

Evaluatie watertoets 2011

Projectplan fase 2



Evaluatie watertoets 2011

Projectplan fase 2

oktober 2010

Interprovinciaal Overleg
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Unie van Waterschappen
Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie
Rijkswaterstaat



Inhoudsopgave

1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	8
2 Achtergrond	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Conclusies	9
2.3 Hoofdconclusie	10
3 Vraagstelling	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Vragen	11
4 Aanpak	13
4.1 Lerende evaluatie	13
4.2 Stappen in het lerende evaluatieproces	13
4.3 Afstemming verwante projecten	14
5 Organisatie en begroting	15
5.1 Organisatie	15
5.2 Planning	15
Bijlage 1 Evalueren om te leren	17
Colofon	19



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De watertoets vindt zijn oorsprong in de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw (2001). Toen is geconstateerd dat klimaatveranderingen, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking een nieuwe aanpak in het waterbeleid noodzakelijk maakten.

De watertoets is een belangrijk instrument voor het ruimtelijke waterbeleid. Het doel van de watertoets is de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen te borgen. Daarmee wordt beoogd alle doelstellingen van het waterbeleid expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing te nemen bij alle ruimtelijke plannen en besluiten die relevant zijn voor het watersysteem. De watertoets heeft daarmee meer een procesmatig karakter dan het karakter van een echte toets. Voor bestemmingsplannen en inpassingsplannen is de watertoets vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening, voor overige ruimtelijke plannen wordt de watertoets uitgevoerd op basis van de bestuurlijke afspraken, die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)¹.

De watertoets werd eerder in 2003 en 2006 geëvalueerd. In 2003 ging het daarbij om de bekendheid (groot) en implementatie van het instrument (vooral bij inrichtingsplannen, nauwelijks bij locatiekeuze). De evaluatie 2006 had tot doel de mate van effectiviteit van het instrument in de planfase vast te stellen en door het zoeken naar verklaringen daarvoor bij te dragen aan leerprocessen ter zake. Conclusie was dat de watertoets effectief is m.b.t. inrichting, maar nog onvoldoende bij locatiekeuzen.

In het NBW-actueel is opgenomen dat de watertoets zal worden geëvalueerd, onder andere op het aspect van ruimtelijke doorwerking en op de werking ervan bij locatiekeuzen. De organisaties vertegenwoordigd in de werkgroep watertoets hebben daarbij gekozen voor de aanpak “evalueren om te leren” (zie bijlage 1). Het is de bedoeling om hierbij niet alleen tot een goede verantwoording te komen, maar ook tot uitkomsten die herkenbaar en bruikbaar zijn voor alle betrokken partijen.

De Werkgroep Watertoets heeft voor de evaluatie van de watertoets een plan van aanpak opgesteld, dat op 4 november 2010 is/wordt vastgesteld in het DWO. In dit plan van aanpak is de evaluatie in een drietal fasen verdeeld:

- Fase 1: Recapitulatie en inventarisatie van relevante nieuwe ontwikkelingen;
- Fase 2: Praktijkverkenning naar de actuele toepassing van de watertoets, nader te bepalen in fase 1;
- Fase 3: Het opstellen van een visie en een actieprogramma ter verbetering van de praktijk, nader te bepalen op basis van de resultaten van fase 2.

De conclusies van de eerste fase zijn voorgelegd aan het DWO, dat op basis daarvan op 4 november 2010 een ‘go – no go’- beslissing neemt. Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de eerste fase en op basis van de gewenste aanpak conform “evalueren om te leren” is voorliggend projectplan voor fase 2 opgesteld.

¹ Wettelijk geldt dit voor de gemeentelijke bestemmingsplannen, inpassingsplannen van rijk en provincie en de projectbesluiten van deze drie overheidslagen. Een en ander geldt niet voor provinciale en (inter)gemeentelijke structuurvisies. Deze zijn vormvrij. Voor structuurvisies, en andere ruimtelijk relevante plannen, zijn afspraken gemaakt in het NBW 2008.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies van de eerste fase samengevat. In hoofdstuk 3 is de hoofdvraag weergegeven en ontleed en uitgewerkt in een aantal deelvragen. Hoofdstuk 4 schetst vervolgens de aanpak die wordt voorgesteld om deze vragen te beantwoorden. Het laatste hoofdstuk 5 gaat in op de projectorganisatie en de begroting.

Naast dit projectplan voor fase 2 is voor de concrete uitvoering van de evaluatie in fase 2 een werkplan opgesteld. In dit werkplan is een en ander in meer detail uitgewerkt. Het omvat onder andere meer toelichting over het conceptuele kader dat gebruikt wordt voor de evaluatie, over “lerend evalueren” en een eerste inventarisatie van bruikbare casussen.

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

Alvorens te komen tot een heldere probleem- en vraagstelling voor de uitvoering van de evaluatie is in fase 1 een verkenning uitgevoerd. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van deze verkenning weergegeven.

2.2 Conclusies

Historische context

Op locatiekeuzen is de watertoets nog weinig effectief gebleken. De watertoets wordt vooral toegepast op bestemmingsplannen en dus op inrichtingsniveau.

De watertoets is voortgekomen uit de bestuurlijke wens water meer leidend te laten zijn in de ruimtelijke ordening (m.n. bij locatiebesluiten). De Bestuurlijke Notitie uit 2001 zet in op toepassing van de watertoets zowel op inrichtings- als op locatiekeuzeniveau. In de evaluaties van 2003 en 2006 wordt geconstateerd dat de watertoets niet uit de verf komt op locatiekeuze niveau. In het Nationaal Bestuursakkoord Actueel van 2008 is opnieuw afgesproken om de watertoets conform de Bestuurlijke Notitie uit 2001 toe te passen.

Wettelijke context

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) vraagt een pro-actieve opstelling van alle partijen in de ruimtelijke ordening. Met de nieuwe Wro zijn ruimtelijke planvormen en rollen van partijen in de watertoets veranderd. Leervraag is hoe partijen hun nieuwe rol in de Wro in het kader van de watertoets invullen.

De watertoets werd en wordt vooral uitgevoerd op basis van bestuurlijke afspraken. De in 2008 ingevoerde Wro heeft het planstelsel van de ruimtelijke ordening ingrijpend veranderd. De wijze waarop de partijen invulling geven aan hun nieuwe rol in de Wro zal een grote invloed hebben op de effectiviteit van de watertoets.

Beleidsmatige context

Er is onvoldoende zicht op hoe nationaal en regionaal beleid doorwerkt in de kaders die in de praktijk gebruikt worden binnen de watertoets op zowel locatiekeuze als inrichtingsniveau.

De inhoud van watertoetsprocessen is afhankelijk van de situatie. Een vraag is echter hoe beleid doorwerkt in de kaders die gebruikt worden. Het NWP stelt dat de nadruk in de praktijk vooral lijkt te liggen op wateroverlast hoewel dit niet de opzet was in de Bestuurlijke Notitie uit 2001. Het rijk wil bevorderen dat in het watertoetsproces meer aandacht komt voor klimaatverandering, waterveiligheid, watertekort en waterkwaliteit. De vraag is hoe dat in de praktijk gestalte heeft gekregen in de kaders die binnen de watertoets worden gebruikt, op zowel locatiekeuze als inrichtingsniveau.

Eerdere evaluaties

De evaluaties van 2003 en 2006 hadden het watertoetsproces als onderwerp en hebben daardoor weinig inzicht opgeleverd in de rol van water en de watertoets bij locatiekeuzen binnen het gehele proces van ruimtelijke ordening.

In de evaluaties van 2003 en 2006 is de implementatie van de watertoets geëvalueerd. Daarbij is gekeken hoe het proces zoals voorgesteld in de Bestuurlijke Notitie watertoets 2001 in de praktijk gestalte heeft gekregen. Daarbij is zicht verkregen op hoe de watertoets functioneert in de afgebakende vraagstukken op het gebied van locatie-inrichting. In de evaluaties wordt geconcludeerd dat de watertoets bij locatiekeuze weinig invloed heeft. Niet duidelijk is hoe dit komt en hoe deze invloed kan worden vergroot. Daarvoor lag de focus van de evaluaties te veel op het watertoetsproces in plaats van op het proces van ruimtelijke ordening.

De evaluaties van 2003 en 2006 zijn niet specifiek ingegaan op situaties waarin de waterbeheerder ook de initiatiefnemer is om eigen opgaven met een ruimtelijke component te verwezenlijken.

Zowel Rijkswaterstaat als de waterschappen hebben zelf ook opgaven met een ruimtelijke component die ze willen realiseren. De rollen zijn dan in feite omgedraaid: de waterbeheerder moet de ruimtelijk ordenaar in haar planvormingsproces betrekken. Hierop wordt niet ingegaan in de handreikingen en evaluaties terwijl het feitelijk wel over een soortgelijk proces gaat waarbij de waterbeheerder vaak procestrekker is.

2.3 Hoofdconclusie

Uit de bureaustudie komt naar voren dat er momenteel een incompleet beeld bestaat van de toepassing en effectiviteit van de watertoets in de brede context van het totale ruimtelijke ordeningsproces. Om te komen tot een betere toepassing van de watertoets in de praktijk op met name het strategische planvormingsniveau, waar ook de locatiekeuzen tot stand komen, is het noodzakelijk juist dit bredere proces te beschouwen.

3 Vraagstelling

3.1 Inleiding

Een van de belangrijke conclusies uit fase 1 was, dat de focus op het 'watertoetsproces' er in het verleden toe heeft geleid, dat er te weinig oog was voor de context van dit proces, namelijk het ruimtelijke ordeningsproces, waarin vele andere vraagstukken aan de orde zijn, die voor de ruimtelijke afweging ook van groot belang zijn. Door de focus op het 'watertoetsproces', komt ook de waterbeheerder gauw in beeld 'als primaire belangenbehartiger voor water', terwijl de wet (en de bestuurlijke afspraken) vooral het bevoegde gezag aanspreken.

Besloten is voor deze evaluatie "uit te zoomen" naar het ruimtelijke ordeningsproces en de plaats van de watertoets binnen dit proces. Verwacht wordt, dat hierdoor een genuanceerder beeld en nieuwe inzichten ontstaan over de toepassing van de watertoets bij ruimtelijke watervraagstukken door alle actoren (waaronder bijvoorbeeld ook waterbeleidmakers). De hoofdvraag die we daarbij stellen is:

Hoe krijgt het watertoetsproces binnen de context van strategische ruimtelijke projecten in de praktijk gestalte en in welke mate en op welke wijze wordt daardoor aan wateraspecten recht gedaan? Wat kun je hiervan voor de toekomst leren ten aanzien van mogelijke veranderingen en verbeteringen voor toepassing van de watertoets in die strategisch context?

In het kader van lerende evaluatie is het daarbij van groot belang om een aantal begrippen *niet* van tevoren concreet te operationaliseren (bijv. wanneer is sprake van 'voldoende' of 'evenwichtig'), maar om deze concretisering tot onderwerp van het evaluatieproces te maken. Als verschillende spelers hier verschillende invullingen aan geven is dat interessant. Ten eerste is dan de vraag hoe dat komt. Ten tweede vormen percepties, interpretaties en opvattingen van betrokken spelers een belangrijke verklaring voor hun handelen.

3.2 Vragen

De evaluatievragen vloeien voort uit deze procesbenadering. Zij zijn tastbaar gemaakt door het proces te benaderen als een "spel". Dit leidt tot vragen over de ruimtelijke (water) opgave, de spelers (actoren) die daarbij betrokken zijn, de spelregels (het kader), het spel (het halen van resultaten) en de speelruimte (waar). Een lerende evaluatie vraagt daarbij om een open vraagstelling.

Vragen over de opgave

Welke wateraspecten, wateropgaven en andere ruimtelijke opgaven zijn er aan de orde?

Vragen over de spelers

Wie zijn de spelers?

Hoe zijn de spelers op strategisch, tactisch en operationeel niveau geëquipeerd om ruimtelijke watervraagstukken binnen het RO-proces op te lossen? (wie, wat, hoe, waarom?)

In hoeverre zijn organisaties voorbereid om ruimtelijke watervraagstukken op een doeltreffende manier in ruimtelijke ordeningsprocessen in te brengen? (waterbeheerder)

In hoeverre zijn organisaties voorbereid om ruimtelijke watervraagstukken op een doeltreffende manier in ruimtelijke ordeningsprocessen op te nemen en af te wegen? (bevoegd gezag)

In concreto kan het hier gaan om vragen als:

- Beschikken waterbeheerders over langetermijnvisies? Welke?
- Beschikken gemeenten en provincies over langetermijnvisies? Welke? Hoe wordt daarin aandacht aan wateraspecten besteed?
- Wat zien de verschillende spelers als de belangrijkste watervraagstukken?
- Wat zien zij als belangrijkste eisen waaraan oplossingen voor watervraagstukken moeten voldoen?
- Hoe beoordelen de spelers elkaars inbreng en competenties?
- Hoe beoordelen spelers hun eigen competenties, bijv. om met watervraagstukken om te gaan?
- Wat zien de spelers als belemmerende en stimulerende factoren en condities voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken in het algemeen en ruimtelijke watervraagstukken in het bijzonder?

Vragen over de spelregels

In hoeverre dragen wettelijk kader, bestuurlijke afspraken en operationele handreikingen al dan niet bij aan het efficiënt oplossen van ruimtelijke watervraagstukken die geadresseerd worden in ruimtelijke ordeningsprocessen?

Hierbij kan het gaan om concrete vragen als:

- In welke mate worden in wet- en regelgeving verankerde instrumenten door spelers gebruikt?
- Welke sturingsmogelijkheden bieden de beschikbare regelingen en instrumenten? In welke mate en op welke wijze worden die gebruikt?
- Welke (ervaren) tekortkomingen hebben de beschikbare regelingen en instrumenten?
- Is de continuïteit van aandacht voor wateraspecten voldoende geborgd? Wat moet daarbij als 'voldoende' worden beschouwd?

Vragen over het spel

Hoe brengen de betrokken partijen ruimtelijke watervraagstukken al dan niet tot een oplossing (in termen van inhoud, draagvlak en draagkracht)?

Relevante vragen zijn hier onder meer:

- Op welk moment/in welke fase/op welke wijze raakt de waterbeheerder bij het planproces betrokken? Op wiens initiatief?
- Is er voldoende (ervaren) ruimte voor overleg, afstemming en besluitvorming m.b.t. planinhoudelijke, financiële en instrumentele aspecten? Wat zijn daarbij criteria voor 'voldoende'?
- Wordt er in het planproces voldoende en evenwichtig met wateraspecten rekening gehouden? Wat is daarbij 'voldoende' en 'evenwichtig'?
- Hoe efficiënt en effectief worden wateraspecten opgelost? Wat zijn daarbij criteria voor efficiëntie en effectiviteit?
- Zijn de afwegingen in ruimtelijke planprocessen (m.b.t. wateraspecten) voldoende transparant? Wat is daarbij 'voldoende'.
- Hoe kan de huidige praktijk m.b.t. planprocessen worden beoordeeld?
- Hoe kan de huidige praktijk m.b.t. planprocessen worden verklaard?
- Hoe kan de huidige praktijk m.b.t. planprocessen worden verbeterd?

Vragen over de speelruimte

Biedt de door partijen in onderlinge wisselwerking bepaalde speelruimte voldoende ruimte om alternatieve oplossingen te ontwikkelen voor de ruimtelijke watervraagstukken die moeten worden opgelost?

- Hoe ziet de resulterende speelruimte er uit?
- Hoe kan die speelruimte worden beoordeeld in termen van oplossingsmogelijkheden of belemmeringen?
- Hoe is de afbakening van de speelruimte tot stand gekomen?
- Hoe kan tot een 'vruchtbaardere' speelruimte worden gekomen?

4 Aanpak

4.1 Lerende evaluatie

Om zo goed mogelijk zicht te krijgen op de wijze waarop in de praktijk van planprocessen met watervraagstukken wordt omgegaan, wordt hier gekozen voor het doen van case studies. Om het leerproces te optimaliseren is het daarbij van belang een zodanig aantal casussen te selecteren dat dit voldoende representatief is voor de diversiteit die zich in het veld voordoet. De casussen moeten ook herkenbaar zijn voor gemeenten, provincies en waterbeheerders die niet bij de geselecteerde casussen betrokken zijn. Voorgesteld wordt daarom om tien casussen te onderzoeken. Omdat in eerdere evaluaties locatiekeuzeprocessen gezien vanuit waterdoelstellingen als het meest problematisch naar voren zijn gekomen, ligt het voor de hand bijvoorbeeld zeven casussen te selecteren die daarop betrekking hebben.

Het lerend karakter krijgt verder gestalte door via twee workshoprondes de bevindingen uit de cases te communiceren met vertegenwoordigers van bij planprocessen betrokken partijen. De eerste ronde gericht op oordeelsvorming en verklaring, de tweede ronde gericht op het gezamenlijk actief zoeken naar mogelijkheden voor verbetering.

Dit leidt tot de volgende stappen in het evaluatieproces:

4.2 Stappen in het lerende evaluatieproces

1 Dossierstudie

Per casus verzamelen van feitelijke gegevens d.m.v. dossierstudie, eventueel aangevuld met een expertinterview. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het globale verloop en tijdspad van een planproces, op schrift gestelde standpunten en visies e.d.

2 Verzamelen visies en ervaringen

Per casus verzamelen van visies en ervaringen van betrokken actoren (gemeenten, provincie, waterbeheerder, ...). Wat is hun inzet? Wat zijn hun beelden van de procedures en de beschikbare instrumenten? Hoe waarderen en verklaren zij het verloop en de uitkomsten van het planproces? Wat zijn hun beelden van de andere actoren? Welke verbetermogelijkheden zien zij?

3 Workshops eerste ronde: oordeelsvorming en verklaring

De bevindingen van de eerste twee stappen worden per casus gebundeld en gepresenteerd aan workshops waarin bij planprocessen betrokken ambtenaren participeren. Het gaat daarbij om de brede doelgroep, niet alleen om mensen die bij de casussen betrokken waren. Tijdens de workshop gaan actoren onderling in gesprek over de vraag hoe de feitelijke gang van zaken m.b.t. wateraspecten in ruimtelijk planprocessen moet worden beoordeeld en kan worden verklaard. Spelregel is: ruimte en respect voor ieders inbreng, doorvragen naar argumenten en evidentie. Er hoeft geen gezamenlijke conclusie te worden geformuleerd. Er zijn verschillende soorten resultaten te onderscheiden die aan het eind worden samengevat en in een verslag worden vastgelegd:

- a) Punten waarover overeenstemming is (oordelen over positieve of negatieve aspecten van instrumenten, belang van bepaalde doelen of criteria, belemmerende en bevorderende condities enz.);
- b) Punten waar voornamelijk geen overeenstemming over is; daarbij worden de verschillende posities beschreven, waarbij van belang is dat helder is wie welke visie/ervaringen heeft;
- c) Punten waarop actoren van mening zijn veranderd (bijvoorbeeld hun begrip voor of oordeel over andere actoren, instrumenten, condities).

Met deze workshops (zie ook stap 5) zal waar mogelijk worden aangesloten bij de (netwerk)bijeenkomsten die worden georganiseerd in het kader van het Uitvoeringsprogramma Water en Ruimte van de Unie van Waterschappen.

4 Verdieping

Het verslag van de workshop kan worden gecombineerd door een beschouwing van een buitenstaander over de wijze waarop het bestaan van en de wisselwerking tussen de verschillende visies en ervaring het functioneren van de watertoets zou kunnen beïnvloeden. Hiertoe zou één van de casussen diepgravender door een buitenstaander/ onderzoeker geanalyseerd kunnen worden.

5 Workshops tweede ronde: verbeteringen

De output van de stappen 3 en 4 vormt de input voor een tweede ronde workshops waarin actoren gefaciliteerd met elkaar in gesprek gaan over mogelijke verbeteringen. Hoewel ook hier ruimte blijft voor de constatering dat er hierover verschillen blijven bestaan, is het oogmerk primair om tot gezamenlijk gedragen verbeteringen te komen. Aanvullend op de deelnemers in de eerste ronde, zullen voor de tweede ronde dan ook tevens bestuurders worden uitgenodigd. De facilitator bewaakt daarbij dat zo veel mogelijk aan de diverse perspectieven, belangen en zorgen recht wordt gedaan.

6 Verslag

Een verslag van het totale evaluatieproces waarin gezamenlijke conclusies, maar ook verschillen van inzicht voor nader onderzoek, denkwerk en overleg worden geformuleerd. De resultaten bieden tevens stof voor het voeren van een meer beleidsmatige discussie over het toepassingsbereik (o.a. inhoudelijk gezien qua klimaatverandering, veiligheid, ruimte) van de watertoets.

4.3 Afstemming verwante projecten

Een aantal projecten staat inhoudelijk dicht bij de Evaluatie watertoets:

Het deelprogramma *Nieuwbouw en Herstructurering* van het Deltaprogramma is gericht op een toekomstbestendige stedelijke (her)ontwikkeling in termen van watersysteem, ondergrond en klimaat. In het kader van dit programma zal onder meer worden nagegaan in hoeverre bestaande instrumenten, waaronder de watertoets, hieraan kunnen bijdragen.

Op basis van het manifest “Waterschappen: krachtige spelers in gebiedsontwikkeling” wordt door de Unie van Waterschappen in samenwerking met VROM en LNV het *Uitvoeringsprogramma Water en Ruimte* ontwikkeld. Het uitvoeringsprogramma omvat versterking van regionale netwerken, nieuwe opleidingsinitiatieven en het verbinden van wetenschappelijke bevindingen met de praktijk.

Binnen *Rijkswaterstaat* lopen diverse verbetertrajecten, die op dit moment (nog) niet onder één project/programma zijn samengebracht. Gezamenlijk zijn deze trajecten enigszins vergelijkbaar met het uitvoeringsprogramma van de UvW. Interessant is de pilot RWS in Zicht, die gericht is op verbetering van de proactiviteit en manieren om het werk beter te zwaluwstaarten met ontwikkelwensen uit de omgeving. Ook wordt aandacht besteed aan het belang van een langetermijnvisie. In 2011 wil RWS deze pilot verbreden naar alle regionale diensten. Het Beheerkader Netwerken (juni 2010) is een intern document van RWS dat rollen en taken vastlegt en richting geeft aan de gewenste opstelling van RWS naar de omgeving, over de drie netwerken heen. Belangrijke elementen zijn een actieve opstelling in de ruimtelijke ordening, handelen vanuit de behoefte van gebruikers en het opzoeken van samenwerking. Mocht aan het beheerkader een implementatietraject worden toegevoegd, dan zal de werkgroep bezien hoe daarop met de Evaluatie watertoets kan worden aangesloten.

Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau lopen initiatieven die raakvlak (kunnen) hebben met de Evaluatie watertoets. Een voorbeeld is de “*Gezamenlijke aanpak afvalwaterketen*” van de VNG en UvW waarbij gemeenten en waterschappen intensievere samenwerking onderzoeken op onder meer het gebied van investeringsprogrammeringen. In dit kader worden mogelijk andere afwegingen gemaakt omtrent de invulling van de wateropgaven.

5 Organisatie

5.1 Organisatie

Fase 2 van de Evaluatie watertoets vindt plaats onder begeleiding van de Werkgroep Watertoets. Uit de Werkgroep zal een kleinere projectgroep de dagelijkse projectleiding voeren. De Werkgroep draagt (tussen)resultaten ter besluitvorming voor aan het DWO. Tevens wordt het DO Ruimte geïnformeerd over de voortgang. Een en ander, met inbegrip van de daarbij vereiste personele inzet, is nader uitgewerkt in het overkoepelende Plan van Aanpak Evaluatie watertoets.

5.2 Planning

Voornemen is om de resultaten van fase 2 in het najaar van 2011 aan te bieden aan het DWO. De planning zal nog nader worden ingevuld in afstemming met het Deltaprogramma en het uitvoeringsprogramma Water en Ruimte van UvW, maar ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

<i>jaar</i>	<i>maand</i>	<i>onderdeel</i>
2010	november	projectvoorbereiding en case-selecties
	december	(1) dossierstudie
2011	januari	(2) verzamelen visies en ervaringen cases
	februari	(2) verzamelen visies en ervaringen cases
	maart	tussenrapportage t.b.v. Deltaprogramma; voorbereiding workshops eerste ronde
	april	(3) workshops eerste ronde
	mei	(4) verdieping
	juni	(4) verdieping
	juli	
	augustus	voorbereiding workshops tweede ronde
	september	(5) workshops tweede ronde
	oktober	(6) verslag, rapportage, advies fase 3
	november	
	december	



Evalueren om te leren

Het denkmodel achter “evalueren om te leren”

Bij een evaluatie als deze zijn in essentie vier vragen aan de orde:

- Hoe functioneert de watertoets?
- Hoe kan het functioneren van de watertoets worden beoordeeld?
- Hoe kan het functioneren van de watertoets worden verklaard?
- Hoe kan het functioneren van de watertoets worden verbeterd?

Naast het beantwoorden van deze vragen beoogt een lerende evaluatie door het evaluatie-proces zelf te bevorderen, dat de bevindingen ervan daadwerkelijk tot betere praktijken leiden.

Het instrument watertoets wordt ingezet in een context waarin complexe ruimtelijke ontwikkelingsprocessen plaatsvinden waarbij veel verschillende actorgroepen met hun eigen belangen, benaderingen, resources, afhankelijkheden betrokken zijn (zie verder in de paragraaf Context). Daarom is zowel voor de beantwoording van de vragen als voor het ontwikkelen en realiseren van verbeteringen de betrokkenheid van de verschillende actoren in het evaluatie-proces nodig. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Actoren als waarnemers

Om te beginnen betreft het functioneren van de watertoets activiteiten van en relaties tussen verschillende actoren. Aan de uiteindelijke resultaten (bijv. een waterparagraaf) is niet altijd direct te zien of en hoe het instrument daarbij gefunctioneerd heeft. Om het functioneren van de watertoets te kunnen beschrijven, moet dus op verschillende momenten en op verschillende plekken in het netwerk van actoren worden gekeken. De betrokken actoren zijn daarbij behalve actor ook waardevolle waarnemers. Niemand is immers bij alle stappen in het proces aanwezig. De combinatie van de waarneming en van betrokken actoren draagt daarom bij aan een compleet beeld. Complicatie is natuurlijk dat actoren verschillende percepties kunnen hebben van bepaalde fases in het proces (bijvoorbeeld hoe serieus of plichtmatig een bepaalde procedure is doorlopen). Ook die informatie is van belang. Er kan dan vastgesteld worden dat bepaalde ‘feitelijke’ zaken (nog) niet eenduidig vastgesteld kunnen worden. Een gesprek tussen de ‘waarnemers’ of het erbij betrekken van andere waarnemers kan wellicht meer licht op de zaak werpen.

Actoren als beoordelaars

Bij veel evaluaties van beleidsinstrumenten worden de oorspronkelijke doelstellingen van de introductie van dat instrument als maatstaf voor beoordeling gehanteerd. In het geval van de watertoets gaat dat bijvoorbeeld over een vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen en om evenwichtige aandacht voor wateraspecten in verhouding tot andere overwegingen. Op zichzelf is dit een voor de hand liggend uitgangspunt; doet het instrument wat het geacht werd te doen? Toch zijn hier enkele kanttekeningen bij te maken.

Ten eerste zijn de doelstellingen niet altijd direct meetbaar geoperationaliseerd. Wat is bijvoorbeeld precies ‘vroegtijdig’ en ‘evenwichtig’? Door hierover actoren hun beeld en criteria te laten geven, wordt niet alleen licht geworpen op hoe zij de doelen interpreteren (wat een verklaring kan bieden voor hun gedrag – zie hieronder bij ‘actoren als onderzoekers’), maar dragen zij wellicht op basis van hun inzicht, ervaring en deskundigheid ook relevante concretisering aan.

Ten tweede zijn concrete, meetbare criteria (bijv. is er een waterparagraaf in het plan opgenomen?) vaak slechts indirect met de achterliggende doelstellingen verbonden. Actorvisies kunnen hier helpen om de validiteit en relevantie van dergelijke criteria in de praktijk te achterhalen.

Ten derde kan het zijn dat actoren bepaalde onbedoelde, gewenste of juist ongewenste effecten van de inzet van het instrument in de praktijk waarnemen, waarvan het zinvol kan zijn die in de beoordeling van het (functioneren van het) instrument mee te wegen.

Ten vierde is het oordeel van de verschillende actoren over het instrument (los van de oorspronkelijke doeleinden) een factor die mede zal bepalen hoe zij in de praktijk met het instrument omgaan.

Actoren als onderzoekers

In een evaluatie die bedoeld is om ervan te leren hoe het beter kan, is het zoeken naar verklaringen voor het huidige functioneren essentieel. Verklaring vormt de basis voor het construeren van verbeteringen (zie hieronder). Ervan uitgaande dat gebruik en effecten van het instrument vooral bepaald worden door wat actoren ermee doen, en dat het handelen van actoren op zijn beurt bepaald wordt door de betekenis die actoren geven aan het instrument, de context en het gedrag van andere actoren en door de wijze waarop zij het gebruik van het instrument inbedden in hun overige gedrag, is input van actoren opnieuw onmisbaar om tot valide verklaringen te komen. Het gaat hierbij niet in de eerste plaats om de opvattingen die actoren over het instrument hebben (dat was bij beoordeling wel mede aan de orde), maar om de achterliggende percepties en verklaringen die zij hanteren. Actoren zullen die niet altijd al expliciet in beeld hebben. Door hen ernaar te vragen en met elkaar over van gedachten te laten wisselen, kunnen zij geholpen worden hun theorieën en daarmee verklaringen voor eigen (en andermans) gedrag te expliciteren (en te toetsen). Ook op dit punt zullen actoren het vaak niet (helemaal) met elkaar eens worden. Maar het feit dat ze de percepties en theorieën hebben, verklaart mede hun handelen. Bovendien kan explicitering, toetsing en meer inzicht in de percepties en theorieën van andere actoren iets teweegbrengen in het handelen en in de onderlinge interactie (zie de beide volgende punten).

Actoren als constructeurs

Door actoren als waarnemer, beoordelaar en onderzoeker in het evaluatieproces te betrekken, zijn zij wellicht explicieter bezig met een diagnose van het functioneren van de watertoets dan zij anders zouden zijn. Dat kan aanzetten tot het denken over verbetering. In het kader van een lerende evaluatie is de onderlinge interactie tussen betrokken actoren (ook reeds genoemd bij actoren als onderzoeker) essentieel. Verbetering komt immers niet (alleen) tot stand doordat actoren vanuit hun eigen perspectief tot ander gedrag komen, maar doordat er betere aansluiting tussen actoren ontstaat. Als actoren meer zicht krijgen op elkaars beweegredenen, percepties en gedragsrepertoires en zoeken naar gezamenlijke opties voor verbetering, is de kans op werkbare oplossingen groter. Bovendien kan dit inzicht en de nieuwe onderlinge interactie ertoe bijdragen dat voorkomende problemen in de toekomst sneller geanalyseerd en gezamenlijk geadresseerd kunnen worden.

Actoren als lerende actoren

Door participatie in het evaluatieproces waarin niet alleen beoordelingen worden geproduceerd, maar ook verklaringen en verbeteringsrichtingen worden geconstrueerd, participeren actoren in een leerproces waarvan geldt dat zij ook de belangrijkste actoren zijn om die leerervaringen in de praktijk te brengen. Als zij het gevoel hebben dat in het evaluatieproces enerzijds voldoende recht is gedaan aan hun perspectieven, belangen en ervaringen en anderzijds nieuwe inzichten zijn geboden (bijvoorbeeld op hoe andere actoren opereren en waarom), zullen zij wellicht gemotiveerd en geëngageerd zijn om aan gezamenlijk bedachte verbeteroplossingen mee te werken.

Colofon

De projectgroep Evaluatie watertoets voert de evaluatie uit voor de Landelijke Werkgroep Watertoets. De Landelijke Werkgroep Watertoets werkt in opdracht van Nationaal Wateroverleg (NWO).

Landelijke Werkgroep Watertoets

Jelte Bosma	Waterschap Zuiderzeeland, voorzitter
Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, secretaris
Marga van de Luijtgaarden	Provincie Zuid-Holland, namens het IPO
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water
Wim Zeeman	Ministerie van Economie Landbouw & Innovatie, DG Landbouw
Garmt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte
Ton Garritsen	Rijkswaterstaat IJsselmeergebied
Jane Jagernath	Rijkswaterstaat Waterdienst

Projectgroep Evaluatie watertoets

Hilde Westera	Rijkswaterstaat Waterdienst, projectleider
Izabel Costa	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water
Garmt Arbouw	Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte
Marcel de Ruijter	Unie van Waterschappen
Reginald Grendelman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Eindredactie:	Renata van Gelderen (Tekstbureau Kroes)
Vormgeving:	Annemiek Stoel (Blûn Grafisch ontwerpen en Webdesign)
Coverfoto:	Tekstbureau Kroes

Den Haag, november 2010