

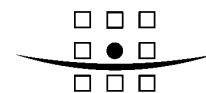
Evaluatie Watertoets: Tussenrapportage over de casestudies

Rijkswaterstaat - RIZA

2 december 2005

Definitief rapport

9R2546.A0



ROYAL HASKONING

**HASKONING NEDERLAND B.V.
RUIMTELIJKE ONTWIKKELING**

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 (0)24 328 42 84 Telefoon
024-3239346 Fax
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-mail
www.royalhaskoning.com Internet
Arnhem 09122561 KvK

Documenttitel Evaluatie Watertoets:
Tussenrapportage over de casestudies

Verkorte documenttitel Resultaten casestudies
Status Definitief rapport
Datum 2 december 2005
Projectnaam Evaluatie Watertoets
Projectnummer 9R2546.A0
Auteur(s) F.H.J. Duenk en P.J. Jansen
Opdrachtgever Rijkswaterstaat - RIZA
Referentie 9R2546.A0/R002/fdu/Nijm

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	INLEIDING	1
2	WATERFRONT HARDERWIJK	4
	2.1 Schets ruimtelijk planproces	4
	2.2 Procesverloop van de watertoets	5
	2.3 De effectiviteit van de watertoets	8
	2.4 Succes- en faalfactoren	11
3	RUIMTELIJKE STRUCTUURVISIE TILBURG 2020	13
	3.1 Schets ruimtelijk planproces	13
	3.2 Procesverloop van de watertoets	13
	3.3 De effectiviteit van de watertoets	15
	3.4 Succes- en faalfactoren	18
4	WONINGBOUW TABAKSTEEG LEUSDEN	20
	4.1 Schets ruimtelijk planproces	20
	4.2 Procesverloop van de watertoets	20
	4.3 De effectiviteit van de watertoets	22
	4.4 Succes- en faalfactoren	26
5	PLAN EESERWOLD	28
	5.1 Schets ruimtelijk planproces	28
	5.2 Procesverloop van de watertoets	28
	5.3 De effectiviteit van de watertoets	31
	5.4 Succes- en faalfactoren	33
6	RECONSTRUCTIEPLAN ACHTERHOEK & LIEMERS	35
	6.1 Schets ruimtelijk planproces	35
	6.2 Procesverloop van de watertoets	36
	6.3 De effectiviteit van de watertoets	37
	6.4 Succes- en faalfactoren	41
7	LEERPUNTEN OP EEN RIJ	43
	7.1 Overzicht leerpunten	43
	7.2 Aandachtspunten voor het kwantitatieve onderzoek	46

BIJLAGEN

LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN EN GEANALYSEERDE DOCUMENTEN

1 INLEIDING

De casestudies zijn fase 2b uit het Plan van Aanpak voor de Evaluatie Watertoets. Het doel/resultaat van deze fase is: “Diepgaand inzicht in de toepassing van de watertoets in enkele cases dat betreft: effectiviteit van de watertoets, procesverloop van de watertoets en verklaringen voor de effectiviteit van de watertoets (succes- en faalfactoren).”

De doelstelling

De casestudies zijn bedoeld om de effectiviteit van de watertoets en de verklaringen daarvoor in een aantal ruimtelijke planprocessen in beeld te brengen. Onderdelen zijn:

- de effectiviteit van de watertoets;
- analyse van het doorgelopen watertoetsproces;
- verklaringen voor de geconstateerde effectiviteit van de watertoets.

De verklaringen richten zich primair op verklaringen in relatie tot het doorlopen watertoetsproces.

De analyse van elke case leidt uiteindelijk tot een overzicht van succes – en faalfactoren en leerpunten. De casestudies zijn er niet op gericht een landelijk representatief beeld te vormen, maar geven diepgaand inzicht in de watertoets bij vijf ruimtelijke planprocessen. Het betreft een single casestudy onderzoek, er vindt dus geen onderlinge vergelijking plaats. De uitkomsten van het casestudy onderzoek hebben tevens een signalerende functie voor de vervolgfase van de evaluatie; het kwantitatieve onderzoek van plannen met wateradviezen.

Motivatie voor deze cases

De volgende casestudies zijn geanalyseerd:

- Waterfront Harderwijk;
- Ruimtelijke structuurvisie Tilburg;
- Woningbouw Tabaksteeg Leusden;
- Plan Eeserwold;
- Reconstructieplan Achterhoek & Liemers.

In de vorige fase van de evaluatie – de telefonische interviews – zijn veel suggesties gedaan voor casestudies. De Werkgroep Evaluatie Watertoets heeft hieruit deze vijf cases geselecteerd op basis van de volgende criteria:

1. Elk van de cases brengt succes- en/of faalfactoren aan het licht waarvan anderen kunnen leren.
2. Spreiding wat betreft plansoort, planomvang, landelijk/stedelijke functies, ligging in hoog/laag Nederland:
 - Drie cases zijn bestemmingsplannen, één is een gemeentelijke structuurvisie en één is een Reconstructieplan van een provincie. De keuze voor drie bestemmingsplannen is gemaakt omdat uit de telefonische interviews blijkt dat de watertoets vooral op het gemeentelijke planniveau wordt toegepast; de meeste plannen die een watertoets ondergaan zijn concrete gemeentelijke plannen. Deze zijn dan ook het meest gesuggereerd als case. Tabakssteeg en Eeserwold hebben een ‘gewone’ omvang. De andere drie zijn redelijk groot. Tilburg is een relatief abstract plan voor de langere termijn.
 - Harderwijk, Tabakssteeg en Eeserwold zijn primair gericht op stedelijke functies. Bij Harderwijk is ook wel aandacht voor natuur. Bij Tilburg gaat het zowel om stedelijk als landelijk gebied. Bij het reconstructieplan gaat het primair om landelijk gebied.
 - Harderwijk en Tabakssteeg liggen in laag-Nederland. Eeserwold, Tilburg en het reconstructieplan in hoog-Nederland.

3. De cases hebben samen een goede spreiding over de verschillende aspecten van de watertoets. Ze hebben daarmee elk een eigen accent wat betreft de leerpunten.
- Zo ligt het accent in de casus Harderwijk op de regeling en verankering van compensatie en financiering van maatregelen.
 - De Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg is vooral gericht op de rol van een duidelijke watervisie in de planontwikkeling en de rol van de waterbeheerder in een abstract, visievormend plan.
 - In de casus Tabaksteeg Leusden ligt het accent van de leervraag meer op inzicht krijgen in de fase van planbeoordeling, het belang van juridische verankering van water in het plan, de inhoudelijke thematiek van grondwater in de watertoets en de rol die de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar heeft gespeeld.
 - Plan Eeserwold richt zich op de relaties tussen betrokken partijen, de mitigerende aanpak (het instemmen met de locatie onder voorwaarden aan inrichting en compensatie) van het Waterschap en de rol van de projectontwikkelaar.
 - In de casus reconstructieplan Achterhoek & Liemers is de leervraag gericht op de relatie tussen watertoetsproces en milieueffectrapportage, de inhoudelijke thematiek (zoekgebieden waterberging in het licht van klimaatveranderingen in het landelijk gebied) en de relatie met deelstroomgebiedsvisionen.

Aanpak

De watertoets is effectief indien water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing wordt genomen bij ruimtelijke plannen. Het gaat er dus om dat de afweging ten aanzien van water expliciet en evenwichtig is gemaakt. In de 'Maatstaf Effectiviteit Watertoets' van 19 mei 2005 is dit effectiviteitsbegrip verder uitgewerkt. Het casestudy onderzoek sluit daar op aan.

Onder het kopje 'effectiviteit van de watertoets' bij elke case wordt dan ook ingegaan op zaken als:

- 'waarborgen': o.a is de waterbeheerder vanaf een vroeg stadium betrokken geweest?
- 'waterhuishoudkundige doelstellingen': de watertoets heeft betrekking op alle wateraspecten, maar er is wel maatwerk en prioritering nodig voor het specifieke ruimtelijke plan. In welke mate is dat het geval geweest?
- 'expliciet': is de inbreng van het waterbelang door de waterbeheerder herkenbaar en herleidbaar?; geeft de initiatiefnemer in het plan een beschrijving van hoe hij met water is omgegaan?
- 'evenwichtig': is het wateradvies van voldoende kwaliteit?; is de afweging van water tegen andere belangen duidelijk gemotiveerd?

Tot slot wordt steeds nagegaan of het effect bereikt is door de watertoets zelf, of dat andere factoren een belangrijke rol hebben gespeeld bij het bereiken van het doel.

In de twee paragrafen daarvoor wordt steeds beschreven hoe het ruimtelijke planproces is verlopen en hoe het watertoetsproces daarbinnen is verlopen. Hierbij is o.a. gekeken naar zaken als:

- Welke partijen hebben vanuit welke rol en positie in het planproces geparticipeerd?
- Hoe is dit vertaald in de organisatiestructuur van waaruit het project is geleid?
- Op welke (beslis)momenten in het planproces hebben die partijen een bijdrage geleverd?
- Welke wateraspecten zijn in het ruimtelijke planproces ingebracht?

- Op welke wijze heeft de inhoudelijke inbreng van het 'waterbelang' vorm gekregen (denk aan maatwerk, bestuurlijke prioritering, ruimtelijke vertaling)?,
- Zijn de basisstappen uit het watertoetsproces zoals aangegeven in de Handreiking watertoets overeind gebleven; op welke manier is de flexibiliteit van de watertoets benut?
- Hoe is de samenwerking en communicatie tussen betrokken partijen te kenschetsen?

Vanuit het procesverloop wordt vervolgens gezocht naar verklaringen voor de effectiviteit: welke aspecten van het proces hebben bijgedragen aan de effectiviteit (succesfactoren) en welke juist niet (faalfactoren)? Hieruit worden de leerpunten afgeleid.

Er zijn 19 diepte-interviews afgenomen met de belangrijkste actoren in de cases, dit betreffen zowel initiatiefnemers, waterbeheerders als planbeoordelaars. Daarnaast zijn de meest relevante documenten geanalyseerd, zoals de ruimtelijke plannen met waterparagrafen en de wateradviezen.

2 WATERFRONT HARDERWIJK

2.1 Schets ruimtelijk planproces

Wat is plan Waterfront?

Het plan Waterfront is gericht op een integrale herontwikkeling van de kustzone van Harderwijk. Daarbij krijgt de Boulevard een geheel nieuw aanzien, worden er parkeergarages en een overloopterrein voor het toeristisch parkeren aangelegd, wordt bestaande industrie uitgeplaatst naar de Lorentzhaven die wordt uitgebreid en vindt er woningbouw plaats. Een belangrijk deel van de ontwikkeling vindt plaats door landaanwinning in het Veluwemeer en Wolderwijd.

Door deze landaanwinning is de opgave uitgebreid met een aanzienlijke watercompensatie in de Mheenlanden ten noorden van Harderwijk. Kortom het plan ligt buitendijks en omvat 1600 woningen aan het water, een vernieuwde Boulevard met binnenhaven, jachthaven, bedrijventerrein, recreatie en waterberging in de vorm van natte natuur. Voor deze herontwikkeling is een Structuurplan en Masterplan opgesteld en worden bestemmingsplannen en inrichtingsplannen gemaakt.



Bron: www.waterfrontharderwijk.nl

Planproces

In 1996 is met de planvorming gestart vanuit de problematiek rondom het parkeren bij het Dolfinarium en de industriehinder dicht bij het oude centrum. Op bestuurlijk niveau is vanaf 1997 gesproken over de noodzaak tot compensatie van de landwinning door natte natuur aan te leggen. In 1998 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt ten aanzien van de buitendijkse ontwikkelingen. Het gemeentebestuur wil op aandringen van Rijkswaterstaat alle "schade" in hetzelfde plan repareren. In het kader van het Waterbeleid in de 21^e eeuw is bij de planontwikkeling van het Masterplan (2002) de verplichting opgenomen zorg te dragen voor de volledige compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen in de Veluwerandmeren. In nauw overleg met Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, Provincie Gelderland en Waterschap Veluwe is een watertoets voor het Masterplan opgesteld.

Voor het Waterfront Harderwijk is in december 2000 een strategisch plan opgesteld. In de periode 2001 / 2002 is gestart met de uitwerking van het Masterplan. Op aangeven van een adviesbureau is de verdere uitwerking van water vorm gegeven volgens het watertoetsproces, die op dat moment net geïntroduceerd is.

Begin 2002 zijn tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Harderwijk principeafspraken gemaakt over de vorm waarin compensatie plaats kan vinden. Na vaststelling door de gemeenteraad van het Masterplan in 2003 is het Structuurplan opgesteld en vastgesteld en is een start gemaakt met de bestemmingsplannen en inrichtingsplannen. De gemeenteraad heeft in juni 2005 besloten over te gaan tot de gefaseerde realisatie van het Waterfront. De gemeenteraad heeft in juni 2005 ingestemd met het bestemmingsplan. In 2007 start de uitvoering.

2.2 Procesverloop van de watertoets

Betrokken partijen en hun rollen

De gemeente Harderwijk is initiatiefnemer van het plan. De volgende waterbeheerders zijn betrokken bij het opstellen van dit plan; Rijkswaterstaat IJsselmeergebied (RWS IJsselmeergebied), provincie Gelderland en Waterschap Veluwe. RWS IJsselmeergebied vanuit haar verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van haar watersysteem, waaronder de randmeren. De provincie Gelderland als grondwaterbeheerder en Waterschap Veluwe als oppervlaktewaterbeheerder aan de landzijde. Daarnaast heeft de provincie de rol van planbeoordelaar en de VROM-Inspectie de rol van toezichthouder.

Door het belang van landaanwinning is in eerste instantie vooral RWS IJsselmeergebied betrokken. In een later stadium zijn Waterschap Veluwe en de provincie Gelderland benaderd. Deze werkwijze hing samen met de aard van het plan. Op hoofdlijnniveau ging het in eerste instantie om de compensatie van landaanwinning. Het Waterschap en de provincie zijn niet vanaf het begin van het planproces van het Masterplan bij het traject betrokken. Dit komt doordat hun rollen in die fase nog niet geheel duidelijk waren.

Processtappen

Voor het plan Waterfront Harderwijk is eigenlijk sprake van twee waterprocedures. Er is één watertoetsproces doorlopen voor het opstellen van het Masterplan. Dit heeft geresulteerd in een aangroeidocument "Watertoets Waterfront Harderwijk". Dit document heeft als uitgangspunt gediend voor twee vergelijkbare watertoetsprocessen resulterend in de aangroeidocumenten "Watertoets Bestemmingsplan Waterfront Noord" en "Watertoets Bestemmingsplan Waterfront-Zuid". Hieronder wordt ingegaan op de watertoetsprocessen rondom het opstellen van het Masterplan en het Bestemmingsplan Waterfront Noord. Het Bestemmingsplan Waterfront-Zuid blijft buiten beschouwing.

Het groeidocument is in opdracht van de gemeente opgesteld door een adviesbureau en heeft als documenttitel watertoets. Het bevat een overzicht van de betrokken partijen, het doorlopen watertoetsproces en de geprioriteerde waterhuishoudkundig relevante aspecten. In dit groeidocument is het advies van de waterbeheerders verwerkt, wat echter nog wel als zodanig te herkennen is. Uitgangspunt voor de uiteindelijke waterparagraaf is dit groeidocument geweest.

Processtappen watertoets Waterfront Harderwijk

Tijdens een eerste overleg, op 18 oktober 2002, tussen gemeente en de betrokken waterbeheerders zijn de belangrijkste wateraspecten (zie § 2.3) geagendeerd. In het tweede overleg, van 6 november 2002, met de betrokken waterbeheerders zijn deze wateraspecten uitgediept en verder aangescherpt.

Op 21 november 2002 hebben de drie betrokken waterbeheerders gezamenlijk het aangroeidocument watertoets voor het Masterplan beoordeeld op volledigheid en inhoudelijke juistheid. Hierbij is rekening gehouden met de strategische aard van het Masterplan, hetgeen tot uiting komt in het detailniveau van het groeidocument. Dit groeidocument is ingezet als een programma van eisen op hoofdlijnen, waarmee bij de nadere uitwerking van het Masterplan (bijvoorbeeld bestemmingsplannen) rekening moet worden gehouden.

Op 10 december 2003 is het gezamenlijke programma van eisen (soort wateradvies) van de waterbeheerders besproken en daarna verwerkt in het aangroeidocument. Met het opstellen van het eindrapport watertoets Waterfront Harderwijk op 23 januari 2003 is het programma van eisen watertoets waterfront Harderwijk definitief geworden.

Tijdens de beoordelingsfase heeft de provincie geen opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de watertoets.

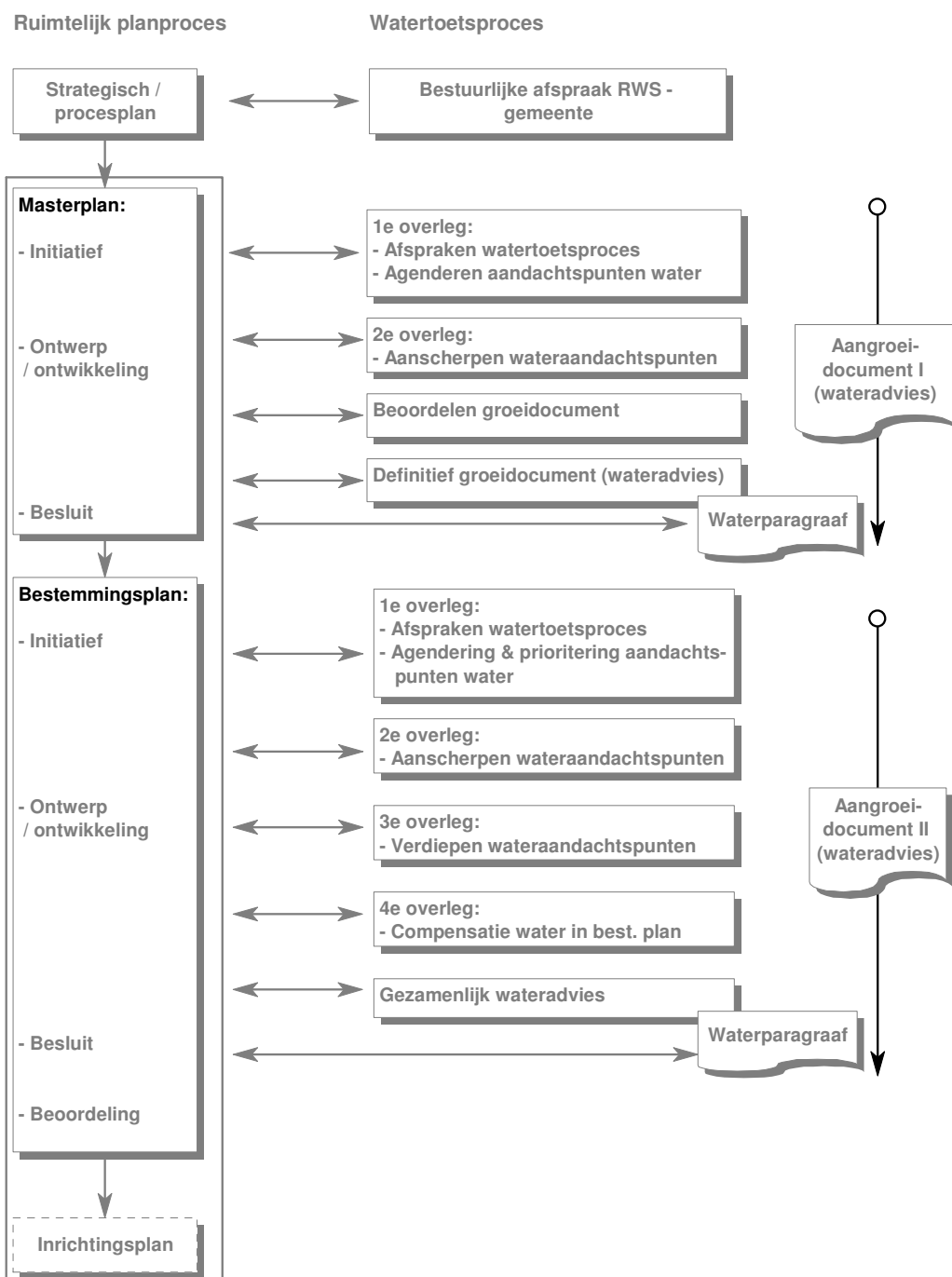
Processtappen watertoets Bestemmingsplan Waterfront Noord

De waterbeheerders hebben ervoor gekozen om ook het programma van eisen voor het bestemmingsplan te verwerken in een aangroeidocument¹. Tijdens het eerste overleg met de betrokken waterbeheerders op 27 januari 2003 zijn de voor het bestemmingsplan Waterfront Noord relevante wateraspecten geagendeerd en geprioriteerd. In het tweede overleg van 27 februari 2003 met betrokken waterbeheerders zijn deze wateraspecten verder aangescherpt en uitgediept. Op 25 april 2003 is met de betrokken waterbeheerders nogmaals een verdiepingsslag gemaakt.

In het overleg van 27 mei 2003 is ingegaan op de watercompensatie en de mogelijkheden deze vast te leggen in het bestemmingsplan. Op 6 oktober 2003 hebben de waterbeheerders een definitief gezamenlijk wateradvies uitgebracht.

In het inrichtingsplan voor het deelgebied Lorentzhaven van het bestemmingsplan Waterfront-Noord, dat in 2004/2005 is opgesteld, vindt een verdere detaillering plaats van het watersysteem en toebehoren. Voor dit plan is wederom een watertoetsproces doorlopen.

¹ In de terminologie van de bij Plan Waterfront betrokken partijen komt een 'programma van eisen' niet terug. Men heeft in wezen gewerkt met **conceptadviezen** die zijn ingezet om de planvorming te sturen welke later zijn omgezet naar een uiteindelijk advies zoals omschreven in de Watertoets.



Figuur 2.1: schematisch overzicht planproces en wateroetsproces

Organisatiestructuur

De planontwikkeling van het Masterplan is enige keren aan de orde geweest in een zogenoemde coördinatiegroep overheden, waarin ook de provincie, Rijkswaterstaat en Waterschap zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is specifiek voor de wateroets een adviesgroep ingesteld. Deze adviesgroep bestaat uit de vertegenwoordigers van de gemeente, de provincie, Rijkswaterstaat, Waterschap en het adviesbureau dat de wateroets opstelt. De provincie, Rijkswaterstaat en Waterschap doen dat vanuit hun rol

als waterbeheerders. Dit heeft door deze constructie en gezamenlijke overlegmomenten geresulteerd in één gezamenlijk advies.

Om het soepel doorlopen van het watertoetsproces te vergemakkelijken, hebben alle betrokken organisaties één aanspreekpunt voor hun organisatie benoemd. Deze vertegenwoordigers hadden afdoende mandaat van de eigen organisaties om zelf beslissingen te nemen.

2.3 De effectiviteit van de watertoets

In deze paragraaf bepalen we aan de hand van de punten uit de Maatstaf Effectiviteit watertoets in welke mate het doel van de watertoets is bereikt. Achtereenvolgens gaat het om de punten:

- 'Waarborgen' (vroegtijdige betrokkenheid waterbeheerders)
- 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'
- 'Expliciet'
- 'Evenwichtig'

Vervolgens geven we aan in hoeverre de betrokken actoren zelf vinden dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen én in hoeverre dit daadwerkelijk aan de watertoets te danken is.

Daarna achterhalen we welke elementen uit het watertoetsproces hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat en welke niet. Tot slot komen we terug op de leervraag die we ons van te voren bij deze case hadden gesteld.

Vroegtijdige betrokkenheid

In het bestemmingsplanproces is sprake van een vroegtijdige betrokkenheid (het betrekken van de waterbeheerder in de initiatieffase) van waterbeheerders. Dit kan uiteraard niet los worden gezien van de betrokkenheid van de waterbeheerders bij het watertoetsproces voor het Masterplan. Hierdoor zaten partijen vroegtijdig aan tafel. Bij het opstellen van het Masterplan was in eerste instantie Rijkswaterstaat betrokken, later kwamen ook de andere waterbeheerders aan tafel. Dit gebeurde in de initiatieffase van dat planproces. De vraag of door de watertoets de waterbeheerders eerder zijn betrokken is lastig te beantwoorden. Waarschijnlijk waren de waterbeheerders in een situatie zonder watertoets ook bij de planvorming betrokken. Wel kan gesteld worden dat bepaalde wateraspecten nu waarschijnlijk vroeger op de agenda zijn gekomen.

Ingebrachte waterhuishoudkundige aspecten

In de watertoets voor het bestemmingsplan waterfront Noord is een duidelijke prioritering aangebracht in de relevante wateraspecten. Op hoofdlijn ging het in eerste instantie om de compensatie van landaanwinning. Daarnaast zijn de wateraspecten uit het groeidocument (watertoets) Masterplan verder uitgewerkt. Dit betreft de wateraspecten veiligheid, compensatie, behandeling hemel- en afvalwater en waterbodem. De overige wateraspecten uit de het groeidocument (watertoets) Masterplan zijn niet verder uitgewerkt, omdat de ruimtelijke consequenties op bestemmingsplanniveau beperkt zijn. Bij een nadere detaillering van de plannen op inrichtingsniveau komen deze wateraspecten opnieuw aan bod.

De volgende inhoudelijk waterhuishoudkundige aspecten, gedefinieerd als doelen, komen aan bod in het aangroeidocument (watertoets) bestemmingsplan Waterfront Noord:

- Waarborgen veiligheidsniveau;
- Behoud / realisatie ruimte voor water (compensatie);
- Behandeling hemelwater en afvalwater: “schoon houden-scheiden-schoon maken” en “vasthouden-bergen-afvoeren”;
- Behoud / realisatie goede oppervlaktewaterkwaliteit voor mens en natuur;
- Behoud / realisatie van goede grondwaterkwaliteit voor mens en natuur;
- Overlast en schade door veranderende grondwaterstanden voorkomen;
- Aandacht voor de waterbodem;
- Functiegerichte inrichting van watergangen en oevers;
- Eerst compenseren dan uitbreiden.

Beslismomenten; water als expliciete afwegingsfactor

Via de systematiek van aangroeidocumenten, waarmee wateraspecten via een programma van eisen ten aanzien van het te ontwikkelen plan zijn doorontwikkeld naar een formeel wateradvies conform de watertoets, heeft ‘water’ een continue sturing uitgeoefend op de planontwikkeling. Daarmee werd de druk op de formelere besluitvormingsmomenten grotendeels weggenomen. Met de adviezen is rekening gehouden bij de definitieve beschrijving van de waterambitie in het Masterplan en de waterparagraaf in het bestemmingsplan. In deze herkenbare waterparagrafen is duidelijk gemaakt welke eisen de waterbeheerders hebben gesteld aan het belang “water”.

De betrokken waterbeheerders hebben gezamenlijk één wateradvies afgegeven. Dit is alleen mogelijk als partijen al langer met elkaar samenwerken, elkaar vertrouwen en mee kunnen en willen denken met elkaar. In dit geval heeft Rijkswaterstaat de brief met het wateradvies opgesteld en de andere waterbeheerders hebben deze ondertekend.

Het geven van één wateradvies wordt door de waterbeheerders gezien als een stukje service naar de gemeente toe. Ook past het binnen de gedachte van integraal waterbeheer, één gezamenlijke stellingname door alle betrokken waterbeheerders.

Dit advies is opgenomen in de afzonderlijke waterparagraaf in het bestemmingsplan. Daarbij is aangegeven hoe de gemeente omgegaan is met deze eisen van de waterbeheerders. De waterparagraaf voldoet aan alle eisen uit de Handreiking watertoets 2 en is door de respondenten als kwalitatief “goed” beoordeeld. In die zin kan worden gesteld dat er sprake is van een expliciete afweging van water in het planproces.

Inbreng; evenwichtig?

De term “op evenwichtige wijze in beschouwing” is lastig expliciet te maken. Het gaat er hier om een oordeel te vellen over de afweging van water in relatie tot andere ruimtelijke belangen. Het is lastig aan te geven waar het waterbelang de voorkeur heeft gekregen boven andere belangen. Wel geven de respondenten aan, nadat hiernaar werd gevraagd, dat water op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen.

De waterbeheerders hebben in de aangroeidocumenten duidelijk aangegeven wat de waterhuishoudkundige doelstellingen zijn. Zij zijn tevreden over hoe deze uiteindelijk zijn terecht gekomen in de definitieve waterparagraaf. Het is lastig te beoordelen of de kwaliteit van het wateradvies tot een andere waterparagraaf heeft geleid. Het wateradvies stond namelijk niet op zich zelf en maakte deel uit van het proces (in de trits groeidocumenten – advies – paragraaf) dat de gemeente en waterbeheerders samen zijn doorlopen.

Een andere manier om te oordelen over een evenwichtige beschouwing is door op metaniveau naar dit ruimtelijke plan te kijken. Het Masterplan kan voor het bestemmingsplan Waterfront Noord worden beschouwd als het metaniveau. Ook voor dit plan zijn de betrokken waterbeheerders van mening dat water op evenwichtige wijze is meegenomen.

We kunnen concluderen dat het doel van de watertoets bij Waterfront is bereikt. Water is expliciet en evenwichtig in de planvorming afgewogen. De betrokken actoren delen dit. Maar is dit resultaat nu ook echt te danken aan de inzet van de watertoets? In Plan Waterfront is volgens de gemeente door toepassing van de watertoets het aspect water niet wezenlijk anders ingevuld dan zonder watertoets het geval zou zijn geweest. Zij merkt daarbij op dat de watertoets en de (interne) communicatie daaromheen wel heeft geleid tot een bredere belangstelling (onder andere bij gemeentelijke ruimtelijke ontwerpers) voor het aspect water. De betrokken waterbeheerders plaatsen hierbij een andere nuancering; namelijk dat huns inziens zonder uitvoering van de watertoets een aantal wateraspecten minder vroeg in de tijd en minder expliciet zouden zijn meegenomen.

Verklaring effectiviteit aan de hand van schema 2.1

Hoe komt het nu dat het doel van de watertoets bij Waterfront is bereikt? Ten eerste is sterk dat de basisstappen uit het watertoetsproces consequent zijn doorlopen en dat de flexibiliteit binnen de watertoets goed is benut. In het proces van opeenvolgende plannen is de watertoets cyclisch ingevuld. Dit betekent dat zowel in het kader van het Masterplan, het bestemmingsplan als het inrichtingsplan volgens de watertoetsmethodiek water in de planvorming wordt betrokken. De verschillende processtappen van de watertoets worden consequent ingevuld. De invulling van het watertoetsproces in de planontwikkeling Waterfront Harderwijk laat zien dat een inhoudelijk goed resultaat gepaard gaat met een parallellisatie van toetsing en planvorming. Het planvormingsproces is qua voortgang niet belemmerd of juist bevorderd door de opzet van de watertoets.

Daarnaast is er inhoudelijk maatwerk geleverd en is er sprake van een bestuurlijke prioritering van waterhuishoudkundige aspecten. Het detailniveau van de ingebrachte wateraspecten sluit aan op het schaalniveau van het betreffende ruimtelijke plan. Alle wateraspecten zijn in beeld geweest, vervolgens zijn deze helder geprioriteerd.

Een ander aspect dat heeft bijgedragen aan het realiseren van het waterdoel is de compensatie, die vanaf het begin een issue is geweest. Gedurende het proces is dat ook continue op de agenda blijven staan.

De leervraag

Het belangrijkste accent van de leervraag is de regeling en verankering van compensatie en financiering van maatregelen voor water. Hierover kan worden opgemerkt dat de watertoets wel agenderend is, maar niet borgend. In het wateradvies geven de waterbeheerders aan dat de gemeente duidelijk moet kunnen maken dat watercompensatie binnen de gestelde termijn van drie jaar gerealiseerd kan worden na de landaanwinning, in het kader van financiële reserveringen en procedurele afhandelingen.

Het vastleggen hiervan in het bestemmingsplan is gewenst, maar biedt geen garantie voor het daadwerkelijk realiseren van de compensatie. Samen met de waterbeheerders heeft de gemeente de zoekgebieden voor compensatie gezocht. De ruimte hiervoor is gereserveerd in het bestemmingsplan, dus de intentie is er, dit zien ook de waterbeheerders. RWS IJsselmeergebied heeft voorgesteld dit in een bestuurlijke overeenkomst te regelen. In de waterparagraaf van het bestemmingsplan spreekt ook de gemeente zich uit dit in een bestuurlijke overeenkomst te regelen. Op dit moment is deze (door de gemeente) in voorbereiding. Hoe deze eruit komt te zien op dit moment onduidelijk.

Indien de respondenten wordt gevraagd of zij dit watertoetsproces effectief vinden, antwoorden zij eensgezind positief.

2.4 Succes- en faalfactoren

De ervaringen die zijn opgedaan met bestemmingsplan Waterfront leiden tot de volgende succesfactoren. Onderstaande punten zijn als succesfactoren gedefinieerd, maar kunnen indien er niet aan wordt voldaan worden gezien als faalfactor.

Succesfactoren:

- Een succesfactor in dit type processen zijn betrokkenen met een **generalistische blik**; zij vergemakkelijken namelijk sectoroverschrijdende discussies.
- Een **open en eerlijke werkverhouding** is een andere succesfactor. De betrokken waterbeheerders betitelen hun samenwerking in dit proces als “relatief gemakkelijk” door een open en eerlijke werkverhouding.
- Een goede uitvoering van de watertoets valt of staat met een **positieve grondhouding bij de initiatiefnemer**. Het is belangrijk dat zij een open houding heeft en het belang in ziet om water een plek te geven. De eigen ambitie van de initiatiefnemer speelt een belangrijke rol.
- Het **mandaat** dat vertegenwoordigers van de betrokken organisatie hebben is een factor van belang voor een soepel traject waarin afdoende snel tot afspraken kan worden gekomen. Hiervoor is **vertrouwen en commitment** vereist van het management.
- Een andere succesfactor is het hebben van **één persoon** binnen de betrokken organisaties die verantwoordelijk is voor de bijdrage in het watertoetsproces en als

aanspreekpunt fungeert. Deze persoon zorgt dat vanuit de organisatie met **één stem** naar buiten wordt opgetreden en gesproken. Dit vergt intern afstemming en coördinatie.

- Een **adequate deskundigheid** van alle direct betrokkenen bij het toetsproces is van belang om de juiste stappen te kunnen zetten. Adequate deskundigheid kenmerkt zich niet alleen door een gedegen specialistische kennis, maar ook door de mogelijkheid om zich in onderhandelingsituaties in de positie van 'de ander' te verplaatsen.
- Een meer generieke succesfactor is de **actieve betrokkenheid** van partijen bij het planproces en **vertrouwen** in elkaars bereidheid om het proces tot een resultaat te laten leiden dat acceptabel is voor de betrokkenen.
- Het **groeidocument**, waar een procesbeschrijving, geprioriteerde waterhuishoudkundige aspecten en het wateradvies onderdeel van zijn, is een voorbeeld van hoe de **flexibiliteit** van het instrument watertoets benut kan worden.
- **Inhoudelijk maatwerk** en **bestuurlijke prioritering** van waterhuishoudkundige aspecten is zeer belangrijk voor een soepel inhoudelijk verloop van de watertoets.
- **Compensatie** is **vroegtijdig** op de agenda gezet en is daar continue op blijven staan. Zodoende is er veel aandacht voor geweest gedurende het proces en heeft het continue tussen de oren van de betrokkenen gezeten.
- Dit watertoetsproces kenmerkt zich door een **pro actieve** opstelling van de betrokkenen. Ook heeft een **procesmatige aanpak** van opeenvolgende aangroeidocumenten geleid tot een continue inbreng van het waterbelang.

Faalfactoren:

- Geen

3 RUIMTELIJKE STRUCTUURVISIE TILBURG 2020

3.1 Schets ruimtelijk planproces

Wat is de ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2020?

Het opstellen van de Structuurvisie voor de gemeente Tilburg is een zelfstandig traject geweest, dat in directe samenhang heeft plaatsgevonden met het stedelijke uitwerkingsplan voor de regio Breda-Tilburg (uitwerking Streekplan) en het reconstructieplan. Initiatiefnemer voor de structuurvisie is de gemeente, voor de streekplanuitwerking en het reconstructieplan de provincie.

Inhoudelijk kon worden aangesloten bij en heeft de structuurvisie als input gediend voor het stedelijke uitwerkingsplan en het reconstructieplan. Inhoudelijk is de structuurvisie zeker ook door water gevormd. Binnen de gehanteerde lagenbenadering is water onderkend als belangrijke onderliggende laag. Het waterstructuurplan is hiervoor opgesteld en in 2002 door de raad vastgesteld. Op basis van de waterkansenkaart uit het waterstructuurplan zijn zoekgebieden voor verstedelijking begrensd. Daarnaast is het integraal hydrologische streefbeeld, dat in het kader van de reconstructie voor heel Brabant is opgesteld, een belangrijke inhoudelijke bouwsteen is geweest.



Planproces

De ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2020 betreft een herziening van het Stadsbeheerplan Tilburg uit 1990. Het opstellen van een conceptversie heeft in de jaren 1998-2003 plaatsgevonden. In 2003 zijn diverse partijen en belangengroepen geconsulteerd. Naar aanleiding hiervan is de structuurvisie verder aangescherpt. Medio 2004 is de structuurvisie de inspraak ingegaan. In oktober 2004 is de reactienota opgesteld en in januari 2005 is de structuurvisie in de gemeenteraad vastgesteld.

3.2 Procesverloop van de watertoets

Betrokken partijen en hun rollen

De gemeente Tilburg is de initiatiefnemer van de structuurvisie en kan in die hoedanigheid ook worden gezien als de trekker van het watertoetsproces. De waterbeheerders zijn de provincie Noord Brabant als grondwaterbeheerder en de Waterschappen De Dommel en Brabantse Delta als oppervlaktewaterbeheerder. Tot 1 januari 2004 bestond het waterschap Brabantse Delta onder andere uit waterschap De Dongestroom en het Hoogheemraadschap van West-Brabant. In 2004 zijn de waterschappen De Dongestroom en het Hoogheemraadschap van West-Brabant samengegaan in Brabantse Delta. Daarnaast is de provincie in de rol van beoordelaar betrokken.

Processtappen

Mede door het feit dat er al zoveel bouwstenen beschikbaar waren, met name het waterstructuurplan, is de Structuurvisie voor een belangrijk deel "in huis" (binnen de gemeente) ontwikkeld. Dit betekent dat op grond van beschikbare input een eerste

schetsversie is gemaakt aan de hand waarvan vervolgens het consultatietraject is gestart.

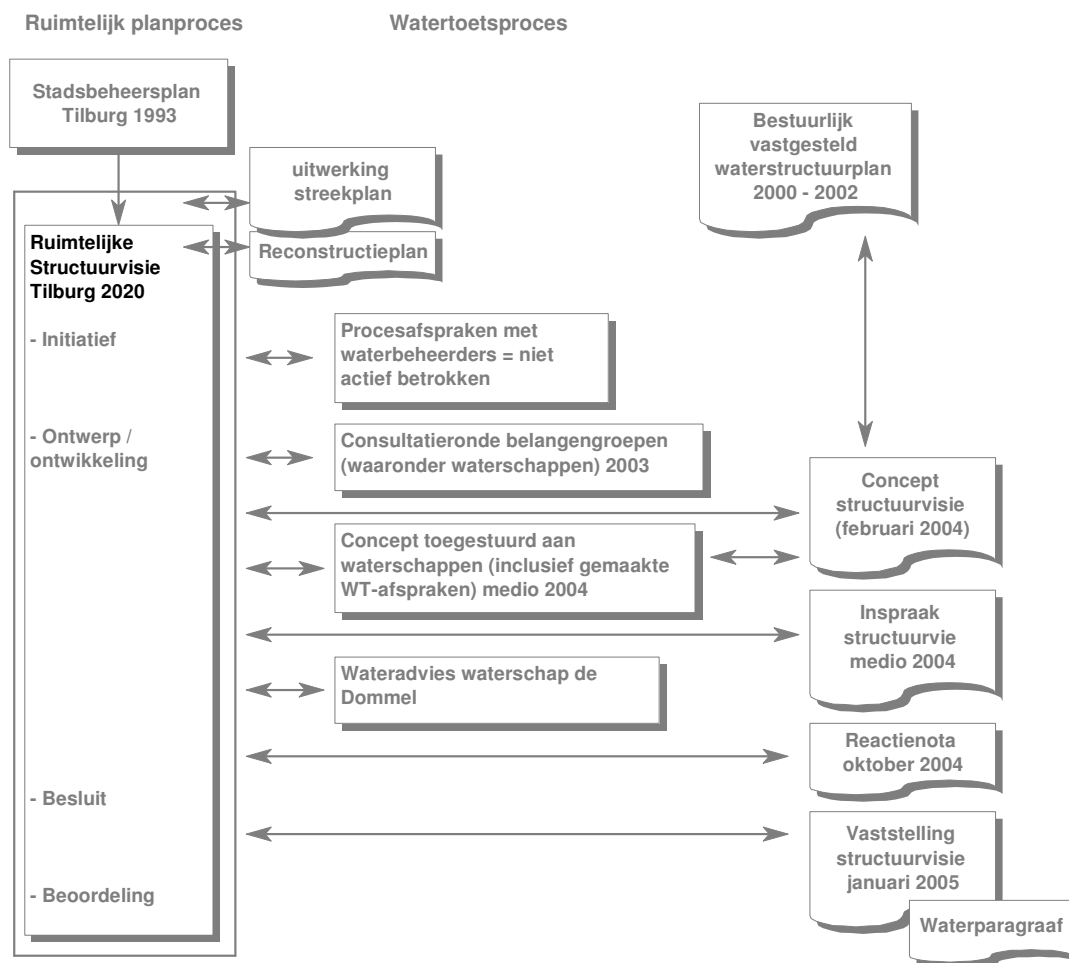
In samenspraak tussen gemeente en waterbeheerders is afgesproken dat het hierboven genoemde consultatietraject de formele start van de watertoets betrof. De verslaglegging (dit kan gezien worden als afsprakennotitie) van deze bijeenkomst over de Structuurvisie maakt hier melding van. Hierin is ook de afspraak opgenomen dat in het achtergrondrapport van de Structuurvisie een aparte waterparagraaf wordt opgenomen, de inhoudelijk besproken onderwerpen een plek krijgen en te zijner tijd een uitgewerkte versie van de Structuurvisie in het kader van de watertoets wordt aangeboden.

Een belangrijk gegeven bij de analyse van het watertoets proces is het feit dat de gemeente beschikte over een bestuurlijk goedgekeurd waterstructuurplan. Dit waterstructuurplan is via een relatief omvangrijk traject in samenwerking met de waterbeheerders eind jaren '90 tot stand gekomen en begin 2002 bestuurlijk vastgesteld. In dit waterstructuurplan heeft de gemeente, vanuit het duurzaamheidsbeginsel, aangegeven welke gebieden op grond van water geschikt zijn voor verschillende vormen van grondgebruik.

Een belangrijk aspect in het procesverloop is de gemeentelijke keus om de uitwerking van de Structuurvisie te baseren op het vastgestelde Waterstructuurplan, ondanks het feit dat deze niet op alle fronten de meest actuele informatie bevatte. In het kader van de Reconstructie hebben de waterbeheerders in die periode versneld hun ruimtelijke basisinformatie op orde gebracht.

Medio 2004 is de conceptversie van de structuurvisie, met vermelding van de gemaakte watertoets afspraken, toegestuurd aan de waterschappen in het kader van het formele inspraaktraject. Alleen waterschap De Dommel heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om te reageren. In deze reactie is de nadruk gelegd op een aantal inhoudelijke aspecten. Er wordt niet ingegaan op het procesverloop van de watertoets. Het advies van de waterbeheerders is verwoord in de reactienota en in de paragraaf waterhuishouding.

Een beoordeling van de waterparagraaf door de provincie in de structuurvisie was eigenlijk niet meer aan de orde, omdat er ook al een watertoets voor de uitwerking van het streekplan heeft plaatsgevonden. Deze heeft als input gediend voor de Structuurvisie en hierin zijn al verschillende afwegingen gemaakt.



Figuur 3.1: schematisch overzicht planproces en watertoetsproces

Organisatiestructuur

Omdat er al een bestuurlijk geaccordeerd waterstructuurplan lag, is de watercomponent in de ruimtelijke structuurvisie grotendeels binnen de gemeente ontwikkeld. Hierover is vanaf de start met de waterbeheerders gecommuniceerd. Zij hebben ermee ingestemd pas tijdens de behandeling van het voorontwerp betrokken te worden.

Binnen de gemeente is de organisatie van het interdisciplinaire taakveld ruimte en water van belang. De desbetreffende medewerker water maakt onderdeel uit van het team ruimtelijke plannen binnen de afdeling ruimtelijke ordening. Hiermee wordt een duidelijke brug geslagen tussen het sectorale waterbelang en de integraliteit van ruimtelijke ordening.

3.3 De effectiviteit van de watertoets

In deze paragraaf bepalen we aan de hand van de punten uit de Maatstaf Effectiviteit watertoets in welke mate het doel van de watertoets is bereikt. Achtereenvolgens gaat het om de punten:

- 'Waarborgen' (vroegtijdige betrokkenheid waterbeheerders)

- 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'
- 'Expliciet'
- 'Evenwichtig'

Vervolgens geven we aan in hoeverre de betrokken actoren zelf vinden dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen én in hoeverre dit daadwerkelijk aan de watertoets te danken is.

Daarna achterhalen we welke elementen uit het watertoetsproces hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat en welke niet. Tot slot komen we terug op de leervraag die we ons van te voren bij deze case hadden gesteld.

Vroegtijdige betrokkenheid

De waterbeheerders zijn bewust niet in de initiatieffase betrokken, omdat binnen de gemeente het niet als wenselijk werd ervaren om de discussies rondom het Waterstructuurplan opnieuw te gaan voeren in het kader van de uitwerking van de Structuurvisie. De waterbeheerders hebben hiermee ingestemd en hebben het achteraf als prettig ervaren dat ze over een concreet stuk konden praten. De betrokkenheid verkreeg daarmee weliswaar reactieve trekken, maar gezien de breedte en status van de visie werd dit als meest praktische werkvorm ervaren. De betrokkenheid wordt als positief ervaren, maar de waterbeheerders hebben niet het idee in het kader van een Structuurvisie daadwerkelijk sturend te kunnen optreden. De waterbeheerders waren namelijk ook geen agendalid.

Ingebrachte waterhuishoudkundige aspecten

De gemeente heeft het onderwerp waterkwaliteit niet betrokken in de uitwerking van de Structuurvisie. Los van de inhoudelijke vraag hoe dit aandachtspunt ruimtelijk vertaald dient te worden, is zij van mening dat dit onderwerp primair een plek dient te krijgen in het gemeentelijke milieubeleid.

Alhoewel beide Waterschappen hun inbreng op de structuurvisie als nuttig beschouwen, geven zij aan dat het abstracte niveau van het plan, het moeilijk maakt om harde standpunten te formuleren. Ook is het lastig de waterhuishoudkundig relevante aspecten te prioriteren op dit niveau. In het gemeentelijke waterstructuurplan dat als inhoudelijk uitgangspunt is genomen in dit proces, zijn een drietal hoofddoelstellingen geformuleerd:

- streven naar een duurzaam veerkrachtig watersysteem;
- optimalisatie van de waterketen; een zuinig en efficiënt gebruik van water;
- vergroten van de belevings-, ecologische, economische en recreatieve waarde van water.

Deze hoofddoelstellingen zijn de geprioriteerde waterhuishoudkundige aspecten die een rol hebben gespeeld bij het opstellen van de structuurvisie.

Beslismomenten; water als expliciete afwegingsfactor

De vraag of water expliciet in beschouwing is genomen is lastig te beantwoorden, omdat de inbreng van de waterbeheerders in dit watertoetsproces beperkt is. In de initiatieffase zijn de waterhuishoudkundige aspecten al geagendeerd en geprioriteerd door het vastgestelde waterstructuurplan. Op deze agendering en prioritering hebben de waterbeheerders in dit proces geen invloed gehad, wel zijn ze betrokken geweest bij de

totstandkoming van het waterstructuurplan, dus in die zin hebben ze daar wel invloed kunnen uitoefenen.

Na de consultatieronde zijn de waterbeheerders betrokken bij dit planvormingsproces. Dit heeft onder andere geresulteerd in één wateradvies van Waterschap de Dommel. Dit advies is opgenomen in de reactienota.

De uiteindelijke waterparagraaf in de structuurvisie is getiteld: “water als ordenend principe in de Structuurvisie Tilburg 2020”. Hierin wordt niet gesproken over de watertoets. Wel is vanuit waterhuishoudkundig oogpunt opgenomen welke gebieden geschikt zijn voor de functies wonen, werken en natuur. Echter het ontbreken van een, vanuit watertoets-oogpunt, goede waterparagraaf wil niet zeggen dat water niet expliciet in beschouwing is genomen.

Navraag bij de respondenten leert namelijk dat zij van mening zijn dat water wel degelijk expliciet is meegenomen in de planvorming. De waterambities van de gemeente worden door de waterbeheerders als erg positief ervaren. Het feit dat water een expliciete en evenwichtige plek heeft gekregen binnen de Structuurvisie lijkt echter niet zozeer een direct gevolg van de watertoets, maar komt eerder voort uit de eerder vastgelegde bestuurlijke ambitie op het gebied van water. De vraag blijft dus in hoeverre de watertoets heeft bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat. Volgens de respondenten heeft de watertoets water niet explicieter op de agenda gezet.

Inbreng; evenwichtig

Een duidelijke motivering hoe er is omgegaan met het waterbelang ontbreekt in deze ruimtelijke structuurvisie. Er is echter wel aangegeven voor welke functies welke gebieden gunstig en ongunstig zijn vanuit het waterbelang en hoe dit overeenkomt met de Waterstructuurvisie. Er wordt niet aangegeven hoe dit dan eventueel gecompenseerd dient te worden. Als dit criteria zijn voor een evenwichtige afweging is daar in de ruimtelijke structuurvisie geen sprake van. De respondenten zijn daarentegen van mening dat water op evenwichtige wijze is meegenomen in de planvorming, alleen is dat niet terug te zien in het uiteindelijke plan.

Het feit dat water evenwichtig is afgewogen binnen de Structuurvisie komt voor een belangrijk deel voort uit de vastgelegde bestuurlijke ambitie op het gebied van water. Doordat deze ambitie al voor 2001 is vastgelegd kan de vraag worden gesteld of het bereikte effect toe is te schrijven aan het instrument watertoets. De respondenten zijn hier sceptisch over.

Verklaring effectiviteit aan de hand van schema 3.1

Niet alle stappen van de watertoets uit de Handreiking zijn doorlopen. Zo zijn de waterbeheerders bewust niet in de initiatieffase betrokken. Wel zijn de waterbeheerders tijdens de ontwikkel- en adviesfase gevraagd formeel te reageren op de concept structuurvisie. Bij het toesturen van de concept structuurvisie is tevens een overzicht van gemaakte afspraken meegestuurd. Dit om voor alle betrokkenen duidelijk te houden welke afspraken er zijn gemaakt over hoe om te gaan met deze watertoets.

Inhoudelijk is sprake van maatwerk, doordat de waterstructuurvisie aansluit op het niveau van de ruimtelijke structuurvisie. Al met al is zeer pragmatisch omgegaan met de

watertoets. In die zin kan geconcludeerd worden dat de flexibiliteit van het instrument watertoets volledig is benut.

Opgemerkt kan worden dat een wateradvies uitgebracht in de inspraakfase en opgenomen in de reactienota vanuit de watertoets gedachte aan de late kant is.

De leervraag

Belangrijkste accenten uit de leervraag voor de Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020 waren:

- De rol van een duidelijke watervisie in de planontwikkeling.
- De rol van de waterbeheerder in een abstract, visievormend plan.

Doordat de gemeente over een bestuurlijk vastgestelde waterstructuurvisie beschikte en dit als uitgangspunt zag voor de ruimtelijke structuurvisie, heeft er geen nieuwe prioritering van waterhuishoudkundige aspecten plaatsgevonden. Waterbeheerders hebben hier mee ingestemd en waren zich bewust van het uit handen geven van een stukje sturing. Inhoudelijke discussies over waterambities hebben gemakkelijker kunnen plaatsvinden, dan in het geval waar eerst nog overeenstemming over de prioritering van wateraspecten moet plaatsvinden.

De direct betrokkenen beoordelen de meerwaarde van de watertoets in dit specifieke traject als beperkt, waarbij wel gelijk wordt opgemerkt dat de watertoets wel als een belangrijke stok achter de deur wordt gevoeld. Het betrekken van water in de planvorming is niet langer vrijblijvend. En ondanks het ontbreken van de waterkwaliteit in de watertoets geven de respondenten aan dat zij van mening zijn dat water expliciet en op evenwichtige wijze is meegenomen in de besluitvorming.

3.4 Succes- en faalfactoren

De ervaringen die zijn opgedaan met de Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020, leiden tot de volgende succes- en faalfactoren. Onderstaande punten zijn als succes- en faalfactoren gedefinieerd, maar concreet kan van een succesfactor worden geleerd wat positief is en van een faalfactor wat negatief is.

Succesfactoren:

- Er is een **waterstructuurplan** (kan ook een waterkansenkaart zijn) **voorafgaand** aan een ruimtelijke structuurvisie opgesteld. Hiermee wordt het mogelijk om water eenduidig een plek te geven. Dit vereenvoudigt de discussie en maakt het mogelijk om over de ambities, zonder directe implicaties, te discussiëren.
- Door een vooraf vastgesteld waterstructuurplan zijn waterhuishoudkundig relevante aspecten **snel geagendeerd** en geprioriteerd.
- De medewerker **water** van de gemeente maakt onderdeel uit van het team ruimtelijke plannen binnen de afdeling ruimtelijke ordening. Hierdoor wordt gemakkelijk een brug geslagen tussen het sectorale waterbelang en de integraliteit van ruimtelijke ordening.

Faalfactoren:

- In een situatie waar al een formeel vastgesteld waterstructuurplan aanwezig is (waar bij het opstellen ervan de waterbeheerders betrokken zijn) dat als uitgangspunt dient, is de **meerwaarde** van de watertoets **beperkt**.
- Het **aspect waterkwaliteit** is niet meegenomen in de planvorming, omdat dit volgens de gemeente in het milieubeleid dient te gebeuren.
- De waterbeheerders zijn relatief laat betrokken. Zo zijn zij niet actief in de initiatieffase betrokken en is het wateradvies pas tijdens het inspraaktraject afgegeven. De waterbeheerders opereerden daardoor reactief en hadden niet het idee sturend te kunnen optreden. De reden hiervoor was dat er al een Waterstructuurplan lag. Dit kan dus zowel als succes- en faalfactor worden aangemerkt.

4 WONINGBOUW TABAKSTEEG LEUSDEN

4.1 Schets ruimtelijk planproces

Wat is de Tabaksteeg Leusden?

Het bestemmingsplan Tabaksteeg beoogt de realisering van een nieuwe woonwijk voor maximaal 880 woningen tussen Leusden-zuid en Leusden-centrum / autobedrijf PON. De bouwlocatie is opgenomen in het nieuwe streekplan Utrecht 2005-2015. In waterhuishoudkundig opzicht kenmerkt het plangebied zich door hoge grondwaterstanden in combinatie met kwel; grondwaterneutraal bouwen is voor dit plangebied het uitgangspunt. In instrumentele zin is sprake van een grotendeels globaal bestemmingsplan dat nader uitgewerkt zal worden.

Planproces

Bij de vaststelling van het vorige streekplan van de provincie Utrecht in 1996 is er voor het eerst gesproken over de Tabaksteeg als woningbouwlocatie. Het bestemmingsplan heeft als ontwerp vanaf 30 oktober 2003 gedurende vier weken ter inzage gelegen. De gemeenteraad heeft het plan gewijzigd vastgesteld op 1 juli 2004. Dit vastgestelde bestemmingsplan heeft vanaf 29 juli 2004 gedurende vier weken ter inzage gelegen. Het plan is op 22 juli 2004 ter goedkeuring verzonden aan de provincie. Bij de locatiekeuze heeft water overigens geen prominente rol gespeeld.

De provincie heeft in februari 2005 aangegeven goedkeuring te onthouden op het Bestemmingsplan Tabaksteeg. Reden is dat de waterparagraaf niet op de gewenste wijze juridisch is verankerd. De provincie heeft geadviseerd dit te verankeren door de waterparagraaf op te nemen in een Beschrijving in Hoofdlijnen. Dit is niet gebeurd. Inhoudelijk zijn provincie en Waterschap wel akkoord met de waterparagraaf en de achterliggende rapporten. Als goedkeuring wordt onthouden van het bestemmingsplan moet een WRO artikel 30 procedure worden doorlopen. In deze correctieve herziening zal de problematiek adequaat worden opgelost. Echter hoe dit exact vorm gaat krijgen, is op dit moment (nog) niet geheel duidelijk.



Bron: <http://www.operaurbana.nl>

4.2 Procesverloop van de watertoets

Betrokken partijen en hun rollen

De gemeente Leusden is initiatiefnemer van het plan en de watertoets. De betrokken waterbeheerders zijn de provincie Utrecht als grondwaterbeheerder en Waterschap Vallei & Eem als oppervlaktewaterbeheerder. Waterschap en de provincie hebben beide de rol van waterbeheerder ingevuld gedurende de werkzaamheden aan verbetering van het ontwerp-bestemmingsplan. Daarnaast zijn de provincie en VROM-Inspectie als planbeoordelaar opgetreden.

Processtappen

Het stappenplan, zoals beschreven in de handreiking watertoets, is niet stap voor stap doorlopen. Tijdens de initiatieffase is Waterschap Vallei & Eem op informerende wijze betrokken bij de planvorming. De provincie als grondwaterbeheerder was nog niet

betrokken. Pas nadat het voorontwerp bestemmingsplan Tabaksteeg in oktober 2003 is gepresenteerd en behandeld in de PPC (Provinciale Planologische Commissie) in juni 2003, zijn de waterbeheerders actief betrokken. In maart 2003 heeft het Waterschap al wel gereageerd op het voorontwerp bestemmingsplan Tabaksteeg.

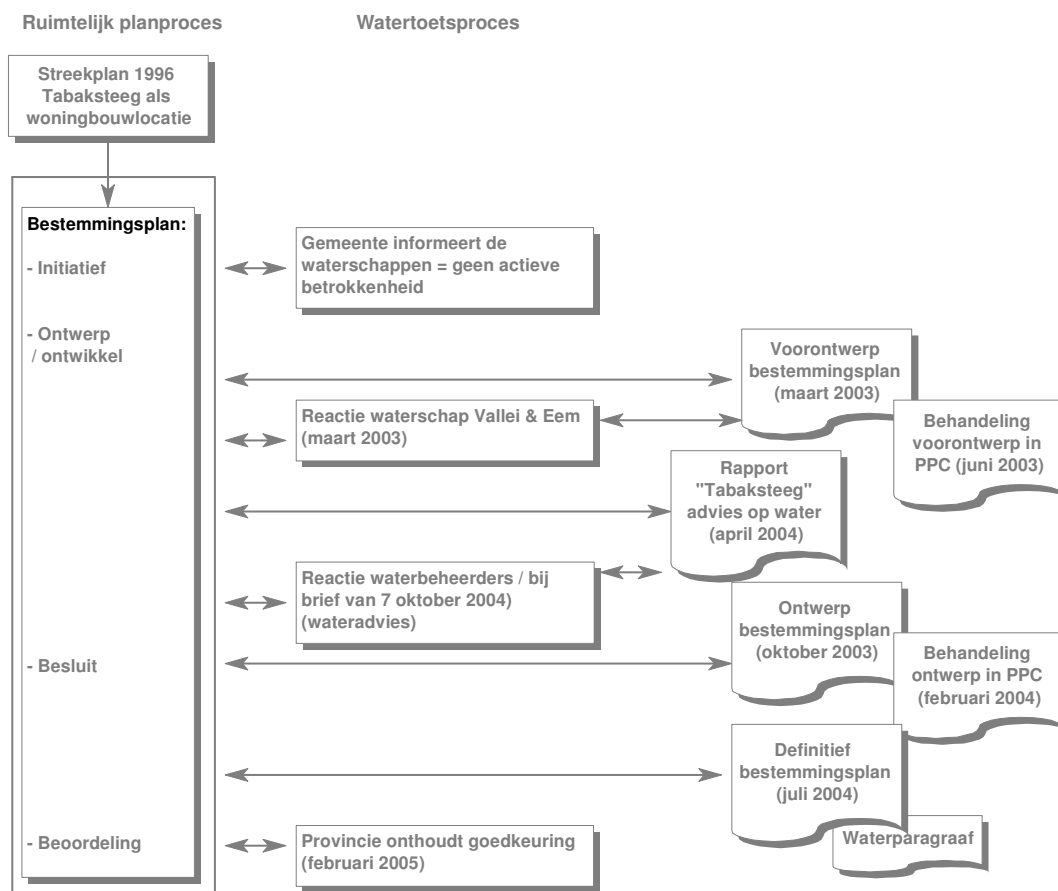
Tijdens de PPC behandeling in juni 2003 is het bestemmingsplan kritisch ontvangen en is geen verklaring van geen bezwaar afgegeven. De reden hiervoor was mede gegeven doordat een vertegenwoordiger van Waterschap Stichtse Rijnlanden tijdens de behandeling niet op de hoogte was van betrokkenheid van Waterschap Vallei & Eem bij de totstandkoming van het voorontwerp.

In februari 2004 is het ontwerp bestemmingsplan een tweede keer in de PPC behandeld. Daarbij is aangegeven dat de provincie gemaakte "water" afspraken in de voorschriften van het bestemmingsplan wil terugzien.

In april 2004 is het rapport "Tabaksteeg en Leusden-zuid (opgesteld door Grontmij in opdracht van de gemeente), advies op gebied van bodem, water en riolering" opgesteld. Dit rapport heeft als doel om de waterhuishoudkundige situatie in ieder geval niet te verslechteren en zo mogelijk te verbeteren. Essentieel daarbij was het overleg en overeenstemming met de waterbeheerders, in deze het Waterschap als oppervlaktewaterbeheerder (kwantiteit als kwaliteit) en de provincie Utrecht als grondwaterbeheerder. De inhoud van dit rapport heeft als uitgangspunt gediend voor de waterparagraaf in het bestemmingsplan.

De waterbeheerders hebben bij brief van 7 oktober 2004 gereageerd op het bestemmingsplan Tabaksteeg. Deze brief kan gezien worden als het wateradvies. Hierin wordt vermeld dat het Grontmij rapport is verwerkt en dat de uitgangspunten t.a.v. het oppervlaktewater en grondwater in de waterparagraaf zijn opgenomen. Echter, in de voorschriften is niet opgenomen dat bij de uitwerking van het woongebied overleg dient plaats te vinden met de waterbeheerders, zoals is afgesproken in het overleg (04-02-2004) tussen gemeente, Grontmij en de beide waterbeheerders. In de praktijk vindt overleg voor dit bestemmingsplan overigens wel plaats².

² Echter de ervaring (van het waterschap) leert dat ze niet kunnen vertrouwen op betrokkenheid tijdens de uitwerking. Vandaar de eis in het wateradvies dit op te nemen in het bestemmingsplan.



Figuur 4.1: schematisch overzicht planproces en watertoetsproces

Organisatiestructuur

Rond de opstelling van het bestemmingsplan Tabaksteeg is geen sprake geweest van een specifieke werkstructuur waarbinnen “aan water is gewerkt”. Het onderwerp water is pas expliciet op de agenda gekomen nadat het ontwerp-plan in de PPC is behandeld en daar kritiek op dat plan is geuit. Vanaf dat moment is een overlegcircuit gegroeid over de verbetering van het ontwerp-plan vanuit watertoets.

Het overlegcircuit lijkt in hoofdzaak te zijn beperkt tot bilaterale overleggen tussen gemeente en de andere betrokken partijen, gericht op het ontwerpen en implementeren van verbeteropties in het ontwerpplan. De tenuer die de documentatie van deze overleggen naar voren komt is die van een weinig planmatig, meer op ad hoc basis gestoeld overleg om pijnpunten weg te werken.

4.3 De effectiviteit van de watertoets

In deze paragraaf bepalen we aan de hand van de punten uit de Maatstaf Effectiviteit watertoets in welke mate het doel van de watertoets is bereikt. Achtereenvolgens gaat het om de punten:

- ‘Waarborgen’ (vroegtijdige betrokkenheid waterbeheerders)
- ‘Waterhuishoudkundige doelstellingen’
- ‘Expliciet’

- 'Evenwichtig'

Vervolgens geven we aan in hoeverre de betrokken actoren zelf vinden dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen én in hoeverre dit daadwerkelijk aan de watertoets te danken is.

Daarna achterhalen we welke elementen uit het watertoetsproces hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat en welke niet. Tot slot komen we terug op de leervraag die we ons van te voren bij deze case hadden gesteld.

Vroegtijdige betrokkenheid

De waterbeheerders zijn tijdens de initiatieffase van het plan niet actief betrokken bij de planvorming. Wel is Waterschap Vallei & Eem geïnformeerd. Dit komt doordat op dat moment de noodzaak hiervoor van gemeentezijde niet geheel duidelijk was. Na behandeling van het ontwerp plan in de PPC, dat tijdens de ontwikkel- en adviesfase plaatsvond, zijn de waterbeheerders betrokken. Door onduidelijkheden over de exacte invulling van rollen door de waterbeheerders zijn zij geleidelijk aan betrokken in het planvormingsproces. Hierdoor is in het kader van de watertoets ook geen afsprakennotitie opgesteld.

Aan het eind van de ontwikkel- en adviesfase zijn de waterbeheerders (inter-) actief betrokken bij de planvorming, op ambtelijk niveau is er veelvuldig overleg geweest. Door dit iteratieve proces is het waterbelang verschillende keren bijgestuurd. Hierdoor hebben Waterschap en provincie uiteindelijk inhoudelijk geen problemen met de waterparagraaf.

Er is dus geen sprake van vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerders. Ook is er geen afsprakennotitie opgesteld. De samenwerking is wel gegroeid gedurende het proces, maar dit had vooral een informeel karakter.

Ingebrachte waterhuishoudkundige aspecten

In het rapport "Tabaksteeg en Leusden-zuid, advies op gebied van bodem, water en riolering", opgesteld in april 2004, zijn de waterhuishoudkundig relevante aspecten geagendeerd en geprioriteerd. In deze rapportage -waar bij het opstellen ervan de waterbeheerders zijn betrokken- is aangegeven welke waterhuishoudkundige aspecten relevant zijn en waarom dit zo is. In die zin kan men spreken van maatwerk.

Voor enkele waterhuishoudkundige relevante aspecten was al snel duidelijk dat deze voor dit bestemmingsplan van belang zijn. Doordat het gebied laag gelegen is en een hoge grondwaterstand kent, zijn er in ieder geval (technische) maatregelen nodig om 'droge voeten' te houden. Een randvoorwaarde hierbij is dat het hydrologische systeem zo min mogelijk mag worden gewijzigd. Eis van de waterbeheerders is dat in het bestemmingsplan gewaarborgd is dat het bouwterrein in voldoende mate wordt opgehoogd en dat het drainageniveau op een voorgeschreven hoogte wordt gelegd.

Daarnaast zijn in het boven genoemde rapport eisen gesteld ten aanzien van waterkwaliteit en -kwantiteit. In het kader van duurzaam integraal waterbeheer zijn de volgende uitgangspunten voor het watersysteem opgesteld. Concreet betekent dit:

- Efficiënt rioolstelsel; "schoon" verhard oppervlakte afkoppelen van riolering en in grond- of oppervlaktewater brengen;

- Maatregelen om zuinig om te gaan met water, regenwater vast houden, hergebruik van water;
- Natuurvriendelijke inrichting: watersysteem biedt goede leefomstandigheden voor (waterafhankelijke) flora en fauna;
- Piekberging: neerslagoverschotten worden tijdelijk geborgen zodat buiten het plangebied geen aanpassingen hoeven te worden verricht;
- Optimalisatie waterkwaliteit: waterverontreiniging voorkomen (onder meer in bouwadvies meenemen) en zelfreinigend vermogen optimaliseren;
- Seizoensberging: relatief schoon water bergen tijdens overschotten. Inlaat van (veelal verontreinigd) buitenwater minimaliseren.

In het uiteindelijke bestemmingsplan is in de waterparagraaf (4.8) opgenomen dat er met de inrichting van de Tabaksteeg sprake is van duurzaam waterbeheer. Er worden diverse punten aangegeven waarmee bij een nadere inrichting en ontwerp van de wijk invulling wordt gegeven aan het duurzame karakter. Tevens is opgenomen dat de waterhuishoudkundige aspecten met de waterbeheerders zijn besproken en dat de waterhuishoudkundige situatie als gevolg van het plan niet verslechtert en het oppervlaktewater deels zelfs verbeterd. In bijlage 4 van het bestemmingsplan zijn een nadere detaillering en richtlijnen voor beheer en onderhoud opgenomen.

Beslismomenten; water als expliciet afwegingsfactor

In dit watertoetsproces is sprake van een duidelijk wateradvies en een als zodanig herkenbare waterparagraaf in het uiteindelijke bestemmingsplan. In deze waterparagraaf is beschreven wat de inbreng van de waterbeheerder is geweest. In die zin is uit het uiteindelijke plan expliciet te halen hoe er met water in de planvorming is omgegaan.

Een expliciete afweging van water in de planvorming valt niet sec uit het advies en de paragraaf te halen. Indien de respondenten wordt gevraagd of zij van mening zijn dat water expliciet is meegenomen in het planvormingproces, antwoorden zij echter positief. Zij zijn ook van mening dat dit zonder de watertoets waarschijnlijk minder het geval zou zijn geweest. Hieruit kan worden geconcludeerd dat in ieder geval de respondenten vinden dat er door de watertoets sprake is van een expliciete afweging van water

Tijdens de planbeoordelingsfase heeft de provincie echter goedkeuring aan het bestemmingsplan onthouden, omdat de opgenomen voorschriften te globaal zijn om aan de gewenste inrichting sturing te geven. Hierdoor zijn (volgens de provincie) ook andere, niet-gewenste, inrichtingen mogelijk, waar de provincie in formele zin dan mee in zou stemmen.

Op dit moment is het onduidelijk hoe dit opgelost wordt. Een mogelijke oplossing is om de bestemming “woondoeleinden”, zodanig aan te passen dat het drainageniveau afdoende verzekerd zou zijn. Daarnaast denkt men eraan om dit toch in de Beschrijving in Hoofdlijnen op te nemen, ondanks dat dit slechts een streven bevat. Echter opname ervan in de voorschriften kan versterkend werken om onder andere het doel ten aanzien van water te bereiken.

Inbreng; evenwichtig?

De respondenten zijn van mening dat water op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen. Het is echter lastig aan te geven waar het waterbelang de voorkeur heeft

gekregen boven andere belangen. Ook is het zo dat de waterbeheerders inhoudelijk geen opmerkingen over de waterparagraaf hebben. De vraag is nu of dit resultaat echt te danken is aan de inzet van de watertoets?

De respondenten beantwoorden deze vraag positief. Zij zijn van mening dat de watertoets tot een wezenlijk andere invulling van water in dit proces heeft geleid. In het proces hadden slechts “kleine” zaken beter gekund, zoals de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerders en het opstellen van een afsprakennotitie. Maar deze twee aspecten hangen met elkaar samen en zijn een gevolg van de onduidelijkheden tijdens de initiatieffase van dit proces.

De term “op evenwichtige wijze in beschouwing” blijkt lastig expliciet te maken. De respondenten zijn hier echter wel positief over. De discussie over de juridische verankering van wateraspecten in de bestemmingsplanvoorschriften geeft dit watertoetsproces een negatieve klank. Indien als doel van de watertoets enkel wordt gezien water meer prominent op de agenda te zetten en op evenwichtige wijze in beschouwing te nemen, kan worden geconcludeerd dat dit doel is bereikt.

Verklaring effectiviteit aan de hand van schema 4.1

Kijkende naar schema 4.1 dan kan worden geconcludeerd dat water niet vroegtijdig in de planvorming is meegenomen. Het onderwerp water is pas expliciet op de agenda gekomen nadat het ontwerpplan in de PPC is behandeld en daar kritiek op dat plan is geuit. Dit komt met name doordat het aanwezige Waterschap Stichtse Rijnlanden niet op de hoogte was van de betrokkenheid van Waterschap Vallei & Eem bij de totstandkoming van het voorontwerp. Deze betrokkenheid had echter een informeel karakter, dus van actieve betrokkenheid van het Waterschap was (nog) geen sprake. De provincie was in zijn geheel nog niet betrokken als grondwaterbeheerder.

Echter op het moment dat de waterbeheerders betrokken zijn, is het watertoetsproces naar tevredenheid van de betrokkenen doorlopen. Dit heeft geresulteerd in een helder wateradvies en een duidelijke herkenbare waterparagraaf, waar de waterbeheerders inhoudelijk geen opmerkingen op hebben.

De leervraag

De belangrijkste accenten uit de leervraag voor bestemmingsplan Tabaksteeg waren:

- Inzicht in fase van planbeoordeling
- Belang van juridische verankering van water in plan
- Qua inhoudelijke thematiek grondwater in de watertoets (drainage versus ophogen, provincie als grondwaterbeheerder)
- Rol samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar.

Tijdens de beoordelingsfase heeft de provincie besloten het bestemmingsplan niet goed te keuren. De provincie eist waarborging van de waterhuishouding in de voorschriften van het bestemmingsplan. De voorgestelde oplossing daarvoor dit via de Beschrijving in Hoofdlijnen (BiH) te regelen, wordt door de provincie onvoldoende geacht. Overweging hierbij is dat een BiH slechts iets kan nastreven; er is onvoldoende ‘harde’ juridische binding voor zowel gemeente als ontwikkelaars. De gemeente twijfelt aan de juridische hardheid van een Beschrijving in Hoofdlijnen.

De eisen van de provincie als grondwaterbeheerder voor wat betreft het ophogen van het terrein en het brengen van het drainagesysteem op een gewenst niveau zijn

opgenomen in het bestemmingsplan. De gemeente heeft dit bij het opstellen van de rapportage “Tabaksteeg en Leusden-zuid, advies op gebied van bodem, water en riolering” meegenomen. Vervolgens heeft deze rapportage gediend als basis voor de waterparagraaf in het bestemmingsplan.

De samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaars speelde een rol bij de beoordeling van het plan door de provincie. In de overeenkomst staat, volgens de provincie, de gewenste waterhuishoudkundige inrichting onder druk doordat de planrealisering wordt gebaseerd op het voorontwerp bestemmingsplan van maart 2003. Dit voorontwerp is volgens de provincie achterhaald en aangepast na onder andere de behandeling in de Provinciaal Planologisch Commissie. Daarnaast vertrouwde de provincie er niet op dat door de gemaakte afspraken de uitvoering van de gewenste maatregelen wordt gegarandeerd. De samenwerkingsovereenkomst garandeert dit volgens de provincie niet.

4.4 Succes- en faalfactoren

De ervaringen die zijn opgedaan met bestemmingsplan Tabaksteeg Leusden leiden tot de volgende succes- en faalfactoren.

Succesfactoren:

- Een **constructieve houding** van alle betrokkenen en **pragmatisch** blijven is zeer belangrijk, ook als processen wat moeilijker verlopen.
- **Flexibiliteit** van het instrument watertoets moet volledig worden benut. Een **telefoontje** werkt soms beter dan het opstellen van een verplichte afsprakennotitie. Een vereiste hiervoor is dat men weet wat van elkaar wordt verwacht en waar behoefte aan is.
- Het hebben van een waterhuishoudingsplan, waardoor al verschillende “water” hobbels zijn genomen, **vergemakkelijkt de prioritering** van wateraspecten.

Faalfactoren:

- Een op het ruimtelijk plan toegespitste **organisatiestructuur**, niet beperkt tot ad hoc bilaterale overleggen, is noodzakelijk voor een planmatige invulling van het watertoetsproces.
- De planvorming rondom de Tabaksteeg was in een **vergevoerd stadium** toen bij de gemeente duidelijk werd dat een watertoets noodzakelijk was. Daarom kende dit proces een valse start.
- De **afstemming tussen de Waterschappen** (Vallei & Eem en de Stichtse Rijnlanden) in de PPC had beter moeten. Inmiddels hebben Waterschap Vallei & Eem en het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden hierover concrete afspraken gemaakt. Er is nu zowel bij Waterschap Vallei & Eem en het Hoogheemraadschap

één vast aanspreekpersoon voor de PPC, die elkaar voor elke PPC-vergadering bijpraten.

- Er is **onduidelijkheid** over het **juridisch verankeren** van “water” afspraken in een bestemmingsplan. Hierover dient duidelijkheid te komen.
- De **samenwerkingsovereenkomst** tussen gemeente en projectontwikkelaars is niet op basis van de meest **recente informatie** opgesteld. Volgens de provincie is deze achterhaald en wordt daardoor niet de gewenste ontwikkeling gerealiseerd.
- Het **belang van de waterparagraaf** is te laat doorgedrongen bij de gemeente. Wel zijn er watercursussen, gericht op het omgaan met de watertoets, gegeven binnen de gemeente. Deze waren met name gericht op de personen van de afdeling RO van de gemeente. Ook de afdelingen water hebben hier behoefte aan, omdat juist deze technisch inhoudelijke personen de watertoets uitwerken.

5 PLAN EESERWOLD

5.1 Schets ruimtelijk planproces

Wat is plan Eeserwold?

Het vigerende bestemmingsplan Eesveense Hooilanden gaat uit van de realisatie van 500 recreatiewoningen en een golfbaan. Deze zijn echter nooit daadwerkelijk gerealiseerd. Twee marktpartijen zijn vervolgens gezamenlijk een gebiedsontwikkeling gestart, waarbij meerdere functies op een hoogwaardige manier zijn geïntegreerd. Deze functies zijn zandwinning, bedrijvigheid, recreatie, woningbouw en natuurontwikkeling. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een nieuw bestemmingsplan Eeserwold.

Aanleiding voor het opstellen van een bestemmingsplan voor het gebied Eeserwold is de stedenbouwkundige uitwerking van de structuurvisie Eesveense Hooilanden "Sprong over de snelweg" uit 2002. Het doel van het bestemmingsplan is om toekomstige ontwikkelingen in het gebied Eeserwold te voorzien van een planologisch juridisch kader, dat dient als basis voor het verlenen van vergunningen en als ontwikkelingsinstrument.

Het plangebied ligt binnen de gemeente Steenwijkerland ten noorden van de stad Steenwijk. De zuidgrens van het plangebied volgt de Rijksweg A32.



Bron: <http://www.eeserwold.nl>

Planproces

Het oorspronkelijke bestemmingsplan voor het gebied Eesveense Hooilanden is goedgekeurd op 5 oktober 1993. Hierin wordt onder andere de bouw van 500 recreatiewoningen, een golfbaan en de ontgronding voorzien. Deze ontwikkeling is echter nooit gerealiseerd. In 2002 is de structuurvisie Eesveense Hooilanden "Sprong over de snelweg" gereed gekomen. Hiermee is de ontwikkeling van dit gebied nieuw leven ingeblazen. Als uitwerking daarvan is gestart met het nieuwe bestemmingsplan voor de Eesveense Hooilanden. In juni 2003 is het voorontwerp van het nieuwe bestemmingsplan gereed gekomen. Twee jaar later, in juni 2005, is het definitieve bestemmingsplan vastgesteld.

5.2 Procesverloop van de watertoets

Betrokken partijen en hun rollen

Voor het bestemmingsplan Eesveense Hooilanden zijn twee private partijen (Roelofs voor zandwinning en bedrijventerrein en Geveke voor de woningbouw) initiatiefnemer (echter in het watertoetsproces blijft de gemeente dit). Middels een PPS constructie hebben gemeente en marktpartijen afspraken gemaakt over de realisatie. De projectleiding berust bij een extern adviesbureau (Royal Haskoning). Waterschap Reest & Wieden is verantwoordelijk voor het oppervlaktewaterbeheer in de regio. De provincie is grondwaterbeheerder en is tevens betrokken als planbeoordelaar. Ook de VROM-Inspectie is als beoordelaar betrokken.

Processtappen

De beide waterbeheerders zijn tijdens de initiatieffase van dit planvormingsproces betrokken. Het Waterschap is in 2000 mondeling op de hoogte gebracht van het voornemen van de gemeente een nieuwbouwlocatie te ontwikkelen. Over de locatiekeuze is geen overleg geweest.

Het Waterschap heeft in deze fase al direct aangegeven dat vanuit waterhuishoudkundige aspecten bezwaren zijn om juist op die locatie een nieuw ruimtelijk plan te ontwikkelen.

Het plan Eeserwold ligt namelijk in een bijzonder gebied. In de stroomgebiedvisie Vecht-Zwarte water is voor de locatie dan ook aangegeven dat het hier een nee-tenzij gebied betreft. Voordat in dergelijke gebieden gebouwd kan worden, dient volgens de stroomgebiedvisie eerst te worden aangetoond dat er sprake is van maatschappelijk zwaarwegend belang en dat er geen alternatieve locaties zijn. Bij brief van 20 juni 2003 is dit door het college van burgermeester en wethouders aangetoond. Bij brief van 10 maart 2004 heeft de provincie aangegeven, dat dit naar haar mening voldoende is aangetoond en dat een alternatieve locatie niet aan de orde is.

Een nee-tenzij typering betekent dat ontwikkelingen in het noodoverloopgebied alleen worden toegestaan als:

- er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang;
- er geen alternatieven zijn;
- de functie op de locatie geen belemmering vormt bij toekomstige vergroting van de afvoer- en bergingscapaciteit van het regionale watersysteem;
- compensatie van het negatieve watereffect onderdeel uitmaakt van het plan.

Bron: Stroomgebiedvisie Vecht Zwarte Water

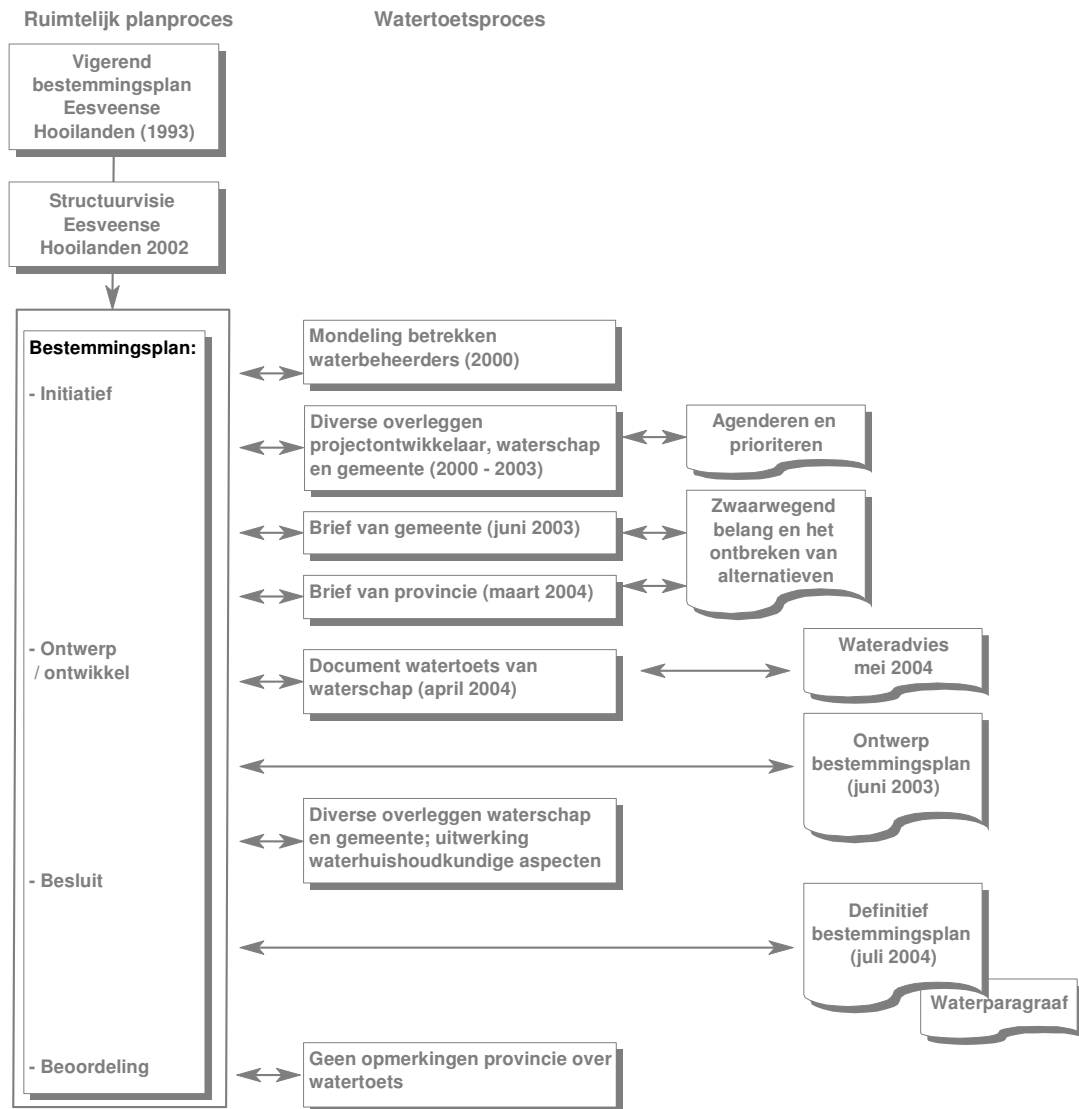
Vanwege het zwaarwegende belang en het ontbreken van alternatieven is Waterschap Reest & Wieden akkoord gegaan met deze ontwikkeling en is gezamenlijk het watertoetsproces verder doorlopen. Op 23 april 2004 heeft Waterschap Reest & Wieden het document watertoets Eeserwold opgesteld. Dit kan worden gezien als het formele wateradvies.

Op 24 mei 2004 (formeel: 7 oktober 2004) heeft het Waterschap een positief wateradvies afgegeven, onder de voorwaarde dat aan de volgende punten wordt voldaan:

- voor het golfterrein worden waterkwaliteitsaspecten in overleg met de waterbeheerder nader uitgewerkt;
- voor de aan- en afvoer van het water uit het bergingsgebied wordt een gedegen technische oplossing uitgewerkt;
- jaarlijks wordt het bergingsgebied bij wijze van oefening ingezet, teneinde het systeem te testen en de bewoners bewust te maken van de mogelijke peilschommelingen.

Er heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen initiatiefnemers en Waterschap voor de verdere invulling van deze onderdelen.

Tijdens de beoordeling van dit bestemmingsplan door de provincie zijn er geen opmerkingen gemaakt met betrekking tot de watertoets.



Figuur 5.1: schematisch overzicht planproces en watertoetsproces

Organisatiestructuur

Voor de realisatie van het plan Eeserwold is een projectorganisatie ingesteld bestaande uit een stuurgroep en een projectgroep. In beide groepen zitten de projectontwikkelaars met de gemeente. De projectleiding berust bij een extern adviesbureau. Overleg met het waterschap geschiedt middels een werkgroep waarin ook de projectleider, de projectontwikkelaars en de gemeente zitting hebben. Van de gemeente is de vertegenwoordiging niet altijd de voor het waterschap juiste persoon geweest. Het waterschap heeft moeite gehad met de rol van de (niet gemeentelijke) projectleider en de projectontwikkelaars als initiatiefnemers. Voor de gemeente en projectontwikkelaars heeft de besluitvorming en standpuntbepaling bij het waterschap soms erg lang op zich laten wachten.

5.3 De effectiviteit van de watertoets

In deze paragraaf bepalen we aan de hand van de punten uit de Maatstaf Effectiviteit watertoets in welke mate het doel van de watertoets is bereikt. Achtereenvolgens gaat het om de punten:

- 'Waarborgen' (vroegtijdige betrokkenheid waterbeheerders)
- 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'
- 'Expliciet'
- 'Evenwichtig'

Vervolgens geven we aan in hoeverre de betrokken actoren zelf vinden dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen én in hoeverre dit daadwerkelijk aan de watertoets te danken is.

Daarna achterhalen we welke elementen uit het watertoetsproces hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat en welke niet. Tot slot komen we terug op de leervraag die we ons van te voren bij deze case hadden gesteld.

Vroegtijdige betrokkenheid

De waterbeheerders zijn in de initiatiefase van het planvormingsproces betrokken. Gedurende het gehele proces (in de ontwikkel- en adviesfase) is er veelvuldig overleg geweest tussen projectontwikkelaar, gemeente en Waterschap. Hierdoor is er wederzijds begrip voor elkaars belangen gekweekt en zijn vanaf de beginfase een aantal belangrijke eisen van het Waterschap meegenomen bij het opstellen van het plan. Alle betrokken organisaties hebben naar mening van de respondenten voldoende tijd en energie gestoken in het watertoetsproces. Nadat duidelijk werd dat er sprake was van zwaarwegend belang en het ontbreken van alternatieven is (begin 2003) het contact tussen Waterschap en gemeente geïntensiveerd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat er sprake is van vroegtijdige betrokkenheid en dat de direct betrokken organisaties voldoende middelen ter beschikking hebben gesteld om het watertoetsproces goed te kunnen doorlopen.

Ingebrachte wateraspecten

Met name de start van het watertoetstraject is moeizaam geweest doordat er onduidelijkheid was over de status van het gebied "ja-mits" of "nee-tenzij". In een bestuurlijk overleg op 20 mei 2003 waar de burgemeester van de gemeente Steenwijkerland en de dijkgraaf van het Waterschap aanwezig waren is deze problematiek verduidelijkt. Afsproken is dat het Waterschap een brief stuurt waarin het formeel kenbaar maakt dat het een "nee-tenzij" gebied betreft. De gemeente heeft als reactie daarop het maatschappelijke belang en het niet hebben van alternatieven aan de hand van diverse beleidsnotities aangetoond.

Het standpunt van het Waterschap is dat er een negatief wateradvies zal worden afgegeven indien dit niet is aangetoond. De provincie diende hier uitsluitel over te geven en heeft dit bij brief van maart 2004 gedaan. Deze periode heeft relatief veel tijd en energie gekost; het eerste contact tussen Waterschap en gemeente over de ontwikkeling van plan Eeserwold is namelijk in mei 2000 geweest.

Het Waterschap heeft duidelijk de waterhuishoudkundig relevante aspecten geagendeerd en geprioriteerd. In haar waterbeheerplan 2002 – 2006 zijn duidelijke richtlijnen voor waterhuishoudkundige infrastructuur vastgelegd. Deze richtlijnen zijn als

uitgangspunt gebruikt voor de watertoets Eeserwold. Waterhuishoudkundig relevante aspecten zijn:

- waarborgen veiligheidsniveau;
- reduceren van wateroverlast;
- vasthouden – bergen – afvoeren;
- minimaliseren water gerelateerde ziekten en plagen;
- tegengaan van bodemdaling en grondwateroverlast;
- behoud van een goede waterkwaliteit
- bescherming van karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden.

Beslismomenten; water als expliciete afwegingsfactor

De inbreng van het waterbelang door de waterbeheerders in het planvormingsproces is duidelijk herkenbaar. Zo is heeft het Waterschap ter voorbereiding op het wateradvies een document watertoets opgesteld.

Het definitieve bestemmingsplan bevat een herkenbare waterparagraaf (5), waar in een subparagraaf het watertoetsproces wordt behandeld. Een andere subparagraaf bevat de waterhuishoudkundige consequenties van de planontwikkeling (een motivatie van hoe hier mee wordt omgegaan ontbreekt). De processtappen en het wateradvies zijn als zodanig herkenbaar. In die zin is dus sprake van het expliciet in beschouwing nemen van water in dit planvormingsproces. Ook als de respondenten wordt gevraagd of zij de motivatie ten aanzien van water in het plan expliciet genoeg vinden, antwoorden zij positief.

Inbreng; evenwichtig

Het op evenwichtige wijze in beschouwing nemen van water kan expliciet worden gemaakt door de respondenten te vragen hier een oordeel over te geven. De respondenten geven aan dat in ieder geval de kwaliteit van het wateradvies op orde was. Zij zijn van mening dat water evenwichtig is meegenomen in de planvorming, ook al is de afweging van water ten opzichte van andere belangen niet direct terug te vinden in de waterparagraaf.

Op de vraag of water een andere rol in de planvorming zou hebben gespeeld indien er geen sprake is van de watertoets antwoorden de respondenten eensgezind. Door de watertoets heeft water een veel prominentere rol in de afweging gespeeld. Het instrument watertoets wordt als een belangrijke stok achter de deur ervaren. De juridische verankering in het Besluit op de ruimtelijke ordening geeft hier alleen maar meer gewicht aan. Maar met name de vroegtijdige betrokkenheid en actieve houding van het Waterschap heeft bijgedragen aan het belang dat nu aan water is gegeven.

Speciale aandacht is er geschonken aan het onderwerp compensatie. Het Waterschap heeft hier al vanaf de eerste gesprekken in de ontwikkel- en adviesfase aandacht aan besteed. In haar uiteindelijke advies heeft het Waterschap duidelijk aangegeven onder welke voorwaarden er sprake is van een positief advies. De mitigerende rol (het instemmen met de locatie onder voorwaarden aan inrichting en compensatie) die het Waterschap heeft gespeeld komt duidelijk tot uiting in de nauwe betrokkenheid bij de uitwerking van de watertechnische zaken.

Verklaring effectiviteit aan de hand van schema 5.1

Als we kijken naar schema 5.1 valt direct op dat de waterbeheerders gedurende het gehele proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan betrokken zijn. Enkel over de locatiekeuze is geen overleg geweest, maar deze stond in 1993 al vast. Er kan worden opgemerkt dat de stappen uit het watertoetsproces consequent zijn doorlopen.

Het proces is gezamenlijk doorlopen en door de actieve betrokkenheid van het Waterschap zijn vroegtijdig de waterhuishoudkundig relevante aspecten geagendeerd en geprioriteerd. Op de vraag of het watertoetsproces de planvormingsprocedure heeft vertraagd antwoorden de respondenten eensgezind. Zij zijn van mening dat er door betrokken partijen zeker meer energie in het planvormingsproces is gestoken dan in een situatie zonder watertoets en dat water daardoor meer prominent op de agenda heeft gestaan, maar tot vertraging heeft dit niet geleid. Volgens de respondenten zijn de doelen van de watertoets; namelijk het expliciet en evenwichtig betrekken van water in de planvorming, gerealiseerd

De leervraag

Belangrijkste accenten uit de leervraag voor bestemmingsplan Eesveense Hoilanden waren:

- Relaties tussen betrokken partijen (pettenprobleem bij verantwoordelijkheidsverdeling, bestuurlijk) in het watertoets proces.
- Mitigerende aanpak Waterschap
- Rol projectontwikkelaar.

Volgens de respondenten was er geen sprake van een zwaarwegend pettenprobleem in de verantwoordelijkheidsverdeling. Wel is het goed om een heldere verdeling van rollen te hebben in dit type processen, waarbij veel verschillende partijen zijn betrokken. In dit geval is de rol van de initiatiefnemer voor het waterschap niet altijd even duidelijk geweest, mede omdat er een externe (niet gemeentelijke) projectleider is aangesteld.

Het Waterschap heeft aangegeven dat het uiteindelijke inrichtingsplan een compensatiemogelijkheid voor waterberging ter grootte van 190.000 m³ dient te bevatten. Hiermee is rekening gehouden en er zijn zelfs discussies gevoerd over extra berging (wat mogelijk is), maar om financiële redenen is dit niet opgenomen.

Indien de respondenten wordt gevraagd wat de rol van de projectontwikkelaar is geweest, antwoorden zij dat hier geen relevante zaken over zijn op te merken. De projectontwikkelaar heeft gedurende het gehele proces open gestaan voor waterhuishoudkundige aspecten.

5.4 Succes- en faalfactoren

De ervaringen die zijn opgedaan met Plan Eeserwold leiden tot de volgende succes- en faalfactoren. Onderstaande punten zijn als succes- en faalfactoren gedefinieerd, maar concreet kan van een succesfactor worden geleerd wat positief is en van een faalfactor wat negatief is.

Succesfactoren:

- Het **vroegtijdig betrekken** van de waterbeheerders bij voorkeur al tijdens de initiatieffase is de belangrijkste succesfactor.
- Een **actieve betrokkenheid** van de waterbeheerder, met name tijdens de fase waar de prioritering plaatsvindt. Dat is in dit watertoetsproces erg goed gegaan.

Faalfactoren:

- De **mitigerende aanpak** van het Waterschap; hierdoor is vanaf de initiatieffase duidelijk dat er met compensatie voor water rekening dient te worden gehouden en dat Waterschap meedenkt over de uitwerking hiervan. De vraag of het waterschap hier uiteindelijk niet te gemakkelijk in is meegegaan en te snel is overgegaan naar inrichtingsmaatregelen in plaats van de locatiekeuze te beïnvloeden wordt niet eensluidend beantwoord.
- Een **wisselende personele** samenstelling vanuit betrokken organisaties in de projectgroep verstoort het procesverloop. Het Waterschap heeft aangegeven dat het lastig is om afspraken te maken als er vanuit de gemeente tijdens overleggen andere personen aan tafel zitten.
- De **rolverdeling** is niet altijd even duidelijk geweest, ook omdat er een externe (niet gemeentelijke) projectleider is aangesteld. Rollen en **bevoegdheden** dienen bij de start van een planvormingsproces helder te worden gedefinieerd. Schrijf deze ook op, zodat in een later stadium dit helder blijft, voor het geval er personele wisselingen in de projectgroep plaatsvinden.
- Door **voortschrijdend inzicht** verandert de informatie op basis waarvan keuzes worden gemaakt. Dit blijft lastig voor betrokken partijen. Het blijven communiceren hierover lijkt een open deur, maar is uitermate belangrijk.
- Bij het **vaststellen van de fasering** van de uitvoering van het plan is het Waterschap niet betrokken. Het waterschap heeft vooraf niet aangegeven daarin voor haar een rol te zien. Achteraf was ze hier wel graag bij betrokken.
- In eerste instantie bestond er over de locatiekeuze tussen Waterschap en provincie **geen overeenstemming**. Tijdens de discussie hierover heeft Waterschap aangegeven dat voor deze locatie een negatief wateradvies zal worden afgegeven. Uiteindelijk is deze problematiek via de politieke lijn gespeeld (zelfs via het Rijk).

6 RECONSTRUCTIEPLAN ACHTERHOEK & LIEMERS

6.1 Schets ruimtelijk planproces

Wat is het reconstructieplan Achterhoek & Liemers?

De reconstructiewet schrijft voor dat er voor bepaalde delen van Nederland waaronder Achterhoek & Liemers een reconstructieplan moet worden opgesteld. Deze wet heeft tot doel om in deze gebieden de kwaliteit van het landelijke gebied te verbeteren daarbij rekeninghoudend met de veranderende functie.

De Reconstructieplannen worden gemaakt om een oplossing te vinden voor de intensieve veehouderij én het realiseren van een vitaal en leefbaar platteland. De verbetering van de waterhuishouding is daarbij ook een doelstelling en is als volgt verwoord: "Naar een veerkrachtig watersysteem: het watersysteem is in veel gebieden aangepast aan de eisen van wonen, bedrijvigheid en landbouw. Daardoor treedt in natte perioden steeds vaker wateroverlast op, en is er in droge perioden steeds vaker watertekort: het systeem heeft zijn veerkracht en natuurlijke sponswerking verloren. Reconstructieopgave is om de veerkracht van het watersysteem te herstellen, onder meer door beekherstel en (ruimte voor) waterberging."



Het reconstructieplan kent een hoge ambitie over de gehele lijn met pittige opgaven. Het reconstructieplan geeft aan dat voor een aantal thema's het niet realistisch is te verwachten dat de doelen in 2015 zullen worden gehaald. Dit geldt onder andere voor de aanpak van de verdroging en de aanpak van de waterkwaliteit. Als hoofdpunt is echter wel het verbeteren van de waterkwaliteit genoemd, onder meer door het terugdringen van de nitraatproblematiek in prioritaire kwetsbare gebieden en de aanpak van riooloverstorten.

Planproces

Het reconstructietraject Achterhoek & Liemers is in maart 2002 gestart met als onderdeel van de milieueffectrapportage -procedure de publicatie van de startnotitie (augustus 2002 vaststelling richtlijnen). Het voorontwerp plan is in juni 2003 door de reconstructiecommissie in de inspraak gebracht. De reconstructiecommissie heeft in december 2003 haar ontwerpplan als advies aan Gedeputeerde Staten (GS) aangeboden. Op basis van dat advies hebben GS het ontwerpplan definitief vastgesteld op 7 december 2004. Provinciale Staten van Gelderland hebben het plan op 23 februari 2005 vastgesteld. De ministers van LNV en VROM hebben het reconstructieplan Achterhoek & Liemers op 5 april 2005 goedgekeurd.

Het advies (dit is het niet het wateradvies) voor dit reconstructieplan is opgesteld door de Reconstructiecommissie Achterhoek & Liemers. Drie streekcommissies, voor de Graafschap, Oost Achterhoek, en West Achterhoek & Liemers, hebben daaraan een grote bijdrage geleverd. Deze zijn in 2001 door GS benoemd. In deze brede commissie heeft ook het Waterschap Rijn en IJssel deelgenomen.

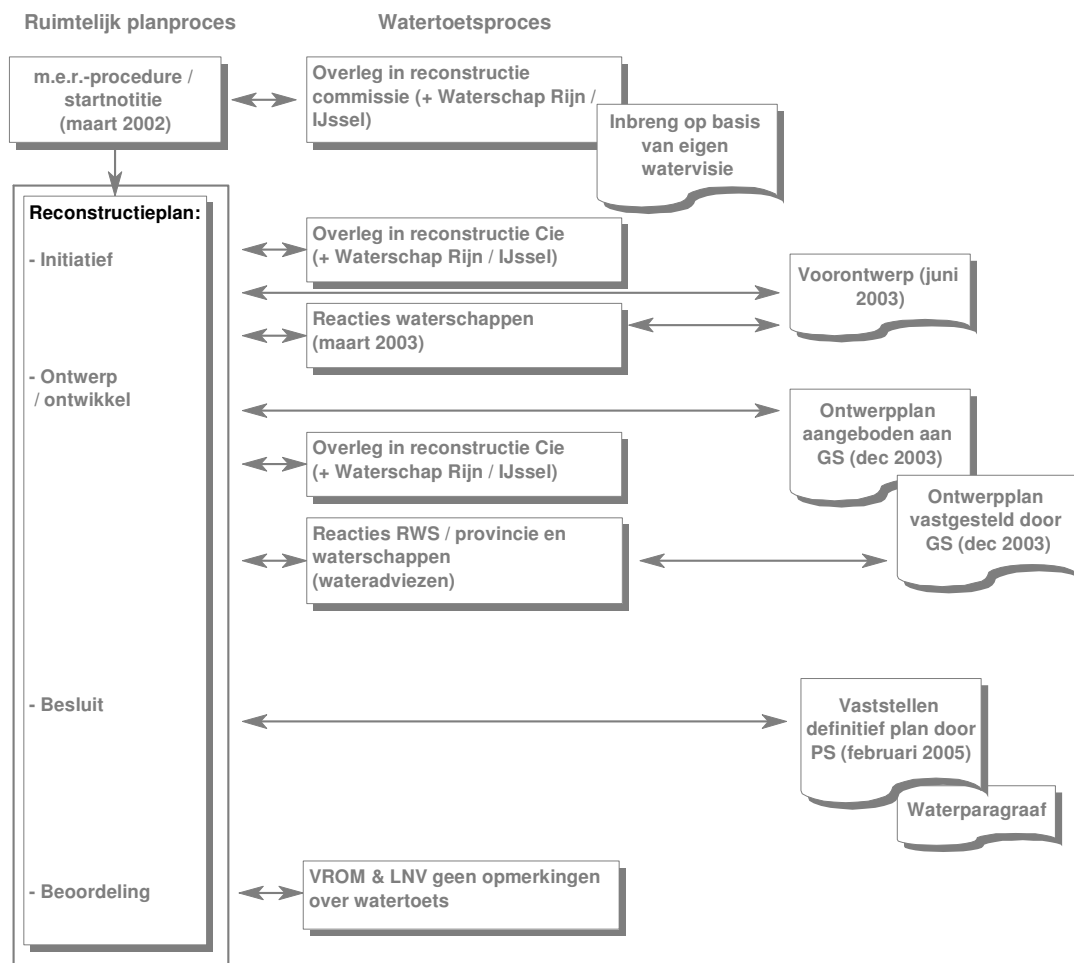
6.2 Procesverloop van de watertoets

Betrokken partijen en hun rollen

Bij de watertoets voor het reconstructieplan zijn betrokken; Rijkswaterstaat, provincie Gelderland, Waterschappen en Vitens. Waterschap Rijn en IJssel heeft de inbreng van alle “water”-betrokkenen gecoördineerd. De volgende rollen kunnen in deze watertoetsprocedure worden onderscheiden. De initiatiefnemer is de provincie Gelderland. De waterbeheerders voor de reconstructie zijn de Waterschappen Rijn & IJssel en Regge & Dinkel (oppervlaktewater), Rijkswaterstaat (Rijkswateren), en de provincie Gelderland (grondwater). De beoordelende rol ligt bij de ministeries van LNV en VROM. Het Reconstructieplan is in nauw overleg met de grond- en oppervlaktewaterbeheerders tot stand gekomen. De betrokkenheid is zowel ambtelijk, als bestuurlijk ingevuld via het projectteam, de streekcommissies en de reconstructiecommissie. Ook DLG heeft een prominente rol gespeeld, zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de integratie van water en andere beleidsopgaven.

Processtappen

De formele stappen geformuleerd in de handreiking watertoets zijn niet als zodanig ingevuld. Het waterschap is wel in de initiatieffase betrokken, maar door haar aanwezigheid in de reconstructiecommissie is er bijvoorbeeld geen afsprakennotitie opgesteld in de initiatieffase. Tijdens de ontwikkel- en adviesfase is het Waterschap nauw betrokken geweest bij de planvorming en heeft zij het water belang continue kunnen sturen. De Ministeries van VROM en LNV hebben het reconstructieplan beoordeeld en hebben geen aanmerkingen op het doorlopen watertoetsproces geuit.



Figuur 6.1: schematisch overzicht planproces en watertoetsproces

Organisatiestructuur

Enkele respondenten merken op dat het voorzitterschap van de dijkgraaf in de reconstructiecommissie water indirect gelijk op de kaart heeft gezet. Anderen denken dat dit een minder prominente rol heeft gespeeld en dat het waterbelang juist prominent op de agenda is gekomen door de coördinerende rol van het Waterschap Rijn en IJssel. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is de organisatie rondom het reconstructieplan (waar de watertoets deel van uitmaakte) ingevuld via het projectteam, de streekcommissies en de reconstructiecommissie. Doordat het waterbelang al sterk in de projectgroep is vertegenwoordigd, worden de stappen uit de handreiking als minder relevant ervaren.

Met de watertoetsprocedure is op een praktische en effectieve manier omgegaan. De betrokken waterbeheerders waren onderdeel van de projectgroep. De uitvoering van de watertoets is in handen van één persoon uit de projectgroep, namelijk de provincie.

6.3 De effectiviteit van de watertoets

In deze paragraaf bepalen we aan de hand van de punten uit de Maatstaf Effectiviteit watertoets in welke mate het doel van de watertoets is bereikt. Achtereenvolgens gaat het om de punten:

- 'Waarborgen' (vroegtijdige betrokkenheid waterbeheerders)
- 'Waterhuishoudkundige doelstellingen'
- 'Expliciet'
- 'Evenwichtig'

Vervolgens geven we aan in hoeverre de betrokken actoren zelf vinden dat water expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen én in hoeverre dit daadwerkelijk aan de watertoets te danken is.

Daarna achterhalen we welke elementen uit het watertoetsproces hebben bijgedragen aan het behaalde resultaat en welke niet. Tot slot komen we terug op de leervraag die we ons van te voren bij deze case hadden gesteld.

Vroegtijdige betrokkenheid

De waterbeheerders zijn vroegtijdig betrokken bij het planvormingsproces. Waterschap Rijn en IJssel is coördinerend opgetreden voor alle waterbeheerders. De vroegtijdige betrokkenheid, dat geen gevolg van de watertoets was, heeft in belangrijke mate ertoe geleid dat water expliciet en evenwichtig in beschouwing is genomen. De coördinerende rol van het Waterschap heeft overigens gedurende het proces wel bijgedragen aan een vlotter verloop van het traject.

Naast vroegtijdige betrokkenheid wordt door respondenten opgemerkt dat het vermogen van betrokkenen om sectoroverstijgend te kunnen denken minstens zo belangrijk is om water expliciet en evenwichtig in beschouwing te nemen.

Ingebrachte waterhuishoudkundige aspecten

Met het reconstructieplan worden waterbergingsgebieden veiliggesteld en wordt in belangrijke mate bijgedragen aan de realisatie van een natuurlijker watersysteem en de verbetering van de waterkwaliteit. Inhoudelijk is er binnen het reconstructieplan gekozen voor een gebiedsindeling op basis van water eenheden. In de verdere uitwerking is dit een zeer bruikbare kapstok gebleken (de lagenbenadering in de praktijk). Bij de vaststelling van dit Reconstructieplan is het verbeteren van de waterhuishouding een doelstelling van het plan zelf geweest. Hierdoor is water direct op de kaart gezet. Bij het beoordelen van de effectiviteit van de watertoets dient hiermee rekening te worden gehouden.

Het Waterschap heeft voorafgaand aan het reconstructieplan een eigen watervisie opgesteld, waarin wordt geanticipeerd op het reconstructieplan. In deze visie geeft het Waterschap aan hoe wordt aangekeken tegen de gewenste ruimtelijke inrichting van het werkgebied om de wateropgaven te realiseren waarvoor het Waterschap staat. De watervisie dient in eerste instantie als voeding voor de reconstructieplannen. Door deze watervisie heeft het Waterschap direct geanticipeerd en tijdens het proces (in de ontwikkel- en adviesfase) is een heldere prioritering in waterbelangen aangebracht.

Bij de start van het proces was de belangrijkste doelstelling van het Waterschap het regelen van waterbergingsgebieden. Door het vele voorwerk dat hiervoor al was gedaan bij het vaststellen van de deelstroomgebiedsvisies is dit relatief eenvoudig opgenomen in het plan. Daarnaast zijn voor het reconstructieplan meer specifiek inhoudelijk de volgende deelopgaven onderscheiden. Deze zijn onderverdeeld in opgaven voor waterkwaniteit en -kwaliteit:

- Waterkwantiteit:
 - o Meer ruimte voor water
 - o Vergroten van de waterconservering
 - o Realiseren van waterberging
 - o Duurzamer maken van de grondwaterwinning
 - o Ruimte voor de rivier
- Waterkwaliteit:
 - o Verminderen van de uitspoeling van meststoffen vanuit de landbouw
 - o Beschermen drinkwaterwinningen
 - o Saneren van riooloverstorten en ongezuiverde lozingen
 - o Anticiperen op de Europese Kaderrichtlijn Water

Beslismomenten; water als expliciete afwegingsfactor

De waterbeheerders zagen geen meerwaarde in het uitbrengen van één gezamenlijk wateradvies en hebben allen een afzonderlijk advies uitgebracht. Er zijn formele wateradviezen uitgebracht met betrekking tot het voorontwerp plan. De adviezen bestaan uit slechts een halve A4 tekst, waarin de waterbeheerders aangeven geen bezwaar te hebben met de inhoud van de (concept) waterparagraaf. Er worden slechts kanttekeningen geplaatst, waar rekening mee is gehouden bij vaststelling van het definitieve plan.

Doordat waterbeheerders zo direct bij de planvorming zijn betrokken, wil het ontbreken van een uitgebreid wateradvies niet zeggen dat water niet expliciet is meegenomen in de planvorming. Door een actieve betrokkenheid en het optimaal benutten van de flexibiliteit die het instrument biedt, is hier volgens de respondenten namelijk wel sprake van.

In het reconstructieplan is een als zodanig herkenbare waterparagraaf opgenomen waarin de inhoudelijke en procedurele aspecten van de watertoets aan bod komen. In de milieueffectrapportage waar een bijlage (4) is opgenomen met betrekking tot de watertoets staat een overzicht van de procedurele aspecten van hoe er met de watertoets dient te worden omgegaan. Een overzicht van de resultaten van hoe er in dit plan is omgegaan met de watertoets ontbreekt in het reconstructieplan en het MER. Er is wel een aparte procesbeschrijving over de watertoets van 2 A4 opgesteld.

Inbreng; evenwichtig?

Zoals eerder is opgemerkt is de term “op evenwichtige wijze in beschouwing” lastig expliciet te maken. Een waardering van de afweging van water in relatie tot andere ruimtelijke belangen is hiervoor nodig. Dit is lastig aan te geven. De respondenten geven wel aan, nadat hiernaar werd gevraagd, dat zij vinden dat water op evenwichtige wijze in beschouwing is genomen.

In de tabel 4.2 in het MER is, op basis van de toetsingscriteria van de Bestuurlijke Notitie watertoets, duidelijk gemotiveerd hoe er met de verschillende relevante waterhuishoudkundige aspecten is omgegaan. De waterbeheerders hebben dit gebruikt bij het opstellen van hun advies.

Aan het eind van het proces heeft een moeizame discussie plaatsgevonden over hoe om te gaan met mogelijke schadeclaims. Wie draait bijvoorbeeld op voor waterbergingsgebieden in termen van indirecte kosten en planschadekosten. Dit laatste is met name voor gemeenten een risico. Deze discussie heeft voor het Waterschap

geleid tot een verslechtering van het plan. Provinciale Staten heeft door deze discussie namelijk op het laatste moment besloten de bergingsgebieden geen directe doorwerking te geven. Planschade voor water is daarom niet ingebed in het plan, maar heeft een open einde.

Verklaring effectiviteit aan de hand van schema 6.1

De gevolgde pragmatische werkwijze heeft ertoe geleid dat niet alle processtappen uit de handreiking volledig zijn ingevuld. De betrokkenen oordelen dat dit op de effectiviteit van de watertoets geen invloed heeft gehad, omdat water al sterk was vertegenwoordigd in de projectgroep. Door deze organisatie van het plan- en watertoetsproces was water voldoende ingebed in de besluitvorming. Er kan worden gesteld dat de flexibiliteit die het instrument biedt, volledig is benut.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat een watertoets voor een reconstructieplan eigenlijk een formaliteit is. De waterbeheerder kan nog één keer formeel reageren (op het ontwerp in dit geval), maar het komt in de praktijk meer neer op afrekening van doelen. Eigenlijk heeft door het bestaan van de watervisie van het Waterschap, de bestaande deelstroomgebiedvisies en de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerders de watertoets weinig meerwaarde gehad. Het doel van de watertoets (water expliciet en evenwichtig meenemen in de planvorming) is echter wel bereikt, maar dit is niet het gevolg van het instrument watertoets. De vraag is hoe effectief is het instrument watertoets voor een planvorm (reconstructie) waarin water al een prominente plaats krijgt.

De leervraag

Belangrijkste accenten uit de leervraag voor het reconstructieplan Achterhoek & Liemers waren:

- Relatie tussen watertoetsproces en milieueffectrapportage
- Qua inhoudelijke thematiek o.a. zoekgebieden waterberging in het licht van klimaatveranderingen in het landelijke gebied
- Relatie met deelstroomgebiedvisies

Voor het Reconstructieplan geldt een m.e.r.-plicht. In het milieueffectrapport wordt het plan vooral getoetst op de milieueffecten. De watertoets toetst het Reconstructieplan op de mate waarin het plan rekening houdt met het beleid om water meer ruimte te geven.

De relatie tussen watertoets en MER komt onder andere tot uiting in een tabel opgenomen in het MER, waarin effecten van het reconstructieplan op het watersysteem in beeld zijn gebracht. De waterbeheerders hebben deze tabel gebruikt bij het wateradvies over het ontwerpplan. Daarnaast bevat het MER een bijlage (4) over de watertoets. Hierin komen de procedurele aspecten van de watertoets, de doorwerking van beide procedures en inhoudelijke aspecten voor de watertoets aan bod.

Doordat water al prominent in het reconstructieplan en het MER vertegenwoordigd is, zijn er voorafgaand aan het watertoetsproces geen afspraken gemaakt over afstemming tussen de watertoets en het MER. De meerwaarde van de watertoets voor het reconstructieplan en de m.e.r.-procedure wordt door betrokkenen als beperkt betiteld. De mogelijkheden voor afstemming uit de handreiking watertoets (figuur 9.2) zijn dan ook niet volledig benut, omdat door de plaats die water al had het nut hiervan niet werd ingezien.

Een deelstroomgebiedsvisie is voor water de meest recente bouwsteen voor ruimtelijke afwegingsprocessen. Bij de start van het proces was de belangrijkste doelstelling van het Waterschap het regelen van waterbergingsgebieden. Door het vele voorwerk dat hiervoor al was gedaan bij het vaststellen van de deelstroomgebiedsvisies is dit relatief eenvoudig opgenomen in het plan. Op de vraag in hoeverre de discussies rondom de klimaatverandering een rol heeft gespeeld bij het bepalen van de waterbergingsgebieden, antwoorden de respondenten vragend.

6.4 Succes- en faalfactoren

De ervaringen die zijn opgedaan met het reconstructieplan Achterhoek & Liemers leiden tot de volgende succes- en faalfactoren. Onderstaande punten zijn als succes- en faalfactoren gedefinieerd, maar concreet kan van een succesfactor worden geleerd wat positief is en van een faalfactor wat negatief is.

Succesfactoren:

- De **vroegtijdige betrokkenheid** van waterbeheerders blijft de belangrijkste succesfactor. Inhoudelijk gebeurt er nog niet veel, maar de neuzen kunnen dan al wel in dezelfde richting worden gezet.
- De **coördinerende rol** (voor “water”-betrokkenen) van Waterschap Rijn & IJssel heeft sterk bijgedragen aan een vlot verloop van het proces.
- Dit is een voorbeeld van een goede **benutting** van de **flexibiliteit** van het instrument watertoets, doordat er bijvoorbeeld geen afsprakennotitie en uitgebreid advies is opgesteld, maar het waterbelang wel continue is ingebracht door aanwezigheid van het Waterschap in de projectorganisatie.
- Het hebben van een **watervisie**, waarin het Waterschap al veel voorwerk (in de zin van prioritering van waterbelangen) had zitten, heeft sterk bijgedragen aan een soepel inhoudelijk watertoetsproces.
- De gekozen organisatievorm heeft het Waterschap (voorzitter reconstructie commissie en deelname projectteam) **veel tijd en energie** gekost. Het Waterschap heeft bewust gekozen zich te concentreren op dit plan, omdat het grote effecten voor water verwachtte. Waterbeheerders dienen naast de **prioritering** van waterhuishoudkundige aspecten in een plan, een prioritering aan te brengen in beschikbare tijd en energie tussen verschillende plannen.
- Personen die over het waterbelang heen kunnen kijken, zorgen ervoor dat met name de **prioritering** van waterbelangen **realistisch** gebeurt.

Faalfactoren:

- Een watertoets voor een Reconstructieplan is eigenlijk een **formaliteit**, omdat water een belangrijk doel van de Reconstructie is. Het doel van de watertoets is bereikt, maar dit is niet het gevolg van het instrument watertoets.

- Water heeft een cruciale rol gespeeld in de besluitvorming. Dit is niet het gevolg van de watertoets, maar van de organisatie rondom het planproces. Er wordt wel eens gezegd dat water te prominent in de besluitvorming heeft gezeten.
- Omgaan met **planschadekosten** had eerder en prominenter op de agenda moeten staan. Het Waterschap is niet tevreden over de manier waarop dit uiteindelijk in het plan terecht is gekomen.

7 LEERPUNTEN OP EEN RIJ

Onderstaand overzicht van leerpunten bestaat uit generieke leerpunten die in vrijwel alle casestudies expliciet naar voren kwamen. Daarnaast zijn casusspecifiek zaken aangegeven die interessant zijn voor een bepaald type ruimtelijk plan. Daarbij is elke keer getracht aan te geven wat anderen hier van kunnen leren.

De leerpunten zijn een afgeleide van de effectiviteitbeoordeling van het watertoetsproces aan de hand van de Maatstaf Effectiviteit Watertoets. Hiermee is aan de ene kant geprobeerd zo objectief mogelijk een beschrijving van de cases te geven. Daarnaast is geprobeerd het gevoel dat betrokkenen hebben bij het doorlopen watertoetsproces te schetsen. Echter soms komen het gevoel en de objectieve beschrijving niet altijd overeen. Zo is volgens de criteria uit de Maatstaf in Plan Eeserwold sprake van een effectief doorlopen watertoetsproces, maar gaf de waterbeheerder aan het ook een erg lastig proces te hebben gevonden. Waar bekend zijn deze gevoeligheden zo goed mogelijk weergegeven, maar bij het doorlezen van de leerpunten dient wel rekening met deze spanning te worden gehouden.

Ook zijn aandachtspunten voor het kwantitatieve onderzoek opgenomen.

7.1 Overzicht leerpunten

Generiek

- Betrokkenen met een **generalistische blik** vergemakkelijken over het algemeen sectoroverstijgende discussies. Daarbij is ook een **adequate deskundigheid** van alle direct betrokkenen van belang. Daarnaast kan speciale vaardigheid vereist zijn, in het bijzonder het vermogen om zich in onderhandelingsituaties in de positie van anderen te verplaatsen.
- **Vroegtijdige betrokkenheid** in de initiatieffase is een belangrijk leerpunt, bij voorkeur op een actieve wijze. Een reactie opstelling van waterbeheerders (casus Tilburg, waarin er al geen gezamenlijk waterstructuurplan lag) kan alleen als alle partijen dit de beste vorm vinden en als de waterbeheerders wel geïnformeerd blijven over het ruimtelijke planproces. Dan kunnen ze, indien ze dat nodig vinden, weer actief participeren.
- Een open en eerlijke werkverhouding waarbij sprake is van **regelmatig contact** tussen de betrokkenen draagt bij aan een soepel verloop van het watertoetsproces. Elkaar regelmatig informeren hoeft niet veel tijd te kosten, dit kan telefonisch of per e-mail gebeuren.
- De eigen ambitie van de initiatiefnemer, die zich vertaalt in een **positieve grondhouding** ten opzichte van de watertoets, speelt een belangrijke rol.
- Het watertoetsproces kan worden versoepeld doordat betrokken personen **voldoende mandaat** hebben om op het moment zelf beslissingen te kunnen en durven nemen. Dit vereist een zekere mate van commitment en vertrouwen van het management en bestuur van de eigen organisatie.

- **Rollen en bevoegdheden** dienen duidelijk gedefinieerd te worden in de initiatiefase. Schrijf deze ook op, zodat in een later stadium deze afspraken voor eventuele nieuwe betrokkenen direct duidelijk te achterhalen zijn.
- **Één aanspreekpunt** binnen de betrokken organisaties draagt ook sterk bij aan een soepel verlopend watertoetsproces. Deze persoon zorgt dan dat er vanuit die organisatie met één stem naar buiten toe wordt gesproken. Dit vergt intern afstemming en coördinatie. Een wisselende personele bezetting van bijvoorbeeld de projectgroep verstoort namelijk het procesverloop. Een stapje verder gaat de situatie waarin één waterbeheerder de coördinerende rol op zich neemt (in de casus Reconstructieplan Achterhoek & Liemers is dit tot tevredenheid van betrokkenen gebeurd).
- Een vooraf opgesteld “**waterdocument**”, waarin een waterhuishoudkundige prioritering (ambtelijk of bestuurlijk) is aangebracht, vergemakkelijkt de inhoudelijke discussie en zal relatief sneller leiden tot het leveren van inhoudelijk maatwerk van waterbeheerderskant. Ook de agendering kan hierdoor sneller verlopen.
- Voor ruimtelijke plannen met een hoog abstractieniveau is het voor waterbeheerders lastig **criteria** of uitgangspunten, die “smart” zijn, te definiëren. Ook de integrale afweging is op een hoog abstractieniveau lastig inzichtelijk te maken. Hulpmiddel hierbij kan een vooraf vastgesteld “waterdocument” zijn. Let in ieder geval op dat de inbreng (agendering en prioritering van waterhuishoudkundige doelstellingen) op gepast abstractieniveau cq schaalniveau plaatsvindt.
- Door **voortschrijdend inzicht** verandert informatie op basis waarvan keuzes worden gemaakt. Dit is met name relevant in langdurige processen, maar blijft lastig voor betrokkenen. Het communiceren hierover lijkt een open deur, maar is uitermate belangrijk.
- Leg focus op de **leuke kanten** van de **watertoets** en de kansen die deze biedt. Dit zal eventuele weerstand bij bepaalde partijen verkleinen. Maak de meerwaarde van samenwerking duidelijk!
- **Pragmatisch blijven** werken ook als processen wat moeilijker verlopen is erg belangrijk. Houdt juist in zo’n situatie de voortgang van het watertoetsproces in de gaten. Let daarbij ook op een interne terugkoppeling (+ dekking).
- De **kwaliteit** van de **waterparagraaf** (en dan in het bijzonder de verantwoording van keuzes (afweging) en doorwerking in het plan) voldoet vaak niet aan de eisen uit de Handreiking. Dit wil echter niet altijd zeggen dat water niet expliciet en evenwichtig is meegenomen in de besluitvorming. Indien respondenten hiernaar wordt gevraagd, antwoorden zij over het algemeen positief. Het blijft lastig een oordeel te geven of er in zo’n geval sprake is van een expliciete en evenwichtige afweging van water in de besluitvorming. Dit oordeel kan vergemakkelijkt worden indien er in waterparagrafen of onderdelen of bouwstenen daarvan meer aandacht aan deze afweging en doorwerking wordt besteed.
- Het geven van **één gezamenlijk wateradvies** wordt door waterbeheerders in sommige cases gezien als een stukje service naar de initiatiefnemer. In andere cases wordt hier bewust niet voor gekozen. Indien voor het uitbrengen van één

gezamenlijk advies wordt gekozen, dan dient tijdig rekening te worden gehouden met de ondertekening ervan. Dit kan organisatorische “problemen” opleveren. Maar het verdient de voorkeur om één wateradvies uit te brengen en de inbreng van waterbeheerders in het proces goed op elkaar af te stemmen.

- **Compensatie**, het omgaan met **planschadeposten** en **financiering van maatregelen** zijn punten die indien relevant vroegtijdig (al in de initiatiefase!) op de agenda gezet moeten worden. Doen waterbeheerders dit dan blijven deze aspecten gedurende het gehele proces in ieder geval “tussen de oren” van de besluitvormers. Opname hiervan in het uiteindelijke plan wordt daardoor bevorderd.
- Bij afspraken (als resultaat van het watertoetsproces) vastgelegd in ruimtelijke plannen (met name bestemmingsplannen) moet gerealiseerd worden dat dit geen **garantie** is voor daadwerkelijke realisatie (toelatingsplanologie). De waarde van deze afspraken is “relatief beperkt” en biedt waterbeheerders niet zondermeer garantie voor concrete uitvoeringsafspraken. Het blijft nodig vinger aan de pols te houden. Eén en ander kan eventueel worden geformaliseerd in een aparte (naast het ruimtelijk spoor) bestuurlijke overeenkomst.

Specifiek casusgericht

- Tijdens het totstandkomen van het bestemmingsplan Waterfront Harderwijk blijkt dat water een prominente rol heeft gespeeld gedurende het gehele proces. Dit komt tot uitdrukking door het parallel opstellen van (aan)groeidocumenten. Toepassing van het instrument watertoets heeft in deze casus een **sturend** en **stimulerend** in plaats van toetsend karakter gehad.
- Uit de casus “Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020” blijkt dat voor dit type plan, indien er al een vastgesteld waterdocument is, het voor een effectief verloop van de watertoets **niet** per se nodig is de waterbeheerders **actief** te **betrekken** tijdens de initiatiefase. Het vastgestelde waterdocument kent een aansluitend abstractieniveau en bij het opstellen ervan zijn de(zelfde) waterbeheerders betrokken. Meerwaarde van het instrument watertoets wordt door de respondenten in dit geval overigens als beperkt betiteld. Als voor deze organisatie gekozen wordt, dient men te beseffen dat waterbeheerders (door de reactieve opstelling) een deel van de sturing uit handen geven en dat water wordt meegenomen conform het oorspronkelijke waterdocument (in dit geval het waterstructuurplan).
- In de casus Tabaksteeg is “optimaal” gebruik gemaakt van de **flexibiliteit** die het instrument biedt. Zo is er geen formele afsprakennotitie opgesteld, maar is besloten elkaar gedurende het proces continue op de hoogte te houden. Vereiste voor deze vorm is dat betrokkenen elkaar vertrouwen, wederzijdse verwachtingen helder zijn en dat men elkaars behoeften kent. Achteraf beschouwd had in deze casus misschien beter voor een formelere werkvorm gekozen kunnen worden. In de casus Reconstructie Achterhoek & Liemers is sprake van een optimale benutting van de flexibiliteit. Door de projectorganisatie is continue sprake van een inbreng van het waterbelang.
- In de casus Tabaksteeg bestaat onduidelijkheid over het **juridisch verankeren** van water in het bestemmingplan. Er bestaat discussie over wat nu wel en niet juridisch in een bestemmingsplan is vast te leggen en op welke manier waterafspraken vast dienen te worden gelegd in een bestemmingsplan. Het is belangrijk om duidelijk te hebben wat er juridisch mogelijk is in een bestemmingsplan.

- De **Samenwerkingsovereenkomst** met de projectontwikkelaar in de casus Tabaksteeg is niet op basis van de meest recente informatie opgesteld, maar op basis van het voorontwerp bestemmingsplan. In de casus Tabaksteeg is dat voor de planbeoordelaar een extra reden geweest om sceptisch tegen de planontwikkeling aan te kijken, omdat door deze gedateerde overeenkomst niet de gewenste ruimtelijke inrichting passend bij de nieuwste inzichten wordt gerealiseerd.
- In plan Eeserwold is voor anderen met name de **mitigerende rol** die het Waterschap heeft gespeeld interessant. Het Waterschap heeft voor wat betreft de locatiekeuze lange tijd bedreigd met een negatief wateradvies, omdat het ontbreken van alternatieven en zwaarwegend maatschappelijk belang niet voldoende was aangetoond. De vraag of het Waterschap hier uiteindelijk niet te gemakkelijk in is meegegaan en te snel is overgegaan naar inrichtingsmaatregelen en compensatie wordt niet eensluidend beantwoord. Uit deze casus kan wel worden geleerd dat waterbeheerders niet te snel akkoord moeten gaan met een locatiekeuze. In zulke gevallen loont het om de kwestie op hoger niveau (bestuurlijk) te spelen.
- Waterbeheerders dienen duidelijk te **prioriteren** in hun **beschikbare tijd en energie**. Zo heeft in de casus Reconstructie Achterhoek & Liemers het Waterschap bewust gekozen veel energie in dit proces te steken, omdat ze veel (water)opbrengsten verwachtte.
- De watertoets, als procesinstrument om de brug tussen water en RO te slaan, is eigenlijk een **formaliteit** voor een Reconstructieplan, omdat water één van de doelen van de reconstructie zelf is. Het doel van de watertoets is bereikt, maar volgens de respondenten is dat in zo'n geval niet direct het gevolg van het instrument watertoets.

7.2 Aandachtspunten voor het kwantitatieve onderzoek

Het doel van het kwantitatieve onderzoek is een groot aantal ruimtelijke plannen met wateradviezen te analyseren aan de hand van de Maatstaf Effectiviteit Watertoets. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de volgende zaken:

- een expliciete afweging kan niet enkel beoordeeld worden door de kwaliteit van het wateradvies en -paragraaf in ogenschouw te nemen. Door ook het oordeel van respondenten mee te nemen, wordt een objectiever beeld verkregen. Belangrijk hierbij te onthouden is dat respondenten altijd vanuit een bepaalde "gekleurde bril" antwoorden.
- een evenwichtige afweging is achteraf lastig te reconstrueren, ook uit waterparagrafen is dit niet altijd boven tafel te krijgen. Voor respondenten blijft dit ook een lastig punt om objectief te beoordelen.

In het kwantitatieve onderzoek is aandacht nodig voor de beoordeling door de provincie in relatie tot het wateradvies.

In ruimtelijke planprocessen waar water al een prominente rol speelt in de besluitvorming, bijvoorbeeld omdat water bij voorbaat al in de doelstelling van het plan zit, lijkt de watertoets een formaliteit. Probeer in die gevallen helder boven tafel te krijgen wat de meerwaarde van het instrument watertoets is. Besteedt hierbij speciale

aandacht aan (en zoek meerwaarde in) informele zaken die rondom de toepassing van de watertoets spelen.

Besteedt ook aandacht aan de meerwaarde van de watertoets ten opzichte van andere toetsen die moeten worden uitgevoerd door de initiatiefnemer, zoals een milieueffectrapportage.

BIJLAGE

LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN EN GEANALYSEERDE DOCUMENTEN

Waterfront Harderwijk

Geïnterviewden:

- De heer C. de Jager – gemeente Harderwijk
- De heer L. Pijning – gemeente Harderwijk
- De heer D. Anema – TAUW (thans gemeente Apeldoorn)
- De heer H. Kempen – provincie Gelderland
- De heer C.H. Oostinga – RWS IJsselmeergebied

Literatuur:

- Watertoets Waterfront Harderwijk
- Watertoets bestemmingsplan Waterfront-Noord
- Masterplan Waterfront Harderwijk, februari 2003
- Strategisch plan waterfront Harderwijk, december 2000

Ruimtelijke structuurvisie Tilburg

Geïnterviewden:

- De heer H. Spoelstra – provincie Noord- Brabant
- Mevrouw D. Huisman – gemeente Tilburg
- Mevrouw A. Dilweg – gemeente Tilburg
- De heer E. van Kroonenburg – Waterschap De Dommel
- De heer T. van Geelen – Waterschap Brabantse Delta

Literatuur:

- Ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2002, visie deel 1, 31 januari 2005
- Ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2002, achtergrondrapport deel 2, 31 januari 2005
- Reactienota ruimtelijke structuurvisie 2020, gemeente Tilburg, december 2004
- Advies structuurvisie Tilburg 2020, provincie Brabant, juli 2004
- Waterstructuurplan gemeente Tilburg, juni 2002

Woningbouw Tabaksteeg Leusden

Geïnterviewden:

- De heer B. van Wulfften Palthe – provincie Utrecht
- De heer P. van Nimwegen – gemeente Leusden
- De heer D. van Dam – Waterschap Vallei & Eem

Literatuur:

- Goedkeuringsbesluit bestemmingsplan “Tabaksteeg” van de gemeente Leusden – provincie Utrecht
- Streekplan Utrecht 2005 – 2015 – provincie Utrecht
- Bestemmingsplan Tabaksteeg Leusden – gemeente Leusden
- Het gehele dossier (memo’s, adviezen, verslagen, mails) van het Waterschap betreffende Tabaksteeg Leusden

Plan Eeserwold

Geïnterviewden:

- De heer H. Visserman – gemeente Steenwijkerland
- De heer H.H. Post – Waterschap Reest en Wieden
- De heer S. Dom – Royal Haskoning

Literatuur:

- Voor ontwerp bestemmingsplan Eeserwold – gemeente Steenwijkerland (17 juni 2003)
- Antwoordnotitie Overleg en Inspraak Bestemmingsplan Eeserwold – gemeente Steenwijkerland
- Definitief bestemmingsplan Eeserwold – gemeente Steenwijkerland (juni 2005)
- Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Eeserwold en Beeldkwaliteitsplan Eeserwold – gemeenteraad Steenwijkerland – 14 juni 2005-10-13
- Document watertoets – Waterschap Reest en Wieden
- Gehele dossier plan Eeserwold (memo's, adviezen, verslagen, mails) van het Waterschap Reest en Wieden
- Stroomgebiedvisie Vecht Zwarte Water

Reconstructieplan Achterhoek & Liemers

Geïnterviewden:

- De heer G. de Fijter – Dienst Landelijk Gebied (Oost Nederland)
- De heer T. Spek – provincie Gelderland
- Mevrouw I. de Lange – Waterschap Rijn en IJssel

Literatuur:

- Het reconstructieplan Achterhoek & Liemers – provincie Gelderland
- Het MER Achterhoek & Liemers – provincie Gelderland
- Watervisie – Waterschap Rijn en IJssel (15-03-2002)