

# De watertoets in Vlaanderen en Nederland vergeleken – buurmans gras is niet altijd groener

*R.L. (Rebecca) Dreyfus (Universiteit Utrecht/Deltares), G.J. (Gerald Jan) Ellen (Deltares), H.A.C. (Hens) Runhaar (Universiteit Utrecht)*

De watertoets is bedoeld om waterhuishoudkundige belangen een grotere rol te laten spelen in ruimtelijke ordening. Het instrument draagt daar inderdaad toe bij, maar niet altijd in voldoende mate. De besturen van Nederlandse waterschappen geven de flexibiliteit van de WT vaak de schuld en pleiten daarom van tijd tot tijd voor een minder vrijblijvende rol van de WT. Een evaluatie van ervaringen met de minder flexibele Vlaamse WT leert echter dat extra regelgeving niet altijd tot een hogere effectiviteit leidt. In dit artikel wordt de effectiviteit van de Nederlandse en Vlaamse WT's onder de loep genomen en wordt een aantal belangrijke leerpunten voor de verbetering van beide WT's uiteengezet [1].

## **I. Van technisch waterbeheer naar integrale ruimtelijk ontwikkeling**

Met het invoeren van de watertoets (WT) in 2001 liet de Nederlandse overheid zien dat ze niet langer alleen wilde uitgaan van technische waterbeheersingsmaatregelen – wat eeuwenlang wel het geval was – en zich meer wilde richten op ruimtelijke maatregelen. Door al vóór de plannings- of ontwikkelingsfase de rol van water te beoordelen, kunnen mogelijk gevaarlijke en kostbare consequenties, zoals overstromingen en een verslechterde waterkwaliteit, worden voorkomen. De WT is een beleidsinstrument waarmee problemen op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit in ruimtelijke ontwikkelingen worden aangepakt door de samenwerking tussen planologen en waterbeheerders in de eerste fasen van planningsprocessen te bevorderen. Het doel van de WT is om de invloed en consequenties van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterhuishouding te beoordelen “op een expliciete en evenwichtige wijze” voordat definitieve besluiten worden genomen [2]. De twee belangrijkste doelstellingen van de WT zijn: 1) het kritisch bekijken en zondig aanpassen van de *locatie* van ruimtelijke ontwikkelingen, en 2) het zodanig beïnvloeden van het *ontwerp* ervan dat voor elke context de nodige voorzorgsmaatregelen worden genomen. Voorbeelden zijn het beperken van bouwwerkzaamheden in laaggelegen en natte gebieden, zorgen voor voldoende mogelijkheden voor het opslaan of vasthouden van water en de ontwikkeling van multifunctionele ruimtelijke gebieden. In dit artikel wordt de effectiviteit van de WT op dit gebied besproken en worden mogelijke verbeteringen aangedragen, aan de hand van een vergelijkend onderzoek naar de Nederlandse en Vlaamse WT's.

## **II. De Nederlandse en Vlaamse watertoets: kenmerken**

De Vlaamse WT is in 2003 geïntroduceerd bij de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Net als de Nederlandse WT stelt ook het Vlaamse instrument zich ten doel negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterhuishouding en -infrastructuur te voorkomen of te beperken door vergunningen en toestemming voor ruimtelijke plannen of programma's te weigeren als er niet voldoende voorzorgsmaatregelen worden genomen op het gebied van de waterkwantiteit of -kwaliteit [3]. Er zijn ook enkele belangrijke verschillen in hun toepassing en ontwerp, waardoor ze anders werken. Beide WT's gaan uit van twee producten: een 'wateradvies' en een 'waterparagraaf'. Het wateradvies maakt deel uit van de eerste fase van de WT. In dit document kunnen waterbeheerders planologen voorzien van adviezen op het gebied van waterkwesties die in overweging moeten worden genomen. De waterparagraaf is het eindproduct van het watertoetsproces; hierin leggen planologen uit hoe zij in hun plannen rekening hebben gehouden met waterhuishouding. De Vlaamse WT is op twee punten uitgebreider dan de Nederlandse. Ten eerste is het Vlaamse instrument zowel

van toepassing op ruimtelijke plannen die door de overheid worden opgezet als op bouwvergunningen voor burgers of de private sector, terwijl de Nederlandse WT zich alleen richt op van overheidswege opgestelde plannen. Ten tweede is in Nederland alleen de waterparagraaf wettelijk verplicht, terwijl in de Vlaamse versie beide documenten verplicht zijn. De Vlaamse WT dekt dus meer ontwikkelingsplannen dan de Nederlandse. Inhoudelijk is de Nederlandse WT breder; er wordt gekeken naar kwesties op het gebied van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het water, terwijl de Vlaamse WT zich beperkt tot de waterkwantiteit. In tabel 1 hieronder zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de twee instrumenten weergegeven.

**Tabel 1: Overeenkomsten en verschillen tussen de Nederlandse en de Vlaamse watertoets**

		Nederlandse WT	Vlaamse WT
Producten van de watertoets	Wateradvies (wettelijk vereist)	✓	✓
	Waterparagraaf (wettelijk vereist)	✓	✓
Niveau van toepassing	Strategische planning	✓	✓
	Bouwvergunning	—	✓
Focusgebied	Waterkwantiteit	✓	✓
	Waterkwaliteit	✓	—

### III. De benadering: beleidsniveau/metaniveau

Ons onderzoek is gebaseerd op een combinatie van analyses van wetenschappelijke literatuur, eerdere evaluaties van de Nederlandse WT en twaalf persoonlijke gesprekken met Nederlanders en Vlamingen uit de praktijk van waterbeheer en ruimtelijke ordening. We hebben ons beperkt tot het (gepercipieerde) functioneren van beide instrumenten in het algemeen en ons niet gericht op specifieke projectlocaties of casestudy's. Alle geïnterviewden zijn mensen die ervaring hebben met de watertoets en over een 'helikopterblik' beschikken. Zij zijn verbonden aan waterbeheerinstellingen en organisaties op het gebied van ruimtelijke ordening op regionaal of nationaal niveau.

Om verbeterpunten voor de WT's te kunnen aangeven, hebben we in de eerste plaats de effectiviteit van de WT's beoordeeld en vergeleken. Omdat de WT's voornamelijk procesinstrumenten zijn zonder eenduidig meetbare doelen, zijn op basis van de oorspronkelijke doelstellingen van de WT's de volgende twee criteria vastgesteld om de effectiviteit te beoordelen:

- (i) Waterbeheerders en planologen zijn het eens over de prioriteiten op watergebied en over de impact van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling op de waterhuishouding.
- (ii) De gesprekken tussen planologen en waterbeheerders resulteren in de aanpassing van plannen op basis van de adviezen van waterbeheerders met betrekking tot integratie van wateroverwegingen.

Bij de 'aanpassing van plannen' in het tweede criterium kan worden gedacht aan het aanpassen van de locatie van een ruimtelijke ontwikkeling, aan compenserende watervoorzieningen elders in het plan (bijvoorbeeld in de vorm van een grote wateropslagvoorziening) of aan het aanpassen van het ontwerp van het plan (bijvoorbeeld

kelders die kunnen overstromen, of de bouwdiepte). De mate waarin de WT voldoet aan de beide criteria bepaalt de effectiviteit van het instrument. De effectiviteit wordt beoordeeld als 'effectief', 'deels effectief' of 'niet effectief', zoals te zien is in tabel 2.

**Tabel 2: Criteria voor effectiviteitsbeoordeling**

	criterium 1	criterium 2
Effectief	Waterbeheerders en planologen zijn het eens over de prioriteiten op watergebied	Overeenstemming resulteert in aanpassing van ruimtelijke plannen
Deels effectief	Waterbeheerders en planologen komen tot overeenstemming over prioriteiten op watergebied	Deze overeenstemming resulteert in aanpassingen in het ontwerp maar niet in de locatie
Niet effectief	Planologen en waterbeheerders zijn het oneens over de prioriteiten op watergebied	Er worden geen aanpassingen gedaan op het gebied van het ontwerp of de locatie van ruimtelijke ontwikkelingen om tegemoet te komen aan waterbelangen

#### IV. Belangrijkste bevindingen

In de gesprekken geven zowel de Nederlandse als de Vlaamse respondenten aan dat de WT in enige mate bijdraagt aan het opnemen van waterproblematiek in ruimtelijke ordening. Volgens dit onderzoek is het instrument in Nederland effectief en in Vlaanderen deels tot niet effectief voor wat betreft criterium 1 (zie tabel 2). Voor criterium 2 worden beide instrumenten in dit onderzoek als deels effectief beschouwd. Tabel 3 biedt een overzicht van de algehele effectiviteit van de beide WT's op basis van de interviews en een analyse van documenten binnen dit onderzoek, gevolgd door een uitleg.

**Tabel 3: Effectiviteit van de Nederlandse en de Vlaamse watertoets**

	Niveau van toepassing	criterium 1	criterium 2
Nederlandse watertoets	Van overheidswege opgestelde ruimtelijke plannen	Effectief	Deels effectief
Vlaamse watertoets	Van overheidswege opgestelde ruimtelijke plannen	Deels effectief	Deels effectief
	Bouwvergunningen	Niet effectief	Deels effectief

De Nederlandse respondenten hebben de ervaring dat waterbeheerders en planologen met elkaar in gesprek gaan over waterkwesties en zodoende overeenstemming bereiken (criterium 1). In Vlaanderen lijkt van een dergelijke overeenstemming in bescheiden mate wel sprake te zijn als het gaat om van overheidswege opgezette ruimtelijke plannen, maar niet als het gaat om bouwvergunningen – vandaar de scores 'deels effectief' en 'niet effectief'. Volgens onze respondenten komt dit doordat waterbeheerders en planologen niet degenen zijn die plannen op het niveau van bouwvergunningen initiëren; hun rol blijft beperkt tot het doen van aanbevelingen voor bouwvergunningen en het verstrekken van deze vergunningen.

Van het volledig voldoen aan criterium 2 is sprake als de locatie van een ruimtelijke ontwikkeling wordt aangepast. Met het aanpassen van alleen het ontwerp van een project wordt aan dit criterium slechts gedeeltelijk voldaan. Ontwerpelementen zijn onderdelen van de bouw van een project, zoals de bouwdiepte, het formaat van voorzieningen voor het vasthouden van water of het aanbrengen van waterwerende elementen. Zowel de Nederlandse als de Vlaamse WT lijkt minder goed te slagen in het formaliseren van de communicatieve en besluitvormingsaspecten van het WT-proces (criterium 1) en het vertalen hiervan naar daadwerkelijke aanpassingen in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen om aan criterium 2 te voldoen. Uit de Nederlandse gesprekken komt naar voren dat aanpassingen in ruimtelijke plannen vaker betrekking hebben op het ontwerp dan op de locatie ervan. Dit geldt ook voor Vlaanderen, hoewel in mindere mate omdat hier in het gehele planproces weinig wordt samengewerkt tussen planologen en waterbeheerders. Op het niveau van bouwvergunningen beschouwt dit onderzoek de Vlaamse WT als deels effectief met betrekking tot criterium 2, aangezien aanvragers van vergunningen tot op zekere hoogte, maar niet geheel voldoen aan de wateraanbevelingen van de WT en hun plannen aanpassen. Het aanpassen van de locatie van een project blijft in Vlaanderen lastig omdat vergunningaanvragers eigenaar zijn van een specifiek perceel, waardoor de overheid niet altijd een aanpassing in de locatie kan aanbevelen.

### ***De rol van institutionele structuur, flexibiliteit en kennisontwikkeling***

In dit onderzoek zijn mogelijke verklaringen voor de effectiviteit van de WT's gezocht in drie 'overall' factoren, te weten de institutionele structuur, de flexibiliteit en bindende kracht van regelgeving en de rol van kennisontwikkeling. Deze drie factoren zijn afgeleid uit literatuur over milieueffectrapportages (een instrument dat volgens dezelfde logica als de WT is opgezet), over de integratie van milieubelangen in beleid en over beleidsinstrumenten in het algemeen. In de volgende paragraaf wordt de rol van deze drie factoren beschreven in de context van de Nederlandse en Vlaamse WT's.

#### ***Institutionele structuur***

Met 'institutionele structuur' bedoelen we de mate waarin cohesie binnen en tussen de verschillende overheidsniveaus wordt gewaarborgd, oftewel de harmonisatie tussen lokale, provinciale en nationale wetgeving voor een effectievere besluitvorming en implementatie van instrumenten [4]. Binnen de context van de WT betekent dit dat er organisaties en instellingen zijn die ervoor kunnen zorgen dat de verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van waterbeheer en ruimtelijke ordening duidelijk is en dat overlappingsen en lacunes in verantwoordelijkheid worden vermeden. In Nederland wordt deze factor beschouwd als een zeer *positieve* factor die *bijdraagt* aan de effectiviteit, terwijl de Vlamingen het juist zien als een zeer *negatieve* invloed die de effectiviteit *beperkt*. In Nederland is sprake van een vrij duidelijke institutionele structuur met een effectief gedecentraliseerd systeem van waterbeheer. De expertise op het gebied van water is in handen van specifieke autoriteiten en de verdeling van verantwoordelijkheden is duidelijk, wat het in criterium 1 genoemde overlegproces vergemakkelijkt.

In Vlaanderen zijn de verantwoordelijkheden op het gebied van de waterhuishouding daarentegen sterk gefragmenteerd, met overlap maar ook lacunes in wateradviezen en -paragrafen tot gevolg. De Vlaamse respondenten geven aan dat dit leidt tot een 'overbevolkt' waterbeheersysteem met een gebrek aan uniformiteit, wisselende niveaus van expertise en een ernstige belemmering van het in criterium 1 genoemde overlegproces. De Vlaamse respondenten zijn het er overoors dat dit in hun regio het grootste probleem van het waterbeheer vormt. Deze fragmentatie wordt ook gezien als de oorzaak voor overlappingsen en lacunes in competenties en dekking. Hoewel de institutionele structuur in Nederland in feite

de basis heeft gelegd voor een systeem van samenwerking en consensus tussen de autoriteiten op het gebied van waterbeheer aan de ene kant en ruimtelijke ordening aan de andere, blijft het toch lastig om goede communicatie en wederzijds begrip tussen de beide domeinen te garanderen.

### **Flexibiliteit**

Flexibiliteit heeft binnen de context van de WT te maken met de bindende kracht van instrumenten. Voor van overheidswege opgezette ruimtelijke plannen is zowel volgens de Nederlandse als de Vlaamse WT een waterparagraaf verplicht. Deze paragraaf is echter niet wettelijk *bindend*; dat wil zeggen dat planologen de vrijheid hebben om aanpassingen in ruimtelijke plannen naar eigen inzicht te implementeren, mits ze hun keuzes verantwoorden in de waterparagraaf. De Nederlandse WT kan hier echter worden beschouwd als flexibeler dan de Vlaamse, omdat de laatste ook geldt op het niveau van bouwvergunningen, waarin zowel het wateradvies als de waterparagraaf uiteindelijk wettelijk bindend is. We verwachtten dat de Vlaamse WT als gevolg van het hogere aantal wettelijke vereisten effectiever zou zijn dan de Nederlandse, maar dit bleek niet het geval – het Vlaamse instrument wordt door respondenten niet of slechts deels effectief genoemd. Dit komt doordat de wettelijk verplichte elementen niet worden gehandhaafd, waardoor het niet zeker is of bouwvergunningen (en de wateradviezen en -paragrafen hierin) worden nageleefd.

Waterbeheerders en planologen zijn het niet geheel eens over het belang en de rol van flexibiliteit voor de effectiviteit van de WT – waterbeheerders vragen om strengere richtlijnen, terwijl planologen juist liever meer flexibiliteit en vrijwillige richtlijnen willen. Geïnterviewden uit het Nederlandse domein van ruimtelijke ordening zijn het erover eens dat de flexibele opzet van de WT een goede beslissing is geweest, omdat een WT in de vorm van een handboek met regels en checklists waarschijnlijk de integratie van waterbeheer en ruimtelijke ordening had *verhindert* in plaats van deze te bevorderen. Planologen neigen namelijk wat sceptisch te staan tegenover gesprekken met waterbeheerders als ze het gevoel hebben dat zo'n gesprek uitmondt in de verplichting alle aanbevelingen over te nemen. De Vlaamse geïnterviewden uit het domein van het waterbeheer zijn meer voorstander van meer wettelijk bindende elementen voor de WT, omdat planologen en vergunningaanvragers anders onvoldoende waarde zouden hechten aan hun aanbevelingen. De ervaring in Vlaanderen leert echter dat meer wettelijke vereisten aan meer verplichte monitoring- en handhavingsvoorzieningen gekoppeld zouden moeten worden, om de effectiviteit van de WT te garanderen.

### **Kennisontwikkeling**

Kennisontwikkeling heeft betrekking op het niveau van technische achtergrondkennis over watersystemen en inzicht in de relevantie van processen van ruimtelijke ordening voor het waterbeheer. In zowel Nederland als Vlaanderen lijkt kennis een belemmerende factor te zijn voor de effectiviteit van de WT met betrekking tot criterium 1. Volgens de geïnterviewden lijken waterschapsbesturen vaak weinig kennis te hebben van de invloed van ruimtelijke ordening op het waterbeheer. De geïnterviewden zijn het erover eens dat er door waterschappen weinig wordt geleerd, zodat eerder gemaakte fouten vaak worden herhaald. Uit de beoordeling van de Nederlandse WT in 2011 is gebleken dat waterbeheerders die wel kennis hadden van de technische aspecten van het watersysteem, soms toch niet in staat waren deze aspecten in verband te brengen met ruimtelijke ordening en ze strategisch te plaatsen in gesprekken met planologen.

## V. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is getracht door middel van een vergelijking van de Nederlandse en Vlaamse watertoetsen leerpunten te identificeren ter verbetering van deze watertoetsen. In beide regio's wordt de WT beschouwd als een instrument dat dankzij zijn communicatieve en interactieve elementen bijdraagt aan de integratie van waterkwesties in ruimtelijke ordening. Het vertalen van deze elementen naar aanpassingen in locatie en ontwerp van ruimtelijke ontwikkelingen, zodat rekening wordt gehouden met waterbelangen, lijkt echter minder succesvol. In dit onderzoek is de invloed van drie factoren op de algehele effectiviteit van de WT's onder de loep genomen, te weten de institutionele structuur waarin de instrumenten in Nederland en Vlaanderen worden toegepast, de flexibiliteit van de instrumenten en het niveau van kennisontwikkeling binnen organisaties die betrokken zijn bij de toepassing van de WT's. Op basis van de studie van deze drie variabelen hebben de onderzoekers drie belangrijke punten geïdentificeerd waarop de Vlaamse en Nederlandse watertoetsen van elkaar kunnen leren: 1) de institutionele context waarin de instrumenten zich bevinden zijn bepalend en kunnen het succes van de WT sterk bevorderen dan wel belemmeren; 2) meer regelgeving van waterbelangen in ruimtelijke ordening is geen garantie voor meer effectiviteit, met name niet als er geen adequate bewakings- en evaluatieprocessen zijn; 3) ontwikkeling en bevordering van technische en strategische kennis is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking en communicatie, en om algehele effectiviteit te garanderen moet aandacht worden geschonken aan de balans tussen communicatieve en regelgevende elementen.

### ***Les 1: de institutionele context kan bepalend zijn voor het succes van het instrument***

De onderzoekers willen de regio Vlaanderen twee aanbevelingen doen met betrekking tot de invloed van de huidige institutionele structuur.

De eerste aanbeveling betreft ofwel modernisering van de bestaande waterschappen ofwel vervanging hiervan door nieuwe organisaties, bijvoorbeeld op basis van de elf bekkens die Vlaanderen telt. Deze organisaties zouden de expertise op het gebied van het plaatselijke watersysteem in handen kunnen hebben voor het coördineren van wateradviezen en het controleren van waterparagrafen. In 2003 is geprobeerd de waterautoriteiten op deze manier te reorganiseren, maar de voorgestelde afschaffing van de waterschappen stuitte op sterke weerstand vanuit de politiek, waardoor dit plan destijds is afgeblazen. Hoewel de haalbaarheid in het huidige Vlaamse politieke klimaat onzeker is, wordt een heroverweging van deze beslissing aanbevolen.

Ten tweede lijkt een algehele verbetering in de samenwerking tussen milieuorganisaties en instellingen op het gebied van ruimtelijke ordening in Vlaanderen noodzakelijk, met name in de eerste fasen van plannings- of vergunningsprocessen. Dit zou de integratie van belangen voorafgaand aan definitieve besluitvorming over ruimtelijke plannen of het afgeven van bouwvergunningen verbeteren.

### ***Les 2: meer regelgeving van waterbelangen leidt niet altijd tot de gewenste uitkomsten.***

Er wordt op dit moment veel gediscussieerd over de rol van communicatie en vrijwillige samenwerking versus die van regelgevende elementen in de watersector. Veel beroepsbeoefenaren zijn van mening dat communicatie niet kan worden afgedwongen met wettelijke voorschriften, terwijl anderen aangeven dat dergelijke voorschriften nodig zijn om waterbelangen voldoende ruimte te geven in ruimtelijke plannen. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat meer regelgeving niet altijd leidt tot een betere effectiviteit van de WT. De onderzoekers doen dan ook de aanbeveling mechanismen in te voeren zoals bewaking van de implementatie van wateradviezen en waterparagrafen in bouwvergunningen en het toepassen van sancties in geval van niet-naleving.

### ***Les 3: samenwerking en communicatie zijn afhankelijk van goede technische en strategische kennis***

In Nederland zijn flinke investeringen nodig om binnen waterschappen technische en strategische kennis te bevorderen en capaciteit op te bouwen om goede communicatie met planologen tijdens WT-processen mogelijk te maken. Programma's als het Ruimte & Water Actieprogramma zijn van belang omdat zij zich ten doel stellen de communicatie tussen waterschappen en planologen te bevorderen. Deze programma's zouden moeten worden versterkt en worden beoordeeld op positieve resultaten. Voor de Vlaamse WT doen de onderzoekers een soortgelijke aanbeveling: hier zou moeten worden geïnvesteerd in gezamenlijke capaciteitsopbouw en kennis over plaatselijke watersystemen onder waterautoriteiten en planologen, waarbij de nadruk moet liggen op het belang van ruimtelijke ontwikkelingen voor de duurzaamheid van het watersysteem en vice versa. In combinatie met de reorganisatie van de waterschappen kan deze investering resulteren in een betere samenwerking tussen de watersector en de ruimtelijke ordening in de eerste fasen van plannings- en vergunningsprocessen.

***Dit artikel is gebaseerd op de afstudeerscriptie van Rebecca Dreyfus, tot stand gekomen onder begeleiding van Hens Runhaar (Universiteit Utrecht) en Gerald Jan Ellen (Deltares) [1].***

#### **Literatuur**

1. Dreyfus, R.L. (2012). Water in Spatial Planning: A Comparative Analysis of the Water Test Instruments for Improving Policy Integration in the Netherlands and Flanders. Master Thesis Sustainable Development, Universiteit Utrecht, Utrecht.
2. Dijk, J. van (2008). Water and Environment in Decision-Making - Water Assessment, Environmental Impact Assessment, and Strategic Environmental Assessment in Dutch planning - A Comparison. Proefschrift, Wageningen, Wageningen Universiteit.
3. Smedt, P. de (2010). Water-Related Tools for Climate Change Adaptation in the Flemish Region: The Art of Linking Water Quality Standards to Spatial Planning. *Journal for European Environmental Planning Law*, 7 (3), pp. 296-299.
4. Driessen, P.J. en de Gier, A. (1999). Flooding, River Management and Emergency Legislation – Experiences of the Accelerated Reinforcement of Dikes in the Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90 (3), pp. 336-342.