de provincie ligt en de verantwoordelijkheid voor ondiep stedelijk grondwater bij de gemeente zelf. De waterbeheerder geeft daarbij dus advies aan de gemeente over hun eigen verantwoordelijkheden. Dit is op zijn zachtst gezegd vreemd te noemen, maar kan zelfs tot probleemsituaties leiden, aangezien de waterbeheerder verantwoordelijkheid moet nemen voor het wateradvies. Indien de gemeente zich conformeert aan het wateradvies en er vervolgens hierdoor problemen ontstaan, is de waterbeheerder verantwoordelijk. Hij heeft immers aangegeven dat er op een bepaalde manier gehandeld dient te worden en als dat verkeerd uitpakt, ligt de aansprakelijkheid bij de waterbeheerder. Kortom: de waterbeheerder adviseert de gemeente over zaken waar de gemeente de meeste expertise over heeft en zelf verantwoordelijkheid voor draagt. Door dit onderwerp echter in het wateradvies op te nemen, verschuift in elk geval een gedeelte van deze verantwoordelijkheid naar het hoogheemraadschap, hetgeen wellicht niet wenselijk is. Aangezien het wel belangrijk is dat er rekening wordt gehouden met de gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen voor het grondwater, zou de gemeente dit onderwerp wel degelijk in de waterparagraaf op moeten nemen. De provincie kan vervolgens bij de toetsing van het bestemmingsplan controleren of er met het diepe grondwater, waar de provincie verantwoordelijk voor is, voldoende rekening is gehouden.

Verder merkt de gemeente dat de keuze voor de naam *watertoets* ongelukkig is. Diverse betrokken partijen moet regelmatig opnieuw duidelijk worden gemaakt dat het niet om slechts één los toetsingsmoment gaat, hetgeen de naam wel suggereert. De watertoets is een volledige proces dat van begin tot eind zijn uitwerking heeft en dus niet slechts één enkel moment van toetsing betekent. Het is misschien een optie om de naam landelijk aan te passen, zodat bij iedereen meer duidelijkheid en begrip ontstaat.

Conclusies

Door de bank genomen is de gemeente blij met de watertoets, voornamelijk omdat het een stok achter de deur is en een vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij nieuwe ontwikkelingen garandeert. Door de watertoets correct toe te passen, kunnen veel problemen in een vroeg stadium worden voorkomen of opgelost, hetgeen veel tijd en geld scheelt.

Wel zijn er enkele verbeteringen mogelijk zoals die in de vorige paragraaf staan beschreven. Desalniettemin is de gemeente Heerhugowaard tevreden over de invoering van de watertoets en ziet zij er de voordelen en mogelijkheden van in.

Hoofdstuk 10 Conclusies, aanbevelingen en discussie

Conclusies

De algemeen heersende mening aangaande watertoets is bij de onderzochte gemeenten een gevoel van tevredenheid. De watertoets is een proces dat bijdraagt aan een betere waterhuishouding en meer bewustwording voor de belangrijke rol die water in gemeentelijke plannen zou moeten innemen. Er worden wel enkele problemen met betrekking tot de watertoets geconstateerd, maar een groot deel hiervan zijn te wijten aan de onbekendheid en de beperkte ervaring met het omgaan met de watertoets. Deze problemen zullen in de komende jaren als gevolg van meer ervaringen met het proces automatisch verminderen. Een probleem dat gerelateerd is aan het proces en dat misschien moeilijker zichzelf kan oplossen is de ongelukkige naamkeuze. De *watertoets* suggereert namelijk dat het niet om een proces, maar om één enkel toetsingsmoment gaat. De ondervraagden merken dat sommige partijen nog steeds niet helemaal doorhebben dat het om een volledig proces gaat, waardoor continu misverstanden kunnen ontstaan.

Doordat de overheid weinig gedetailleerde regels heeft vastgesteld, hebben gemeenten de vrijheid om naar eigen inzicht met de watertoets en de waterparagraaf om te gaan, hetgeen ook gebeurt. De onderzochte gemeenten hebben allen duidelijk een eigen aanpak, waarbij het niet mogelijk is om de ene aanpak beter te noemen dan de andere. Zolang de aanpak bevalt bij de betrokkenen, kan gesproken worden van een goede aanpak. Doordat de watertoets grotendeels valt te kenmerken als een communicatief proces, zal de mening van de betrokkenen over de wijze van toepassing ook in de toekomst van belang blijven. Hierdoor zullen er waarschijnlijk altijd verschillende vormen van aanpak blijven bestaan.

Het is de vraag in hoeverre de watertoets een bijdrage levert aan een betere waterhuishouding binnen gemeenten. De meningen zijn hierover verdeeld, maar het is duidelijk dat de gemeenten vinden dat de watertoets vooral bij grotere projecten weinig merkbaar andere resultaten teweegbrengt dan zonder toepassing ervan het geval zou zijn geweest. Toepassing van de watertoets heeft in alle gevallen geleid tot meer bewustwording van het belang van een goede waterhuishouding en maakt het voor watermedewerkers gemakkelijker om wateraspecten hoger op de agenda te krijgen. De gemeenten zijn het er over eens dat de wettelijke verankering van de waterparagraaf een nuttige bijdrage levert en als stok achter de deur naar andere, minder watergerelateerde, afdelingen kan worden gebruikt. Tevens zien de ondervraagden dat de watertoets bij kleinere projecten zorgt voor meer aandacht voor wateraspecten dan in het verleden het geval was.

Toch plaatsen de ondervraagden unaniem hun vraagtekens bij het op strikte wijze toepassen van de watertoets bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Sommige projecten zijn dusdanig kleinschalig dat er van een correcte toepassing van de watertoets amper nog sprake kan zijn. De beperkte ruimte zorgt meestal voor problemen met betrekking tot de waterberging. Bovendien wordt aangegeven dat de beperkte resultaten bij kleinere projecten niet altijd opwegen tegen de inspanningen die de watertoets van de gemeenten en waterschappen verlangt. Er wordt daarom geopperd om de watertoets bij kleinere projecten te versoepelen, om bijvoorbeeld de waterbergingseis over te hevelen naar grotere projecten waar meer mogelijkheden voorhanden zijn. Zo kan er binnen de gemeentegrenzen in totaliteit aan alle eisen van de watertoets voldaan worden, maar dan op een efficiëntere en effectievere manier.

De watertoets zou wellicht ook betere resultaten kunnen opleveren als de waterschappen meer middelen zouden hebben om gedegen adviezen af te geven. Nu kunnen ze de vraag amper aan, waardoor adviezen vaak niet onderbouwd worden of bij kleinere projecten zelfs helemaal dreigen te vervallen. De ondervraagden geven impliciet aan dat er misschien wel te veel van de waterschappen wordt verwacht binnen het kader van de watertoets. De waterschappen hebben er een aanzienlijke taak bij gekregen, zonder dat ze significant hebben kunnen groeien in werknemers en financiële middelen.

Een ander punt wat problemen zou kunnen opleveren is de manier waarop de toetsing is geregeld. Het enige wat hierover momenteel door de rijksoverheid is voorgeschreven is het feit dat de provincie de toetsende partij is bij gemeentelijke toepassingen van de watertoets. Hoe deze toetsing moet plaatsvinden, staat nergens vermeld. De provincies mogen zelf bepalen op welke manier zij het bestemmingsplan inhoudelijk toetst, waarbij conflicterende situaties kunnen ontstaan wanneer zij advies zouden inwinnen bij een partij die reeds bij het betreffende watertoetsproces inhoudelijk is betrokken.

Misschien wel de belangrijkste conclusie is het feit dat de watertoets wordt gezien als een middel, waarbij momenteel een leerproces gaande is om de juiste toepassing ervan te vinden. De ondervraagden verwachten dat meer ervaring met de watertoets er toe zal leiden dat de toepassing ervan soepeler, efficiënter en effectiever zal verlopen. Het belangrijkste probleempunt in deze kwestie is dat sommige medewerkers van de gemeente die betrokken worden bij de watertoets hier nog te weinig ervaring mee hebben en nog te weinig uit zichzelf denken aan de waterbelangen binnen de gemeente.

Aanbevelingen

Op basis van de interviews kunnen enkele aanbevelingen geformuleerd worden. Zo doen gemeenten er waarschijnlijk verstandig aan om niet alleen in de eigen keuken te kijken, maar zich open te stellen voor de aanpak zoals die in andere gemeenten wordt gehanteerd om hier eventueel van te leren en de eigen aanpak wellicht bij te stellen of te verbeteren. De overheid zou de informatiestroom tussen gemeenten onderling kunnen bevorderen. De waterschappen zouden hierbij een grote rol kunnen spelen, aangezien zij direct betrokken zijn bij het watertoetsproces binnen diverse gemeenten en hierdoor veelal meer overzicht hebben dan gemeenten zelf. De ondervraagden geven allen aan dat de toepassingen van de watertoets nog in de kinderschoenen staan en dat het proces nog aanzienlijk verbeterd kan worden door meer ervaring op te doen. Deze ervaring hoeft niet noodzakelijkerwijs zelf opgedaan te worden met eigen projecten, maar kan dus ook worden gerealiseerd door onderling meer te overleggen en ideeën uit te wisselen.

De rijksoverheid is met het idee en de vormgeving van de watertoets gekomen, maar lijkt haar handen inmiddels al weer grotendeels van de watertoets af te hebben getrokken en laat de ontwikkeling verder over aan gemeenten, waterschappen en provincies. Hierdoor ontstaat er weinig landelijke uniformiteit. Mede hierdoor zou de overheid er verstandig aan doen om het proces landelijk te evalueren op een uitgebreidere wijze dan in deze studie is gedaan, zodat er een duidelijker beeld van de beperkingen en problemen rondom de toepassing van de watertoets ontstaat. Op basis van de resultaten van een dergelijk onderzoek wordt het voor de rijksoverheid gemakkelijker om eventuele noodzakelijke veranderingen in de opzet door te voeren. Wel moet daarbij gewaakt worden voor overregulering, want op zich is de huidige beperkte mate van overheidsbemoediging op veel fronten positief te noemen.

De gang van zaken rondom de invoering en ingebruikname van de watertoets valt enigszins opmerkelijk te noemen. De rijksoverheid is met het idee van de watertoets gekomen en heeft bij de invoering er van bepaalde randvoorwaarden vastgesteld. Het principe van de watertoets is over het algemeen zeer positief te noemen, aangezien het waterbeleid in Nederland gezien de problemen van de afgelopen jaren duidelijk voor verbetering vatbaar was. Na de relatief snelle invoering en de wettelijke verankering van de waterparagraaf heeft de Nederlandse overheid echter een stapje terug gedaan, onder andere omdat zij vond dat de bestaande wetgeving voldoende aanknopingspunten geeft aan initiatiefnemers en waterbeheerders om de watertoets uit te voeren. Het is echter de vraag in hoeverre deze stelling van enkele jaren geleden in de praktijk ook daadwerkelijk zo blijkt te zijn. Ook hiervoor zou het verstandig zijn om een grootschalige evaluatiestudie uit te voeren. In deze studie moet dan minstens onderzocht worden hoe de betrokken partijen (met name gemeenten en waterschappen) met de watertoets omgaan en hoe de betrokkenen de toepassing van de watertoets ervaren. Eventuele oneffenheden of problemen die het gevolg zijn van onvoldoende duidelijkheid onder de betrokken partijen kunnen vervolgens door de overheid middels extra randvoorwaarden of enige andere vorm van aanpassing van de watertoets worden weggenomen of verminderd.

Dat de overheid na de invoering van de watertoets een stapje terug heeft gedaan is ook zichtbaar in de financiering van het proces, die feitelijk ontbreekt. De nationale overheid heeft nergens expliciet middelen vrijgemaakt en beschikbaar gesteld aan de partijen om de watertoets uit te voeren, waardoor er zichtbaar problemen zijn ontstaan bij met name de waterschappen, die de druk niet altijd aankunnen. Het takenpakket is door de watertoets aanzienlijk toegenomen, terwijl hier niet of nauwelijks extra middelen tegenover staan. Het is de vraag of hierdoor de volledige potentie van de watertoets wordt benut. Financiering van overheidswege is misschien niet mogelijk en ten dele is de investering door de betrokken partijen terug te verdienen, maar het lijkt erop dat de overheid hier niet eens onderzoek naar heeft gedaan. Misschien vraagt de rijksoverheid momenteel gewoon te veel van de gemeenten en waterschappen, die wel degelijk positief tegenover de watertoets staan, maar ook geen ijzer met blote handen kunnen breken. Correcte toepassing van de watertoets kan de Nederlandse overheid in de toekomst bovendien veel geld in de vorm van schadeclaims besparen, waardoor een gedeeltelijke financiering vanuit de staatskas wellicht de moeite van het onderzoeken waard is.

De onderzoeken die tot op heden zijn uitgevoerd om de watertoets te evalueren blijken allemaal in te gaan op specifieke projecten. Dit onderzoek wijkt af van deze opzet door per gemeente te kijken naar de brede toepassing van de watertoets binnen de gehele gemeente en niet naar slechts één afzonderlijk project. Hierdoor kan een heel ander beeld ontstaan dan wanneer er specifiek onderzoek wordt gedaan naar slechts één project, waarbij de resultaten deels op toevalligheden rondom dat ene project zijn gebaseerd. De overheid zou er in mijn ogen verstandig aan doen om bij eventuele vervolgonderzoeken naar de werking van de watertoets een andere insteek te kiezen, waarbij de resultaten weliswaar wat generieker van aard kunnen zijn, maar desalniettemin misschien wel veel meer inzicht in de algemene problemen rondom de toepassing van de watertoets geven. Wellicht is hierbij een grootschalige enquête de beste methode. Dit is echter aan de overheid om te besluiten.

Discussie

Inleiding

In deze paragraaf komt allereerst de eigen visie van de auteur op de gemeentelijke toepassingen van de watertoets aan bod. Vervolgens wordt er door middel van een juridisch voorbeeld duidelijk gemaakt dat de werking en toepassing van de watertoets niet alleen bij de directe betrokkenen, maar ook bij de rechterlijke macht in Nederland nog niet onomstotelijk vaststaat. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de zwakke punten in dit onderzoek, onder de noemer 'kritiekpunten'.

Eigen visie op gemeentelijke toepassingen van de watertoets

Uit dit onderzoek blijkt mijns inziens dat de watertoets een nuttige bijdrage kan leveren aan het op orde brengen van de waterhuishouding in Nederland. Wel zijn mij tijdens de interviews en op basis van de beschikbare literatuur enkele zaken opgevallen, die de werking en de potentiële resultaten van de watertoets in de weg kunnen staan.

Om te beginnen krijg ik sterk het gevoel dat de watertoets een goed idee van de rijksoverheid is, maar dat zij verzuimd heeft om de tijd te nemen dit idee grondig uit te werken. Mede door de noodzaak om snel veranderingen in de waterhuishouding door te voeren, is er misschien te vroeg besloten om de watertoets te implementeren en de uitwerking verder over te laten aan de betrokkenen. Op zich valt voor deze aanpak wel iets te zeggen, omdat de betrokkenen dichterbij het vuur zitten en niet alles tot in de details gereguleerd hoeft te worden, maar momenteel lijkt het er een beetje op alsof de rijksoverheid de watertoets verder ongemoeid laat. Er zijn wel enkele evaluatiemomenten gepland en ongetwijfeld vinden er hier en daar onderzoeken naar de werking plaats, maar vreemd genoeg wordt er tot nu toe in elk onderzoek slechts gekeken naar één enkel project binnen een gemeente. Door de beperkte omvang van mijn eigen onderzoek, vallen hier geen keiharde conclusies aan te verbinden, maar ik ben wel van mening dat de onderzoeksaanpak beter is dan die van de evaluatiestudies die de overheid tot nog toe heeft laten uitvoeren. Mijns inziens zou de rijksoverheid veel meer moeten controleren of de watertoets voor verbetering vatbaar is, want volgens mij zijn er wel degelijk verbeteringen mogelijk.

Uit alle onderzoeken komt duidelijk naar voren dat de meeste problemen rondom het gebruik van de watertoets voortvloeien uit het feit dat het een nieuwe methode is en er weinig ervaring mee is. Vaak komt naar voren dat men het lastig vindt om zelf het 'wiel uit te vinden' en dat er geen vergelijkingsmateriaal voorhanden is. Inmiddels hebben de meeste gemeenten enige ervaring met de watertoets opgedaan en het zou volgens mij een heel goed idee zijn om deze ervaringen met elkaar te delen. Momenteel gebeurt dit echter niet of nauwelijks. Ook hierin ligt in mijn ogen een taak voor de rijksoverheid, bijvoorbeeld door een centrale informatiedatabank aan te leggen en te beheren. Hier kunnen gemeentemedewerkers dan terecht voor ideeën of eventuele vragen. In het huidige informatietijdperk hoeft hier niet zwaar in geïnvesteerd te worden. Een eenvoudige website met data, een zoekfunctie en eventueel een forum kan al veel betekenen voor gemeenten en waterschappen. Een voorwaarde voor succes is dan wel dat gemeenten en waterschappen bereid zijn om hier hun bijdrage aan te leveren in de vorm van data toevoer door voorbeelden van toepassingen van de watertoets beschikbaar te stellen. Niet alleen de rijksoverheid, maar juist ook waterschappen of provincies zouden hierin een trekkende rol kunnen vervullen.

Verder blijkt dat de gemeenten door de geboden vrijheid allemaal een eigen invulling geven aan de toepassing van de watertoets. Aan de ene kant is dit een wenselijke situatie, omdat de gemeenten zelf het beste kunnen bepalen hoe de watertoets in de eigen gemeente geïmplementeerd moet worden. De vrijheid leidt volgens mij bovendien tot een grotere acceptatie en de daarmee gepaard gaande grotere effectiviteit. Desalniettemin vraag ik me af of enige vorm van extra regulering niet verstandig zou zijn. Momenteel gaat alles voor zover bekend nog wel goed, maar wat zal de situatie zonder regulering over twintig jaar zijn als alle gemeenten zelf hun eigen versie van de watertoets hebben doorontwikkeld? Waar ik bang voor ben is de situatie dat over een x aantal jaar zal blijken dat de uniformiteit dermate ver te zoeken is, dat er eigenlijk van een watertoets geen sprake meer is. Het enige wat dan nog overeind zal blijven is de wettelijke verankering van de waterparagraaf. Het principe zal daarmee stand houden, maar het is de vraag in hoeverre het wenselijk is om de gemeenten zoveel vrijheid te geven dat het uiteindelijk kan leiden tot dusdanig verschillende uitvoeringen dat ze eigenlijk inhoudelijk onderling niet meer te vergelijken zijn. Ik kan me voorstellen dat dit bijvoorbeeld voor waterschappen een onwerkbaar situatie zou kunnen creëren. Daarom lijkt het me verstandig dat de overheid grootschalig onderzoek onder de gemeente laat uitvoeren met de vraag waar er behoefte is aan duidelijkere randvoorwaarden.

Het idee om de watertoets bij kleinere projecten minder zwaar toe te passen, zal ook verder onderzocht kunnen worden. De ondervraagden geven aan dat de opbrengst van de watertoets bij dergelijke kleinschalige projecten lang niet altijd opweegt tegen de inspanningen die de uitvoering met zich meebrengt. Zij zouden dan ook graag zien dat de verplichtingen van de watertoets bij kleinere projecten deels verplaatst zouden mogen worden naar grotere projecten, waarbinnen de gemeenten meer mogelijkheden hebben om effectiever en efficiënter aan de eisen te voldoen. Mijns inziens is dit een goed voorstel, zolang de waterschappen hier geen bezwaren tegen hebben en er in de totale waterhuishouding dan inderdaad een verbetering merkbaar is. Dit voorstel van de gemeenten bevreemd mij echter ook enigszins, aangezien de watertoets zelf al mogelijkheden biedt om de geopperde oplossing te bewerkstelligen. Het is maar net hoe je de watertoets inhoudelijk interpreteert, maar volgens mij kan een gemeente naar eigen inzicht bepaalde voorwaarden die bij een project moeilijk te verwezenlijken zijn, nu ook al overhevelen naar grotere projecten, mits dit plaatsvindt onder goed overleg met en na toestemming van het waterschap en de provincie. Waarschijnlijk willen de gemeenten echter een duidelijkere opstelling van de rijksoverheid, zodat de waterschappen en provincies wellicht eerder meegaan in de wensen van de gemeenten. Maar zeker omdat de ondervraagden zelf aangeven dat de watertoets juist bij kleinere projecten zorgt voor voldoende aandacht en bewustwording voor wateraspecten, lijkt het me niet verstandig om de watertoets bij die kleinere projecten al te veel te versoepelen. Persoonlijk lijkt het me logischer om de waterschappen meer verantwoordelijkheid te geven in het beoordelen van gemeentelijke initiatieven en ze in de wateradviezen de ruimte te laten om de problemen rondom kleinere projecten voor gemeenten te vergemakkelijken. Een totale versoepeling van de toepassing van de watertoets voor kleinere projecten lijkt mij echter te ver gaan, omdat er dan het risico bestaat dat er juist bij die kleinere projecten weer minder aandacht aan wateraspecten besteed zal gaan worden. En dan zijn we weer terug bij af.

De toetsing door de provincie zou beter gereguleerd moeten worden. De huidige situatie zou kunnen leiden tot belangenverstremming, indien de provincie de toetsing van watergerelateerde onderdelen van een bestemmingsplan overlaat aan het waterschap, die inhoudelijk al betrokken is geweest bij de

advisering van de gemeente. Hierdoor krijgt het waterschap een dubbelrol, hetgeen volgens mij onwenselijk is vanwege de theoretische machtspositie die hierdoor ontstaat. Eigenlijk vind ik dat provincies zelf absoluut elke vorm van belangenverstremgeling zouden moeten voorkomen, maar gemeenten staan erg zwak zo lang dit niet wettelijk is vastgelegd. Ik ben daarom van mening dat de rijksoverheid in de regulering rondom de watertoets er verstandig aan zou doen om van provincies te eisen dat ze de toetsing niet (deels) overlaten aan partijen die inhoudelijk reeds bij het betreffende watertoetsproces betrokken zijn of zijn geweest.

Mijn persoonlijke eindconclusie is dat de watertoets een nuttige bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de Nederlandse waterhuishouding, maar dat de potentie van de watertoets vooralsnog niet volledig wordt benut door de betrokken partijen.

Juridische invloed

Dat niet alleen gemeenten, waterschappen en provincies moeten wennen aan het gebruik van de watertoets, maar dat ook de rechterlijke macht in Nederland nog niet geheel weet wat er van de watertoets verwacht wordt, blijkt uit het volgende voorbeeld aangaande een bestemmingsplan in Kampen. Voor de herstructurering van de Hanzewijk heeft de gemeente Kampen een nieuw bestemmingsplan ingediend bij de provincie Overijssel, die dit plan heeft goedgekeurd. Toepassing van de watertoets heeft geleid tot inschakeling van een ingenieursbureau door de gemeente. Dit bureau heeft een riolerings- en waterhuishoudingsplan opgesteld, hetgeen zou moeten voorkomen dat er een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie optreedt.

Enkele bewoners waren het niet eens met het nieuwe bestemmingsplan en hebben protest aangetekend. Ze zijn vervolgens bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep gegaan. Dit beroep is afgewezen door deze afdeling⁶⁴, omdat zij tot de conclusie is gekomen dat er geen sprake zal zijn van een verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie ter plekke. Deze conclusie is gebaseerd op ‘de rapporten van het ingenieursbureau, het deskundigenbericht en de omstandigheid dat het Waterschap Groot-Salland heeft ingestemd met het waterhuishoudingsplan’⁶⁵. De uitvoering van het bestemmingsplan zal gefaseerd plaatsvinden, waarbij de beoordeling zich richt op de eerste fase en de fasen 2 tot en met 6 niet zijn meegenomen in de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Mr. F.A.G. Groothuijse heeft zijn twijfels over de juridische juistheid van de uitspraak. In zijn ogen zijn bepaalde belangrijke factoren onvoldoende meegewogen en had de afdeling bestuursrechtspraak de goedkeuring voor het bestemmingsplan door de provincie moeten intrekken. Hij komt tot deze conclusie op basis van een aantal punten.

Ten eerste heeft de toepassing van de watertoets op ‘gebrekkige wijze’ plaatsgevonden. Het waterschap heeft geen wateradvies uitgebracht en is slechts beperkt betrokken geweest bij het proces rondom de totstandkoming van het bestemmingsplan. Het waterschap heeft enkel en alleen ingestemd met de plannen die door het ingenieursbureau zijn ingediend. Vervolgens stelt Mr. Groothuijse dat de

⁶⁴ Op 21 september 2005, dus ruim na de ingebruikname van de watertoets!

⁶⁵ Zie ‘Uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (meervoudige kamer), nr. 200408614/1’, pagina 1

onafhankelijke uitvoering van ieder van de zes fasen inderdaad geen negatieve gevolgen zal hebben voor de waterhuishoudkundige situatie, maar dat de gezamenlijke uitvoering wel degelijk tot een verslechterde situatie voor het watersysteem als geheel zou kunnen leiden. Bovendien lijkt het hem ‘van belang om de bestaande waterhuishoudkundige problemen te betrekken bij de vraag of het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening’. Deze vraag heeft de afdeling bestuursrechtspraak zich echter niet gesteld, terwijl de bestaande situatie dermate slecht kan zijn, ‘dat een woonbestemming om die reden niet goed kan functioneren’.

De toetsers van het bestemmingsplan had goedkeuring moeten onthouden op basis van het feit dat er onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijke negatieve gevolgen op de waterhuishouding van de gezamenlijke uitvoering van de zes planfasen. In het bestemmingsplan is onvoldoende aangegeven op welke wijze de planontwikkelaar rekening houdt met en invloed uitoefent op deze negatieve gevolgen. Aangezien de provincie het bestemmingsplan echter toch heeft goedgekeurd, had de Raad van State in de ogen van Mr. Groothuijse ‘het goedkeuringsbesluit moeten vernietigen’.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt – althans in de ogen van Mr. Groothuijse – duidelijk dat er onvoldoende rekening is gehouden met diverse aspecten die wel degelijk een grote rol in het gehele proces hebben gespeeld. De afdeling bestuursrechtspraak heeft alleen gekeken naar een eventuele verslechtering van de waterhuishoudkundige situatie, terwijl die ter plekke blijkbaar in de huidige situatie al slecht te noemen was. De herstructurering van dit gebied had door toepassing van de watertoets juist als kans aangegrepen kunnen en misschien zelfs moeten worden om de waterhuishoudkundige situatie te verbeteren. De watertoets schrijft bovendien voor dat de gemeente voor de te maken kosten hiervoor bij het waterschap kan aankloppen, waardoor dit voorbeeld gezien kan worden als een gemiste kans voor de gemeente om haar waterhuishouding beter op orde te krijgen, waarbij het onduidelijk is waarom de gemeente Kampen deze kans op een verbetering van haar eigen waterhuishouding heeft laten schieten.

De toepassing van de watertoets laat in dit geval te wensen overliet. Niet alleen heeft het waterschap onvoldoende geparticipeerd, maar de gemeente heeft ook onvoldoende rekening gehouden met de huidige waterhuishoudkundige situatie en de eventuele negatieve gevolgen van de ontwikkeling op deze situatie. Vervolgens heeft de provincie het bestemmingsplan toch goedgekeurd. Tenslotte blijkt de Raad van State kennelijk nog te weinig ervaring met de watertoets te hebben, hetgeen blijkt uit het niet vernietigen van het goedkeuringsbesluit hoewel hier toch duidelijk aanwijsbare redenen voor waren. Al met al kan gesteld worden dat de watertoets dus niet alleen voor de directe gebruikers nieuw is, maar dat ook de rechtsprekende macht in Nederland nog moet wennen aan het idee achter de watertoets.

Kritiekpunten

Aangezien de watertoets nog relatief nieuw is, zijn er weinig wetenschappelijke studies verricht. Hierdoor is de wetenschappelijke onderbouwing van dit onderzoek beperkt. Toch is de materie dermate boeiend en mijns inziens bovendien uitermate belangrijk om dit onderzoek te rechtvaardigen.

De resultaten van dit onderzoek zijn behaald door middel van interviews met medewerkers van een drietal gemeenten. Deze resultaten geven een bepaald beeld van de werking van de watertoets bij verschillende gemeenten, maar er zijn wel enkele kritiekpunten op de inhoudelijke uitvoering van dit onderzoek mogelijk.

Zo heeft de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was, geleid tot het interviewen van slechts één medewerker per gemeente. Het interviewen van personen levert op zich al in zekere mate subjectieve antwoorden op, maar wanneer er per gemeente slechts één medewerker wordt geïnterviewd en de resultaten van die betreffende gemeente dus worden gebaseerd op de antwoorden van deze enkele medewerker, wordt de invloed van de eigen mening van de medewerker erg groot. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het interpreteren van de resultaten.

Bovendien zijn er dus slechts drie gemeenten onderzocht, hetgeen uiteraard niet kan leiden tot algemene conclusies die voor heel Nederland of alle gemeenten van toepassing zullen zijn, zelfs niet in de gevallen waar de drie medewerkers het volledig met elkaar eens zijn. Hiervoor is het aantal onderzochte gemeenten statistisch gezien gewoonweg veel te klein. De conclusies hoeven dus niet per definitie voor iedere andere gemeente van toepassing te zijn.

De resultaten en de analyse van deze resultaten hadden ook anders kunnen uitpakken indien de onderzochte gemeenten allemaal binnen hetzelfde waterschap zouden vallen. De invloed van het waterschap op de houding van de gemeenten ten aanzien van het gebruik van de watertoets is dan bij iedere gemeente hetzelfde.

Tenslotte bekleden de drie geïnterviewde personen ieder een andere functie bij de gemeente, waardoor hun rol binnen het watertoetsproces ook verschillend is. Door een andere rol kan er sprake zijn van een andere visie op de watertoets en het belang en de werking ervan. De functie kan bovendien de mate van subjectiviteit van de antwoorden beïnvloeden. Indien alle geïnterviewden dezelfde functie hadden gehad, was het misschien mogelijk geweest om de resultaten iets concreter te analyseren.

Literatuurlijst

1. Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 31 augustus 2000. *Waterbeleid voor de 21^e eeuw*.
2. Duenk, F.H.J. en P.J. Jansen, 2 december 2005. *Evaluatie Watertoets: Tussenrapportage over de casestudies*.
3. Europees Parlement en de Raad, 23 oktober 2000. *Richtlijn 2000/60/EG (Kaderrichtlijn Water)*.
4. Jorna, L., 1 november 2005. *De watertoets bij planning van infrastructuur en bij provinciale / regionale verkeers- en vervoersplannen*.
5. Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, 18 april 2005. *Werkprogramma WB21 / KRW 2005 – 2009*.
6. Linden, G. en H. Voogd et al., augustus 2004. *Environmental and Infrastructure Planning*.
7. Luteijn, D. et al., 2002. *Eindrapport commissie noodoverloopgebieden*.
8. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, oktober 2001. *Bestuurlijke notitie Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*.
9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2003. *Handreiking Watertoets 2*.
10. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004. *Waterwijzer 2004 – 2005*.
11. Nederlands kabinet, december 2000. *Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw. Kabinetsstandpunt*.
12. Oosting, Hennekes en Wiebenga, 21 september 2005. *Uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (meervoudige kamer), nr. 200408614/1 met noot van F.A.G. Groothuijse*.
13. Ouwehand, J.P., juni 2002. *De waterparagraaf in bestemmingsplannen*.
14. Rijksplanologische Dienst, november 2000. *De Waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen*.

15. Schwartz, M., 11 september 2004. *Water en ruimtelijke besluitvorming.*
16. Staat der Nederlanden et al., 2 juli 2003. *Het Nationaal Bestuursakkoord Water.*
17. Werkgroep Watertoets, 19 mei 2005. *Maatstaf Effectiviteit Watertoets.*
18. White, I. en J. Howe, 2003. *Planning and the European Union Water Framework Directive*

Geraadpleegde websites:

www.enschede.nl

www.enschede-stad.nl

www.groningen.nl

www.heerhugowaard.nl

www.kaderrichtlijnwater.nl

www.nieuwsbank.nl

www.uvw.nl

www.verkeerenwaterstaat.nl

www.vrom.nl

www.watertoets.net