

# Resultaten van eerste landelijke evaluatie van de watertoets

**De vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen kan nog beter. Water wordt in behoorlijke mate expliciet en evenwichtig in beschouwing genomen bij ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau. Bij locatiekeuzen is de watertoets echter nog onvoldoende effectief. Opvallend is dat de positieve beleving van betrokkenen niet overeenstemt met de getoetste kwaliteit van de wateradviezen en waterparagrafen. Tot slot is de juridische borging en de aandacht voor financiering en compensatie in ruimtelijke plannen onvoldoende. Aldus de belangrijkste resultaten van de eerste landelijke evaluatie van de watertoets.**

**D**e waterbeheerders in Nederland hebben hun adviesrol in de watertoets van afgelopen jaren ambitieus opgepakt. Dit heeft een behoorlijk effect gehad, zo blijkt uit de evaluatie. De rapportage is op 13 november aangeboden aan het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Veel gaat goed met de watertoets. Sommige dingen kunnen echter beter. Tussen enerzijds de positieve mening van de betrokkenen over het proces en het resultaat en anderzijds hetgeen dat uiteindelijk duidelijk en hard op papier komt te staan, bestaan nogal wat verschillen.

Dit artikel geeft de belangrijkste resultaten uit de evaluatie weer. Daarbij ligt de nadruk op de rol van de waterbeheerder én de resultaten uit een analyse door DHV van 183 ruimtelijke plannen en bijbehorende wateradviezen van waterbeheerders. De plannen vormden een steekproef waarin veel bestemmingsplannen zaten. Rondom elk plan enquêteerde DHV de initiatiefnemer (gemeente, provincie of Rijk), de waterbeheerder (waterschap, Rijkswaterstaat en/of provincie) en de planbeoordelaar (meestal de provincie).

De eindconclusies van de evaluatie zijn, naast het onderzoek van DHV, ook gebaseerd op twee andere deelonderzoeken: telefonische interviews door Royal Haskoning in 2005 en een diepgaand onderzoek naar vijf ruimtelijke planprocessen.

## Effectiviteit

De watertoets is in 2001 geïntroduceerd met als doel te waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij ruimtelijke plannen. 'Expliciet' doelt op transparantie en herkenbaarheid. Bij 'evenwichtig' gaat het om de afweging van het waterbelang tegen andere belangen en om compensatie wanneer andere belangen vóórgaan. Het doel van de watertoets wordt volgens de betrokkenen in behoorlijke mate bereikt bij ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau.

Bij locatiekeuzes en abstracte ruimtelijke plannen is de watertoets nog onvoldoende

effectief. In bijna de helft van de gevallen heeft de watertoets niet voldoende invloed gehad op de locatiekeuze, vinden zowel waterbeheerders als initiatiefnemers. In de afweging slaat de balans op dit planniveau door in de richting van andere belangen. Het blijkt lastig om het waterbelang sterk te positioneren in het complexe krachtenveld

## Evaluatie leidt tot versterking van de watertoets

De evaluatie van de watertoets is besproken in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) van 13 november jl. Zoals uit het artikel hiernaast blijkt, is de watertoets effectief, maar kan er nog wel wat verbeterd worden. Het LBOW ziet hierin echter geen aanleiding om het instrument te veranderen. Het wil wel de effectiviteit van de watertoets verbeteren door een communicatiestrategie te ontwikkelen die het proces van de toets versterkt. Ook wil het LBOW onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is de juridische en/of beleidsmatige verankering van de watertoets te versterken, evenals de invloed van water in de ruimtelijke afweging.

De watertoets blijkt een (redelijk) effectief instrument te zijn. De toets heeft een aantal sterke kanten en enkele zwakke punten. De sterke punten zijn het procesmatige en communicatieve karakter van het instrument, waarbij vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij de planontwikkeling een belangrijke voorwaarde is, evenals de flexibele inbedding in de ruimtelijke ordening. Zwakke punten zijn het gebrek aan kwaliteitsborging en het ontbreken van de zekerheid dat water evenwichtig meegewogen wordt. Een belangrijk punt van aandacht is dat de watertoets voor wat betreft locatiekeuzes vaak nog onvoldoende effect sorteert.

De uitkomsten van de evaluatie geven het LBOW geen aanleiding om de watertoets wezenlijk aan te passen. Als de sterke kanten beter benut worden, kan grotendeels aan de

van vaak al lang lopende locatiekeuze-processen. Deze keuzes kunnen al voor de introductie van de watertoets zijn ingezet, lopen via meerdere plannen en de sectorale belangen strijden om voorrang. Ook zijn waterbeheerders geneigd te denken dat de nadelen van een bepaalde locatiekeuze wel gemitigeerd kunnen worden op inrichtingsniveau. Ze zijn gewend om te denken in concrete inrichtingsmaatregelen.

De watertoets is in de praktijk vooral een proces tussen gemeenten en waterschappen. Zij hebben hun interactie en relatiebeheer versterkt. De organisatie rond de watertoets is vooral gericht op bestemmingsplannen en artikel 19 WRO-vrijstellingen. Dit zijn verreweg de meeste plannen en daarom

zwakke punten tegemoetgekomen worden. Voor het bereiken van de waterdoelen in de ruimtelijke ordening spelen naast een goed doorlopen watertoetsproces meerdere factoren een rol, zoals het belang van water in de integrale belangenafweging.

Het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water heeft bij de bespreking van de evaluatie Watertoets een aantal lijnen uitgezet om het instrument beter te benutten. Uitgaande van het huidige karakter van de watertoets zijn de aspecten die versterkt moeten worden: de sturende werking van de watertoets bij locatiekeuzes, de kwaliteit van het wateradvies en de waterparagraaf, de juridische borging van wateraspecten in kaart en voorschriften, aandacht voor financiering en voor compensatie. Hiermee kan echter niet worden volstaan, zeker gezien de ontwikkelingen die spelen: de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), de Kaderrichtlijn Water en het toenemende belang van ruimtelijk anticiperen op klimaatverandering. Vanwege deze ontwikkelingen zal aandacht besteed moeten worden aan de versterking van de positie van de waterbeheerder in het ruimtelijk planvormingsproces.

## Hoe dit vorm te geven?

Het LBOW onderscheidt drie sporen waarlangs de bovengenoemde inzet gestalte kan krijgen: versterking van het proces van de watertoets, versterking van de juridische en/of beleidsmatige verankering en versterking van de positie van het water in de ruimtelijke afweging.

wordt hieraan de meeste tijd besteed. Het aantal plannen op hogere schaalniveaus, waar vaak de locaties worden bepaald, is veel kleiner.

### Vroegtijdige betrokkenheid

'Hoe eerder des te beter' luidt het credo van de watertoets. Bij de introductie van de watertoets was het uitgangspunt dat vroegtijdige, actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijke planproces de meeste winst oplevert. Dit blijkt inderdaad zo te werken. Als het proces in de eerste, informele fasen goed loopt, is de kans op doorwerking van het waterbelang groot. De formele fasen daarna fungeren vooral als vangnet: als het proces in de eerste fasen niet goed is verlopen, kan dit worden gerepareerd



*De rol van water in een woonwijk in Almere*

met het formele wateradvies (vaak gekoppeld aan het artikel 10 Bro-overleg), de provinciale planbeoordeling of inspraak en bezwaar van de waterbeheerder (zie afbeelding 1 voor het procesverloop van de watertoets).

In de praktijk is de waterbeheerder meestal vroeg genoeg betrokken, maar niet altijd.

Initiatiefnemers vinden bij 80 procent van de plannen dat de waterbeheerders vroeg genoeg betrokken zijn. Iets meer dan de helft van de waterbeheerders deelt die mening. De waterbeheerders vonden bij 15 procent van de plannen dat ze niet vroeg genoeg waren betrokken.

### Versterking van het proces

Om de potenties van de watertoets volledig te benutten, zullen alle betrokkenen moeten werken aan de versterking van het proces van de watertoets. Iedere betrokkene zal hieraan vanuit zijn eigen rol invulling moeten geven. Om dit te ondersteunen, zal een communicatiestrategie ontwikkeld worden waarmee de genoemde aspecten in hun onderlinge samenhang onder de aandacht worden gebracht van de betrokken partijen en waarin handreikingen voor verbetering worden aangeboden. In de communicatiestrategie zal tevens aandacht moeten zijn voor nieuwe ontwikkelingen, zoals de in de Nota Ruimte verplichte risico- en kostenanalyse bij locatiekeuzes en grootschalige herinrichting van stedelijk gebied, de veranderde rolverdeling van partijen als gevolg van de nieuwe Wro, de doorwerking van de KRW in de ruimtelijke ordening én een betere benutting van andere (juridische) instrumenten naast de watertoets, zoals de beroepsmogelijkheid die de Wro biedt.

### Versterking van de juridische en/of beleidsmatige verankering

Inzetten op versterking van het proces continueert de toename van aandacht bij alle betrokken partijen voor water in ruimtelijke plannen. Dit biedt echter geen garantie dat dit ook overall goed komt en goed blijft vanwege het deels vrijwillige karakter hiervan en de grote druk op de ruimte, waardoor de aandacht voor water in de loop der tijd kan afnemen. Meer zekerheid is gewenst vanwege het wegvallen van de vangnetfunctie van de provinciale goedkeuring met de nieuwe Wro, vanwege de resultaatsver-

plichting die de KRW stelt aan waterdoelen en vanwege het toegenomen belang van aanpassing van de ruimtelijke ordening aan klimaatverandering. Daarom kan ook op versterking van het juridisch anker worden ingezet. Het gaat daarbij om de zekerstelling van de verankering van watermaatregelen in plankaart en voorschriften, de kwaliteit van het wateradvies en de waterparagraaf, aandacht voor compensatie indien waterbelangen door een plan aangetast worden én de financiering van de watermaatregelen.

De versterking van het juridisch anker via aanscherping van de Wro / Besluit ruimtelijke ordening strookt echter niet met de filosofie achter de nieuwe Wro. Die is erop gericht de wettelijke eisen aan de opstelling van nieuwe bestemmingsplannen zoveel mogelijk te verlichten met als doel te bewerkstelligen dat plannen zo snel mogelijk tot stand kunnen komen. Aanvullende eisen in het Bro staan haaks op deze doelstelling. Verdere juridisering van het watertoetsproces kan afbreuk doen aan het informele vroegtijdige proces, dat juist de kracht is van de watertoets. Anderzijds wordt hier echter toch vanuit verschillende kanten op aangedrongen. Zowel vanuit de Commissie van Advies inzake Waterstaatswetgeving als vanuit de Adviescommissie Water ligt er de wens om van de watertoets een krachtiger instrument te maken. Daarom zal een verkenning worden uitgevoerd naar de wenselijkheid van en mogelijkheden voor beleidsmatige (middels AmvB of verordening) en juridische aanscherping van het watertoetsinstrument.

### Versterking van de positie van het water in de ruimtelijke afweging

Het versterken van het watertoetsproces en eventueel het juridisch anker van de watertoets is van belang, maar benadrukken waarom de watertoets moet worden uitgevoerd, is minstens even belangrijk. Het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Het ARK heeft tot doel om de klimaatbestendigheid van de ruimtelijke inrichting van Nederland te vergroten. Een onderdeel van het ARK is het omgaan met de effecten van klimaatverandering in het waterbeheer. In dat kader wordt onder leiding van het Ministerie van VROM een adaptatiestrategie ontwikkeld. Door de watertoets in die strategie te benoemen als een waardevol instrument voor het vergroten van de klimaatbestendigheid van Nederland, kan de positie van de waterbeheerder worden versterkt. Daarnaast zal het criterium 'klimaatbestendigheid' expliciet aan het waterbeleid moeten worden toegevoegd en worden uitgewerkt.

Met de communicatiestrategie wordt ingezet op versterking van het watertoetsproces. Daar liggen, gezien de kracht van het instrument, belangrijke kansen. Daarnaast kan ook de positie van de waterbeheerder sterker worden; aan het begin van het proces als er vanuit het ARK meer aandacht voor water komt en aan het eind door de versterking van het juridische vangnet. Of en hoe dit precies zal gebeuren, is een beslissing die bij het volgende kabinet ligt.

**Rob Gerits (RIZA)**