

# De watertoets als informeel instrument

Een onderzoek  
naar de ervaringen van  
de waterschappen  
met de watertoets

Stefan Ebels

---

Masterthesis Planologie  
11 augustus 2015



Universiteit Utrecht

# DE WATERTOETS ALS INFORMEEL INSTRUMENT

Een onderzoek naar de ervaringen van de waterschappen met de watertoets

Masterthesis

11 augustus 2015

Auteur: Stefan Ebels  
Studentnummer: 3029034  
s.f.ebels@students.uu.nl

Universiteit Utrecht  
Faculteit Geowetenschappen  
Master Planologie

Onder begeleiding van:  
Prof. dr. T.J.M. Spit  
Universiteit Utrecht



# Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie van de master Planologie aan de Universiteit Utrecht. Het onderwerp dat ik heb gekozen is de watertoets. Mijn interesse hiervoor werd gewekt nadat ik een stage bij het Deltaprogramma had gelopen en de raakvlakken tussen water en ruimtelijke ordening ontdekte. Ik heb gemerkt dat een goede samenwerking tussen deze twee werelden lang niet altijd vanzelfsprekend is. De watertoets is een instrument dat speciaal in het leven is geroepen om daar verbetering in aan te brengen. Mijn verwachtingen van te voren waren dat de watertoets een brug zou slaan tussen waterschappen en gemeenten. Terugkijkend op het onderzoek is dat voor bepaalde onderdelen van de watertoets inderdaad gebleken, maar er zijn ook onderdelen, zoals de strategische doelen van het waterschap, die minder goed uit de verf komen in de watertoets.

Een van de leukste onderdelen van het schrijven van deze scriptie waren de interviews die ik heb afgenomen bij de verschillende waterschappen. Tijdens deze interviews heb ik niet alleen meer inzicht gekregen in de werking van de watertoets, maar ook een kijkje kunnen nemen bij de verschillende waterschappen en hun werkwijze in de praktijk. De gesprekken verliepen ook erg fijn en boden mij de gelegenheid om met de verschillende contactpersonen van de watertoets van gedachten te wisselen over nut en noodzaak van de watertoets. Daarnaast verliepen de interviews zelf ook goed en waren een bron van informatie voor mijn onderzoek. Ik wil dan ook graag alle respondenten van de waterschappen bedanken voor het meewerken aan de interviews.

Het schrijven van deze scriptie bleek een proces van de lange adem. Een aantal mensen is tijdens dat proces van grote steun geweest en die wil ik graag bedanken. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn universitair begeleider Tejo Spit. Zijn kritische commentaren en nuttige adviezen hebben mij meerdere malen in de goede richting gezet, in het bijzonder bij het maken van de noodzakelijke keuzes in deze scriptie. Daarnaast wil ik Ella van der Haar bedanken voor haar kritische en waardevolle commentaren op mijn hoofdstukken. Het NJO ben ik dankbaar voor het aanbieden van een fantastische (en sfeervolle) werkplek tijdens het schrijven van de laatste hoofdstukken van deze scriptie. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor hun mentale ondersteuning tijdens het schrijven van deze scriptie.

Stefan Ebels  
Utrecht, augustus 2015

# Samenvatting

De watertoets is een instrument dat is ontworpen om de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder beter met elkaar te laten samenwerken. De invoering van de watertoets past in een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarin ruimtelijke vraagstukken complexer worden omdat meerdere partijen er een eigen mening over vormen en erover willen meebeslissen. Deze problemen kunnen niet langer door één overheidsniveau worden opgelost, maar moeten in samenwerking met andere partijen worden aangepakt. Deze verschuiving naar governance is niet alleen merkbaar binnen de ruimtelijke ordening, maar heeft ook zijn weg gevonden naar het waterdomein. Traditionele watervraagstukken, die voorheen altijd binnen het domein van de waterschappen plaatsvonden, worden meer en meer vervlochten met het ruimtelijke domein. Om te zorgen dat de ruimtelijke ontwikkelingen en watervraagstukken beter op elkaar aansluiten is de watertoets in het leven geroepen.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de mogelijkheden die de waterschappen hebben gekregen met de watertoets. De mogelijkheden zullen worden onderzocht aan de hand van de ervaringen van de waterschappen met het gebruik van de watertoets. Daarbij ligt de focus op de relatie tussen het waterschap en de gemeente, aangezien deze twee overheden veel met elkaar samenwerken in de watertoets. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

*"Welke mogelijkheden hebben waterschappen met de invoering van de watertoets gekregen en hoe ervaren zij het gebruik van de watertoets bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen?"*

In de deelvragen van dit onderzoek wordt de mogelijkheden uit de centrale vraag verder uitgesplitst door te kijken naar vier indicatoren. Twee indicatoren daarvan spitsen zich toe op de ruimtelijke planvorm waarop de watertoets van toepassing is. Dit zijn respectievelijk het bestemmingsplan en de (gemeentelijke) structuurvisies. Deze twee planniveaus vormen de belangrijkste typen ruimtelijke plannen in de watertoets. Bestemmingsplannen vormen namelijk een groot deel van alle plannen die in de watertoets worden behandeld. Bovendien kent de watertoets bij bestemmingsplannen een formele procedure en geldt er een overlegverplichting tussen het waterschap en de gemeente. Bij gemeentelijke structuurvisies ontbreekt deze verplichting en vormt het informeel overleg het belangrijkste instrument in de watertoets. Gemeentelijke structuurvisies vormen echter een belangrijke planniveau, omdat hierin strategische (ruimtelijke) keuzes worden gemaakt die ook van invloed kunnen zijn op het watersysteem. Voor waterschappen is het dus ook van belang om via de watertoets invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van structuurvisies van de gemeente.

De laatste twee indicatoren waar de vraagstelling van dit onderzoek zich op richt zijn te vinden in het proces van de watertoets. In de eerste plaats gaat het om de formele procedure, die alleen van toepassing is op bestemmingsplannen. Een belangrijk onderdeel van dit formele proces is het wateradvies, waarmee waterschappen een formele reactie kunnen geven op het ontwerp bestemmingsplan. De laatste indicator betreft het informele proces. Daaronder worden het informeel overleg tussen het waterschap en de gemeente gerekend, maar ook de mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities van het waterschap.

In het empirisch deel van het onderzoek is een meervoudige casestudy uitgevoerd waarbij interviews zijn afgenomen bij zeven verschillende waterschappen. Alle respondenten zijn als planadviseur voor de watertoets verbonden aan een waterschap en onderhouden vanuit deze functie het contact met de gemeenten. De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van de grootte van de waterschappen en de verwachte overeenkomsten in waterproblematiek bij de waterschappen.

De resultaten van dit onderzoek laten voor de vier geselecteerde indicatoren – het bestemmingsplan, de structuurvisie, de formele procedure en het informele proces – laten een paar opvallende conclusies zien. Tezamen geven zij een antwoord op de centrale vraag zoals die hierboven is gesteld.

Voor bestemmingplannen geldt dat de formele en informele mogelijkheden van de watertoets elkaar aanvullen. In principe begint ieder watertoetsproces met een informeel vooroverleg en worden de afspraken, die tijdens het overleg tussen het waterschap en de gemeente worden gemaakt, via het formele wateradvies bevestigd. Maar als het informele overleg om bepaalde redenen niet goed verloopt, dan komen de formele mogelijkheden daarvoor in de plaats. Het waterschap heeft dan via het wateradvies en later eventueel via het indienen van een zienswijze de mogelijkheid om formeel invloed uit te oefenen op het bestemmingsplan. In de meeste gevallen is dit echter niet nodig omdat het informeel proces naar tevredenheid van de waterschappen werkt. Het informeel overleg is echter niet erg effectief om eigen opgaven vanuit het waterschap in bestemmingsplannen te realiseren. De waterschappen maken hier dan ook weinig gebruik van.

Bij structuurvisies valt op dat het waterschap geen formele middelen heeft. Het waterschap kan dus geen maatregelen afdwingen en is aangewezen op het informeel overleg met de gemeente. In de praktijk blijkt het waterschap niet altijd vroegtijdig bij de ontwikkeling van structuurvisies te worden betrokken. In dat geval kan het waterschap weinig invloed op de structuurvisie uitoefenen. Ook het realiseren van eigen opgaven vanuit het waterschap blijft om die reden achter bij de verwachtingen, aangezien structuurvisies zich vanwege hun strategische keuzes bij uitstek lenen voor het realiseren van opgaven en ambities vanuit het waterschap.

De formele procedure van de watertoets komt alleen voor bij bestemmingsplannen. Waterschappen zijn erg tevreden over de werking van het formele wateradvies, zoals hierboven bij het bestemmingsplan al is aangegeven. Andere formele middelen zoals het indienen van een zienswijze of het aantekenen van beroep bij de Raad van State worden minder gewaardeerd door de waterschappen. Deze middelen zijn namelijk erg zwaar en zetten de relatie met de gemeenten onder druk. Ze worden daarom nauwelijks ingezet.

Bij het informele proces speelt het informeel overleg een hoofdrol in de watertoets. Waterschappen waarderen dit onderdeel van de watertoets het hoogst. Het informeel overleg fungeert als podium voor het onderhouden van structureel contact met de gemeenten. De persoonlijke onderlinge relaties met de gemeenten spelen ook een belangrijke rol. Als deze relaties goed zijn, dan verloopt het informeel overleg vaak ook beter. Tot slot vormt het moment van betrokkenheid bij de planvorming een belangrijk onderdeel van het informeel overleg. Als het overleg niet vroegtijdig in de planvorming tot stand komt, zoals bij structuurvisies geregeld het geval is, dan komt het informeel proces niet of nauwelijks tot stand. Waterschappen krijgen dan ook geen mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de planvorming. In de praktijk blijkt dit een belangrijke oorzaak te zijn dat er bij structuurvisies in de watertoets weinig tot geen eigen opgaven van het waterschap worden gerealiseerd.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	i
<b>Samenvatting</b> .....	ii
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	1
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Watertoets .....	2
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	2
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	3
1.5 Doel- en vraagstelling van het onderzoek .....	3
1.6 Leeswijzer .....	4
<b>Hoofdstuk 2 De watertoets</b> .....	5
2.1 Aanleiding watertoets .....	5
2.2 De watertoets .....	6
2.3 Evaluaties watertoets .....	10
2.4 Conclusie .....	13
<b>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader</b> .....	14
3.1 Governance .....	14
3.2 Governance in waterbeleid .....	15
3.3 Informele en formele instituties .....	17
3.4 Informele adaptieve netwerken .....	19
3.5 Conclusie .....	21
<b>Hoofdstuk 4 Methodologie</b> .....	22
4.1 Interpretaties van de watertoets .....	22
4.2 Onderzoeksopzet .....	23
4.3 Veronderstellingen en operationalisering .....	28
4.4 Onderzoeksmethoden .....	32
<b>Hoofdstuk 5 Resultaten cases</b> .....	35
5.1 Hoogheemraadschap van Delfland .....	35
5.2 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard .....	38
5.3 Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht .....	40
5.4 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden .....	42
5.5 Waterschap Vallei en Veluwe .....	44
5.6 Waterschap Rivierenland .....	46
5.7 Waterschap Aa en Maas .....	48

<b>Hoofdstuk 6 Analyse</b> .....	<b>51</b>
6.1 Veronderstellingen over het proces .....	51
6.2 Veronderstellingen over de context .....	58
<b>Hoofdstuk 7 Conclusie</b> .....	<b>60</b>
7.1 Beantwoording deelvragen.....	60
7.2 Beantwoording centrale vraag.....	64
7.3 Slotbeschouwing.....	65
Literatuurlijst .....	67
Bijlage I Geselecteerde waterschappen.....	69
Bijlage II Vragenlijst interview.....	70

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Nederland is ondenkbaar zonder water. Al eeuwenlang heeft het land zich bezig gehouden met waterbeheer. Door zijn unieke ligging in een delta, met vier grote rivieren die uitmonden in zee, is Nederland in vele opzichten gevormd door het water. Dit is terug te zien in natuur en landschap, economie en welvaart, maar ook in de manier waarop het land wordt bestuurd. Sinds de 13e eeuw zijn waterschappen en hoogheemraadschappen ingesteld om het waterbeheer te regelen. Zij hebben als officiële overheidsinstantie de taak om de waterveiligheid en de waterhuishouding te bewaken en nemen daarmee een bijzondere positie in binnen het openbaar bestuur (Unie van Waterschappen, 2015). Tevens bestaat er een groot raakvlak tussen water en de ruimtelijke ordening in Nederland. Maatregelen die genomen moeten worden in het belang van de waterhuishouding hebben effecten op de ruimtelijke inrichting en omgekeerd geldt dat ruimtelijke plannen (vaak) gevolgen hebben voor het waterbeheer. Op basis van dit raakvlak ligt een goede afstemming tussen deze twee werkvelden dus in de lijn der verwachting.

Toch gaat het belang van waterbeheer lang niet altijd samen met de belangen in de ruimtelijke ordening. Van oudsher is waterbeheer een zeer technisch onderwerp, gericht op normen en berekeningen, en blijkt het niet altijd eenvoudig om water te combineren met andere functies binnen de ruimtelijke ordening (Van den Brand, 2003). Hieraan ten grondslag liggen conflicterende belangen, zoals bijvoorbeeld het bebouwen van buitendijkse gebieden waar het water in conflict kan komen met die gebouwde omgeving. Tegelijkertijd ontstaat er in de riviergebieden steeds meer behoefte aan opvanggebieden om overtollig rivierwater te bergen bij hoge waterstanden. Hiervoor is zelfs een apart rijksprogramma 'Ruimte voor de rivier' in het leven geroepen, waarin Rijkswaterstaat, provincies, waterschappen en gemeenten samenwerken aan een veilig riviereengebied (Rijkswaterstaat, 2014). In dit programma wordt geprobeerd om het belang van de waterveiligheid te combineren met ruimtelijke belangen, zoals bijvoorbeeld het inrichten van nieuwe recreatiegebieden langs de rivieren. Daarbij zullen echter keuzes moeten worden gemaakt, waardoor niet aan ieders wens kan worden voldaan.

Behalve samenwerkingsprojecten op nationale schaal, zoals het voorbeeld hierboven, bestaan er ook veel raakvlakken tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening op regionale en lokale schaal. Waterschappen, provincies en gemeenten hebben ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden in het uitvoeren van waterbeheer. Vanaf de jaren tachtig in de twintigste eeuw veranderde de taakopvatting van de waterschappen echter door nieuwe inzichten. In plaats van een afgebakend takenpakket waarover waterschappen autonoom beslissingen nemen, ontstond het inzicht dat waterbeheer moet worden beschouwd als onderdeel van een groter (eco)systeem, waar de omgeving ook mede invloed op uitoefent (Raadschelders en Toonen, 1993, p.134). Dit leidde tot de introductie van 'integraal waterbeheer' met gevolgen voor het bestuurlijk handelen van de betrokken overheidsorganen. Enerzijds betekende dit dat waterschappen hun taak moeten zien binnen een breder belangenkader en anderzijds dat ze zich moeten richten op nauwere samenwerking met andere overheidsorganen. Daarmee komt ook de afstemming van het waterhuishoudkundige beleid met andere beleidsterreinen zoals milieubeheer, natuurbeheer en ruimtelijke ordening in vernieuwde belangstelling te staan (Raadschelders en Toonen, 1993, p.147).

Om de koppeling van water en ruimte in alle ruimtelijke plannen verder te bevorderen is in het begin van de 21e eeuw het project Waterbeheer 21e eeuw opgezet waarin het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten samenwerken om niet alleen de toenemende wateroverlast, maar ook verdroging en de teruggang in de waterkwaliteit aan te pakken (Van den Brand, 2003). Doel van het project was om te zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking tussen alle partijen die zich



bezighielden op het gebied van water in de ruimtelijke ordening. In het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw wordt geconcludeerd dat er “een gebrek aan samenhang en integratie binnen het waterbeheer is” en dat “regie en daadkracht ontbreekt als gevolg van een sectorale aanpak” (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000, p.39). Dit leidt bovendien tot onduidelijkheid over de politieke verantwoordelijkheden voor het waterbeheer. Om dit gebrek aan afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke te verbeteren, is op 14 februari 2001 de watertoets in het leven geroepen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.5).

## 1.2 Watertoets

De watertoets is een instrument dat een overlegverplichting tussen waterbeheerder en ruimtelijk ordenaar regelt en de verplichting daarover te rapporteren (Landelijke Werkgroep Watertoets, 2013, p.6). Het doel van de watertoets is “het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten” (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.7). Met de watertoets wordt beoogd het beleidsthema water een sterkere plaats te geven in de ruimtelijke ordening, een domein waar bij uitstek meerdere belangen samenkomen en worden afgewogen. Door de samenwerking tussen waterbeheerders en initiatiefnemers van ruimtelijke plannen te versterken zou niet alleen het belang van water beter geborgd moeten worden, maar ook het proces effectiever moeten verlopen (RIZA, 2003, p.18).

Om het doel van betere en vroegtijdige samenwerking tussen waterbeheerder en initiatiefnemer te bereiken is er aanvankelijk niet voor gekozen om een nieuwe wettelijke procedure in te stellen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.15). De watertoets baseert zich in eerste instantie op bestaande wet- en regelgeving, zoals de Wet op ruimtelijke ordening, de tracéwetgeving, de landinrichtingswet, etc. Bestaande wetgeving zou namelijk voldoende basis moeten bieden om tot een goede afstemming tussen de betrokken partijen te komen. De watertoets wordt toegepast op alle ruimtelijke plannen en besluiten van zowel het Rijk, provincies als gemeenten waarop waterhuishoudkundige aspecten van toepassing zijn. Hiermee maken in principe alle grond- en oppervlaktewateren en alle waterhuishoudkundige aspecten (veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, verdroging, etc) onderdeel uit van de watertoets. De watertoets heeft dus een brede inhoudelijke *scope*, die in gezamenlijk overleg tussen de waterbeheerder en de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan moet worden ingevuld (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.15).

## 1.3 Maatschappelijke relevantie

Sinds de invoering in 2001 is de watertoets onderdeel geworden van de besluitvorming over ruimtelijke plannen en vormt het een belangrijke rol in de ontwikkeling van diezelfde ruimtelijke plannen (Rijkswaterstaat, 2014). De watertoets is een instrument waarmee getoetst kan worden of de waterhuishoudkundige doelstellingen voldoende zijn gewaarborgd in de planvorming. In beginsel geldt dat de initiatiefnemer van het plan moet zorgen voor het realiseren van een goede waterhuishouding. Dit kan uiteraard alleen in goed overleg met de waterbeheerder, waardoor het informele overleg voorafgaand aan de toetsing in de praktijk nog veel belangrijker is. Het tweede doel van de watertoets is dan ook het versterken van het informele contact tussen de planontwikkelaar (vaak de gemeente) en de waterbeheerder (vaak het waterschap). De waterbeheerder wordt hierdoor al in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken, wat moet leiden tot een integraal waterbeheer (Terwindt en Van der Werf, 2002).

Met de invoering van de watertoets is een nieuw instrument toegevoegd aan de ruimtelijke ordening. Voor alle ruimtelijke plannen moeten de relevante waterhuishoudkundige aspecten worden afgewogen in het planvormingsproces. Dit heeft als gevolg dat de relaties tussen de verschillende overheden opnieuw moeten worden gezien. De initiatiefnemer van het plan en de waterbeheerder zitten al in een vroeg stadium bij elkaar aan tafel. De rol van de waterschappen in het planvormingsproces is ook veranderd door de watertoets. Er wordt van de waterschappen verwacht dat ze vroeg in het planproces in overleg treden met de initiatiefnemer en actief

meedenken en adviseren in het ruimtelijk plan. Er ligt hier een opgave voor de waterbeheerders om een heldere strategie te ontwikkelen waarmee zij goed kunnen deelnemen aan het informeel overleg over verschillende typen planprocessen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2012, p.22).

#### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

De watertoets heeft zich sinds de invoering in 2001 steeds verder ontwikkeld en aangepast aan de behoeften vanuit het werkveld. Ook de veranderende context van het ruimtelijk beleid, zoals de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008, heeft invloed gehad op de ontwikkeling van de watertoets. Er zijn verscheidene beleidsevaluaties uitgevoerd door onder andere het RIZA (Rijkswaterstaat), diverse provincies en de Landelijke Werkgroep Evaluatie Watertoets. Daarin zijn de ontwikkelingen die de watertoets sinds de invoering heeft ondergaan geëvalueerd. Deze evaluaties zullen worden besproken in hoofdstuk 2. Het Deltaprogramma doet eveneens onderzoek naar het waterbeleid en de rol die de watertoets daarin heeft. Dit laatste onderzoek zal uitmonden in een Deltabeslissing waarin diverse hulpmiddelen en een stimuleringsprogramma worden geleverd knelpunten in de praktijk op te lossen (Deltaprogramma, 2014).

In deze scriptie wordt een wetenschappelijke invalshoek gekozen die is gebaseerd op de uitgangspunten van water governance. De watertoets past in een tijdsbeeld waarin de rol van de overheid in de maatschappij is veranderd. Met de opkomst van governance-processen moeten overheden meer met elkaar en met andere actoren gaan samenwerken (Pierre & Guy Peters, 2000, p.4). Ook de van oudsher gesloten en technocratisch opererende waterschappen moeten een andere rol aannemen om de vaak tegengestelde belangen vanuit het waterbeheer en de ruimtelijke ordening op elkaar af te stemmen en te integreren (Van Buuren, 2010, p.222). In dit onderzoek wordt daarom een theoretisch kader gepresenteerd waarbij wordt ingegaan op de verschillende aspecten van (water) governance in de publieke sector. Aan bod komen onder andere de theorie over informele en formele instituties (Helmke en Levitsky, 2004) die kan verklaren hoe in de watertoets gebruik kan worden gemaakt van de formele en informele mogelijkheden. Daarnaast kunnen de theoretische inzichten over de werking van informele adaptieve netwerken (Rijke et al, 2013; Pahl-Wostl, 2009) helpen bij het verklaren van de informele netwerken in het watertoetsproces. Dit theoretisch kader wordt in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt.

#### 1.5 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De invoering van de watertoets betekent dat waterschappen de manier waarop ze met ruimtelijke plannen omgaan moeten aanpassen. De rol van de waterschappen komt meer te liggen op het vroegtijdig in overleg treden met de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan. Deze nieuwe mogelijkheden en de ervaringen van de waterbeheerders met de watertoets staan centraal in dit onderzoek. De doelstelling van het onderzoek luidt: *het geven van inzicht in de ervaringen van de waterbeheerders bij het toepassen van de watertoets op ruimtelijke plannen, door het geven van inzicht in de meningen van de waterbeheerders over de inhoud, het proces en de context van de watertoets.*

Uit deze doelstelling volgt de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

*"Welke mogelijkheden hebben waterschappen met de invoering van de watertoets gekregen en hoe ervaren zij het gebruik van de watertoets bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen?"*

In dit onderzoek ligt de focus op de relatie tussen waterschappen en gemeenten in de watertoets. Deze keuze komt voort uit de overlegverplichting die geldt tussen het waterschap en de gemeente bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Dit overleg tussen het waterschap en de gemeente heeft een structureel karakter, waarin de ruimtelijke ontwikkelingen die van toepassing zijn op de watertoets worden besproken. Daarnaast zijn de meeste ruimtelijke plannen die in de watertoets

worden ingediend afkomstig van gemeenten (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.4). Het betreft onder andere stedenbouwkundige plannen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en structuurvisies. Van deze plantypen worden er twee geselecteerd voor dit onderzoek: het bestemmingsplan en de (gemeentelijke) structuurvisie. Het bestemmingsplan is gekozen vanwege de belangrijke rol die dit plan heeft in de ruimtelijke ordening, aangezien het plan bindend is voor burgers, bedrijven en overheden. Bestemmingsplannen vormen daarnaast een groot aandeel van het totaal aantal ruimtelijke plannen dat via de watertoets wordt ingediend (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.20). De keuze voor de gemeentelijke structuurvisie is gemaakt omdat dit plan zich op een strategisch niveau bevindt. De gemeente stelt hierin de visie voor (een deel van) zijn grondgebied vast. Deze visie heeft door zijn grotere schaalniveau vaak ook strategische gevolgen voor het watersysteem. Voor waterschappen vormt deze structuurvisie dus een belangrijk plan waar zij graag invloed op willen uitoefenen via de watertoets (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.12).

De onderzoeksvraag wordt verder afgebakend door het feit dat het onderzoek zich richt op twee interpretaties van het proces van de watertoets: de formele procedure en het informele proces. De formele procedure in de watertoets wordt toegepast op het bestemmingsplan en regelt onder andere de formele middelen die het waterschap kan inzetten. Daar staat het informele proces van overleg tussen het waterschap en de gemeente tegenover. In dit informeel overleg kunnen beide partijen samenwerken aan de ontwikkeling van een ruimtelijk plan (Landelijk Werkgroep Watertoets, 2009, p.28).

Met de bovenstaande afbakening van de centrale vraag kunnen vervolgens vier deelvragen worden geformuleerd die elk een deel van de centrale vraag beantwoorden:

- 1. Welke mogelijkheden biedt de watertoets voor de toepassing op bestemmingsplannen?*
- 2. Welke mogelijkheden biedt de watertoets voor de toepassing op gemeentelijke structuurvisies?*
- 3. Hoe ervaren de waterschappen de formele procedure van de watertoets?*
- 4. Hoe ervaren de waterschappen het informele proces van de watertoets?*

Deze deelvragen zullen als leidraad dienen voor het empirisch gedeelte van het onderzoek. In het methodologisch hoofdstuk (4) worden de onderwerpen van deze deelvragen geoperationaliseerd. In hoofdstuk 7 zullen de deelvragen worden beantwoord om vervolgens een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag.

## **1.6 Leeswijzer**

Deze scriptie is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de doelstellingen van de watertoets en de eerder uitgevoerde evaluaties over de watertoets. In hoofdstuk 3 volgt een theoretisch kader waarin de inzichten over water governance, formele en informele instituties en informele adaptieve netwerken worden behandeld. Deze inzichten helpen inzicht te verschaffen bij de analyse van de resultaten. In hoofdstuk 4 worden de keuzes voor het onderzoek verantwoord in het methodologisch kader. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het empirisch onderzoek uitgewerkt, die vervolgens in hoofdstuk 6 worden geanalyseerd. Hoofdstuk 7 sluit deze scriptie af met de beantwoording van de vraagstelling, gevolgd door een slotbeschouwing.

## Hoofdstuk 2 De watertoets

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op wat de watertoets inhoudt en hoe deze werkt. In de eerste paragraaf zal de aanleiding voor de invoering van de watertoets worden besproken en wordt deze geplaatst in de context van bestaande beleidsinstrumenten. In paragraaf 2 zullen de inhoud en de werking van de watertoets worden beschreven aan de hand van de rolverdeling en de verschillende fasen binnen het proces. Paragraaf 3 behandelt een aantal mogelijke interpretaties van de watertoets en geeft een beeld van hoe waterschappen er in de praktijk mee omgaan. Sinds de invoering van de watertoets zijn er drie landelijke evaluaties uitgevoerd in opdracht van de Landelijke Projectgroep Evaluatie watertoets (in 2003, 2006 en 2011). De belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen uit deze drie evaluaties worden behandeld in paragraaf 4. Deze evaluaties geven een beeld van de ontwikkeling die de watertoets sinds de invoering heeft ondergaan.

### 2.1 Aanleiding watertoets

In een land waar men zich al eeuwenlang bezighoudt met het omgaan en organiseren van zowel ruimtelijke ordening als waterbeheer, wekt het geen verbazing dat het thema 'ruimte en water' altijd belangrijk en actueel is. De verwevenheid tussen ruimte en water komt tot uiting in vele vormen van (overheids)beleid. Het vinden van een goede onderlinge afstemming tussen deze twee thema's vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt bij het ontwikkelen van beleid. Dat dit in de praktijk niet altijd vlekkeloos gaat, blijkt onder meer uit een verbrokkelde aanpak van waterbeheer, zo constateerde de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) in haar rapport. En er zijn meer signalen dat de afstemming tussen ruimte en water niet goed verloopt, als gevolg van veranderingen in het watersysteem en nieuwe maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000, p.48).

In de jaren negentig van de 20e eeuw werd duidelijk dat de overheid onvoldoende aandacht heeft voor de gevolgen van wateroverlast en klimaatverandering (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Naar aanleiding van de wateroverlast in 1993, 1995 en 1998 kwamen de regering en de Unie van Waterschappen met het initiatief om een nieuwe commissie aan het werk te zetten: de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (RIZA, 2003). Deze commissie kreeg, naast andere taken, de specifieke opdracht mee om "de waterhuishoudkundige inrichting in relatie tot de ruimtelijke inrichting in Nederland te bezien". Een belangrijke constatering van de commissie is dat andere (grond)gebruiksfuncties te veel de benodigde ruimte voor het water verdringen en daarmee de bijsturingsmogelijkheden voor het waterbeheer doen afnemen. Door een toenemende kans op extreme situaties zoals overstromingen en wateroverlast, als gevolg van klimaatverandering, nemen de risico's voor de waterveiligheid toe, evenals de economische gevolgen bij een overstroming (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000, p.35).

Behalve de ontwikkelingen op gebied van klimaatbeheersing en wateroverlast, wordt water ook steeds belangrijker op andere terreinen in de ruimtelijke ordening. Water vanuit het oogpunt van 'belevingswaarde' blijkt bijvoorbeeld steeds meer in de belangstelling te staan bij het ontwikkelen van nieuw en bestaand stedelijk gebied (Ministerie van VROM, 2000, p.7). Huizen die zijn gebouwd aan het water leveren bijvoorbeeld meer geld op en steeds meer stedenbouwkundige plannen spelen daarop in. Ook op andere plekken binnen de stedelijke structuur komt water steeds meer onder de aandacht bij plannenmakers, zoals het opnieuw openen van gedempte grachten en de groei van recreatieve mogelijkheden die water met zich meebrengt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, p.22). Dit soort ontwikkelingen draagt ook bij aan een toenemende belangstelling voor water in de ruimtelijke ordening.

De bestaande beleidsinstrumenten die water en ruimte als gedeeld onderwerp hebben zijn bijvoorbeeld de waterparagraaf in bestemmingsplannen, de watervisies en de waterkansenkaart (opgesteld door de waterschappen) en het gemeentelijk waterplan. Gemeenten en waterschappen dienen bij al deze plannen hun beleid goed op elkaar af te stemmen (Ministerie van VROM, 2000, p.7). De Commissie Waterbeheer 21e eeuw concludeert dat juist deze samenwerking op politiek-bestuurlijk vlak onvoldoende is en dat water bovendien nog te weinig sturend is in de ruimtelijke ordening (Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000, p.49-53). De grootste problemen blijken niet zozeer in de watersector zelf te zitten, als wel in de afstemming met de ruimtelijke ontwikkelingen. De aanbeveling van de commissie is dat het water meer deel moet gaan uitmaken van een integrale omgevingsbenadering, waarbij er meer in termen van kansen in plaats van bedreigingen moet worden gedacht. De commissie acht dat hiervoor geen nieuwe wettelijke instrumenten of een nieuwe bestuurlijke organisatie nodig zijn, maar constateert wel dat een betere afstemming op het gebied van verantwoordelijkheden nodig is, wat moet leiden tot een betere en daadkrachtigere samenwerking op politiek en bestuurlijk vlak (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000, p.48).

Deze conclusie wordt in 2001 overgenomen door het kabinet in het Kabinetsstandpunt Anders Omgaan met Water (Ministerie van VROM, 2000). Daarin wordt beschreven dat de bevindingen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw op twee manieren zullen worden uitgewerkt. In de eerste plaats zal het nieuw voorgestelde beleid door middel van nota's van het Rijk worden vertaald naar het beleid van provincies, gemeenten en waterschappen. Hiervoor worden bestaande instrumenten uit de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet waterhuishouding ingezet. Het tweede doel is om te komen tot een Nationaal Bestuursakkoord Water, met daarin de introductie en uitwerking van de watertoets. Het doel van deze watertoets zou moeten zijn om water meer sturend te laten zijn bij de ruimtelijke inrichting en grondgebruik in Nederland. Daarnaast beoogt men op het gebied van wateropgaven een betere samenwerking tussen de verschillende overheden te bereiken (Ministerie van VROM, 2000, p.43).

In vervolg op het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw is op 14 februari 2001 een Startovereenkomst waterbeleid 21e eeuw getekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Hierbij werd de projectgroep Watertoets in het leven geroepen die de verdere invulling van de watertoets moest vormgeven. Tevens kreeg de Projectgroep Watertoets de taak om na het Nationaal Bestuursakkoord Water, dat is gereedgekomen in juli 2003, de implementatie van de watertoets te begeleiden, ondersteunen en monitoren. Tot slot heeft de projectgroep ook de taak gekregen om de invoering van de watertoets te evalueren (RIZA, 2003, p.16). In de volgende paragraaf zal deze inhoud van de watertoets worden besproken.

## 2.2 De watertoets

De watertoets is een instrument dat een overlegverplichting tussen waterbeheerder en ruimtelijk ordenaar regelt en de verplichting daarover te rapporteren (Landelijk Werkgroep Watertoets, 2013, p.6). Het doel van de watertoets is *“het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten”* (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.7). Het beleidsthema water komt meer centraal te staan in het domein van de ruimtelijke ordening, waar bij uitstek altijd meerdere belangen samenkomen en worden afgewogen. Door de samenwerking tussen waterbeheerders en initiatiefnemers van ruimtelijke plannen te versterken zou niet alleen het belang van water beter geborgd moeten worden, maar ook het proces en de stappen die daarin worden gezet effectiever moeten verlopen (RIZA, 2003, p.18). Overigens is de wettelijke verankering van de watertoets niet vanaf de invoering van toepassing geweest, deze is pas later vastgelegd. In paragraaf 2.2.3 wordt hier dieper op ingegaan.

Om het doel van betere en vroegtijdige samenwerking tussen waterbeheerder en initiatiefnemer te bereiken is er aanvankelijk niet voor gekozen om een nieuwe wettelijke procedure in te stellen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.15). De watertoets baseert zich in eerste instantie op bestaande wet- en regelgeving, zoals de Wet op ruimtelijke ordening, de tracéwetgeving, de landinrichtingswet, et cetera. Bestaande wetgeving zou namelijk voldoende basis moeten bieden om tot een goede afstemming tussen de betrokken partijen te komen. Pas in een later stadium bleek dat er toch behoefte was aan wettelijke verankering van de watertoets. Dit wordt besproken in paragraaf 2.2.3.

De watertoets wordt toegepast op alle ruimtelijke plannen en besluiten van zowel het Rijk, provincies als gemeenten waarop waterhuishoudkundige aspecten van toepassing zijn. Hiermee maken in principe alle grond- en oppervlaktewateren, zowel zoet als zout, en alle waterhuishoudkundige aspecten (veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit, verdroging, et cetera) onderdeel uit van de toets. De inhoud van de watertoets wordt bepaald door de inhoudelijke, watergerelateerde onderwerpen die van toepassing zijn op het betreffende ruimtelijk plan of besluit. De watertoets schrijft dus niet voor wat er inhoudelijk moet worden behandeld, maar geeft het proces van de ruimtelijke plan- en besluitvorming vorm (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.15).

### *2.2.1 Watertoetsproces*

Zoals hierboven is beschreven is een van de doelen van de watertoets dat er beter wordt samengewerkt tussen betrokken partijen. De meerwaarde van de watertoets is dat deze samenwerking nadrukkelijk in een vroeg stadium van de planvorming wordt aangegaan (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.19). Aangezien belangrijke beslissingen veelal aan het begin van een planproces worden genomen, in het bijzonder waar het gaat om het stellen van de ambities en de keuze van locaties, is het van belang dat waterbeheerders al in een zo vroeg mogelijk stadium aan tafel zitten. Om te begrijpen hoe het planproces verloopt, is het belangrijk om eerst inzicht te hebben in de verschillende betrokken partijen. In het proces van de watertoets kunnen drie rollen worden onderscheiden (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, pp.19-22).

#### 1. De initiatiefnemer

Om te beginnen is er de rol van de initiatiefnemer. Hiermee wordt de overheid bedoeld die het initiatief neemt voor het ontwikkelen van een ruimtelijk plan. De initiatiefnemer moet de waterbeheerder actief bij het planvormingsproces betrekken. Gedurende het proces houdt de initiatiefnemer de waterbeheerder op de hoogte over de ontwikkeling van het plan en de te verwachten gevolgen voor de waterhuishouding. Vervolgens weegt de initiatiefnemer het advies van de waterbeheerder mee bij het vaststellen van het plan. Dit gebeurt vaak in de vorm van een waterparagraaf, waarin helder moet worden beschreven wat het wateradvies inhoudt en wat er vervolgens mee is gedaan. Tot slot stelt de initiatiefnemer het plan vast en legt het ter beoordeling voor aan het bevoegd gezag (de beoordelaar) (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.19).

#### 2. De waterbeheerder

De waterbeheerder vormt de tweede rol in het watertoetsproces. De waterbeheerder kan een waterschap zijn, maar ook de provincie of het Rijk (Rijkswaterstaat). De waterbeheerder is verantwoordelijk voor het informeren en adviseren over de waterhuishouding in het ruimtelijk plan. Alle waterhuishoudkundige aspecten die bij het plan horen worden in overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder besproken. Aangezien de waterbeheerder het watersysteem het beste kent, kan deze goed beoordelen welke effecten op de waterhuishouding kunnen worden verwacht. Op basis hiervan geeft de waterbeheerder een advies aan de initiatiefnemer in de vorm van een wateradvies (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.20).

### 3. De beoordelaar

Tot slot is er de rol van de beoordelaar, oftewel het bevoegd gezag (Rijk of provincie), die het ingediende plan moet goedkeuren. In veel gevallen betreft dit de provincie, die vanuit een regierol toezicht houdt door middel van een inhoudelijke en procedurele beoordeling van de plannen en besluiten. Het uitgebrachte wateradvies van de waterbeheerder zal bij deze beoordeling worden meegewogen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.21). De rol van planbeoordelaar is overigens sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 afgeschaft; de goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen is daarmee komen te vervallen (Landelijke Werkgroep Watertoets, 2010, p.30). De werking van de watertoets zelf is daarmee niet gewijzigd, alleen de laatste stap in het watertoetsproces is verdwenen. In paragraaf 2.2.3 over de wettelijk verankering wordt hier verder op ingegaan.

#### *2.2.2 Fasen in het watertoetsproces*

De watertoets is een procesinstrument. Door middel van afspraken en regels die het contact en overleg tussen de verschillende partijen regelen wordt getracht op een zorgvuldige en vroegtijdige manier het belang van water mee te nemen in het ontwerp en besluitvorming van ruimtelijke plannen en besluiten. In het proces van interactie tussen initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar vinden vier verschillende fasen plaats. Deze zijn achtereenvolgens de initiatieffase, de ontwikkel- en adviesfase, de afwegingsfase en de beoordelingsfase (RIZA, 2003, p.7). In figuur 2.1 zijn deze fasen afgebeeld en tegenover de activiteiten van de actoren in de tijd afgezet. De vier fasen zullen hieronder worden besproken.

#### 1. De initiatieffase

In deze eerste fase ligt er de taak voor de initiatiefnemer om de waterbeheerder in een vroeg stadium bij de planvorming te betrekken. Dit kan het beste worden bereikt door de waterbeheerder te informeren over de gewenste ontwikkelingen en op basis daarvan afspraken te maken over het te volgen proces. Werkwijze en inhoud van de watertoets kunnen zodoende flexibel worden afgestemd, aangezien de inhoud en omvang van elk ruimtelijk plan weer anders is en niet dezelfde waterhuishoudkundige onderwerpen bevat. Juist deze flexibele afspraken die tussen initiatiefnemer en waterbeheerder aan het begin van het proces worden gemaakt, zorgen ervoor dat de watertoets op maat gesneden wordt voor ieder planvormingsproces. Naar deze afspraken kan in een later stadium worden terugverwezen. Het wederzijds informeren blijft ook voor de rest van het proces een belangrijke basis voor een goed verloop van de watertoets (RIZA, 2003, p.7).

#### 2. De ontwikkel- en adviesfase

Tijdens de aansluitende ontwikkel- en adviesfase blijft de waterbeheerder nauw betrokken bij de planvorming. In eerste instantie is het informele overleg tussen waterbeheerder en initiatiefnemer van belang, waarbij gedurende het ontwikkeltraject de inbreng van de waterbeheerder wordt meegenomen. De waterbeheerder geeft aan wat de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem zijn, zodat de initiatiefnemer daar rekening mee kan houden in de uitwerking van het ruimtelijk plan. Aan het eind van deze fase volgt het wateradvies, gericht aan de initiatiefnemer, waarin de waterbeheerder een beoordeling geeft op het (voor)ontwerpplan of besluit. Indien nodig kunnen in dit wateradvies ook aanpassingen aan het plan worden voorgesteld (RIZA, 2003, p.7).

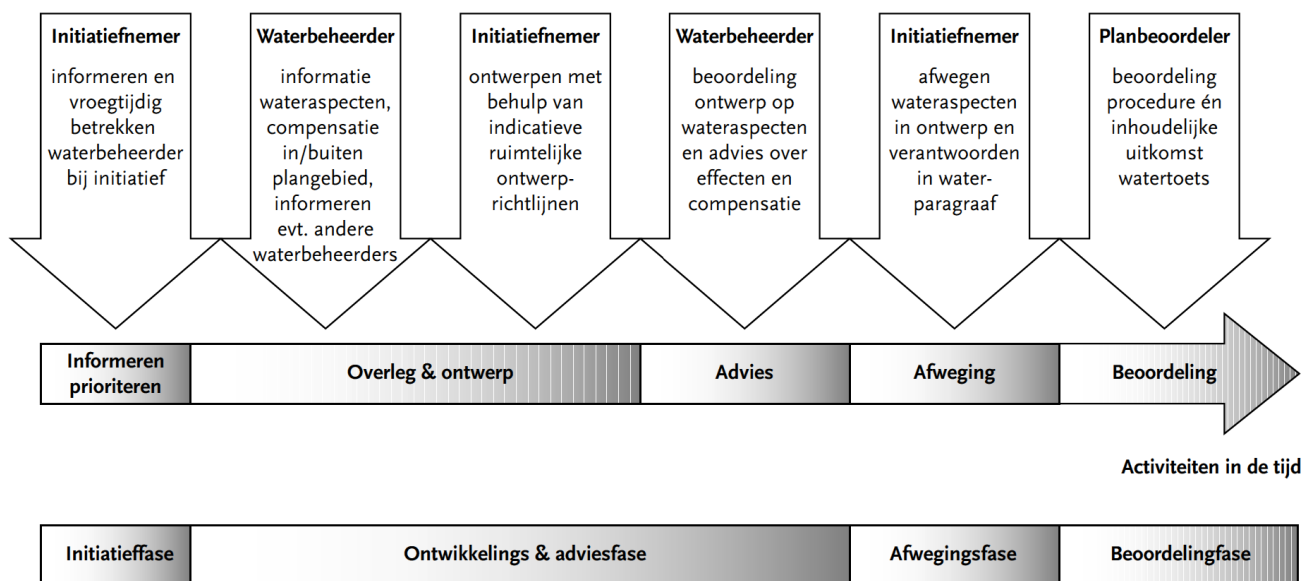
#### 3. De afwegingsfase

Met de inspraak en het wateradvies van de waterbeheerder maakt de initiatiefnemer in deze derde fase een afweging, waarbij wordt toegelicht hoe er is omgegaan met het uitgebrachte wateradvies en tot welke waterhuishoudkundige aanpassingen dit eventueel heeft geleid. Ook wanneer de initiatiefnemer afwijkt van het wateradvies, zal dit moeten worden onderbouwd. Deze onderbouwing vindt in veel gevallen plaats in de vorm van een waterparagraaf, als onderdeel van de planbeschrijving (RIZA, 2003, p.8).

#### 4. De beoordelingsfase

In de laatste fase, die sinds 2008 is afgeschaft, stelt de initiatiefnemer het plan of besluit vast en dient dit ter goedkeuring in bij de beoordelaar. Deze beoordelaars zullen het ingediende plan vervolgens inhoudelijk toetsen aan het ruimtelijk beleid en zullen daar ook het wateradvies van de waterbeheerder in meenemen. Behalve op inhoudelijk vlak wordt bij de beoordeling ook gekeken naar het verloop van het proces. Daarbij speelt de interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder gedurende het proces een belangrijke rol. Ook wordt hier bijvoorbeeld gekeken naar de afspraken die in de initiatieffase zijn gemaakt. Deze afspraken vormen de basis voor een goed verloop van het proces (RIZA, 2003, p.8).

**Figuur 2.1 Het watertoetsproces**



Bron: RIZA, 2003, p.17

#### 2.2.3 Wettelijke verankering

De basis voor een goede samenwerking tussen de betrokken partijen in de watertoets ligt in het 'commitment' dat deze partijen hebben gegeven in het Nationaal Bestuursakkoord Water (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.37). Omdat de watertoets gebaseerd is op bestaande wet- en regelgeving, werd er bij de invoering in 2001 daarom geen wettelijke verankering aan toegekend. De bedoeling is dat de watertoets vooral in de praktijk moet gaan leven bij degenen die het moeten toepassen. Daarbij staat een grote vormvrijheid in de eerste twee fasen van het watertoetsproces centraal, omdat de toets flexibel toegepast moet kunnen worden op een grote diversiteit van ruimtelijke plannen met alle waterhuishoudkundige aspecten die daarin een rol spelen. Tegelijkertijd wordt afgesproken dat er vanaf het begin van de invoering wordt gekeken of wettelijke verankering in de jaren na de introductie alsnog gewenst is. Dat de behoefte aan wettelijke verankering bestaat, bleek uit de eerste evaluatie van de watertoets (RIZA, 2003, p.54).

In 2003 is de watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2006, p.19). De waterparagraaf werd verplicht gesteld voor alle streekplannen, regionale en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en artikel 19 lid 1 WRO vrijstellingen. Daarnaast werd het verplichte bestuurlijke vooroverleg ook van toepassing op artikel 19-procedures. Uit de tweede landelijke evaluatie in 2006 komt naar voren dat deze wettelijke verankering heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de watertoets, aangezien twee belangrijke



momenten in het watertoetsproces – het vooroverleg en de waterparagraaf – sindsdien verplicht worden gesteld. Tegelijkertijd zijn de andere fasen in het watertoetsproces nog steeds flexibel, overeenkomstig de doelstelling uit de Bestuurlijke Notitie Watertoets (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.19).

Een andere verandering die de watertoets heeft ondergaan betreft de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in 2008. Hierin staat decentralisatie van overheidstaken centraal, wat heeft geleid tot het afschaffen van de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten voor bestemmingsplannen (Landelijke Werkgroep Watertoets, 2010, p.30). Daarmee verdwijnt ook de rol van de beoordelaar in de watertoets. In plaats van achteraf te toetsen of een ruimtelijk plan aan de inhoudelijke en procedurele eisen voldoet, kunnen provincie en Rijk hun visie van tevoren vastleggen in het Provinciaal en Nationaal Waterplan. Dit plan heeft de status van een structuurvisie en kan dus niet zonder onderbouwing door de gemeente worden genegeerd. In de nieuwe Waterwet uit 2009, waarin het beheer van grond- en oppervlaktewater integraal wordt geregeld, is de status van het Nationaal en Regionaal Waterplan als structuurvisie voor ruimtelijke aspecten nog eens bevestigd (Landelijke Werkgroep Watertoets, 2010, p.30). Tot slot blijft de mogelijkheid voor de waterbeheerder bestaan om tijdens de bestemmingsplanprocedure een zienswijze in te dienen op het ontwerp bestemmingsplan en eventueel een beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.21).

### 2.3 Evaluaties watertoets

Over de jaren 2001-2014 is er een uitgebreid evaluatietraject van de watertoets opgezet, uitgevoerd door de Projectgroep Evaluatie watertoets. In deze evaluaties is uitgebreid ingegaan op de werking en de ontwikkelingen in de praktijk. In deze paragraaf zullen de drie evaluaties uit 2003, 2006 en 2010-2014 worden besproken.

#### 2.3.1 Evaluatie 2003

In het jaar 2003 werd de eerste evaluatie van de watertoets uitgevoerd. Aangezien de invoering ruim een jaar geleden had plaatsgevonden, is besloten deze evaluatie alleen te richten op de implementatie van de watertoets. Voor een evaluatie die zich richt op de concrete doorwerking van het beleid en op de vraag of water een meer ordenend principe is geworden, kwam dit evaluatiemoment nog te vroeg. Dit heeft er mee te maken dat ruimtelijke procedures meestal een doorlooptermijn hebben van meerdere jaren, waardoor de effecten van de watertoets op de ruimtelijke plannen nog niet veel te meten (RIZA, 2003, p.8).

De belangrijkste bevindingen uit de evaluatie zijn dat de watertoets weliswaar goed bekend is bij de ondervraagde partijen en dat men ook een positief beeld heeft van de doelstellingen van de watertoets, maar dat de invulling nog niet eenduidig is. Dat laatste is voor een groot deel te wijten aan de onduidelijkheid over de beleidsmatige en juridische status van de watertoets. Ook de rolverdeling, de taken en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen blijken niet bij iedereen goed bekend. Daarmee wordt de watertoets dus niet ingezet zoals in de Bestuurlijke Notitie Watertoets is voorzien (RIZA, 2003, p.58). Hiervoor zijn een aantal verklaringen te geven.

Uit de evaluatie blijkt dat de betrokken partijen de watertoets vooral associëren met de waterparagraaf in ruimtelijke plannen. Deze relatief nieuwe, maar reeds vóór de watertoets ingevoerde, paragraaf behandelt de waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Voor veel ondervraagden uit de evaluatie blijkt het vernieuwende van de watertoets dan ook niet duidelijk, aangezien ze veronderstellen dat de waterparagraaf overeenkomt met de watertoets. Het proces van interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, voorafgaand aan het wateradvies en de waterparagraaf, blijkt veel minder te worden (h)erkend. Vroegtijdig onderling contact tussen betrokken partijen blijkt in veel gevallen dus nog niet tot stand te komen. Dat is juist

het punt waarop de watertoets zijn meerwaarde moet bewijzen en zich onderscheidt van het bestaande planproces (RIZA, 2003, p.59).

Een andere constatering is dat de flexibiliteit van de watertoets nog maar weinig wordt benut. In de initiatieffase zijn de ondervraagde initiatiefnemers terughoudend in het maken van afspraken en doelstellingen voor het watertoetsproces. Er wordt dus geen 'proces op maat' gemaakt, dat de flexibiliteit van het te volgen proces zou moeten versterken. Als reden wordt hiervoor de vrees voor planvertraging aangegeven. De initiatiefnemers vrezen dat het vroegtijdig betrekken van de waterbeheerder bij de planvorming de snelheid niet ten goede komt (RIZA, 2003, p.60).

Een derde constatering is dat de huidige beleidsmatige en juridische status van de watertoets niet duidelijk is. Voor het informele proces van overleg vormt dit niet zozeer een probleem, maar voor de toetsing en beoordeling is het wel degelijk problematisch. De beoordelaars die de ruimtelijke plannen in de laatste beoordelingsfase moeten beoordelen, blijken een wettelijke verankering van de watertoets te missen. Dit heeft als gevolg dat de inhoudelijke en procedurele beoordeling vaak nog achterwege blijft in het watertoetsproces (RIZA, 2003, p.61).

Het evaluatierapport komt tot een aantal aanbevelingen die de geconstateerde tekortkomingen moeten verbeteren. De belangrijkste aanbeveling wordt toegespitst op een beter communicatietraject, waarbij de betrokken partijen in het watertoetsproces beter geïnformeerd worden over de doelstellingen en uitwerkingen van de watertoets. Daarnaast doet de evaluatiecommissie geen specifieke aanbevelingen voor een wettelijke verankering van de watertoets, maar constateert dat er al aan wordt gewerkt. Daarnaast wordt aanbevolen om de watertoets sneller door te vertalen in het provinciaal beleid, om de inhoudelijke toetsing beter mogelijk te maken. Met deze beide verbetertrajecten moet de grondslag voor de toetsing worden verduidelijkt en versterkt (RIZA, 2003, p.69).

### *2.3.2 Evaluatie 2006*

In de tweede evaluatie van 2006 zijn er inmiddels een aantal jaren verstreken sinds de invoering van de watertoets. Een belangrijk verschil met de vorige evaluatie is dat de kwaliteit van de wateradviezen en waterparagrafen nu wel beoordeeld kan worden (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.9). In het evaluatierapport worden vijf conclusies getrokken die hieronder kort worden behandeld.

De eerste conclusie is dat de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij het ruimtelijke planproces in het algemeen erg goed verloopt. Op dit punt is dus grote vooruitgang geboekt sinds de vorige evaluatie in 2003. De betrokkenheid laat zich vooral zien in de vroegtijdige, informele fase van het watertoetsproces en minder bij de formele besluitvorming. Kanttekening bij deze conclusie is wel dat het nog beter kan: 80% van de initiatiefnemers is van mening dat ze waterbeheerders vroeg genoeg in het proces betrekken, terwijl slechts 54% van de waterbeheerders zelf die mening is toegedaan (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.13).

Een tweede constatering in het evaluatierapport is dat de watertoets behoorlijk effectief is op inrichtingsniveau, maar dat de effectiviteit bij locatiekeuzen op strategisch niveau nog onvoldoende is. Bij dergelijke strategische planvorming blijken vaak andere (sectorale) belangen zwaarder te wegen. Waterbeheerders worden bij locatiekeuzen in de praktijk niet altijd betrokken en kunnen hier dus weinig tot geen invloed op uitoefenen. Bij de inrichtingsplannen is het beeld veel positiever: bij circa tweederde van de plannen is het bereikte resultaat geheel of gedeeltelijk te danken aan de watertoets (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.18).

De derde conclusie gaat in op de juridische borging van wateraspecten in bestemmingsplannen. De mogelijkheden voor het borgen van afspraken in de watertoets zijn beperkt. De waterparagraaf in de

plantoelichting is bijvoorbeeld niet juridisch bindend, terwijl de gemeente in deze waterparagraaf beschrijft hoe het rekening houdt met het wateradvies van het waterschap. Overigens vinden de ondervraagden uit de evaluatie dat de wateraspecten wel voldoende geborgd zijn, dus hier ontstaat een verschil tussen de perceptie van de betrokkenen en de situatie in de praktijk. Kennelijk bestaat er onwetendheid over de juridische status van de waterparagraaf in bestemmingsplannen of hecht men weinig waarde aan deze borging. Meer aandacht is ook nodig voor de financiering en compensatie in plannen en adviezen. Deze blijven voor het grootste deel onderbelicht en zullen middels bestuurlijke afspraken nadrukkelijker moeten worden geregeld (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.21).

Conclusie vier luidt dat de wateradviezen van de waterbeheerders aan de initiatiefnemers in 43% van de geanalyseerde plannen ontbreken. Dit is een opmerkelijke conclusie, aangezien dit wateradvies in het watertoetsproces een belangrijk uitgangspunt is. Uit analyse van de ruimtelijke plannen door de Projectgroep Evaluatie watertoets blijkt dat de kwaliteit van de wateradviezen bovendien vaak van matige tot slechte kwaliteit is, terwijl de initiatiefnemers over het algemeen wel tevreden zijn over die kwaliteit. De vraag die gesteld kan worden is of de slechte kwaliteit van de wateradviezen een probleem vormt, aangezien de wateraspecten kennelijk toch op een goede manier in de ruimtelijke planvorming worden verwerkt (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.26).

De laatste conclusie is dat de inhoud van de waterparagrafen niet altijd goed wordt gemotiveerd door de initiatiefnemers van een plan. Uit 55% van de onderzochte waterparagrafen blijkt niet helder wat het inhoudelijke advies van de waterbeheerder is geweest. De kwaliteit van de waterparagraaf laat dus in veel gevallen te wensen over en doet geen recht aan het watertoetsproces dat zich daarvoor heeft afgespeeld. Hier kan tegenover worden gezet dat de kwaliteit van de watertoets niet geheel bepaald wordt door de kwaliteit van de waterparagraaf. De betrokkenen zijn namelijk veel positiever over het watertoetsproces en de rol die watervraagstukken daarin hebben kunnen spelen. Echter voor de transparantie en herkenbaarheid van het waterbelang is een goede waterparagraaf wel belangrijk (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2006, p.31).

### *2.3.3 Evaluatie 2012*

De derde evaluatie van 2012 richt zich op het in beeld brengen van de oorspronkelijke doelstelling van de watertoets en de ontwikkelingen die zich sindsdien in de praktijk hebben voorgedaan (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.7). In de opzet van deze evaluatie is de aandacht verschoven naar het strategische niveau van ruimtelijke plannen die in de watertoets worden behandeld. Er worden drie belangrijke conclusies getrokken.

De eerste conclusie is dat water bijna nooit van doorslaggevend belang is bij locatiekeuzen. Alleen als het belang van het water dusdanig groot is, zoals bij veiligheidsvraagstukken of het voorkomen van serieuze wateroverlast, heeft water een doorslaggevende rol. Waterveiligheid en wateroverlast worden in strategische processen als belangrijkste watergerelateerde belangen genoemd. Hoewel waterbeheerders graag meer onderwerpen willen bespreken, lukt het niet altijd om deze onderwerpen geagendeerd te krijgen (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.13).

De tweede constatering is dat er wel degelijk behoefte is aan de betrokkenheid van waterbeheerders in strategische planprocessen. Een goede samenwerking tussen waterbeheerder en initiatiefnemer zorgt ook bij strategisch plannen voor een betere afstemming tussen water en ruimte. De initiatiefnemer krijgt door deze betrokkenheid inzicht in de randvoorwaarden, kansen en beperkingen die het watersysteem stelt aan de (brede) ruimtelijke ontwikkeling. De waterbeheerder krijgt op zijn beurt inzicht in de ruimtelijke opgaven van de initiatiefnemer en kan proberen daarin bij te sturen. Daarmee komt een gezamenlijke ontwerp-opgave in beeld voor het bedenken van creatieve oplossingen voor watervraagstukken. Succesvolle sturing in strategische processen blijkt vooral afhankelijk van deelname aan deze processen, dus waterbeheerders moeten ook bij

strategische planvorming om de tafel zitten. De evaluatie constateert dat dit in een groot aantal gevallen ook gebeurt (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.16).

Een derde conclusie luidt dat het koppelen van waterbelangen aan ruimtelijke belangen nieuwe kansen biedt. Dit is bijvoorbeeld terug te zien wanneer water in een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan de woonkwaliteit of recreatieve kwaliteit. Zowel de initiatiefnemer, maar vooral de waterbeheerder, dienen meer oog te hebben voor deze koppelingen, aangezien dat de kans op het succesvol inbrengen van watergerelateerde belangen in het proces vergroot. Daarvoor is er wel meer capaciteit bij waterbeheerders gewenst op het niveau van strategische planvorming. Een heldere visie van waterbeheerders op de inhoudelijke inbreng in gebiedsprocessen wordt steeds belangrijker. Bij veel waterbeheerders is een strategische visie nog slechts in beperkte mate aanwezig. Waterschappen maken op dit gebied de laatste jaren wel een zichtbare verandering door. Het evaluatierapport constateert dat waterbeheerders op dit vlak nog meer van elkaar kunnen leren (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.18).

#### 2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding voor het ontstaan en de werking van de watertoets uiteengezet. De watertoets heeft daarnaast ontwikkelingen in de praktijk doorgemaakt, waardoor het instrument een veelzijdig karakter heeft gekregen dat op verschillende manieren kan worden ingezet. Deze veelzijdigheid zal in hoofdstuk 4 worden uitgewerkt tot een aantal interpretaties van de watertoets, die tevens de basis zullen vormen voor dit onderzoek. De in dit hoofdstuk behandelde aspecten van de watertoets vormen daarbij de bouwstenen. In het volgende hoofdstuk zullen eerst een aantal theorieën worden behandeld die een verklaring kunnen bieden bij het gebruik van de watertoets.

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In het voorgaande hoofdstuk is de uitwerking en ontwikkeling van de watertoets behandeld. Hieruit blijkt onder meer dat de watertoets gevolgen heeft voor de manier waarop de waterbeheerder en de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan met elkaar samenwerken. Bij deze samenwerking zijn beide partijen van elkaar afhankelijk en daarbij past een andere manier van werken dan voorheen. In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geïntroduceerd dat aansluit bij de werkwijze van de watertoets. Zoals in hoofdstuk 2 is gememoreerd staat bij de watertoets vooral het proces van informeel overleg tussen waterbeheerder en initiatiefnemer centraal. Deze informele manier van werken sluit goed aan bij de theorieën die het begrip 'governance' behandelen. In paragraaf 3.1 zal governance als theoretisch begrip worden uitgewerkt. In het verlengde hiervan wordt in paragraaf 3.2 besproken hoe governance in waterbeleid tot stand komt. Paragraaf 3.3 gaat in op informele en formele instituties die ook in de watertoets een belangrijke rol spelen. Tot slot bieden informele adaptieve netwerken (paragraaf 3.4) een theoretische basis voor het functioneren van informele instituties in de watertoets.

### 3.1 Governance

In de afgelopen decennia heeft het begrip 'governance' veel aan belangstelling gewonnen binnen de beleidswetenschappen (en daarbuiten), maar ook in de praktijk is er veel aandacht gekomen voor governance-vraagstukken. Governance is een breed concept, mede omdat het een variëteit aan benaderingen en definities in zich herbergt, waarvan sommigen elkaar zelfs tegenspreken (Pierre & Peters, 2000, p.37). In het ene geval worden er samenwerkingsprocessen tussen diverse actoren op verschillende ruimtelijke schaalniveaus mee bedoeld; in het andere geval gaat het over sturingsprocessen binnen slechts één instelling of overheid. In dit onderzoek ligt de nadruk op de publieke samenwerking tussen verschillende overheden. De waterbeheerder en de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan nemen immers beiden deel aan het watertoetsproces en worden daarbij geacht vroegtijdig in het proces met elkaar in overleg te treden. Door het publieke karakter van de watertoets past hierbij een benadering die in de bestuurs- en beleidswetenschappen met 'public governance' wordt aangeduid. Hieronder wordt verstaan *"het geheel van activiteiten van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke partijen dat is gericht op beleidsvoering, besturing en controle van (sectoren en facetten van) de samenleving"* (Bovens et al, 2007, p.47).

Om het begrip governance preciezer te kunnen omschrijven, moet eerst naar het begrip 'government' worden gekeken. Government verwijst naar de formele overheidsinstituties die middels wetten en regels op legitieme wijze macht uitoefenen (Hajer et al, 2006, p.51). Daarbij maken zij gebruik van hun democratisch verkregen bevoegdheid om wetten in te stellen en deze te handhaven. In deze traditionele rol van government ligt het initiatief voor het maken van beleid dus bij de overheid. Hajer et al (2006, p.53) kenmerken dit als een 'verticale' benadering, waarin de overheid hoofdzakelijk met formele machtsmiddelen probeert zijn doelen te bereiken. Deze formele machtsmiddelen zijn vastgelegd in wetten en procedures, die volgens vaste patronen worden doorlopen en toegepast. Government wil kortom dus zeggen dat de overheid handelt op basis van autonomie en wettelijke macht.

Bij een governance-benadering gaat het om een verschuiving van de rol van de overheid in het beleidsproces (Pierre & Peters, 2000, p.37). Niet langer heeft de overheid als enige partij het initiatief, maar ook andere actoren worden in verschillende vormen en gradaties betrokken in het beleidsproces. Governance heeft betrekking op de veranderende relatie en interactie tussen de overheid en de maatschappij, maar ook tussen overheden onderling. De dominante positie van de overheid is getransformeerd naar een positie als een van de (vele) actoren in het proces (Pierre & Peters, 2000, p.7). De nadruk ligt daarbij niet meer op formele machtsrelaties in geordende relaties,

waar ongeordende invloeden van buitenaf als ongewenst worden bestempeld, maar andere actoren krijgen ook de kans om directe invloed op het beleidsproces uit te oefenen en het initiatief te nemen (Hajer en Wagenaar, 2003, p.47). Het denken in termen van autonomie en formele gezagsverhoudingen (government) heeft dus plaatsgemaakt voor meer informele en coöperatieve modellen met een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen betrokken actoren (governance) (Hidding, 2006, p.108).

Hooghe & Marks (2003, p.236) onderscheiden twee hoofdtypen van governance, die ook behulpzaam kunnen zijn om governance in de watertoets te duiden. Type I governance concentreert zich op het delen van macht en invloed tussen een beperkt aantal overheidsniveaus. De inhoud van de samenwerking is niet afgebakend en kan vele onderwerpen bevatten. Door deze samenwerking worden politieke verantwoordelijkheden gebundeld en de samenwerking is vaak duurzaam: de betrokken overheden blijven voor een lange termijn aan elkaar verbonden. Type II governance richt zich daarentegen op een specifiek onderwerp of beleidsthema. Bij dit afgebakende onderwerp zoeken een aantal partijen, zowel publiek als privaat, de samenwerking op. Dit vindt plaats op vrijwillige basis en betreft een flexibele samenwerking: het aantal partijen ligt niet vast en zij kunnen het proces ook weer verlaten. Voor de watertoets is type I governance het meest relevant, omdat samenwerking hier ook plaatsvindt in een duurzame relatie tussen een beperkt aantal overheden (dit onderzoek beperkt zich alleen tot het waterschap en de gemeente, zie hoofdstuk 4). Governance binnen de watertoets richt zich bovendien op het bundelen van kennis en verantwoordelijkheden tussen waterschap en gemeente. In de volgende paragraaf komt de verschuiving naar governance-processen binnen het waterbeheer aan bod.

### 3.2 Governance in waterbeleid

Binnen het waterbeheer heeft zich een soortgelijke verschuiving van government naar governance voorgedaan (Van Buuren et al, 2010, p.54). Waterschappen zijn niet meer de enige partij die zelfstandig over het waterbeheer beslissen. Steeds meer partijen in bijvoorbeeld het domein van de ruimtelijke ordening nemen initiatieven en besluiten die het waterbeleid raken. Dat vergt een transformatie van de traditionele rol van waterschappen: van een controlerende, ordenende en beheersende taakopvatting naar een meebewegende, ontwikkelende en adaptieve rol. Deze nieuwe rol wordt ook wel aangeduid met de term 'water governance' (Van Buuren et al, 2010, p.53). Zij definiëren water governance als *"processen van afstemming en samenwerking tussen verschillende actoren die zich voltrekken op het snijvlak van adaptief waterbeheer en gebiedsontwikkeling, waarin integrale ruimtelijke perspectieven worden geformuleerd en uitgevoerd in samenhang met oplossingen voor watervraagstukken"*.

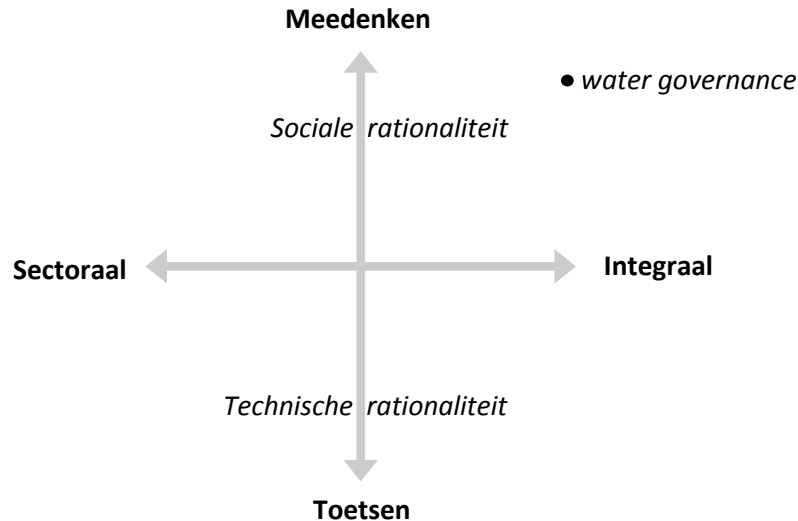
Met adaptief waterbeheer wordt bedoeld dat er niet slechts vanuit het bestaande beleid of de beheersbeginselen wordt geredeneerd, maar dat het fysieke watersysteem centraal komt te staan. Bij adaptief waterbeheer wordt gekeken welke maatregelen er vanuit de verschillende disciplines binnen het watersysteem nodig zijn, zodat flexibel kan worden omgegaan met veranderende omstandigheden (Pahl-Wostl, 2007, p.52). Gebiedsontwikkeling stelt de ontwikkeling van een gebied centraal, waarin verschillende (ruimtelijke) opgaven worden gecombineerd. Publieke en private partijen werken samen en de planvorming is gericht op een samenhangende, ondernemende aanpak (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p.3).

Kortom, water governance richt zich dus in het verlengde van adaptief waterbeheer en gebiedsontwikkeling op een meer integrale in plaats van een sectorale aanpak (Van Buuren et al, 2010, p.150). Voor de waterbeheerders geldt dat zij meer moeten meedenken en samenwerken met andere partijen, die soms met andere denkbeelden en opvattingen naar waterbeheer kijken. Daarbij passen beleidskeuzes die niet alleen zijn gebaseerd op de (technische) kennis van de waterschappen, maar spelen ook andere inzichten en belangenafwegingen mee, bijvoorbeeld vanuit het brede domein van de ruimtelijke ordening.

Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid met het onderscheid tussen technische en sociale rationaliteit (De Graaf et al, 2009, p.46). Technische rationaliteit is gebaseerd op de traditionele taak van waterschappen om de belangen van het water te verdedigen. Daarbij hebben zij de (technische) kennis in huis om vraagstukken die de waterbelangen raken op te lossen. Technische rationaliteit vloeit voort uit een specifiek denkbeeld, waarbij het stellen van duidelijke doelen, randvoorwaarden en een tijdsplanning leiden tot het vinden van passende oplossingen voor watervraagstukken. Bij sociale rationaliteit worden wateropgaven nadrukkelijk gekoppeld aan maatschappelijke vraagstukken die worden benaderd vanuit verschillende perspectieven. Dit houdt per definitie in dat besluiten niet door één partij en vanuit één visie worden genomen. Besluitvorming vindt plaats in een procesmatige omgeving, waarbij actoren met verschillende perspectieven en probleemdefinities tot besluitvorming moeten komen (De Graaf et al, 2009, p.48).

In het waterbeheer leveren technische en sociale rationaliteit twee typen rollen voor het waterschap op. Bij technische rationaliteit past een toetsende rol. Het waterschap zal zich in dat geval toeleggen op het handhaven van de inhoudelijke normen en het toetsen van ruimtelijke plannen. Bij sociale rationaliteit past een meedenkende rol. Waterschappen zullen dan participeren in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen en in gezamenlijk overleg zoeken naar passende oplossingen (Van Buuren, 2010, p.160). Behalve in het maken van een keuze tussen een toetsende of meedenkende rol, kunnen waterschappen zich ook onderscheiden door te denken vanuit het watersysteem met alle bijbehorende eisen en restricties (sectoraal) of te denken vanuit de integrale opgaven van een gebied (integraal). In dat laatste geval denkt het waterschap niet alleen na over het waterbeheer, maar ook over de wijze waarop het waterbeheer in deze gebiedsontwikkeling een plaats kan krijgen (Van Buuren et al, 2010, p.162). In figuur 3.1 zijn deze rollen en posities van waterschappen samengevat.

**Figuur 3.1 Typologie rollen waterschap**



Bron: Van Buuren et al, 2010, p.162

De conclusie die hieruit volgt is dat waterschappen dus de keuze hebben hoe ze zich in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen positioneren. Dit hangt mede af van de inhoud van de plannen en het planniveau. Er zijn echter ook andere factoren die van invloed zijn op hoe water governance wordt toegepast. Dat zijn de werking van formele en informele instituties en het creëren van informele, adaptieve netwerken. Beide mechanismen worden in de volgende twee paragrafen uitgewerkt.

### 3.3 Informele en formele instituties

In de watertoets gaat de aandacht uit naar zowel de formele procedures als het informele proces van overleg tussen gemeenten en waterschappen. Daarbij heeft er een verschuiving plaatsgevonden van formele (inspraak)procedures naar een meer informele kant van het proces. Dat laatste komt vooral tot uiting in de fase van het informele vooroverleg. Echter de formele rol is niet geheel verdwenen en vormt nog steeds een onderdeel van de watertoets. Het watertoetsproces kent dus zowel formele als informele procedures die op wisselende momenten door elkaar lopen en elkaar aanvullen. Deze wisselwerking is ook terug te vinden in de literatuur over formele en informele instituties (Pahl-Wostl, 2009; Helmke & Levitsky, 2004). In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de rol en betekenis van formele en informele instituties.

Onder formele instituties worden de officiële overheidskanalen verstaan zoals bijvoorbeeld wetgeving en regulering (Rijke et al, 2013, p.63). Het gaat dus om officiële, vastgelegde regels en procedures die door overheden worden vastgesteld. Zowel in de ruimtelijke ordening (onder meer de Wet ruimtelijke ordening) als in het waterbeleid (onder meer de Waterwet) zijn tal van procedurele regels te vinden. De definitie van formele instituties kan volgens Helmke & Levitsky (2004) worden geformuleerd als: *“regels en procedures die worden ontworpen, gecommuniceerd en afgedwongen door kanalen die breed als officieel worden erkend.”* Hieronder worden verstaan zowel de overheidsinstituties, door de overheid ingestelde wetten en regels, maar ook de officiële regels waarbinnen bedrijven, politieke partijen en belangengroepen opereren (Helmke & Levitsky, 2004, p.727). Wanneer dit wordt vertaald naar de watertoets, dan vormen het wateradvies en de mogelijkheid om daarna eventueel in beroep te gaan bij de Raad van State de formele middelen die het waterschap tot zijn beschikking heeft.

Informele instituties daarentegen worden niet officieel vastgesteld en zijn daarom niet altijd voor iedereen goed zichtbaar. Toch mag het belang ervan niet worden onderschat, aangezien de invloed vaak groter is dan op het eerste gezicht lijkt. Helmke en Levitsky definiëren informele instituties als *“sociale, gedeelde regels en procedures, meestal ongeschreven, die worden ontworpen, gecommuniceerd en afgedwongen buiten de officiële kanalen”* (Helmke & Levitsky, 2004, p.727). Hoewel informele regels meestal niet op papier worden vastgelegd, betekent dit niet dat partijen zich zonder consequenties aan deze regels kunnen onttrekken. Integendeel, informele instituties verklaren in belangrijke mate het gedrag van partijen en ze werken vaak in het verlengde van formele instituties (Pahl-Wostl, 2009, p.356). Het is ook mogelijk dat ze juist tegen formele instituties in gaan, zoals verderop in deze paragraaf wordt behandeld. In ieder geval vormen ze een aparte categorie ten opzichte van formele instituties en bieden ze de gelegenheid tot het vormen van nieuwe kennis en inzichten. Wanneer dit wordt doorgetrokken naar de doelstellingen van de watertoets, dan blijkt dat er zwaar wordt ingezet op het belang van informele regels en procedures. Dit is terug te zien in de fase van het informeel vooroverleg, dat een belangrijke rol inneemt in de watertoets. De zaken die hierin worden besproken leiden tot een afbakening en ontwikkelrichting van een plan, waarover in een vervolgstadium vervolgens een formeel advies wordt gegeven door het waterschap.

Formele en informele instituties kunnen dus naast elkaar bestaan, maar dat zegt nog niets over de onderlinge wisselwerking en de invloed die zij hebben op een proces. Om daar meer inzicht in te geven, kan er een typologie van informele instituties worden gemaakt die is gebaseerd op hun interactie met formele instituties. Helmke & Levitsky (2004, p.728) hebben een indeling gemaakt op basis van twee kenmerken. Het eerste kenmerk is de mate van overeenkomst of verschil in de uitkomsten van het beleid tussen formele en informele instituties. Als informele regels andere uitkomsten van het beleid beogen dan de geldende formele regels, dan is er sprake van divergentie. De uitkomsten van het beleid kunnen in dat geval afwijken van datgene wat puur op basis van formele regels mag worden verwacht. Omgekeerd geldt dat wanneer informele en formele instituties dezelfde uitkomsten van beleid beogen, er sprake is van convergentie.



Een tweede kenmerk in de typologie van Helmke & Levitsky is de effectiviteit van de geldende formele instituties. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin formele regels in de praktijk worden gehandhaafd en afgedwongen. Effectieve formele regels en procedures beïnvloeden het gedrag van actoren, omdat ze naar alle waarschijnlijkheid worden geconfronteerd met sancties als ze zich aan deze regels proberen te onttrekken. Bij ineffectieve formele regels en procedures is de kans dat er in hetzelfde geval maatregelen worden afgedwongen veel kleiner (Helmke & Levitsky, 2004, p.728). Deze kenmerken kunnen schematisch worden weergegeven (zie tabel 3.1) en dat levert een typologie van vier soorten informele instituties op. Deze vier typen zullen hieronder worden toegelicht.

**Tabel 3.1 Een typologie van informele instituties**

	Effectieve formele regels	Ineffectieve formele regels
Convergerend	<b>I Complementair</b>	<b>III Vervangend</b>
Divergerend	<b>II Accommoderend</b>	<b>IV Concurrerend</b>

Bron: Helmke en Levitsky, 2004, p.728

#### I Complementair

Bij deze categorie vormen informele instituties een aanvulling op formele instituties. Ze beogen dezelfde uitkomsten van het beleid. Informele instituties verbeteren vaak de efficiëntie (routines, werkprocedures, et cetera) en maken formele instituties daardoor sterker en effectiever (Helmke & Levitsky, 2004, p.728).

#### II Accommoderend

Informele instituties beogen in dit geval een uitkomst van beleid te realiseren dat niet overeenkomt met de doelstelling van formele instituties. Ze bieden op deze manier vaak tegenwicht aan formele instituties in het geval dat niet iedere partij zich kan vinden in het formele beleid. Dat gebeurt overigens zonder dat deze formele instituties worden gewijzigd, ze bestaan dus naast elkaar. Op die manier kunnen informele instituties de stabiliteit van formele instituties bevorderen, omdat ze ervoor zorgen dat partijen (iets) meer invloed krijgen op de uitkomsten van beleid (Helmke & Levitsky, 2004, p.729).

#### III Vervangend

Informele instituties doen hier het werk wat de formele instituties eigenlijk zouden moeten doen, maar daarin falen omdat ze te zwak en ineffectief zijn. Informele instituties beogen wel dezelfde uitkomsten als de formele instituties te bereiken en hoewel het misschien lijkt alsof de formele instituties goed functioneren, blijkt vaak dat er bijvoorbeeld informele arrangementen (bijvoorbeeld 'gentleman's agreements') nodig zijn om tot de gewenste beleidsuitkomsten te komen (Helmke & Levitsky, 2004, p.729).

#### IV Concurrerend

In deze categorie bestaan informele instituties naast formele instituties, maar zijn hun beoogde doelstellingen niet met elkaar verenigbaar. Ze kunnen echter naast elkaar bestaan omdat de formele instituties niet effectief genoeg zijn om te kunnen worden afgedwongen. Informele instituties leiden in deze situatie vaak tot een sterke tegenstrijdigheid tussen formele doelen en de (informele) beleidsuitkomsten (Helmke & Levitsky, 2004, p.729).

Uit deze vier typologieën kunnen vervolgens drie redenen worden afgeleid waarom informele instituties worden gecreëerd. In de eerste plaats zijn informele instituties nodig wanneer formele instituties niet krachtig of toereikend genoeg zijn. Dit is een veel voorkomend verschijnsel, aangezien

formele regels en procedures niet ieder onderwerp of aspect kunnen afdekken. Informele instituties bespoedigen dan het werk of kunnen problemen adresseren die door formele instituties niet worden voorzien. Ten tweede vormen informele instituties een 'second-best-strategie' voor gevallen waarin actoren niet in staat zijn om de formele instituties te veranderen. Op die manier kan er toch bijgestuurd worden zonder dat de formele regels of procedures moeten worden aangepast. Dat laatste is niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld omdat de betrokken actoren niet genoeg macht of invloed hebben om de formele instituties te veranderen. Ten derde kunnen informele instituties ook een uitkomst bieden wanneer de beoogde doelen van het beleid publiekelijk niet aanvaardbaar zijn en dus niet vastgelegd kunnen worden in formele instituties. Informele instituties treden dan in de plaats van formele regels en procedures om bepaalde ontwikkelingen toch mogelijk te maken.

Aangezien formele en informele instituties ook bij de watertoets een belangrijke rol spelen en elkaar voortdurend afwisselen, kunnen bovenstaande theoretische inzichten een verklaring bieden voor hoe in de watertoets wordt omgegaan met formele en informele middelen. Om de werking van informele instituties beter te leren begrijpen, wordt in de volgende paragraaf de theorie over informele adaptieve netwerken uitgewerkt. Deze informele adaptieve netwerken kunnen helpen om het functioneren van informele instituties in de watertoets te verklaren.

### 3.4 Informele adaptieve netwerken

In de watertoets wordt veel aandacht besteed aan informele netwerken waarbinnen tot overeenstemming moet worden gekomen (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.16). Bezien vanuit de traditionele rolverdeling tussen waterschap en gemeente vergt dat een andere aanpak. Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken is er een verschil tussen formele en informele instituties. Maar hoe men tot een goede inbedding van die informele instituties komt, is nog niet aan bod gekomen. In recente literatuur (Rijke et al, 2013; Pahl-Wostl, 2009) wordt de vraag behandeld hoe deze verandering naar het werken in informele netwerken gestalte moet krijgen. De transitie naar deze nieuwe werkwijze wordt ook wel aangeduid met de term informele adaptieve netwerken. Deze netwerken kunnen worden gedefinieerd als *“zelf-georganiseerde groepen van beleidmakers die kennis en invloed hebben in verschillende machtsnetwerken en die bereid zijn buiten het bestaande beleid – wat plaatsvindt binnen de traditionele overheidsnetwerken – nieuw beleid te ontwikkelen door middel van informele netwerken”* (Pahl-Wostl, 2009, p.361). Hiermee wordt dus precies die overgang bedoeld van een traditionele naar een meer informele, adaptieve governance-aanpak. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op wat die veranderingen inhouden, welke barrières er zijn waardoor deze veranderingen soms moeizaam verlopen en welke factoren bijdragen aan een succesvolle werking van informele adaptieve netwerken. Deze kennis is van belang voor de watertoets, aangezien waterschappen en gemeenten daarin ook moeten samenwerken in een informeel netwerk, met alle bijbehorende uitdagingen voor de betrokken partijen van dien.

Het doel van informele adaptieve netwerken is dat ze in staat zijn om complexe problemen op te lossen, waarvoor een meer traditionele aanpak niet altijd toereikend is (Rijke et al, 2013, p.67). Deze complexe problemen worden gekenmerkt door een grote diversiteit aan kennis en waarden die niet door één partij kan worden ingevuld. Complexe problemen kunnen alleen worden opgelost door gedeeld leiderschap. Formele instituties zijn te beperkt om deze diversiteit in één proces onder te brengen en de betrokken partijen de ruimte te bieden om tot ontwikkeling van eigen ideeën te komen. Ook in de watertoets is deze ontwikkeling zichtbaar: de rol van het waterschap als exclusieve partij die over het waterbeheer gaat, is vervangen door het inzicht dat de uitvoering van het waterbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken (overheids)partijen. Er kan alleen tot gezamenlijke besluitvorming worden gekomen als er uitwisseling van kennis plaatsvindt en als de besluiten op basis van wederkerigheid en consensus worden genomen (Rijke et al, 2013, p.64). Informele netwerken spelen hierin een cruciale rol, omdat zij de partijen met elkaar in contact brengen en de uitwisseling van kennis mogelijk maken. Bij de watertoets vervult het informeel overleg tussen het waterschap en de gemeente deze functie.

Informele, adaptieve netwerken moeten echter aan een aantal voorwaarden voldoen om goed te kunnen functioneren (Pahl-Wostl, 2009, p.361). Er kunnen drie factoren worden onderscheiden die van belang zijn voor het functioneren van het informele netwerk binnen de watertoets. Deze factoren zijn namelijk van toepassing op het informeel overleg wat plaatsvindt tussen het waterschap en de gemeente. Dit zijn achtereenvolgens de openheid binnen het netwerk (I), de afbakening van het onderwerp (II) en de vorming van een community of practice (III).

#### I Openheid binnen het netwerk

De eerste factor is dat er sprake moet zijn van openheid binnen het netwerk (Pahl-Wostl, 2009, p.361). De regels van het informele netwerk mogen niet formeel zijn voorgeschreven. Dat wil zeggen dat er geen regels zijn die bepalen hoe het overleg moet verlopen of welke zaken moeten worden opgenomen in de analyse van een vraagstuk. De deelnemers moeten in gezamenlijk overleg bepalen hoe het proces van overleg wordt vormgegeven. Als zij overeenstemming over bepaalde onderwerpen bereiken, dan mogen die resultaten bovendien niet direct formeel bindend zijn. Deze openheid van het netwerk komt overeen met de doelstelling van de watertoets dat het informeel overleg niet van te voren mag worden afgebakend. Het staat waterschappen vrij om tijdens het overleg eigen opgaven ter sprake te brengen en deze in de context van het ruimtelijk plan van de gemeente te plaatsen.

#### II Afbakening van het onderwerp

De tweede factor is dat een informeel, adaptief netwerk gericht moet zijn op een specifiek onderwerp of probleem (bijvoorbeeld water) (Pahl-Wostl, 2009, p.361). Hiermee wordt de focus van het overleg bepaald. Het geeft de kaders aan waarbinnen de betrokken partijen de vrijheid hebben verschillende benaderingen van een bepaald vraagstuk aan te dragen. Van de betrokken partijen wordt ook verlangd dat zij open staan om te experimenteren met alternatieve benaderingen van het probleem. Bij de watertoets ligt de focus op het oplossen van één of meerdere watervraagstukken in een ruimtelijk plan. In het informeel overleg kunnen verschillende benaderingen van deze vraagstukken worden besproken. Daarmee voldoet de watertoets ook aan deze tweede voorwaarde.

#### III Community of practice

De derde factor is dat het netwerk een herkenbare identiteit moet hebben doordat een gemeenschappelijke set van kennis en waarden wordt gedeeld (Pahl-Wostl, 2009, p.361). Op die manier wordt een 'community of practice' opgebouwd, waarin de betrokken partijen een gezamenlijke identiteit, geschiedenis en kennisniveau ontwikkelen. Een herkenbare identiteit zorgt ervoor dat de dominante denkbeelden van de afzonderlijke partijen worden omgezet in een gezamenlijke oplossing gebaseerd op wederkerigheid en consensus. Complexe vraagstukken kunnen door het combineren van kennis en ervaring worden opgelost. Een herkenbare identiteit kan echter niet op voorhand door de watertoets worden afgedwongen en zal afhangen van de wijze waarop de betrokken partijen met elkaar omgaan. Rijke et al (2012, p.74) wijzen op drie bedreigingen die het vormen van een community of practice kunnen ondermijnen. Een eerste bedreiging is dat de doelen in een informeel netwerk niet altijd duidelijk zijn. Vragen als "wie maakt het beleid?" en "voor wie maken we dit beleid?" kunnen door verschillende partijen anders worden beantwoord. Dat maakt een uitkomst gebaseerd op wederkerigheid en consensus moeilijker. Een tweede factor betreft de context van het netwerk. Het gaat hierbij om de (informele) regels, dominante denkbeelden en beschikbare (technische) kennis. Wanneer deze niet door alle partijen in gelijke mate gedeeld worden, ondermijnt dat de effectiviteit van een informeel netwerk. De derde factor is dat de uitkomsten van het governance-proces in een informeel netwerk onzeker zijn. De uitkomsten kunnen niet altijd vooraf worden voorspeld en gecontroleerd. Tijdens het proces zal dus naar een onzekere uitkomst moeten worden toegewerkt en dat betekent dat er ook onverwachte resultaten uit het proces kunnen komen. Niet alle betrokken partijen kunnen of willen met die onzekerheid omgaan.

Als aan de bovenstaande drie voorwaarden wordt voldaan, kunnen informele adaptieve netwerken een verandering in het watersysteem ondersteunen en op die manier de veerkracht binnen het watersysteem vergroten (Rijke et al, 2013, p.63). Aansluitend op deze voorwaarden wordt in de literatuur tevens een aantal succesfactoren onderscheiden die ertoe leiden dat informele, adaptieve netwerken goed functioneren (Bos & Brown, 2012; Rijke et al, 2013; Edelenbos & Van Meerkerk, 2015). Drie factoren daarvan zijn ook van belang voor het functioneren van de watertoets. Deze factoren zijn namelijk van toepassing op de twee samenwerkende overheidspartijen in de watertoets: het waterschap en de gemeente. Naarmate deze succesfactoren meer van toepassing zijn, neemt de kans op een goed functionerend informeel, adaptief netwerk toe. Achtereenvolgens worden de rol van initiatiefnemers (I), creatieve ruimte (II) en vertrouwen (III) besproken.

#### I Rol van initiatiefnemers

In een informeel proces ligt een belangrijke taak voor de initiatiefnemer(s), aangezien zij leiderschap en richting kunnen geven aan het watertoetsproces. Zij bereiden de verschillende fases in het proces voor en bewaken de continuïteit, ook waar dat overlapt met andere (watertoets)processen (Bos & Brown, 2012, p.1349). Leiderschap zorgt er bovendien voor dat de andere partijen aan dezelfde netwerkomgeving gebonden kunnen worden. Dit wordt ook wel 'boundary spanning' genoemd. Boundary spanning vormt een spil in de overbrugging tussen informele netwerken en formele beleidsstructuren (Edelenbos & Van Meerkerk, 2015, p.27). Een directe link met het formeel beleid is zeer wenselijk om ervoor te zorgen dat consensus binnen het netwerk ook wordt omgezet naar formeel beleid. Dit vergroot de effectiviteit van het informele proces (Pahl-Wostl, 2009, p.362).

#### II Creatieve ruimte

Een tweede factor is het creëren van tijd en budget om ruimte te bieden aan het ontwikkelen van creatieve ideeën en oplossingen (Bos & Brown, 2012, p.1351). Deze creatieve ruimte is belangrijk omdat het de betrokken partijen de gelegenheid biedt om buiten hun traditionele rol in het watersysteem te denken en te handelen. Nieuwe initiatieven leiden tot kansen om de eigen belangen (van bijvoorbeeld het waterschap) in het proces in te brengen. Als beide partijen bereid zijn om te investeren in deze creatieve ruimte, dan versterkt dat het informele netwerk.

#### III Vertrouwen

In informele netwerken is vertrouwen een belangrijke factor, omdat het de integratie en duurzame prestaties in water governance bevordert (Edelenbos & Van Meerkerk, 2015, p.26). Om vertrouwen in de andere partij op te bouwen, is het van belang om interesse te tonen in de ambities, interesses en waarden van de andere partij. Daardoor zijn de partijen in staat om problemen beter te onderzoeken en te begrijpen. Als het vertrouwen hoog is, stimuleert dat de uitwisseling van informatie en kennis en is de kans groter dat partijen hun middelen beschikbaar stellen en investeren in innovatieve oplossingen (Rijke et al, 2013, p.68).

### 3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk begon met het beschrijven van de ontwikkeling van government naar governance. Deze verschuiving heeft ook gevolgen gehad voor het waterbeheer: de watertoets is mede op basis van deze ontwikkeling ontworpen en ingevoerd. Verder zijn in dit hoofdstuk de concepten van water governance, informele en formele instituties en informele adaptieve netwerken aan bod gekomen. Deze theoretische inzichten bevatten bouwstenen voor de werking van de watertoets en kunnen een verklaring bieden voor het functioneren van de watertoets in de praktijk. Op basis van dit theoretisch kader worden in het volgende hoofdstuk een aantal veronderstellingen over de werking van de watertoets geformuleerd, die de basis zullen vormen voor dit onderzoek. In de analyse van de resultaten (hoofdstuk 6) zal worden getracht verklaringen te geven op basis van de theoretische inzichten in dit hoofdstuk.

## Hoofdstuk 4 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe dit onderzoek naar de watertoets zal worden uitgevoerd. In hoofdstuk 2 is de opzet en de werking van de watertoets beschreven. In hoofdstuk 3 zijn een aantal theorieën over governance behandeld die inzicht bieden in de achterliggende principes van de watertoets. Op basis daarvan wordt in paragraaf 4.1 een aantal mogelijke interpretaties van de watertoets weergegeven. Deze interpretaties zullen in paragraaf 4.2 worden vertaald naar het conceptueel model van dit onderzoek. Het conceptueel model leidt tot een aantal veronderstellingen en variabelen die in paragraaf 4.3 worden geoperationaliseerd. Paragraaf 4.4 gaat in op de verantwoording van de methodologische keuzes die in dit onderzoek worden gemaakt en beschrijft hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd.

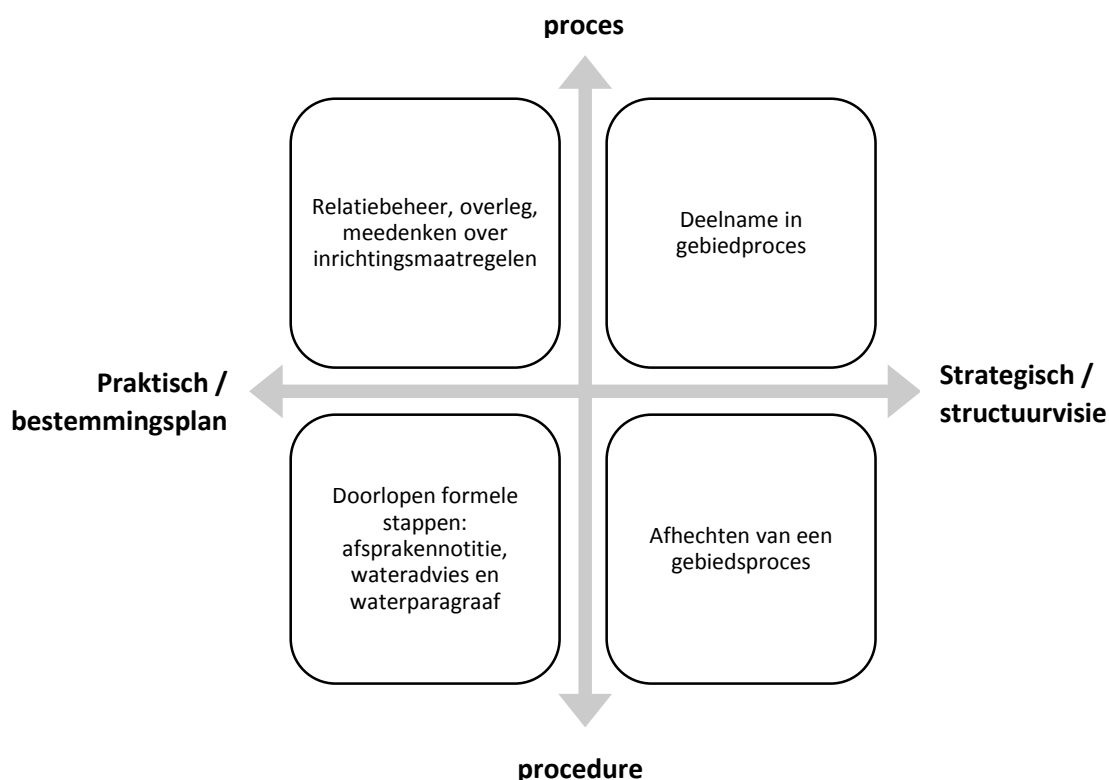
### 4.1 Interpretaties van de watertoets

Op basis van de in hoofdstuk 2 besproken doelstellingen van de watertoets en de ervaringen over de afgelopen jaren kan een beeld worden gegeven van de toepassing van het instrument in de praktijk. Uit het evaluatierapport van de Projectgroep Evaluatie Watertoets (2012) blijkt dat het instrument watertoets in de praktijk op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Het rapport geeft vier mogelijke interpretaties van de watertoets op basis van de variabelen: proces, procedure, praktische plannen en strategische plannen. Deze vier interpretaties van de watertoets worden schematisch weergegeven in figuur 4.1. Deze schematische indeling zal ook in dit onderzoek worden gevolgd om de mogelijkheden van de watertoets te onderzoeken.

In de eerste plaats heeft de watertoets te maken met verschillende ruimtelijke planniveaus. De Projectgroep Evaluatie Watertoets (2012) maakt een onderscheid tussen ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau (bijvoorbeeld bestemmingsplannen) en ruimtelijke plannen op strategisch niveau (bijvoorbeeld structuurvisies). Op inrichtingsniveau ligt de nadruk op het ontwikkelen van een bestemmings- of inrichtingsplan. Het gaat hierbij vaak om projectmatige, in tijd en ruimte afgebakende projecten. Het doorlopen van het watertoetsproces verloopt dan via een aantal vaste stappen die zijn beschreven in het Besluit ruimtelijke ordening en de Bestuurlijke notitie Watertoets. Op het strategisch planniveau vormt de watertoets een breed overlegkader waarin het waterschap deel uitmaakt van het ruimtelijk ordeningsproces. In dit proces zullen veel meer belangen dan alleen de belangen van het water een rol spelen. Strategische plannen zijn minder concreet en vormen een visie voor de langere termijn. Dit biedt het waterschap de mogelijkheid om ook eigen strategische doelen in te brengen tijdens het overlegproces. Op dit strategische planniveau liggen de uitkomsten van te voren niet vast, maar zullen deze tijdens het proces vorm moeten krijgen (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.12).

Een ander onderscheid kan worden gemaakt tussen de toepassing van de watertoets als formele procedure of als informeel proces. Bij de watertoets als formele procedure worden een aantal verplichte stappen voorgeschreven in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De verplichting voor het doorlopen van een watertoetsprocedure geldt voor een bestemmingsplan en een projectbesluit. De stappen bestaan uit een overlegverplichting tussen het waterschap en de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en vervolgens het uitbrengen van een wateradvies door het waterschap. Daarin wordt getoetst of het plan voldoet aan de uitgangspunten van het beleid van het waterschap (Landelijk Werkgroep Watertoets, 2009, p.28). In het geval van de watertoets als informeel proces staat het informele overleg en de participatie van het waterschap in het ruimtelijk ontwikkelingsproces centraal. Dit informele proces vindt bij voorkeur plaats op een vroeg moment in het planvormingsproces en behandelt alle inhoudelijke zaken die van invloed kunnen zijn op het watersysteem. Er is dus sprake van een grote variatie en vormvrijheid in dit informele overleg. De uitkomsten van het informele proces liggen dus niet van te voren vast, maar worden door de betrokken partijen gezamenlijk vastgesteld (Projectgroep Evaluatie Watertoets, 2012, p.11).

**Figuur 4.1 Interpretaties van het instrument watertoets**



Bron: Projectgroep Evaluatie watertoets (2012)

Figuur 4.1 vormt een ideaaltype van de watertoets en geeft inzicht in de manieren waarop de watertoets kan worden geïnterpreteerd. Het flexibele karakter van de watertoets leidt er toe dat dit instrument kan worden toegepast op diverse ruimtelijke planvormen (van praktisch tot strategisch) en met verschillende invullingen van het proces (van formeel tot informeel). De elementen ‘praktisch versus strategisch’ en ‘procedure versus proces’ zijn twee continua die de verschillende posities aangeven die de watertoets kan innemen. Deze posities liggen echter niet vast en kunnen gedurende het watertoetsproces veranderen. De continua vormen de basis voor de indicatoren die in dit onderzoek worden gebruikt om de mogelijkheden van de watertoets te onderzoeken. De indicatoren bakenen tevens het onderzoek af en geven aan waar de focus in dit onderzoek op zal liggen. Deze worden toegelicht in de volgende paragraaf.

#### 4.2 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf zal de opzet van het onderzoek worden besproken en het conceptueel model worden gepresenteerd. Aan de hand van de interpretatiemogelijkheden van de watertoets worden de verschillende onderzoeksgebieden toegelicht en de keuze voor de indicatoren onderbouwd. Voordat hierop wordt ingegaan vindt er een verdere afbakening van het onderzoek plaats.

Het onderzoek richt zich op de rol van de waterschappen in het watertoetsproces, zoals is beschreven in hoofdstuk 1. Er is voor gekozen om de focus te leggen op de relatie tussen waterschappen en gemeenten. Het merendeel van de watertoetsaanvragen die de waterschappen jaarlijks ontvangen bestaat immers uit gemeentelijke ruimtelijke plannen (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.9). Het betreft zowel inrichtings- en bestemmingsplannen als gemeentelijke structuurvisies. Daarnaast zijn gemeenten ook de partijen waar het waterschap een vaste, langdurige relatie mee opbouwen. Deze relatie wordt gevormd door de vele watertoetsprocessen die jaarlijks

door beide partijen worden doorlopen. Waterschappen richten hun organisatie er op in om deze relaties te onderhouden en daarmee op de hoogte te blijven van de ruimtelijke ontwikkelingen die in een gemeente spelen. De onderlinge samenwerking tussen het waterschap en de gemeenten staat dus centraal in dit onderzoek.

Het onderzoek zal zich concentreren op drie onderdelen die van invloed zijn op de watertoets: de ruimtelijke planvorm, het proces en de context. Deze onderdelen vormen samen de bouwstenen voor het conceptueel model, die in paragraaf 4.2.4 wordt gepresenteerd. Ze zullen hieronder stuk voor stuk worden toegelicht.

#### *4.2.1 Ruimtelijke planvorm*

De watertoets schrijft niet voor wat er inhoudelijk moet worden behandeld. De inhoud hangt sterk af van het type ruimtelijk plan en de ruimtelijke opgaven die worden behandeld (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.25). Uit de interpretaties van de watertoets (figuur 4.1) blijkt dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de watertoets op praktisch niveau en op strategisch niveau. In dit onderzoek is er voor gekozen om voor elk van deze planniveaus te concentreren op één type ruimtelijk plan: respectievelijk het bestemmingsplan en de gemeentelijke structuurvisie.

De keuze voor het bestemmingsplan volgt uit de belangrijke rol die dit plan heeft in de ruimtelijke ordening. Gemeenten zijn namelijk verplicht om voor hun hele grondgebied actuele bestemmingsplannen te maken, waarin wordt vastgelegd welke ruimtelijke functies in dat gebied mogelijk zijn. Het watertoetsproces is bovendien een verplicht onderdeel van de bestemmingsplanprocedure (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.20). Via deze verplichte watertoets komt het waterschap dus in aanraking met alle relevante bestemmingsplannen en zal daarover ook een formeel wateradvies uitbrengen. Bestemmingsplannen maken daarmee een belangrijk deel uit van alle plannen die de waterschappen in de watertoets behandelen.

Een gemeentelijke structuurvisie vertegenwoordigt bij uitstek het strategische planniveau. In een structuurvisie geeft de gemeente haar visie op de toekomstige ruimtelijke en functionele ontwikkelingen van een bepaald gebied. De gemeente legt daarin vast hoe zij de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied vorm wil geven (Hoogheemraadschap van Delfland, 2012, p.15). Ook de gevolgen voor het watersysteem komen in de structuurvisie aanbod, bijvoorbeeld bij de beslissingen die worden genomen over de locatiekeuze en de bijbehorende gevolgen voor het regionale watersysteem. Een gemeentelijke structuurvisie werkt bovendien door in de uitwerking van de bestemmingsplannen die in een later stadium worden gemaakt. Het waterschap ziet de gemaakte strategische keuzes in een structuurvisie dus later weer terug in de uitwerking van plannen op het praktische niveau.

In de watertoets zijn de verschillen tussen bestemmingsplannen en structuurvisies duidelijk zichtbaar, aangezien beide planniveaus een ander procesverloop kennen. Bij het toepassen van de watertoets op een bestemmingsplan komen zowel de formele procedure, met het verplicht doorlopen van de watertoets bij een bestemmingsplanprocedure (vastgelegd in het Bro), als het informele proces van overleg aan bod. De formele watertoetsverplichtingen gelden niet bij het opstellen van een structuurvisie, hoewel er in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2010) wel bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over het toepassen van de watertoets bij structuurvisies. Desondanks zal de watertoets zich bij structuurvisies alleen richten op het informele proces. Bij bestemmingsplannen is het combineren van het formele en informele proces dus wel mogelijk en zelfs gewenst. De volgende paragraaf gaat in op het verschil tussen het formele en informele proces.

#### *4.2.2 Het watertoetsproces*

Het watertoetsproces kan worden opgesplitst in twee delen: het formele proces en het informele proces. Binnen het formele proces van de watertoets worden een aantal verplichte, procedurele

stappen voorgeschreven die zijn vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2010, p.30). Deze stappen markeren een formeel moment in de watertoets en stellen de waterschappen in staat om formeel inspraak te leveren over de gevolgen van het ruimtelijk plan voor het watersysteem. Tegenover het formele proces staat het informele proces, waarin geen verplichtende afspraken worden gemaakt, maar waarin het draait om het (informele) overleg tussen waterschappen en gemeenten. In het informele overleg worden in een vroeg stadium veel zaken afgestemd door het uitwisselen van kennis over het watersysteem en de eisen die aan het ruimtelijke plan worden gesteld. Dit watertoetsoverleg kan plaatsvinden bij zowel bestemmingsplannen als structuurvisies. In dit onderzoek worden voor zowel het formele als het informele proces twee indicatoren geselecteerd die inzicht bieden in het verloop van het watertoetsproces.

Een eerste indicator voor het formele proces is het wateradvies dat door het waterschap aan de gemeente wordt uitgebracht. In dit wateradvies beoordeelt het waterschap het voorlopige planontwerp en geeft aan in hoeverre het plan aan de waterkundige eisen voldoet (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2010, p.30). In hoofdstuk 2 is beschreven dat het wateradvies een formele reactie van het waterschap is waarin precies staat waar gemeenten bij de uitwerking van het definitieve bestemmingsplan rekening mee moeten houden. Het wateradvies valt onder de categorie formele instituties (zie paragraaf 3.3) en biedt het waterschap dus de mogelijkheid om in de watertoets formeel invloed uit te oefenen.

De tweede formele indicator vormt de juridische borging van afspraken die in het watertoetsproces worden gemaakt. Nadat het formele wateradvies door het waterschap is gegeven, kunnen afspraken juridisch worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de waterparagraaf van het bestemmingsplan (Hoogheemraadschap Delfland, 2012, p.42). Over de inhoud van deze afspraken kan overigens in het informele proces al overeenstemming worden bereikt, waarna deze in het formele proces worden geborgd. Formele afspraken versterken op die manier de informele afspraken waarover overeenstemming is bereikt.

Tegenover deze twee formele indicatoren staan twee informele indicatoren, waarvan de eerste het informeel overleg tussen het waterschap en de gemeente betreft. Dit structurele, informele overleg is gebaseerd op de eerste twee fasen in de watertoets: de initiatieffase en de ontwikkel- en adviesfase, zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. De bedoeling van deze fasen is dat het waterschap actief en vroegtijdig betrokken wordt bij de planvorming. Het informele overleg past binnen de doelstellingen van water governance (zie paragraaf 3.2): er wordt namelijk van de betrokken partijen gedurende het proces een meedenkende rol verwacht en het informele overleg vormt daarbij het podium om het gesprek met elkaar aan te gaan. Het informele overleg tussen gemeenten en het waterschap moet er ook voor zorgen dat de onderlinge relatie en samenwerking tussen beide partijen wordt verbeterd. Daarnaast biedt het overleg de ruimte om een integrale visie op het gebied te ontwikkelen (Projectgroep Evaluatie watertoets, 2001, p.7).

De tweede informele indicator betreft de inbreng van eigen strategische doelen van het waterschap in het watertoetsproces. Uit de evaluatie van de watertoets in 2012 (zie paragraaf 2.3.3) is gebleken dat waterschappen zich ten doel stellen via het informele overleg meer van hun eigen doelen en ambities te realiseren. In paragraaf 3.4 is beschreven dat gedeelde waarden (community of practice) in informele, adaptieve netwerken kunnen helpen bij het vinden van oplossingen waar beide partijen hun eigen opgaven in kwijt kunnen. De kracht van een informeel, adaptief netwerk wordt bepaald door de uitwisseling van kennis en door een open, gezamenlijke besluitvorming op basis van consensus. Waterschappen kunnen dus binnen het informele overleg met de gemeente de ruimte zoeken om hun eigen opgaven en ambities in te brengen en samen de gemeente te besluiten om deze opgaven te realiseren.



#### 4.2.3 De context

Met de context worden de omstandigheden bedoeld die een rol spelen bij de uitvoering van de watertoets. Het gaat dan om zaken die niet binnen het watertoetsproces zelf plaatsvinden, maar omstandigheden die de werking ervan beïnvloeden. Er zijn veel potentiële factoren die van invloed kunnen zijn, maar dit onderzoek concentreert zich op twee indicatoren: de grootte van het waterschap en de interne organisatie van de watertoets. De eerste indicator vormt tevens de basis voor de selectie van de cases, die zullen worden toegelicht in paragraaf 4.4.

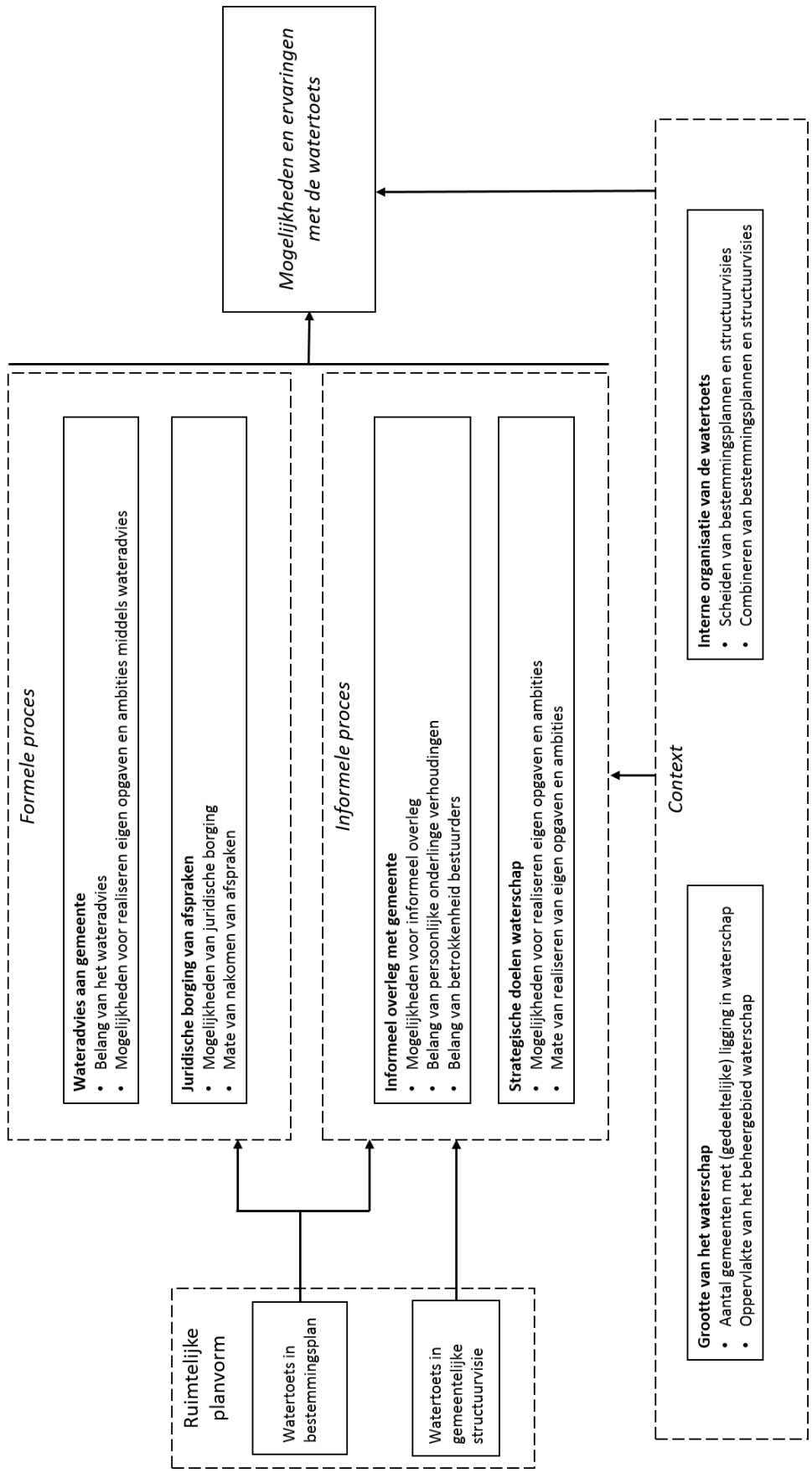
De grootte van het waterschap is een indicator die iets kan zeggen over de manier waarop de watertoets bij een waterschap wordt georganiseerd en uitgevoerd. Naarmate het beheergebied groter is en er meer gemeenten onder het waterschap vallen, zal ook het aantal watertoetsprocessen dat door het waterschap wordt behandeld toenemen. De capaciteit om deze plannen te kunnen behandelen moet hierop worden aangepast door bijvoorbeeld meer planadviseurs aan te stellen. Dat zorgt voor een andere organisatie van de behandeling van ruimtelijke plannen. De planadviseurs moeten de watertoetsprocessen onderling afstemmen. De verwachting is dat de kennis en ervaring binnen een waterschap toeneemt naarmate een waterschap groter is. Deze ervaring binnen het waterschap is mogelijk ook van invloed op de organisatie van het informeel overleg tussen het waterschap en de gemeenten.

De interne organisatie van het waterschap is een indicator voor de manier waarop het watertoetsproces binnen een waterschap wordt ingevuld. Specifiek gaat het om de verdeling van de verschillende typen ruimtelijke plannen die binnenkomen bij het waterschap. In het ene geval is de interne organisatie erop gericht om de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies van elkaar te scheiden. Bestemmingsplannen worden dan door andere planadviseurs behandeld dan structuurvisies. Op die manier ontstaat een specialisatie van de adviseurs per type ruimtelijk plan (praktisch of strategisch) en verloopt het contact met de gemeente over de diverse plantypen gescheiden. In het andere geval loopt de behandeling van beide plantypen meer door elkaar en worden deze door dezelfde planadviseur behandeld. De planadviseur houdt zich in dat geval bezig met de inhoudelijke behandeling van zowel strategische plannen als praktische plannen en is daardoor beter op de hoogte van ontwikkelingen op beide planniveaus binnen een gemeente.

#### 4.2.4 Het conceptueel model

De bovengenoemde indicatoren kunnen worden weergegeven in het conceptueel model, waarin hun relaties tot elkaar inzichtelijk worden gemaakt. De verwachting is dat de indicatoren voor de ruimtelijke planvorm, het proces en de context van invloed zijn op de mogelijkheden van de watertoets en de ervaringen die de waterschappen met de watertoets hebben. Uit het conceptueel model kunnen over de relaties en invloeden van genoemde indicatoren een aantal veronderstellingen worden afgeleid. Deze zullen in de volgende paragraaf worden uitgewerkt.

**Figuur 4.2 Conceptueel model**



### 4.3 Veronderstellingen en operationalisering

In deze paragraaf worden een aantal veronderstellingen geformuleerd over de verwachte relaties tussen de indicatoren uit het conceptueel model. In de vorige paragraaf is toegelicht waarom deze indicatoren zijn geselecteerd en welke rol zij spelen in de watertoets. Aan de hand van deze beschrijvingen kunnen nu ook een aantal verwachtingen worden uitgesproken over de relaties die zij onderling met elkaar aangaan. Deze veronderstellingen zullen vervolgens worden uitgewerkt in een aantal variabelen en zullen de basis vormen voor het empirisch onderzoek.

In het conceptueel model wordt een verband gelegd tussen de 'ruimtelijke planvorm', bestaande uit het bestemmingsplan en de structuurvisie, en een viertal indicatoren die het formele en informele proces kenmerken. De ruimtelijke planvorm functioneert hierbij als onafhankelijke variabele, aangezien de invloed op de indicatoren van het proces (de afhankelijke variabelen) zal worden onderzocht. Over deze vier indicatoren van het proces zullen een aantal veronderstellingen worden geformuleerd in paragraaf 4.3.1, waarin tevens de invloed van de ruimtelijke planvorm wordt verwerkt. Uit deze veronderstellingen worden vervolgens een aantal variabelen afgeleid die in het onderzoek worden gemeten. Daarnaast wordt er in het conceptueel model een relatie gelegd tussen de indicatoren van de 'context' en de indicatoren van het proces. De context functioneert in dit onderzoek eveneens als onafhankelijke variabele en is naar verwachting van invloed op het proces (afhankelijke variabele). In paragraaf 4.3.2 worden een aantal veronderstellingen over de indicatoren van de context opgesteld en deze worden vervolgens geoperationaliseerd in een aantal meetbare variabelen.

#### 4.3.1 Veronderstellingen en variabelen proces

Eerst wordt er gekeken naar de veronderstellingen die kunnen worden afgeleid uit de indicatoren van het formele en informele proces. Bovenin het conceptueel model (zie figuur 4.2) wordt de eerste indicator van het formele proces, het wateradvies, onderscheiden. Het wateradvies wordt uitgebracht door het waterschap en kan zowel positief als negatief zijn over (bepaalde kenmerken van) het bestemmingsplan. Het wateradvies heeft een formele status binnen het watertoetsproces en zou moeten leiden tot een sterkere positie van het waterschap in de watertoets. De eerste veronderstelling die daaruit kan worden opgemaakt is:

1. *Het wateradvies is een krachtig instrument om de belangen van het waterschap te behartigen.*

Een andere veronderstelling kan worden geformuleerd op basis van de verwachting dat waterschappen het wateradvies gebruiken om hun eigen opgaven en ambities in te brengen. Het waterschap neemt in het wateradvies dan ook een adviserende rol aan, in plaats van alleen een toetsende rol om het plan te beoordelen op basis van het bestaande beleid. Door het wateradvies op die manier in te zetten, creëert het waterschap ruimte om hun eigen opgaven ten uitvoer te brengen via de watertoets. De tweede veronderstelling luidt:

2. *Het wateradvies stelt de waterschappen in staat om hun eigen opgaven en ambities te realiseren.*

De tweede formele indicator binnen de watertoets betreft de juridische borging van afspraken. Het bestemmingsplan biedt mogelijkheden voor het borgen van afspraken in het onderdeel 'plankaart en regels'. Waterschappen moeten hierover afspraken maken met de gemeente tijdens het watertoetsoverleg. Deze borging van afspraken kan ervoor zorgen dat afspraken ook daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. Daarbij hoort de derde veronderstelling:

- 3. De watertoets biedt waterschappen voldoende mogelijkheden om afspraken juridisch te borgen.*

De afspraken die juridisch worden vastgelegd moeten nog worden uitgevoerd in het traject dat volgt op de watertoets. Het is dus van belang dat de afspraken ook worden uitgevoerd zoals is overeengekomen in de watertoets. Dat zegt namelijk iets over de juridische hardheid van de afspraken. De verwachting is dat als de afspraken juridisch goed worden geborgd, deze ook worden nagekomen bij de uitvoering van het ruimtelijk plan. De vierde veronderstelling luidt daarom:

- 4. De vastgelegde afspraken in de watertoets worden voldoende nagekomen bij de planuitvoering.*

Het informeel overleg is een indicator die hoort bij het informele proces van de watertoets. In tegenstelling tot de formele afspraken, vormt het informele overleg tussen gemeenten en waterschap de basis voor de samenwerking, waarin kan worden gezocht naar oplossingen die door beide partijen worden gedragen. Om tot gezamenlijke afspraken over bepaalde onderwerpen te komen, zal er moeten worden samengewerkt tussen de gemeente en het waterschap. De vijfde veronderstelling is daardoor:

- 5. Het informeel overleg tussen gemeenten en het waterschap leidt tot een betere samenwerking en betere afspraken in de watertoets.*

Het informeel overleg vindt plaats bij zowel strategische plannen als praktische plannen. Naar verwachting verschilt het overleg bij beide planvormen. Omdat de inhoud en de invulling van een structuurvisie nog veel meer open ligt, is de verwachting dat waterschappen in dit overleg meer kunnen bereiken dan bij het overleg over bestemmingsplannen. Dat ligt ook aan de ruimte die gemeenten openlaten bij een strategisch plan, bijvoorbeeld omdat bepaalde keuzes nog moeten worden gemaakt. Dat leidt tot de zesde veronderstelling:

- 6. De invloed van het waterschap in het informeel overleg is groter bij structuurvisies dan bij bestemmingsplannen*

Een andere factor die van invloed is op het resultaat van het informeel overleg zijn de onderlinge verhoudingen tussen het waterschap en de gemeente. In paragraaf 3.4 is de rol van initiatiefnemers genoemd als succesfactor voor het goed functioneren van een informeel netwerk. Er ligt een belangrijke taak voor de leiders van het proces, aangezien zij sturing kunnen geven aan het informele overleg en de uitkomsten kunnen beïnvloeden. De onderlinge verhoudingen tussen de betrokken personen in de watertoets spelen naar verwachting dus een belangrijke rol. Dit leidt tot de zevende veronderstelling:

- 7. De persoonlijke, onderlinge verhoudingen tussen het waterschap en gemeente zijn van invloed op het verloop van het informeel overleg.*

Op een hoger niveau dan het (ambtelijk) informeel overleg bevinden zich de bestuurders van het waterschap en de betrokken gemeenten. Bestuurders zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en kunnen dus hun stempel drukken op het watertoetsproces. Hier sluit de achtste veronderstelling op aan:

- 8. De betrokkenheid van bestuurders vormen een belangrijke rol in het watertoetsproces.*

Het realiseren van de eigen strategische doelen van het waterschap is de vierde indicator van het watertoetsproces. Het informeel overleg in de watertoets biedt waterschappen de ruimte om de

plannen in een vroeg stadium te bespreken en invloed uit te oefenen op de uitwerking van het plan. Dat biedt ook mogelijkheden voor het waterschap om (een deel van) hun eigen opgaven en ambities in het ruimtelijk plan op te nemen. De negende veronderstelling die daarbij hoort is:

9. *De watertoets is een krachtig instrument om de eigen opgaven en ambities van het waterschap te realiseren.*

Op het planniveau van structuurvisies liggen veel keuzes nog open, in tegenstelling tot bestemmingsplannen die voor een belangrijk deel al zijn ingevuld. De verwachting is dan ook dat waterschappen meer mogelijkheden hebben om hun eigen strategische doelen te realiseren op het strategische planniveau, omdat hier nog de ruimte ligt om ontwikkelingen te sturen en belangrijke keuzes (waaronder locatiekeuzes) te maken. Daarbij hoort de tiende veronderstelling:

10. *De mogelijkheden om de eigen opgaven en ambities van het waterschap te realiseren zijn groter bij structuurvisies dan bij bestemmingsplannen.*

Bij bovenstaande veronderstellingen kunnen een aantal variabelen worden opgesteld die worden gekoppeld aan het proces van de watertoets (zie tabel 4.1). Deze variabelen zullen worden gebruikt voor de vragenlijst voor de interviews. De opzet van de interviews en de meting van de variabelen worden verder toegelicht in paragraaf 4.4.

**Tabel 4.1 Operationalisering variabelen proces**

<i>Indicatoren</i>	<i>Variabelen</i>
<b>Wateradvies</b>	Belang van het wateradvies
	Mogelijkheden voor realiseren eigen opgaven
<b>Juridische borging van afspraken</b>	Mogelijkheden van juridische borging
	Mate van nakomen van afspraken
<b>Informeel overleg met gemeenten</b>	Mogelijkheden voor informeel overleg
	Belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen
	Belang van betrokkenheid bestuurders
<b>Strategische doelen van waterschap</b>	Mogelijkheden voor realiseren eigen opgaven en ambities
	Mate van realiseren van eigen opgaven en ambities

#### 4.3.2 Veronderstellingen en variabelen context

Naast de indicatoren over het proces zijn in paragraaf 4.2.3 ook twee indicatoren voor de context van de watertoets onderscheiden. De eerste indicator, de grootte van het waterschap, zegt naar verwachting iets over de benodigde capaciteit van een waterschap om de ruimtelijke plannen te kunnen behandelen. Naarmate er meer gemeenten binnen het beheergebied vallen, en daarmee meer watertoetsprocessen bij het waterschap worden ingediend, zullen er meer planadviseurs nodig zijn om alle ruimtelijke plannen te kunnen behandelen. Deze planadviseurs kunnen de opgedane kennis en ervaring met de watertoets met elkaar delen, waardoor de kennis en ervaring binnen het waterschap toeneemt. Vooral het informeel overleg met de gemeenten zou hiervan moeten profiteren, aangezien dit overleg wordt opgebouwd over een lange periode (de initiatieffase en de ontwikkel- en adviesfase, besproken in hoofdstuk 2) en een belangrijk onderdeel van de watertoets vormt. Het is aannemelijk dat het waterschap vervolgens minder zal leunen op de formele middelen

van de watertoets en meer de nadruk zal leggen op het informeel overleg met de gemeente. Ook wordt verondersteld dat het waterschap als gevolg daarvan meer eigen opgaven en ambities via de watertoets kan realiseren. Deze redenering leidt tot de elfde en twaalfde veronderstelling:

11. *Naarmate het waterschap groter is komt de nadruk in de watertoets meer op het informeel overleg dan op de formele procedure te liggen.*
12. *Naarmate het waterschap groter is, worden de eigen ambities en opgaven van het waterschap binnen de watertoets in hogere mate gerealiseerd.*

Een tweede indicator van de context betreft de interne organisatie van het waterschap. In paragraaf 4.2.3 werd een onderscheid aangebracht met aan de ene kant een interne organisatie waarbij de focus ligt op het scheiden van de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies. Dat houdt in dat beide typen ruimtelijke plannen door verschillende adviseurs worden behandeld. Anderzijds kan de interne organisatie gericht zijn op het combineren van beide typen ruimtelijke plannen, waarbij dezelfde planadviseur zowel bestemmingsplannen als structuurvisies behandelt. In het laatste geval beschikt de planadviseur naar verwachting over meer kennis en inzicht in de ontwikkelingen van een bepaald gebied, omdat het niet alleen de concrete ontwikkelingen op bestemmingsplanniveau ziet maar ook de strategische visie van de gemeente kan inzien. Deze kennis kan de planadviseur gebruiken in het informeel overleg met de gemeente, waardoor deze gesprekken beter zouden kunnen verlopen en het waterschap meer invloed kan uitoefenen. Daarnaast is de verwachting dat de eigen opgaven van het waterschap beter aan de watertoets kunnen worden gekoppeld, omdat de planadviseur meer overzicht heeft over het geheel aan ruimtelijke plannen. Dit leidt tot de dertiende en veertiende veronderstelling:

13. *Een planadviseur van het waterschap, die zowel praktische als strategische ruimtelijke plannen behandelt, is geneigd om meer nadruk te leggen op het informeel overleg dan op de formele procedure.*
14. *Een planadviseur van het waterschap, die zowel praktische als strategische ruimtelijke plannen behandelt, is beter in staat om de eigen ambities en opgaven van het waterschap binnen de watertoets te realiseren.*

Deze twee veronderstellingen over de context kunnen worden vertaald naar een aantal variabelen (zie tabel 4.2). Deze zullen in hoofdstuk 6 worden geanalyseerd op basis van de resultaten die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd. Er zal dan worden gekeken welke invloed zij hebben op de mogelijkheden van de watertoets.

**Tabel 4.2 Operationalisering variabelen context**

<i>Indicatoren</i>	<i>Variabelen</i>
<b>Grootte van het waterschap</b>	Aantal gemeenten met (gedeeltelijke) ligging in waterschap
	Oppervlakte van het beheergebied
<b>Interne organisatie van de watertoets</b>	Scheiden van bestemmingsplannen en structuurvisies in watertoets
	Combineren van bestemmingsplannen en structuurvisies in watertoets

#### 4.4 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek staan de ervaringen van de waterschappen met de watertoets centraal. Om deze te kunnen meten zijn in de vorige paragraaf een aantal veronderstellingen en variabelen opgesteld. Deze geven een verwachting van hoe de watertoets zou kunnen functioneren en hoe de waterschappen met de verschillende aspecten van de watertoets omgaan. In de empirie zal worden onderzocht of deze veronderstellingen kloppen en welke verklaringen gevonden kunnen worden voor de al dan niet aanwezige verbanden. Bij dit onderzoek past een kwalitatieve onderzoeksopzet, omdat het de ruimte biedt om dieper op de achterliggende factoren en relaties in te gaan. Kwalitatief onderzoek is ook geschikt als nog niet duidelijk is welke factoren of relaties van invloed zijn, omdat de waarnemingen de ruimte bieden om deze te achterhalen (Bryman, 2008, p.22-27). Dit laatste geldt ook voor dit onderzoek, aangezien vooraf nog niet duidelijk is welke relaties van toepassing zijn op de watertoets.

Als onderzoeksopzet wordt er in dit onderzoek gekozen voor een meervoudige casestudy. Deze vorm van kwalitatief onderzoek is geschikt voor het verzamelen van informatie over een groot aantal kenmerken die plaatsvinden in een verschillende context (Baarda et al, 2009, p.123). In dit onderzoek wordt ook een groot aantal kenmerken van de watertoets onderzocht. Om deze kenmerken vervolgens met elkaar te kunnen vergelijken worden meerdere cases geselecteerd, waarbij de invloed van de specifieke context op iedere case wordt gemeten. Er worden voor dit onderzoek in totaal zeven waterschappen als case geselecteerd (zie tabel 4.3).

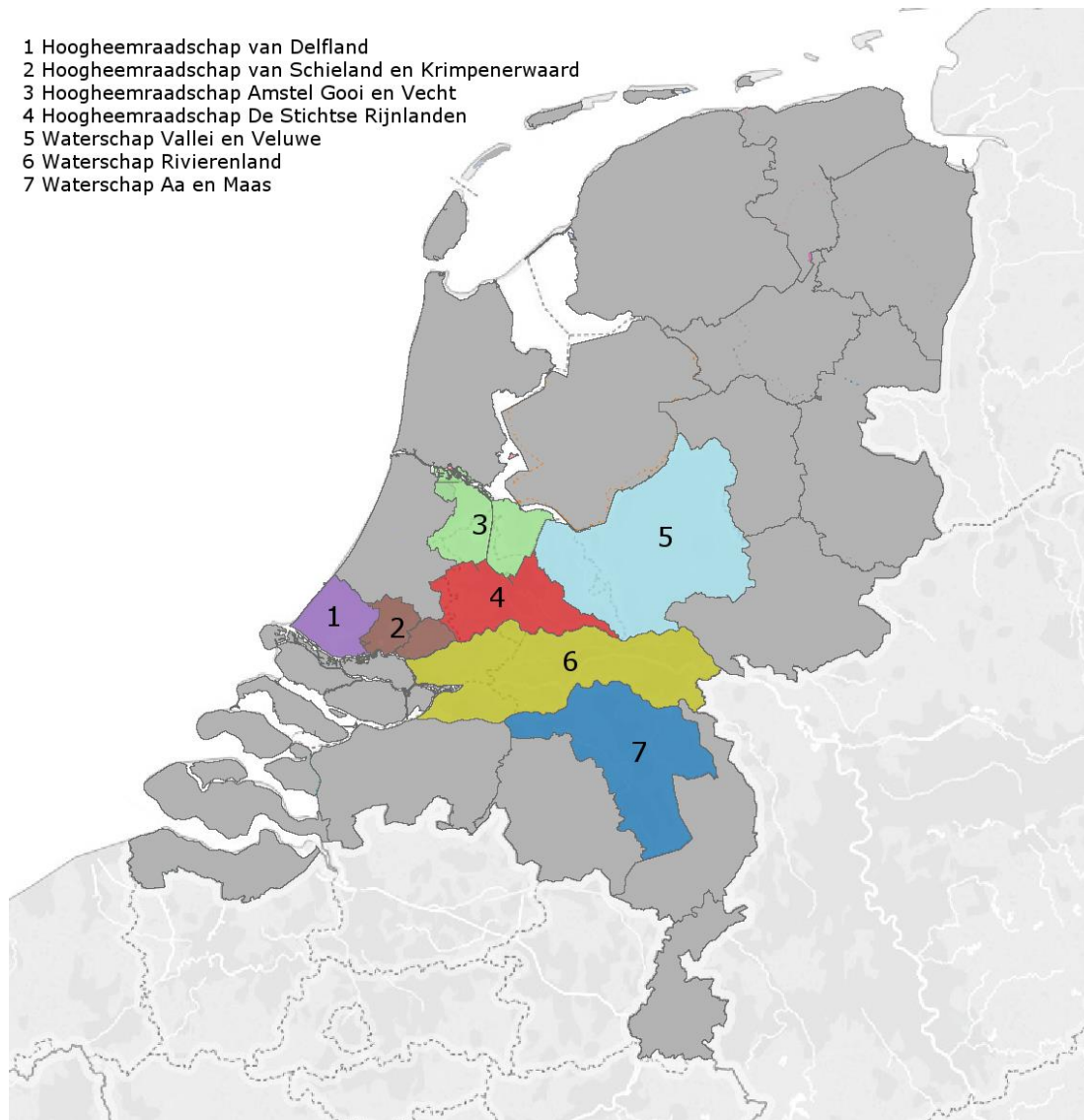
De selectie van de cases vindt plaats op basis van de grootte van de waterschappen en het verwachte type waterproblematiek. De grootte van het waterschap wordt als selectiecriteria gebruikt om de verschillen te meten tussen kleine, middelgrote en grote waterschappen. In paragraaf 4.3.2 is verondersteld dat de grootte van het waterschap van invloed is op de watertoets. De grootte wordt bepaald door de variabelen 'aantal gemeenten met (gedeeltelijke) ligging in het waterschap' en 'oppervlakte van het beheergebied'. In de geselecteerde cases varieert het aantal gemeenten dat (gedeeltelijk) binnen het waterschap valt van 9 tot 37. De oppervlakte van het beheergebied loopt uiteen van 35.000 ha tot 245.000 ha. Op basis van deze kenmerken kan een indeling worden gemaakt naar de grootte van de waterschappen. Er worden twee 'kleine' waterschappen, twee 'middelgrote' waterschappen en drie 'grote' waterschappen onderscheiden (zie tabel 4.3).

Het tweede selectiecriteria is het verwachte type waterproblematiek. Om de cases beter met elkaar te kunnen vergelijken, worden waterschappen geselecteerd die in een aaneengesloten gebied liggen (zie figuur 4.3). De verwachting is dat de gebiedskenmerken en de bijbehorende waterproblematiek daardoor het beste overeenkomen. De geselecteerde cases bevinden zich in Midden-en West-Nederland en liggen in het stroomgebied van tenminste één van de rivieren. Door te kiezen voor waterschappen waarvan de waterproblematiek zo goed mogelijk op elkaar aansluit, wordt de externe validiteit van dit onderzoek gewaarborgd. De externe validiteit verwijst in kwalitatief onderzoek naar de inhoudelijke generalisatie van de onderzoeksresultaten (Bryman, 2008, p.376-377). Met de selectie van zeven waterschappen wordt bovendien de reikwijdte dus de externe validiteit van het onderzoek vergroot.

**Tabel 4.3 Selectie van cases**

<i>Waterschappen</i>	<i>Aantal gemeenten met (gedeeltelijke) ligging in het beheergebied:</i>	<i>Oppervlakte van het beheergebied in hectare</i>	<i>Grootte van het waterschap</i>
1 Hoogheemraadschap van Delfland	14	41.000	Klein
2 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	9	35.000	Klein
3 Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht	21	70.000	Middelgroot
4 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	20	82.000	Middelgroot
5 Waterschap Vallei en Veluwe	37	245.000	Groot
6 Waterschap Rivierenland	34	201.000	Groot
7 Waterschap Aa en Maas	30	161.000	Groot

**Figuur 4.3 Kaart van geselecteerde waterschappen**



Bron (bewerkt): C-data, 2015.



Voor het verzamelen van de data is in dit onderzoek gekozen voor het afnemen van semigestructureerde interviews. In dit type interview worden de vragen van te voren opgesteld, maar is er ook ruimte voor flexibiliteit in het stellen van aanvullende vragen (Bryman, 2008, p.438). Afhankelijk van de thema's of verbanden die de respondent aansnijdt kan hier op worden doorgevraagd. Een semigestructureerd interview biedt daarmee meer flexibiliteit dan het gestructureerde interview, waarin alle vragen van te voren helemaal vastliggen (Baarda et al, 2009, p.235). Er is voor gekozen om per waterschap één interview af te nemen met een respondent die vanuit zijn of haar functie direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van de watertoets. De keuze voor het afnemen van één interview per waterschap kan worden verdedigd doordat alle respondenten een gespecialiseerde functie als planadviseur hebben binnen de watertoets. Er zijn derhalve maar weinig adviseurs binnen het waterschap. Daarnaast vormen de waterschappen een relatief kleine organisatie en is de materie van de watertoets over het algemeen weinig complex. De inzichten van één respondent binnen een waterschap zouden op die manier een goed beeld moeten geven van de watertoets. Tot slot baseert het onderzoek zich ook op andere bronnen, zoals de evaluaties van de watertoets die reeds zijn verschenen en zijn besproken in hoofdstuk 2. Hiermee kan de interne validiteit van het onderzoek voldoende worden gewaarborgd.

De vragen voor de semigestructureerde interviews zijn van te voren opgesteld aan de hand van de variabelen die in het conceptueel model zijn gepresenteerd (zie bijlage I). Bij de verschillende onderwerpen zal naar de ervaring van de respondenten worden gevraagd. Dit wordt ondersteund door te vragen naar een waarderingscijfer per onderdeel. Met deze beoordeling is het mogelijk om de waardering van de afzonderlijke indicatoren in kaart te brengen en de respondent te vragen naar onderbouwing van de beoordeling. Daarnaast biedt het waarderingscijfer een basis om de resultaten van de verschillende interviews met elkaar te vergelijken. De beoordeling heeft ook hier de functie om de verschillende onderbouwingen van het waarderingscijfer te achterhalen en met elkaar te vergelijken. Op verzoek van enkele respondenten zijn alle namen geanonimiseerd. In de uitwerking van de resultaten wordt daarom alleen de naam van het waterschap genoemd. Als de respondent bepaalde uitspraken op persoonlijke titel heeft gedaan, is dit ook bij de uitwerking van de resultaten vermeld.

## Hoofdstuk 5 Resultaten cases

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. De zeven geselecteerde cases worden geïntroduceerd en de resultaten worden per case uitgewerkt. De variabelen die in hoofdstuk 4 zijn geformuleerd vormen de leidraad voor het uitwerken van de resultaten. De variabelen zijn ondergebracht in de vier thema's die in het conceptueel model zijn gepresenteerd: het wateradvies, de juridische borging van afspraken, het informeel overleg met de gemeente en de strategische doelen van het waterschap. De kern van de bevindingen van de respondenten wordt in de komende paragrafen uitgewerkt en zal dienen als basis voor de analyse van de resultaten in hoofdstuk 6.

### 5.1 Hoogheemraadschap van Delfland

Het Hoogheemraadschap van Delfland is gelegen in Zuid-Holland en grenst aan de waterschappen Rijnland, Schieland & Krimpenerwaard en Hollandse Delta. Het beheergebied heeft een oppervlakte van 41.000 ha en daarbinnen vallen 14 gemeenten, waaronder enkele grote gemeenten als Delft, Rotterdam (gedeeltelijk) en Den Haag (CBS Statline, 2015).



Bron: Unie van Waterschappen, 2015

Delfland heeft in totaal 6 medewerkers die zich fulltime met de watertoets bezighouden. Het beheergebied is opgedeeld in vier deelgebieden. Ieder deelgebied heeft een eigen planadviseur die alle ruimtelijke plannen van gemeenten die binnen zijn gebied vallen behandelt. Daarnaast is er één persoon binnen het waterschap die de grote, strategische plannen vanuit bijvoorbeeld het Rijk coördineert en is er één coördinator van het team. Dit houdt dus in dat de planadviseurs van de watertoets zowel bestemmingsplannen als gemeentelijke structuurvisies behandelen. Naar schatting worden binnen Delfland jaarlijks tussen de 450 en 500 ruimtelijke plannen behandeld via de watertoets; daar maken slechts 5 à 10 gemeentelijke structuurvisies deel van uit.

#### 5.1.1 Het wateradvies

Over de eerste variabele het belang van het wateradvies is de respondent van Delfland positief: hij beoordeelt dit met het cijfer 8. Als reden daarvoor wordt genoemd dat het wateradvies de mogelijkheid biedt om formeel aan te geven of afspraken goed geborgd zijn in het bestemmingsplan. Het wateradvies leidt er in de praktijk toe dat in 90% van de gevallen het advies door de gemeente wordt overgenomen en in het bestemmingsplan wordt verwerkt. Daarnaast legt het wateradvies ook de basis voor het eventueel indienen van een zienswijze, mocht het bestemmingsplan uiteindelijk niet voldoen aan de afspraken die in het wateradvies op schrift zijn gesteld. Deze eigenschap versterkt de positie van het waterschap in de watertoets.

De tweede variabele gaat over de mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities middels het wateradvies. Deze mogelijkheden worden door de respondent laag ingeschat. Met het wateradvies wordt er hoofdzakelijk gekeken of het ruimtelijk plan geen negatieve gevolgen heeft op de waterhuishouding. Waar deze negatieve effecten plaatsvinden, geeft het waterschap adviezen voor het bijstellen van het plan of het nemen van compenserende maatregelen. Dit wordt ook wel

het 'standstill-principe' genoemd: het ruimtelijk plan mag niet tot verslechtering van het watersysteem leiden. Als het waterschap zelf opgaven heeft die het wil realiseren, dan kunnen die niet door het wateradvies worden afgedwongen. De respondent geeft aan dat er wel wordt geprobeerd om de eigen opgaven van het waterschap waar mogelijk mee te nemen in de ruimtelijke planvorming, maar dat dit vooral in het informele vooroverlegtraject moet gebeuren. Het wateradvies is hiervoor geen geschikt middel.

#### *5.1.2 Juridische borging van afspraken*

De variabele mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken beoordeelt de respondent met een 7. Aangezien de (verplichte) waterparagraaf in een bestemmingsplan niet voldoende harde afspraken oplevert – deze behoort immers tot de plantoelichting en is niet juridisch bindend – beoordeelt het waterschap vooral het onderdeel 'plankaart en regels' van het bestemmingsplan. Mocht dit niet toereikend zijn om bepaalde afspraken juridisch voldoende vast te leggen, dan kunnen eventueel een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan worden opgesteld. Bovendien kan het waterschap altijd nog een zienswijze indienen op het bestemmingsplan. Dit is een zwaarder middel dat bij voorkeur niet wordt ingezet, maar het biedt wel een extra mogelijkheid om gemaakte afspraken af te dwingen. Daarmee zijn er volgens de respondent voldoende mogelijkheden om afspraken juridisch te borgen tijdens het watertoetsproces.

Over de mate waarin afspraken worden nagekomen is de respondent redelijk tevreden. Het hangt van de gemeente en het plantype af hoe goed de afspraken worden nagekomen. Er zijn echter omstandigheden in het proces die ervoor kunnen zorgen dat aanpassingen aan de plannen moeten plaatsvinden en dat er tussentijds andere afspraken moeten worden gemaakt. In dat geval wordt er afgeweken van de gemaakte afspraken, maar dit hoeft niet te leiden tot een achteruitgang van het watersysteem.

#### *5.1.3 Informeel overleg met gemeente*

De respondent geeft voor de mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente het cijfer 8,5. Het oordeel ligt bewust hoger dan de 'formele kant' van de watertoets (het wateradvies, de juridische borging van afspraken) omdat het informele overleg veel mogelijkheden biedt om afspraken te maken. Het informele overleg is ook wenselijker, omdat een waterschap niet graag een zienswijze indient. Het overleg zorgt er ook voor dat de relatie op de lange termijn tussen gemeente en waterschap verbetert.

De tweede variabele binnen het informeel overleg met de gemeente is het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen. Goede onderlinge verhoudingen spelen volgens de respondent een grote rol, die vooral te merken is bij de voortgang in het vooroverleg. Afspraken die je in het vooroverleg met elkaar maakt, zorgen ervoor dat veel problemen vroegtijdig in het proces worden herkend en opgelost. Bij gemeenten waarbij de persoonlijke contacten met het waterschap goed zijn, hoeven in de vervolprocedure nauwelijks zienswijzen te worden ingediend, dit in tegenstelling tot de gemeenten waarbij de relatie minder goed is.

Het belang van de betrokkenheid van bestuurders wordt bij Delfland minder hoog ingeschat. In 9 van 10 gevallen worden de bestuurders niet bij de watertoets betrokken en kan het op ambtelijk niveau worden afgehandeld. Bestuurders worden alleen ingeschakeld als de gemeente en het waterschap er niet uitkomen in het watertoetsproces. In dat geval kan het inschakelen van de betrokken bestuurders zorgen voor een oplossing van het conflict.

#### *5.1.4 Strategische doelen van het waterschap*

De variabele mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities wordt door de respondent niet erg hoog ingeschat. Bestemmingsplannen bieden in slechts weinig gevallen mogelijkheden om eigen opgaven vanuit het waterschap te realiseren. Bij structuurvisies zijn deze

mogelijkheden groter, omdat het relatief makkelijk is om de eigen opgaven op de plankaart in te tekenen. Een voordeel van betrokkenheid bij een structuurvisie is dat waterschappen de kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling kunnen aangeven, door bijvoorbeeld rekening te houden met conflicterende belangen vanuit het watersysteem. Op die manier staat het waterschap later sterker als het bestemmingsplan wordt ingediend voor de watertoets.

Als wordt gekeken naar de mate waarin eigen opgaven en ambities worden gerealiseerd in de watertoets, dan blijkt dat dit ook niet hoog wordt gewaardeerd. Van de 500 watertoetsen per jaar schat de respondent dat het bij 20 daarvan lukt om een eigen opgave vanuit het waterschap in te brengen. Bij structuurvisies zijn er meer mogelijkheden, maar de respondent twijfelt of deze opgaven ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Structuurvisies zijn minder concreet dan bestemmingsplannen en ook al worden opgaven vanuit het waterschap in de plankaart van de structuurvisie opgenomen, wil dat nog niet zeggen dat deze worden uitgevoerd. Concrete zaken als de financiering van de opgaven komen in dit stadium nog niet aan bod. De respondent is echter wel van mening dat het makkelijker wordt om een opgave te realiseren als deze eenmaal is opgenomen in de structuurvisie. Daarvoor moet echter vaak nog veel extra werk worden verzet door het waterschap.

#### *5.1.5 Conclusie*

Het Hoogheemraadschap van Delfland behoort in dit onderzoek tot een van de kleinere waterschappen, gerekend naar de omvang van het beheergebied en het aantal gemeenten. De planadviseurs van de watertoets behandelen zowel bestemmingsplannen als structuurvisies en daarmee is de interne organisatie van het waterschap dus gericht op het combineren van beide typen ruimtelijke plannen. Opvallend uit de antwoorden van de respondent is dat het wateradvies als formeel moment in de watertoets hoog wordt gewaardeerd, terwijl de mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken minder hoog worden aangeslagen. Het wateradvies biedt als formeel moment voldoende houvast om de belangen van het waterschap te behartigen. Het informeel overleg met de gemeente is echter het belangrijkste onderdeel van het watertoetsproces, omdat de hierin de meeste afspraken worden gemaakt. Het zorgt er ook voor dat de relatie met de gemeente op de lange termijn wordt versterkt. Ondanks het feit dat het informeel overleg erg hoog wordt gewaardeerd, lukt het slechts in beperkte mate om eigen opgaven vanuit het waterschap te realiseren in de watertoets. Bij bestemmingsplannen is die ruimte er nauwelijks, bij structuurvisies zijn er meer mogelijkheden. De respondent is echter terughoudend met het hechten van teveel waarde aan het realiseren van eigen opgaven in structuurvisies; dit plantype is minder concreet en biedt nog onvoldoende garanties dat de eigen opgaven ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

## 5.2 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard bevindt zich in de provincie Zuid-Holland en grenst aan het Hoogheemraadschap van Delfland. Daarnaast wordt het omringd door de waterschappen Rijnland, De Stichtse Rijnlanden, Rivierenland en Hollandse Delta. Het beheergebied beslaat een oppervlakte van 35.000 ha en er zijn 9 gemeenten die binnen het beheergebied vallen. Grotere gemeenten binnen het hoogheemraadschap zijn Rotterdam (gedeeltelijk), Gouda (gedeeltelijk) en Zoetermeer (CBS Statline, 2015).



Bron: Unie van Waterschappen, 2015

Bij het hoogheemraadschap werken in totaal 9 mensen met de watertoets, die elk een eigen deelgebied voor hun rekening nemen. Elke contactpersoon vanuit het waterschap heeft een aantal vaste gemeenten. De 9 medewerkers houden zich alleen bezig met bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. Daarnaast zijn er twee omgevingsmanagers die de grotere visies, waaronder de gemeentelijke structuurvisies, beoordelen. De behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies wordt bij dit waterschap strikt gescheiden: de respondent die in dit onderzoek is geïnterviewd behandelt dus wel bestemmingsplannen maar geen structuurvisies. Volgens inschatting van de respondent worden er op jaarbasis gemiddeld 140 à 150 watertoetsprocessen doorlopen. Daar staan slechts een paar structuurvisies tegenover, die bovendien niet via de watertoets worden behandeld.

### 5.2.1 Het wateradvies

Voor de variabele het belang van het wateradvies geeft de respondent een 8. De ervaringen met het wateradvies binnen de watertoets zijn goed. Het fungeert als een stok achter de deur, ook al blijkt het in 8 van 9 gevallen niet nodig omdat in de informele vooroverlegfase alle belangrijke zaken van het wateradvies al worden afgestemd.

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities middels het wateradvies beoordeelt de respondent met een 6. De mogelijkheden zijn weliswaar aanwezig, maar er wordt weinig gebruik van gemaakt. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat er door het wateradvies feitelijk niks kan worden afgedwongen. Als het waterschap besluit om een eigen opgave in het wateradvies op te nemen, dan hoeft de gemeente zich er niet aan te conformeren.

### 5.2.2 Juridische borging van afspraken

De variabele mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken wordt door de respondent met een 5 gewaardeerd. Er wordt slechts een advies geleverd en dat advies is niet 100% bindend. Het is mogelijk om naar de Raad van State te gaan als het waterschap het ergens echt mee oneens is, maar dat is nog niet eerder voorgekomen. Dat is ook niet hoe het waterschap naar buiten wil treden, zeker niet naar collega-overheden.

De mate waarin afspraken worden nagekomen ligt over het algemeen best hoog. Toch worden de meeste concrete afspraken niet in de watertoets gemaakt, maar in de gemeentelijke waterbeheerplannen die in samenwerking met het waterschap worden opgesteld. Daarnaast heeft het waterschap nog de vergunningverlening achter de hand om afspraken mee af te dwingen. De afspraken die worden gemaakt in de watertoets kunnen weliswaar niet één op één worden vertaald naar de vergunningverlening, maar deze kunnen wel worden afgestemd op de voorwaarden die aan

de vergunning zijn verbonden. In de praktijk worden de afspraken dus goed nageleefd, omdat de vergunning anders niet wordt afgegeven.

#### *5.2.3 Informeel overleg met gemeente*

Voor de mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente kent de respondent een 8 als waarderingscijfer toe. Er vindt periodiek overleg met alle gemeenten plaats, minimaal twee keer per jaar, en daarin worden plannings op tafel gelegd en recente ontwikkelingen besproken. Doordat de strategische plannen door een andere afdeling binnen het waterschap worden behandeld, kan de respondent niet aangeven wat de verschillen zijn tussen het informeel overleg over bestemmingsplannen en structuurvisies. Op het concrete uitvoeringsniveau van bestemmingsplannen werkt het overleg erg goed om de plannen op elkaar af te stemmen.

Het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen wordt ook door de respondent onderkend. Het helpt altijd om een beetje goodwill te kweken bij de andere partij, anders loopt het overleg met de gemeente ook niet soepel.

Het belang van de betrokkenheid van bestuurders schat de respondent hoog in. Aangezien zij op een hoger niveau het beleid van het waterschap uitdragen en overleggen met andere bestuurders, is hun betrokkenheid van belang. Echter worden zij niet bij het watertoetsproces zelf betrokken, dat verloopt via de ambtelijke organisatie.

#### *5.2.4 Strategische doelen van het waterschap*

Over de strategische doelen van het waterschap kan de respondent geen oordeel geven, aangezien deze binnen de watertoets eigenlijk niet worden gerealiseerd. De omgevingsmanagers binnen het waterschap zijn hiervoor verantwoordelijk, maar die taak wordt binnen het waterschap losgekoppeld van de watertoets.

#### *5.2.5 Conclusie*

Het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard behoort tot de kleinste waterschappen in dit onderzoek. De scheiding tussen de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies is bij dit waterschap erg sterk. Zelfs in die mate dat gemeentelijke structuurvisies buiten het watertoetsproces vallen. De respondent slaat het wateradvies als formeel moment in de watertoets hoog aan, maar geeft een lage beoordeling voor de mogelijkheden voor de juridische borging van afspraken binnen de watertoets. De middelen zijn of te zwaar (in beroep bij de Raad van State) of ontbreken. Over het nakomen van afspraken is de respondent dan weer wel tevreden, wat voornamelijk wordt verklaard door de goede afstemming met het vergunningverleningstraject dat na de watertoets in gang wordt gezet. Het waterschap houdt de vergunningverlening achter de hand als stok achter de deur om de gemaakte afspraken uit de watertoets af te dwingen. Door de sterke focus op de praktische uitvoering van de watertoets worden structuurvisies niet door hetzelfde team behandeld en staan deze los van de watertoets. Van het realiseren van eigen opgaven via structuurvisies is binnen de watertoets dus geen sprake. Het is echter opvallend dat de respondent eveneens weinig mogelijkheden ziet voor het realiseren van eigen opgaven in bestemmingsplannen. De watertoets wordt bij Schieland en Krimpenerwaard dus ingezet om te zorgen dat ruimtelijke plannen niet tot verslechtering van het watersysteem leiden, maar de watertoets biedt geen meerwaarde om eigen opgaven van het waterschap te realiseren.

### 5.3 Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht bevindt zich in de provincies Noord-Holland en Utrecht en grenst aan de waterschappen Rijnland, Hollands Noorderkwartier, Zuiderzeeland, Vallei en Veluwe en de Stichtse Rijnlanden. De oppervlakte van het beheergebied bedraagt 70.000 ha en daarbinnen vallen 21 gemeenten. Enkele grote gemeenten daarvan zijn Amsterdam (gedeeltelijk), Utrecht (gedeeltelijk) en Amstelveen (CBS Statline, 2015).



Bron: Unie van Waterschappen, 2015

Bij Amstel, Gooi en Vecht houden zich tussen de 10 en 15 mensen direct bezig met de watertoets. Er is een taakverdeling gemaakt op basis van verschillende gebieden waarin één of meerdere gemeenten vallen. Daarnaast zijn er senior-adviseurs die de grotere plannen beoordelen, zoals de infrastructurele plannen. De medior-adviseurs, waartoe ook de respondent behoort, zijn contactpersoon voor de gemeente en behandelen de watertoets in zowel bestemmingsplannen als gemeentelijke structuurvisies. In totaal bedraagt het aantal bestemmingsplannen jaarlijks naar schatting ongeveer 500, terwijl het aantal gemeentelijke structuurvisies beperkt blijft tot 5. Dit laatste cijfer is overigens gebaseerd op de structuurvisies die de respondent zelf heeft behandeld en is dus niet representatief voor het gehele waterschap.

#### 5.3.1 Het wateradvies

Over het belang van het wateradvies is de respondent bijzonder positief met een 10 als waarderingcijfer. Geredeneerd vanuit het belang van het waterschap biedt het wateradvies de mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op het bestemmingsplan. Belangrijke onderwerpen voor het waterschap, zoals de veiligheid van de dijken, worden hiermee vastgelegd en vormen de basis waar andere partijen weer hun ruimtelijke keuzes op baseren.

Het wateradvies biedt het waterschap ook voldoende mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities. Als er opgaven vanuit het waterschap zijn die passen in het bestemmingsplan, dan zal deze met het wateradvies worden voorgesteld aan de gemeente. Vaak is er ook een voordeel te behalen voor de gemeente, omdat die opgave dan in één keer kan worden gerealiseerd. De respondent schat in dat in 80% van de gevallen dit ook daadwerkelijk lukt. Maar uiteindelijk is de mogelijkheid om eigen opgaven te realiseren sterk afhankelijk van het feit of de gemeente de winst er ook van inziet. Eigen opgaven kunnen in het wateradvies niet worden afgedwongen.

#### 5.3.2 Juridische borging van afspraken

De mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken beoordeelt de respondent met een 7,5. De verklaring daarvoor is dat in het kader van het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat in ieder geval de indicatieve signaleringen van de waterkeringen in de plankaart worden opgenomen. Er vinden tussen bestemmingsplanjuristen en het waterschap echter af en toe discussies plaats over wat er precies moet worden vastgelegd in het bestemmingsplan. De respondent beaamt dat daar dus nog een verbetering is te maken.

Wat betreft de mate waarin afspraken worden nagekomen is er eveneens reden tot tevredenheid bij de respondent. Na het bestemmingsplantraject volgt vaak nog een inrichtingsplan, waarin op gedetailleerde wijze afspraken worden vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat eerder gemaakte afspraken in de watertoets daadwerkelijk worden nagekomen.

### 5.3.3 *Informeel overleg met gemeente*

De mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente vormen een belangrijk onderdeel van de watertoets. De respondent merkt wel een groot verschil tussen bestemmingsplannen en structuurvisies. Bij structuurvisies wordt het waterschap doorgaans benaderd voordat het plan definitief is, terwijl bij bestemmingsplannen het nog wel eens voorkomt dat het plan al uitgewerkt op tafel ligt. Een ander verschil is dat er bij structuurvisies beter geanticipeerd kan worden door het waterschap. Ontwikkelingen in een structuurvisie kondigen zich langer van te voren aan en bieden meer ruimte om daar op in te spelen, bijvoorbeeld door kostenbesparend samen te werken. Bij bestemmingsplannen is er minder ruimte om samen te werken en blijven er vaak mogelijkheden liggen.

Het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen wordt door de respondent onderkend. Met alle gemeenten wordt procesmatig op dezelfde manier contact onderhouden. Afhankelijk van de planadviseur van het waterschap en de contactpersoon bij de gemeente verloopt het informeel overleg in het ene geval wat stroever dan in het andere. De onderlinge verhoudingen is ook van invloed op de inhoudelijke resultaten: bij een goede relatie kan er meer in het overleg worden bereikt dan bij een relatie die stroever verloopt.

Het belang van de betrokkenheid van bestuurders wordt door de respondent bevestigd. Bestuurders worden echter alleen in bepaalde gevallen betrokken, bijvoorbeeld wanneer financiële afspraken of belangenafwegingen binnen een project moeten worden gemaakt. Als een ruimtelijke plan past binnen de bestaande beleidskaders, dan worden bestuurders niet betrokken. Dat geldt voor het grootste deel van de bestemmingsplannen.

### 5.3.4 *Strategische doelen van het waterschap*

De respondent waardeert de mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities en vindt de watertoets hiervoor een sterk podium. Dat komt omdat er partijen aan tafel zitten die met elkaar ruimtelijke keuzes maken. Bij structuurvisies is vooral de signalerende functie van belang: ze laten ontwikkelingen op de lange termijn zien, die later terugkomen in bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen bieden op het concrete uitwerkingsniveau ook voldoende aangrijpingspunten om eigen opgaven en ambities in te brengen. De respondent schat deze mogelijkheden voor beide typen ruimtelijke plannen even hoog in.

Over de mate van realisering van eigen opgaven en ambities heeft de respondent geen uitspraken gedaan.

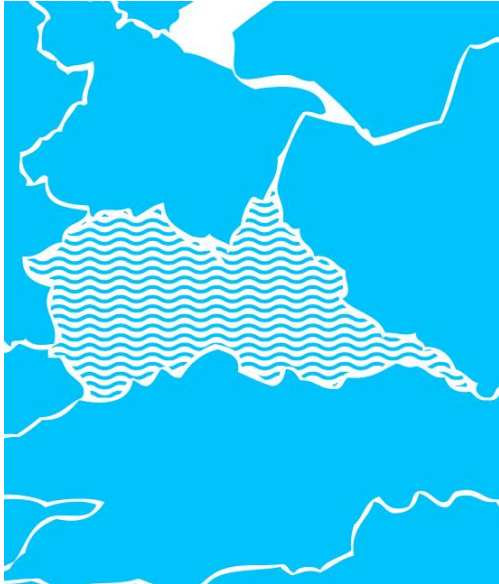
### 5.3.5 *Conclusie*

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht is een middelgroot waterschap in dit onderzoek. De planadviseurs combineren in de watertoets de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies. Het wateradvies wordt door de respondent als een zeer belangrijk onderdeel van de watertoets gezien, omdat alle afspraken hiermee kunnen worden vastgelegd. Het wateradvies wordt tevens gebruikt om de eigen opgaven van het waterschap te realiseren met als kanttekening dat het wateradvies niet afdwingbaar is. Daarvoor is het informeel overleg nodig, want dat biedt alle mogelijkheden om tot afspraken tussen het waterschap en de gemeente te komen. De respondent ziet vooral bij structuurvisies dat het informeel overleg zijn nut bewijst, omdat het waterschap bij dit type ruimtelijk plan al vroeg wordt betrokken. Bij bestemmingsplannen verloopt het informeel overleg niet altijd optimaal, omdat het waterschap in sommige gevallen pas laat wordt betrokken. Opvallend is dat de respondent toch evenveel mogelijkheden ziet om eigen opgaven te realiseren in beide type ruimtelijke plannen. Op het niveau van structuurvisies blijkt de watertoets te werken als signalerend instrument voor de gevolgen van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteem. Op het niveau van bestemmingsplannen kan de watertoets dienen om concrete opgaven en maatregelen van het waterschap uit te werken.



## 5.4 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is gelegen in de provincies Utrecht en Zuid-Holland en grenst aan de waterschappen Rijnland, Amstel, Gooi en Vecht, Vallei en Veluwe, Rivierenland en Schieland & Krimpenerwaard. Het beheergebied heeft een oppervlakte van 82.000 ha. Er bevinden zich 20 gemeenten binnen het hoogheemraadschap, waaronder enkele grote gemeenten als Utrecht (gedeeltelijk), Alphen aan den Rijn (gedeeltelijk), Nieuwegein en Houten (CBS Statline, 2015).



De Stichtse Rijnlanden heeft de behandeling van de watertoets verdeeld onder 4 medewerkers. Daarvan is één persoon coördinator. Er is gekozen voor een verdeling van de watertoetsen per gebied: iedere watertoetsmedewerker is contactpersoon voor een aantal specifieke gemeenten. Zij behandelen zowel bestemmingsplannen als gemeentelijke structuurvisies. Alleen de grote infrastructuurprojecten vallen onder een andere afdeling binnen het waterschap en verlopen dus niet via de watertoets. Volgens de respondent zijn er in 2014 in totaal 444 ruimtelijke plannen behandeld. Daarvan maken bestemmingsplannen een groot deel uit, terwijl het aantal structuurvisies beperkt blijft tot 2 of 3. Dit laatste getal is overigens alleen gebaseerd op de structuurvisies die de respondent zelf heeft behandeld en is dus niet representatief voor het gehele waterschap.

Bron: Unie van Waterschappen, 2015

### 5.4.1 Het wateradvies

De respondent waardeert het belang van het wateradvies met het cijfer 8. Hoewel een groot deel van de watertoets bestaat uit het informeel overleg, is het wateradvies een formeel moment waarin heel veel zaken worden geregeld. Het is belangrijk dat de gevolgen voor het watersysteem en de manier om daarmee om te gaan op papier staan. Het wateradvies komt over het algemeen naar tevredenheid van het waterschap terug in het uiteindelijke bestemmingsplan.

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities zijn nog beperkt. De respondent geeft aan dat het waterschap daar wel actief verbetering in probeert aan te brengen, maar dat er nog veel beperkingen aan zitten. Dat komt enerzijds doordat gemeenten niet altijd het belang ervan inzien of andere prioriteiten stellen. Anderzijds lukt het niet altijd om binnen het waterschap opgaven en ambities via de watertoets te realiseren, omdat interne plannings- en budgetten niet gelijk lopen of beschikbaar zijn. De ambitie binnen het waterschap is om zich op dit onderdeel te verbeteren, maar op dit moment worden de aanwezige kansen nog onvoldoende benut.

### 5.4.2 Juridische borging van afspraken

De respondent mist geen mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken. Dit komt tot uitdrukking in het waarderingscijfer 6,5. De belangrijkste waarborg die het waterschap achter de hand heeft, is het indienen van een zienswijze en het eventueel aantekenen van beroep bij de Raad van State. Dat laatste is bij dit waterschap al eens voorgekomen. Daarnaast bestaat er voor de borging richting de uitvoering nog de verplichte aanvraag van een watervergunning. Het waterschap toetst daarin onder meer of aan de afspraken uit de watertoets is voldaan.

Bij een controle van het waterschap is vorig jaar gekeken naar de mate waarin afspraken worden nagekomen. Daaruit bleek dat, op wat kleine dingen na die in de uitvoering iets anders zijn gegaan, afspraken over het algemeen naar tevredenheid van het waterschap worden nagekomen.

#### *5.4.3 Informeel overleg met gemeente*

De mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente beoordeelt de respondent met een 7,5. De intentie van het waterschap is om de informele proceskant zoveel mogelijk te benutten en de formele procedure alleen te gebruiken om afspraken vast te leggen. Er is wel een verschil merkbaar tussen bestemmingsplannen en structuurvisies. Bij de laatste categorie plannen wordt het waterschap in sommige gevallen pas laat betrokken, waardoor het waterschap alleen nog maar kan reageren op een uitgewerkte visie. Bij bestemmingsplannen zijn er meer mogelijkheden om via het informele overleg invloed uit te oefenen.

Het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen noemt de respondent cruciaal. Op het moment dat het persoonlijk contact niet goed verloopt, weet het waterschap niet wat er speelt en wordt het pas in een later stadium bij de plannen betrokken. Het gevolg is dat er vaker een zienswijze moet worden ingediend. Een goede werkrelatie is dus van groot belang voor een goed verloop van het informeel overleg.

Voor het belang van de betrokkenheid van bestuurders geldt in principe hetzelfde, al is dat minder van belang omdat bestuurders pas in beeld komen op het moment dat het fout loopt.

#### *5.4.4 Strategische doelen van het waterschap*

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities waardeert de respondent met een 6. Zoals ook al bij paragraaf 5.4.1 vermeld zijn de ambities er wel, maar blijkt het in de praktijk lastig om deze waar te maken. De interne organisatie van het waterschap, en in het bijzonder de planning ten aanzien van geld, verhindert dat eigen ambities kunnen worden gerealiseerd in de watertoets. De meeste kansen liggen volgens de respondent bij bestemmingsplannen, omdat het hier de soort opgaves betreft die het waterschap kan realiseren. In structuurvisies kan het waterschap nog weinig inbrengen.

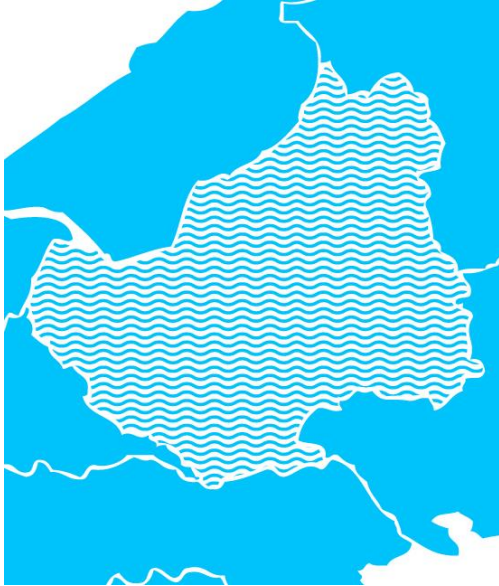
De mate van realisering van eigen opgaven en ambities ligt op dit moment dus erg laag binnen het waterschap.

#### *5.4.5 Conclusie*

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden behoort tot de middelgrote waterschappen in dit onderzoek. De behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies worden door dezelfde planadviseurs gedaan. Het wateradvies wordt door de respondent als het belangrijkste formele moment van de watertoets gezien, want het waterschap zet binnen de watertoets bij voorkeur geen zwaardere (juridische) middelen in, ook al bestaat de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Daarnaast valt op dat het informeel overleg op het niveau van structuurvisies minder goed werkt dan bij bestemmingsplannen, omdat het waterschap soms pas laat bij de ontwikkeling van een structuurvisie wordt betrokken. Het waterschap kan dan alleen nog maar reageren op het plan waardoor het te weinig eigen inbreng heeft. Dat verklaart ook waarom het waterschap weinig eigen opgaven via de watertoets realiseert. Bij bestemmingsplannen liggen er volgens de respondent de meeste kansen om eigen opgaven via de watertoets uit te voeren. Echter vindt dat nog maar in beperkte mate plaats omdat de interne organisatie van het waterschap belemmeringen opwerpt om de eigen opgaven te koppelen aan de ruimtelijke opgaven van de gemeente.

## 5.5 Waterschap Vallei en Veluwe

Het waterschap Vallei en Veluwe ligt in de provincies Utrecht en Gelderland en grenst aan de waterschappen Zuiderzeeland, Groot Salland, Rijn en IJssel, Rivierenland, De Stichtse Rijnlanden en Amstel, Gooi en Vecht. Het beheergebied beslaat een oppervlakte van 245.000 ha. Er vallen 37 gemeenten binnen het beheergebied, waaronder enkele grote gemeenten als Arnhem (gedeeltelijk), Amersfoort en Apeldoorn (CBS Statline, 2015).



Bij Vallei en Veluwe werkt een groep van zes personen met de watertoets. Eén daarvan is een senior, die zich niet inhoudelijk met de watertoets bemoeit, maar op een hoger schaalniveau (bijvoorbeeld het beleid in Den Haag) opereert. Het beheergebied is opgedeeld in een aantal gebieden. Ieder deelgebied heeft een eigen accountmanager, die tevens aanspreekpunt is voor de watertoets. De respondent kan niet precies inschatten hoeveel watertoetsprocessen er jaarlijks worden doorlopen. Door de accountmanagers worden zowel bestemmingsplannen als structuurvisies behandeld, al valt de behandeling van structuurvisies buiten de watertoets. Daar zitten weer mensen vanuit een andere rol aan tafel. Daarmee is er sprake van een duidelijke scheiding tussen bestemmingsplannen en structuurvisies binnen dit waterschap.

Bron: Unie van Waterschappen, 2015

### 5.5.1 Het wateradvies

Voor het belang van het wateradvies geeft de respondent als beoordeling het cijfer 8. Het wateradvies heeft een signalerende functie tijdens de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, want het geeft precies aan wanneer bepaalde ontwikkelingen ook waterbelangen raken. Het wateradvies biedt bovendien de mogelijkheid om datgene wat je met elkaar bedacht hebt vast te leggen in de waterparagraaf van een bestemmingsplan.

Het wateradvies biedt volgens de respondent eigenlijk geen mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities. Daarvoor is een hoger niveau nodig, bijvoorbeeld door afspraken te maken in structuurvisies. Dat valt bij waterschap Vallei en Veluwe echter buiten het watertoetsproces.

### 5.5.2 Juridische borging van afspraken

De mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken krijgt van de respondent het cijfer 5. Tijdens het watertoetsproces worden besprekingsverslagen gemaakt, maar die zijn niet juridisch bindend. Het is mogelijk om bij de bestemmingsplanprocedure een zienswijze in te dienen, maar dat is een zwaar middel en is bij dit waterschap nog nooit ingezet. De bereidheid om naar de rechter te stappen is in de meeste gevallen niet groot genoeg.

Over de mate waarin afspraken worden nagekomen heeft de respondent geen uitspraken gedaan.

### 5.5.3 Informeel overleg met gemeente

De respondent is met het cijfer 9 zeer positief over de mogelijkheden om informeel het overleg met de gemeente aan te gaan. In de praktijk zit het waterschap vroeg in het proces aan tafel met de gemeente en dat betekent dat het waterschap veel inbreng heeft in de planvorming. De ontwikkelaar of de gemeente kan de belangrijke waterbelangen in dat stadium nog makkelijk in de plannen

inpassen. Er is een verschil merkbaar tussen het overleg bij een bestemmingsplan en een structuurvisie. In het eerste geval vindt er informeel overleg tussen het waterschap en de gemeenten plaats, terwijl het overleg bij een structuurvisie op afroep is en bovendien binnen een ander overlegkader buiten de watertoets plaatsvindt.

De respondent onderschrijft het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen. Het overleg tussen het waterschap en de gemeente wordt daardoor sterk beïnvloed: als een gemeente in een verdedigende modus zit door de belangen van gemeenten te beschermen, dan volgt een formeler proces. Over het algemeen zijn de persoonlijke verhoudingen echter goed volgens de respondent.

Aan het belang van de betrokkenheid van bestuurders hecht de respondent nauwelijks waarde. Bestuurders zijn niet betrokken bij de kleinere plannen, maar komen alleen in beeld bij grotere plannen. Er spelen dan hele andere belangen dan bij “het gewone werk in uitvoering” in de watertoets.

#### *5.5.4 Strategische doelen van het waterschap*

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities beoordeelt de respondent met het cijfer 7. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit nog in de kinderschoenen staat bij dit waterschap. Om die reden scoort de variabele mate van realisering van eigen opgaven en ambities op dit moment nog erg laag binnen dit waterschap.

#### *5.5.5 Conclusie*

Waterschap Vallei en Veluwe behoort tot de grootste categorie waterschappen in dit onderzoek. Structuurvisies en bestemmingplannen worden binnen dit waterschap gescheiden behandeld en structuurvisies worden niet tot het domein van de watertoets gerekend. De focus ligt dus volledig op bestemmingsplannen. Het wateradvies wordt gezien als het enige effectieve formele instrument van de watertoets, omdat hierin de afspraken uit het informeel overleg worden vastgelegd. Andere juridische middelen ontbreken of worden te zwaar bevonden om te worden ingezet. De nadruk bij de watertoets ligt heel sterk op het informeel vooroverleg: bij bestemmingsplannen heeft het waterschap veel inbreng tijdens het informeel overleg. Bij structuurvisies vindt het overleg alleen op afroep plaats en niet op structurele basis zoals bij bestemmingsplannen. Bij de behandeling van beide typen plannen worden vrijwel geen eigen opgaven van het waterschap verwezenlijkt. Het waterschap lijkt nog weinig gebruik te maken van de mogelijkheden die de watertoets op dit vlak biedt.

## 5.6 Waterschap Rivierenland

Het waterschap Rivierenland strekt zich uit tot de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Zuid-Holland en grenst daardoor aan veel andere waterschappen: Schieland en de Krimpenerwaard, De Stichtse Rijnlanden, Vallei en Veluwe, Rijn en IJssel, Peel en Maasvallei, Aa en Maas, Brabantse Delta en Hollandse Delta. De oppervlakte van het beheergebied bedraagt 201.000 ha en bevat 34 gemeenten die onder het beheergebied vallen. Enkele grote gemeenten binnen het waterschap zijn Arnhem (gedeeltelijk), Nijmegen, Zaltbommel, Culemborg en Gorinchem (CBS Statline, 2015).



Rivierenland werkt in totaal met 13 planadviseurs die zich bezighouden met de watertoets. Zij verdelen zich over verschillende gebieden en zijn als accountmanager gekoppeld aan een bepaald aantal gemeenten. In principe worden zowel bestemmingsplannen als gemeentelijke structuurvisies in de watertoets behandeld, maar de respondent geeft aan dat structuurvisies de laatste tijd steeds minder voorkomen. Via de rol van accountmanager zet het waterschap wel in op het participeren in watertoetsprocessen bij structuurvisies. Het combineren van bestemmingsplannen en structuurvisies in de watertoets wordt dus actief nagestreefd. Naar schatting worden er jaarlijks 300 tot 400 bestemmingsplannen doorlopen, terwijl er maar enkele structuurvisies langskomen.

Bron: Unie van Waterschappen, 2015

### 5.6.1 Het wateradvies

De respondent beoordeelt het belang van het wateradvies met het cijfer 6. De reden hiervoor is dat de grootste winst van de watertoets in het proces zit. Als dat proces goed wordt gevoerd, is het wateradvies slechts een formaliteit. Er zijn echter gevallen waarin dat proces niet altijd goed verloopt en dan is het van belang om het wateradvies achter de hand te hebben. Het wateradvies maakt vooral duidelijk welke afspraken je met elkaar maakt. Die afspraken zijn nog wel eens aan verandering onderhevig, zeker na de crisisjaren van de afgelopen tijd. In de meeste gevallen wordt het wateradvies echter naar tevredenheid van het waterschap uitgewerkt in het definitieve bestemmingsplan.

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities middels het wateradvies zijn er wat minder. Om eigen opgaven te realiseren worden vaak eigen projecten opgezet. Tot op zekere hoogte worden de eigen prioriteiten van het waterschap in het wateradvies benadrukt, maar het advies gaat vooral globaal in op de ontwikkelingskansen en wordt niet uitgewerkt tot op bestekniveau.

### 5.6.2 Juridische borging van afspraken

Er zijn voldoende mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken, de respondent geeft hiervoor het cijfer 7,5. Een belangrijk instrument om afspraken vast te leggen zijn de plankaart en regels in het bestemmingsplan. Waterkeringen en beschermingszones worden hierin vastgelegd. Het bestemmingsplan heeft dan een signaalfunctie, omdat een burger of initiatiefnemer van een ruimtelijk plan vanzelf in aanraking komt met de waterbelangen die in een gebied spelen. Daarnaast maakt het waterschap gebruik van de Keur en Legger, dat zijn ook instrumenten waarin zaken juridisch worden vastgelegd.

Over de mate waarin afspraken worden nagekomen bestaat een redelijke tevredenheid. Of de afspraken volledig worden nageleefd kan de respondent niet beoordelen, maar in grote lijnen worden afspraken uit de watertoets uitgevoerd.

### 5.6.3 *Informeel overleg met gemeente*

De mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente wordt beoordeeld met het cijfer 8,5. In de praktijk blijken gemeenten en het waterschap elkaar goed te kunnen vinden, met name vroeg in het vooroverleg. De accountfunctie vanuit het waterschap, waarbij het contact via een vast aanspreekpunt verloopt, heeft daar ook zeker aan bijgedragen. De respondent geeft aan dat er een verschil bestaat tussen het overleg in bestemmingsplannen en structuurvisies. Bij bestemmingsplannen gaat het vaak om hoe een locatie wordt ingericht en dus niet meer om de locatiekeuze zelf. De locatiekeuze vindt plaats op een hoger planniveau zoals een structuurvisie. Het informeel overleg bij een structuurvisie geeft het waterschap meer invloed op het proces. De respondent zou bij structuurvisies echter graag nog veel meer betrokken willen worden.

Het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen wordt door de respondent onderkend. De onderlinge verhoudingen zijn over het algemeen goed, maar het blijft mensenwerk. Als de verhouding minder goed ligt, dan is dat merkbaar in de samenwerking en kan het zijn dat het waterschap minder snel op de hoogte wordt gebracht van bepaalde zaken.

De respondent bevestigt het belang van de betrokkenheid van bestuurders. In de meeste gevallen is het niet nodig om bestuurders te betrekken bij het watertoetsproces, maar in de moeilijke gevallen waarin het op ambtelijk niveau vastloopt, worden ze wel ingeschakeld. Dat gebeurt echter niet zo heel vaak.

### 5.6.4 *Strategische doelen van het waterschap*

De mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities in de watertoets zijn er wel, maar het hangt er vanaf door wie het proces wordt opgestart. Meestal wordt de watertoets bij het waterschap van buitenaf ingegeven, dus als gevolg van een initiatief vanuit de gemeente. Een enkele keer valt het initiatief dan samen met een eigen wateropgave en kan het waterschap aanhaken. Het kan ook zijn dat het waterschap zelf een soort watertoetsproces opstart, waarbij de uitvoering van eigen wateropgaven centraal staat. In dat geval zijn de rollen omgedraaid en is het waterschap de initiatiefnemer. Dat is een echter een andere situatie. De watertoets is vooral een instrument om te zorgen dat een ruimtelijk plan niet tot verslechtering van het watersysteem leidt. Een verschil tussen bestemmingsplannen en structuurvisies is er wel: structuurvisies bieden meer mogelijkheden om eigen belangen van het waterschap in te brengen.

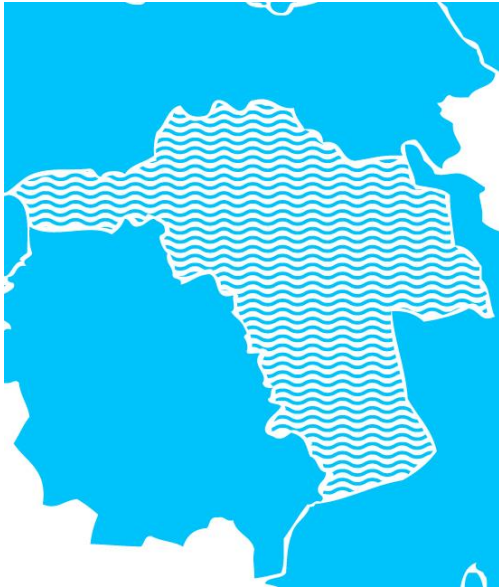
Op het voorgaande sluit aan dat de mate waarin eigen opgaven en ambities worden gerealiseerd wordt afgemeten aan het opzetten van eigen planvormingstrajecten. Het waterschap neemt dan zelf het initiatief en is geen adviserende of toetsende partij meer. Dat is volgens de respondent de beste manier om de eigen strategische doelen te realiseren.

### 5.6.5 *Conclusie*

Waterschap Rivierenland behoort tot de grootste waterschappen in dit onderzoek. In de watertoets worden zowel bestemmingsplannen als structuurvisies behandeld door dezelfde planadviseur. Het wateradvies in de watertoets heeft nut als stok achter de deur; in situaties waarin het waterschap en de gemeente er samen niet uitkomen kan het wateradvies het formele standpunt van het waterschap uitdragen. Het informele overleg wordt door de respondent echter als het belangrijkste onderdeel van de watertoets gezien. De mogelijkheden voor eigen inbreng van het waterschap zijn in bestemmingsplannen beperkter dan bij structuurvisies, omdat de inhoud van bestemmingsplannen vaak al is afgebakend en de belangrijkste (locatie)keuzes al zijn gemaakt. Structuurvisies kennen deze inperkingen veel minder en bieden dus in principe meer kansen voor het realiseren van eigen opgaven. De paradox is echter dat de meeste eigen opgaven van het waterschap niet via de watertoets worden gerealiseerd, maar via separate, zelf opgezette projecten die buiten de watertoets vallen. De conclusie luidt dus dat de watertoets in de praktijk een weinig geschikt middel is om de eigen opgaven van het waterschap te realiseren.

## 5.7 Waterschap Aa en Maas

Het waterschap Aa en Maas bevindt zich in de provincie Noord-Brabant en sluit aan op de waterschappen Rivierenland, Peel en Maasvallei, De Dommel en Brabantse Delta. Het beheergebied heeft een oppervlakte van 161.000 ha. Binnen dat gebied vallen 30 gemeenten, waarvan enkele grote gemeenten als 's-Hertogenbosch, Helmond, Oss en Waalwijk (CBS Statline, 2015).



Bron: Unie van Waterschappen, 2015

Aa en Maas heeft in totaal 6 medewerkers die zich met de watertoets bezighouden. Daarvan richten 2 mensen zich op de plannen met een hoger abstractieniveau, zoals structuurvisies. De andere 4 medewerkers adviseren op bestemmingsplannen en op enkele (maar niet alle) structuurvisies. Daarbij is een gebiedsverdeling gemaakt, waarbij elke adviseur een aantal gemeenten onder zijn verantwoordelijkheid heeft. De behandeling van structuurvisies en bestemmingsplannen is bij dit waterschap dus gedeeltelijk gescheiden en wordt afhankelijk van het type plan bij andere personen ondergebracht. De respondent houdt zich bezig met zowel bestemmingsplannen als (enkele) structuurvisies. Naar schatting ligt het aantal ruimtelijke plannen dat via de watertoets wordt ingediend op 300 tot 400 per jaar. Het aantal structuurvisies dat jaarlijks wordt doorlopen komt neer op ongeveer 10.

### 5.7.1 Het wateradvies

Het belang van het wateradvies wordt met het cijfer 7 gewaardeerd door de respondent. Aan de ene kant fungeert het wateradvies als een stukje bewustwording bij de gemeenten. Het laat zien dat het waterschap aan tafel zit, meedenkt en aandacht vraagt voor water. Aan de andere kant is het wateradvies belangrijk voor de meer precieze situaties, zoals het stabiel houden van een dijk in toekomstige ontwikkelingen. Echter niet alles komt in het wateradvies terecht, het proces wat eraan voorafgaat is uiteindelijk belangrijker.

Er zijn beperkte mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities middels het wateradvies, maar die worden terughoudend benut door de respondent. De advisering is er in de eerste plaats erop gericht dat aan de basisvoorwaarden van het waterschap wordt voldaan. Als er mogelijkheden zijn om verbeteringen in het plan aan te brengen, dan worden deze zaken wel besproken. In het wateradvies wordt echter terughoudend geadviseerd, omdat de respondent niet op het ambitieniveau van de gemeente wil gaan zitten.

### 5.7.2 Juridische borging van afspraken

De mogelijkheden voor het juridisch borgen van afspraken waardeert de respondent met een 6,5 als cijfer. In de praktijk komen de adviezen van het waterschap vooral terecht in de plantoelichting van het bestemmingsplan en zijn dus niet bindend. Soms worden afspraken wel vastgelegd in de planregels, maar dat wordt lang niet altijd gedaan. De reden daarvoor is om in een minnelijke sfeer met elkaar tot afspraken te komen. Bij één gemeente worden afspraken uit de plantoelichting vertaald naar privaatrechtelijke overeenkomsten. De mogelijkheden om afspraken juridisch te borgen zijn er dus wel, maar worden in veel gevallen niet benut.

De respondent vindt de mate waarin afspraken worden nagekomen lastig te beoordelen. Zijn inschatting is dat de gemaakte afspraken in de praktijk lang niet altijd worden nagekomen. Dat gebeurt niet per sé met kwade bedoelingen, maar komt vooral door slechte interne afstemming binnen de gemeente. De respondent heeft aan de ene kant behoefte aan meer controle en hardere afspraken, maar is er uiteindelijk van overtuigd dat het waterschap professioneel genoeg is om de eigen belangen in de gaten te houden en alsnog in te grijpen als dat achteraf nodig blijkt.

#### *5.7.3 Informeel overleg met gemeente*

De mogelijkheden voor informeel overleg met de gemeente wordt beoordeeld met het cijfer 8. De respondent maakt wel een onderscheid tussen bestemmingsplannen en structuurvisies. Bij de structuurvisies die de respondent zelf behandelt, wordt het waterschap soms pas in een relatief laat stadium betrokken. Dan is er minder inbreng vanuit het waterschap mogelijk. Bij bestemmingsplannen wordt het waterschap over het algemeen wel in een vroeg stadium betrokken en dat biedt meer gelegenheid voor het waterschap om invloed op het ruimtelijke plan uit te oefenen.

Het belang van persoonlijke onderlinge verhoudingen in het informeel overleg is ontzettend groot. Als de werkrelatie goed is, zoekt men elkaar sneller op. Als de werkrelatie slecht is, dan bestaat de natuurlijke neiging om elkaar pas op te zoeken wanneer het echt moet. Dat betekent dat het formele proces belangrijker wordt, terwijl de respondent dat niet gewenst vindt. De onderlinge relatie tussen het waterschap en de gemeenten beoordeelt de respondent over het algemeen als goed.

Het belang van de betrokkenheid van bestuurders is beperkt, omdat bestuurders pas worden betrokken als er sprake is van afwijkingen van de beleidskaders. Er vinden regelmatig bestuurlijke overleggen plaats, waarin gevoelige zaken worden besproken en wordt gelobbyd. Op de achtergrond spelen bestuurders dus wel een belangrijke rol.

#### *5.7.4 Strategische doelen van het waterschap*

De respondent beoordeelt de mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven en ambities met het cijfer 7,5. De strategische doelen van het waterschap worden geprojecteerd op bepaalde plangebieden en als er zich mogelijkheden voordoen om deze opgaven te realiseren, dan worden ze zowel via de informele als formele weg ter sprake gebracht. Bij bestemmingsplannen liggen de mogelijkheden vooral in de gebruikelijke inspreekmogelijkheden van de verschillende planfasen. Bij structuurvisies ligt dat wat ingewikkelder, aangezien de gemeente vaak meerdere (ruimtelijke) belangen moet afwegen. De belangen van het waterschap kunnen daarmee conflicteren en dan geeft de gemeente daaraan geen gehoor.

Over de mate van realiseren van eigen opgaven en ambities is de respondent positiever bij bestemmingsplannen dan bij structuurvisies. Gemeenten zijn bij structuurvisies terughoudender om het waterschap vroegtijdig in het proces te betrekken en te laten meedenken. Bij bestemmingsplannen is het eenvoudiger om de eigen belangen van het waterschap te realiseren.

#### *5.7.5 Conclusie*

Waterschap Aa en Maas valt in dit onderzoek in de categorie van de grote waterschappen. Bestemmingsplannen en (een deel van de) gemeentelijke structuurvisies worden door dezelfde planadviseur behandeld. De grotere structuurvisies vallen onder de verantwoordelijkheid van andere adviseurs binnen het waterschap. Er is dus sprake van een gedeeltelijke scheiding van de behandeling van beide typen ruimtelijke plannen. Het wateradvies vervult een belangrijke rol in de watertoets, omdat het als formeel moment in de procedure de aandacht vestigt op de belangen van het waterschap. Van de juridische mogelijkheden voor het borgen van afspraken wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt. Het informeel overleg vormt echter de kern van de watertoets en past ook bij de informele werkwijze die het waterschap met de watertoets wil inzetten. Het informeel overleg



leidt bij bestemmingsplannen tot goede resultaten, omdat het waterschap in de regel vroegtijdig wordt betrokken en invloed kan uitoefenen. Daardoor hoeven de formele mogelijkheden van de watertoets niet te worden aangewend. Bij structuurvisies wordt het waterschap echter vaak pas laat in het proces betrokken en is het lastiger om invloed uit te oefenen. Gemeenten hebben bovendien vaak andere belangen dan waterschappen en die zullen in de besluitvorming tegen de waterbelangen worden afgewogen. De conclusie die hieruit volgt is dat de watertoets maar beperkte mogelijkheden biedt om eigen opgaven van het waterschap te realiseren, omdat het in alle gevallen afhankelijk is van de bereidheid van de gemeente om mee te werken aan de uitvoering.

## Hoofdstuk 6 Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews met de waterschappen worden geanalyseerd. Dat zal gebeuren aan de hand van de veronderstellingen die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd en op basis van de theoretische inzichten die zijn behandeld in hoofdstuk 3. In paragraaf 6.1 wordt gekeken in hoeverre de veronderstellingen over het proces overeenkomen met de empirie. In paragraaf 6.2 worden de veronderstellingen over de context naast de resultaten van de cases gelegd.

### 6.1 Veronderstellingen over het proces

In hoofdstuk 4 zijn op basis van het conceptueel model een aantal veronderstellingen opgesteld over het proces van de watertoets. In deze paragraaf worden deze geanalyseerd aan de hand van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 3. De tien veronderstellingen over het proces zullen hieronder afzonderlijk worden besproken.

1. *Het wateradvies is een krachtig instrument om de belangen van het waterschap te behartigen.*

Het wateradvies is een formeel moment in de watertoets en moet ervoor zorgen dat de belangen van het watersysteem worden meegewogen in de ontwikkeling van een ruimtelijk plan. Het belang van het wateradvies bij een bestemmingsplan wordt door alle respondenten unaniem onderkend. Dit is terug te zien in het gemiddelde beoordelingscijfer van 7,9 voor dit onderdeel. Het wateradvies vormt een van de weinige formele momenten in de watertoets, naast eventuele vervolgstappen als het indienen van een zienswijze en het in beroep gaan bij de Raad van State. De waterschappen blijken veel waarde te hechten aan dat formele moment. Het markeert een belangrijk moment in het proces, waar tijdens het voorafgaande informele overleg naartoe wordt gewerkt. In het wateradvies worden de afspraken uit het informele overleg op papier gezet. Helmke en Levitsky (2004) beschrijven dat informele instituties versterkend kunnen werken voor formele instituties. Bij het wateradvies lijkt er sprake te zijn van het omgekeerde: het formele wateradvies bevestigt de informele afspraken uit het vooroverleg. De formele en informele afspraken zijn in dat geval complementair en versterken elkaar.

Tegelijkertijd bestaat er ook het besef bij de waterschappen dat het wateradvies weliswaar niet kan ontbreken in het gehele proces, maar dat het niet de kern vormt van de watertoets. Dat is namelijk het informeel vooroverleg. De kwaliteit van het vooroverleg bepaalt de rol die het wateradvies krijgt. Als het vooroverleg goed verloopt, dan vormt het wateradvies slechts een formaliteit. Dat komt overeen met de complementaire informele institutie uit de typologie van Helmke en Levitsky (2004), want het wateradvies functioneert als aanvulling op het informeel overleg.

Als het vooroverleg minder goed verloopt, dan fungeert het wateradvies als stok achter de deur om met een formeel advies de waterbelangen te verdedigen. In dat geval heeft het wateradvies een vervangende functie volgens de typologie van Helmke en Levitsky (2004), omdat het in de plaats komt van het (mislukte) informeel overleg. Het houdt tevens de weg open naar het indienen van een officiële zienswijze, mocht het waterschap zich niet kunnen vinden in het uiteindelijke bestemmingsplan. Daarmee lijkt het formele wateradvies een krachtig instrument te zijn om de belangen van het waterschap te behartigen. Er zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste moet worden opgemerkt dat het wateradvies niet het belangrijkste instrument in de watertoets is; dat is volgens de respondenten namelijk het informeel vooroverleg. Ten tweede kan het wateradvies niet altijd voorkomen dat plannen (gedeeltelijk) anders dan bedoeld worden uitgevoerd. Zelfs als het wateradvies wordt overgenomen in het bestemmingsplan, dan zijn er in de uitvoeringsfase nog genoeg bedreigingen die het resultaat kunnen veranderen.

De conclusie van de eerste veronderstelling is dat het wateradvies inderdaad een krachtig instrument van de watertoets is. Dit wekt geen verbazing, aangezien het wateradvies als formele institutie zowel complementair als vervangend kan werken. In beide gevallen kunnen ze een stempel drukken op de uitkomst van het watertoetsproces.

*2. Het wateradvies stelt de waterschappen in staat om hun eigen opgaven en ambities te realiseren.*

Met het wateradvies kunnen tot op zekere hoogte de belangen van het waterschap worden behartigd. Wanneer een bestemmingsplan leidt tot een verslechtering van het watersysteem, dan zal het waterschap in het wateradvies voorstellen doen om deze negatieve effecten tegen te gaan of te compenseren. Echter, wanneer het gaat om eigen ambities en opgaven van het waterschap die tot een verbetering van het watersysteem moeten leiden, dan blijkt het wateradvies daarvoor geen goed middel te zijn. Verschillende respondenten geven aan terughoudend te zijn met het adviseren wanneer het gaat om het realiseren van de eigen ambities. Er kunnen hiervoor een tweetal redenen worden gegeven.

Ten eerste geeft een aantal respondenten aan dat het informeel overleg een veel geschikter middel is om eigen opgaven te realiseren. In het wateradvies heeft het waterschap in de eerste plaats een toetsende rol, die overeenkomt met de technische rationaliteit (De Graaf, 2009). Voor het realiseren van extra ambities en opgaven is echter een meedenkende rol gewenst, die overeenkomt met de sociale rationaliteit. De formele rol van het wateradvies is hier dus niet op zijn plaats, aangezien juist een informele aanpak nodig is gebaseerd op de principes van water governance. Het informeel overleg met de gemeenten voldoet daar wel aan en is dus veel beter geschikt om te worden ingezet voor het realiseren van eigen opgaven.

De tweede reden die door een respondent wordt gegeven is dat voor het realiseren van eigen opgaven een hoger planniveau nodig is. De watertoets op bestemmingsplanniveau biedt hiervoor te weinig mogelijkheden. Structuurvisies lenen zich veel beter voor het maken van afspraken over andere opgaven van het waterschap. Hierop zal veronderstelling 10 verder ingaan.

Concluderend kan worden gesteld dat waterschappen het wateradvies niet tot nauwelijks gebruiken om eigen opgaven en ambities te realiseren. Daarvoor is het wateradvies te zeer gericht op een passieve, toetsende rol. Voor het ontwikkelen van eigen opgaven is een actieve, meedenkende rol nodig, die veel beter tot zijn recht komt in het informeel overleg met de gemeente.

*3. De watertoets biedt waterschappen voldoende mogelijkheden om afspraken juridisch te borgen.*

In de watertoets op bestemmingsplanniveau worden afspraken gemaakt tussen het waterschap en de gemeente, bij voorkeur al in het informele vooroverleg. De mogelijkheden om deze afspraken juridisch te borgen in de watertoets zijn aanwezig, maar de respondenten geven aan dat er de nodige beperkingen zijn. Het gemiddelde cijfer dat de waterschappen voor dit onderdeel geven is met een 6,4 niet heel hoog. Eén van de belangrijkste mogelijkheden die wordt genoemd is het vastleggen van afspraken in de plankaart en regels van het bestemmingsplan, aangezien deze een juridisch bindende status hebben. Het is echter aan de gemeente om te besluiten of afspraken al dan niet in het bestemmingsplan worden opgenomen.

Als het waterschap zich daar niet in kan vinden, heeft het een tweede mogelijkheid om afspraken af te dwingen tot zijn beschikking: het indienen van een zienswijze. Een zienswijze is een formele brief waarin het waterschap bezwaar maakt tegen bepaalde (watergerelateerde) aspecten uit het bestemmingsplan. Dit wordt echter door alle waterschappen gezien als een zeer zwaar middel, dat in de praktijk zelden tot nooit wordt ingezet. Hiermee komt een zwakte van formele regels aan het

licht. Doordat een zienswijze een zodanig zwaar middel is, wordt het vrijwel nooit ingezet en verliest het zijn effectiviteit. Het waterschap probeert dit te ondervangen door in de vooroverlegfase informele afspraken te maken, die in de typologie van Helmke en Levitsky (2004) worden aangeduid als 'vervangende informele instituties'. Informele afspraken zijn in dat geval niet alleen effectiever, ze zorgen ook voor een betere relatie en samenwerking tussen waterschap en gemeente. Formele afspraken kunnen daarentegen een goede werkrelatie belemmeren en dat is voor sommige waterschappen reden om zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken middels het informeel overleg.

De conclusie van de derde veronderstelling luidt dat waterschappen de juridische mogelijkheden van de watertoets met een voldoende beoordelen of aangeven weinig behoefte te hebben aan de juridische mogelijkheden. De juridische middelen zijn echter beperkt en worden niet vaak in de watertoets ingezet, omdat ze door de waterschappen worden gezien als een te zwaar middel.

#### *4. De vastgelegde afspraken in de watertoets worden voldoende nagekomen bij de planuitvoering.*

De mogelijkheden om afspraken juridisch vast te leggen in de watertoets mogen dan beperkt zijn, de respondenten zijn over het algemeen wel tevreden over het nakomen van gemaakte afspraken bij de uitvoeringsfase van een plan. Daarvoor kan een aantal redenen worden gegeven.

De eerste reden is dat sommige waterschappen de afspraken verder uitwerken en vastleggen in aanvullende overeenkomsten. Daaronder vallen anterieure overeenkomsten of exploitatieplannen. Ook de afstemming met andere beleid van het waterschap, zoals de Keur en de Legger maar ook de waterbeheerplannen die door de gemeente worden opgesteld, zorgt ervoor dat afspraken worden uitgevoerd.

Een tweede reden waarom waterschappen tevreden zijn over het nakomen van de afspraken, is dat na het watertoetsproces een nieuw traject begint: de aanvraag van de watervergunning. Deze watervergunning moet ook door het waterschap worden verleend. Het waterschap stemt de afspraken in de watertoets al af op de eisen die aan een vergunning wordt verleend. Mochten de afspraken uit de watertoets niet voldoende worden nagekomen, dan kan dat leiden tot het weigeren van het afgeven van de noodzakelijke watervergunning.

Er kan dus worden geconcludeerd dat het nakomen van de afspraken uit de watertoets geen grote problemen oplevert. Eén van de respondenten is er bovendien van overtuigd dat waterschappen professioneel genoeg zijn om in te grijpen wanneer de situatie daar om vraagt.

#### *5. Het informeel overleg tussen gemeenten en het waterschap leidt tot een betere samenwerking en betere afspraken in de watertoets.*

Aan het informeel overleg wordt door de waterschappen veel waarde gehecht, zo bleek al uit de analyse van bovenstaande veronderstellingen. In het algemeen kan worden gesteld dat de waterschappen het informeel overleg belangrijker vinden dan de formele mogelijkheden in de watertoets. In de eerste twee fasen van het watertoetsproces kunnen door middel van het informeel overleg veel zaken worden afgestemd, zodat deze later niet via formele middelen hoeven te worden geregeld. Het overleg biedt bovendien veel meer mogelijkheden aan de waterschappen om nieuwe, relevante onderwerpen ter sprake te brengen, terwijl de formele middelen van de watertoets in principe alleen een reactie op het voorliggende plan kunnen geven. Dit sluit aan op de theorie over informele adaptieve netwerken, waarin Pahl-Wostl (2009) beschrijft dat formele instituties te beperkt zijn om tot ontwikkeling van (nieuwe) eigen ideeën te komen. Daarvoor is uitwisseling van kennis nodig via informele netwerken. Binnen de watertoets biedt het informeel overleg een podium

voor de uitwisseling van kennis tussen waterschappen en gemeenten. Waterschappen geven aan dat zij hierover zeer tevreden zijn en waarderen het informeel overleg met een 8,3 als gemiddeld cijfer. Er blijken twee factoren bij te dragen aan deze hoge waardering.

Een eerste factor is dat het aanstellen van een vaste contactpersoon voor de watertoets –ook wel aangeduid met de term accountmanager– zorgt voor een grotere herkenbaarheid van het waterschap. De relatie die de accountmanagers met de gemeenten hebben opgebouwd, is een bepalende factor voor het verloop van het contact. De accountmanager is aanspreekpunt voor de gemeenten en kan sturing geven aan het informeel overleg. Zonder de functie van accountmanager komt het informeel overleg niet of moeilijker tot stand. Hetzelfde belang kan worden toegedicht aan de contactpersoon bij de gemeente. Deze rollen komen overeen met de theorie over boundary-spanning (Bos & Brown, 2012; Edelenbos & Van Meerkerk, 2015). Deze auteurs benoemen het belang van leiderschap voor het goed functioneren van informele netwerken. Opvallend uit de resultaten van de waterschappen is dat het informeel contact tussen het waterschap en gemeenten in bijna alle gevallen van de grond komt en naar tevredenheid verloopt. De verwevenheid met de formele procedure van de watertoets draagt hier aan bij, omdat het informeel overleg bij bestemmingsplannen uitmondt in het wateradvies. Pahl-Wostl (2009) beschreef al dat een directe link met formeel beleid de effectiviteit van het informele proces bevordert.

De tweede factor die kan leiden tot betere samenwerking en betere afspraken is het moment wanneer het waterschap wordt betrokken in de planvorming. Vroegtijdige betrokkenheid levert het waterschap veel mogelijkheden tot eigen inbreng van ambities en opgaven op. Deze mogelijkheid komt overeen met de tweede succesfactor van een informeel adaptief netwerk, zoals beschreven door Bos & Brown (2012), en betreft het creëren van tijd en ruimte om te werken aan nieuwe creatieve ideeën en oplossingen. Hoe eerder het waterschap betrokken raakt bij de planvorming, des te meer ruimte het krijgt om met de gemeente samen te werken aan de ontwikkeling van het ruimtelijk plan. Het moment van betrokkenheid van het waterschap bij een ruimtelijk plan verschilt overigens voor bestemmingsplannen en structuurvisies. Veronderstelling 6 gaat verder in op dit onderscheid.

De conclusie is dat de respondenten unaniem van mening zijn dat het informeel overleg leidt tot betere samenwerking en betere afspraken met de gemeente. Het informeel overleg eist binnen de watertoets een hoofdrol voor zich op en het biedt een platform waar veel zaken worden besproken en afgestemd tussen de gemeente en het waterschap.

#### *6. De invloed van het waterschap in het informeel overleg is groter bij structuurvisies dan bij bestemmingsplannen*

De verschillen tussen het informeel overleg bij bestemmingsplannen en structuurvisies zijn in de praktijk groot. De respondenten blijken namelijk wisselende oordelen te hebben over de vraag bij welk type ruimtelijk plan hun invloed in het informeel overleg groter is. Er worden door de respondenten twee soorten redeneringen gegeven, die elkaar bovendien tegenspreken. De eerste redenering stelt dat het waterschap meer invloed kan uitoefenen bij een structuurvisie. De tweede redenering gaat ervan uit dat deze invloed juist groter is bij bestemmingsplannen.

De eerste redenering is dat waterschappen bij structuurvisies vaak eerder in het proces worden betrokken, omdat dit type plan veel minder concreet is en gemeenten zich nog niet tot in detail hoeven vast te leggen. Een structuurvisie is daarom meer vrijblijvend en biedt meer ruimte voor waterschappen om deel te nemen aan het informeel overleg. Daarnaast worden in een structuurvisie vaak belangrijke (locatie)keuzen gemaakt, die van grote invloed kunnen zijn op het watersysteem. Het informeel overleg bij structuurvisies biedt het waterschap de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op deze belangrijke beslissingen. Bij bestemmingsplannen geldt dat deze plannen

regelmatig al verder zijn uitgewerkt op het moment dat het waterschap erbij wordt betrokken. De invloed die het waterschap dan nog kan uitoefenen tijdens de ontwikkeling van het plan is beperkt.

De tweede redenering staat haaks op de eerste en stelt dat waterschappen bij structuurvisies in veel gevallen pas laat in het proces worden betrokken (als ze al worden betrokken), terwijl bij bestemmingsplannen het overleg in een veel eerder stadium van de planvorming plaatsvindt. Dat leidt soms tot frustratie bij de respondenten, omdat in de beginfase van het ontwerp van een structuurvisie vaak de belangrijkste keuzes worden gemaakt. Gemeenten betrekken waterschappen niet altijd bij deze keuzes, omdat ze de belangen van het waterschap niet inzien of andere belangen hoger inschatten. Deze tweede redenering vindt overigens aanhang bij het merendeel van de respondenten.

Hoewel beide redeneringen elkaar tegen lijken te spreken, kunnen ze alle twee worden verklaard door de theorie over water governance. Van Buuren et al (2010) plaatsen water governance op het snijvlak van adaptief waterbeheer en gebiedsontwikkeling. Bij het opstellen van een structuurvisie wordt de ontwikkeling van een gebied centraal gesteld, waarin verschillende (ruimtelijke) opgaven worden gecombineerd. De opgaven die volgen uit het watersysteem maken daar onderdeel van uit. In het geval van de eerste redenering die hierboven is genoemd blijkt dat water governance wordt toegepast bij de behandeling van structuurvisies in de watertoets. Er is namelijk sprake van een integrale aanpak waarin gebiedsontwikkeling en waterbeheer worden gecombineerd. Op het strategische niveau van een structuurvisie kunnen veel meer opgaven en belangen worden gecombineerd dan op het concrete niveau van een bestemmingsplan. Voor waterschappen liggen er dus ook meer mogelijkheden om via het informeel overleg invloed uit te oefenen op structuurvisies. Bij de tweede redenering die door de waterschappen wordt genoemd, namelijk dat waterschappen in veel gevallen pas laat bij de ontwikkeling van een structuurvisie worden betrokken, is er sprake van afwezigheid van water governance. Er vindt te weinig afstemming en samenwerking plaats tussen het waterschap en de gemeenten, waardoor het waterschap geen ontwikkelende rol op zich kan nemen. Door het gebrek aan betrokkenheid bij structuurvisies schatten deze waterschappen hun invloed in het informeel overleg bij bestemmingsplannen hoger in. Er ligt dus een taak voor de waterschappen om de gemeenten te overtuigen van het belang van de betrokkenheid van waterschappen bij de ontwikkeling van structuurvisies. Alleen dan kan het waterschap een ontwikkelende rol op zich nemen bij het informeel overleg over structuurvisies.

Er kan worden geconcludeerd dat de invloed van waterschappen in potentie groter is bij het informeel overleg over structuurvisies. Dat zou ook op basis van de theorie van water governance kunnen worden verwacht. Sommige waterschappen onderschrijven deze stelling dan ook. Echter, doordat de meeste waterschappen aangeven dat het moment van betrokkenheid bij structuurvisies vaak (te) laat is, blijkt de invloed op structuurvisies in de praktijk niet te worden ervaren. Water governance krijgt in deze gevallen dus geen kans en dat heeft een negatief effect op de invloed die waterschappen kunnen uitoefenen op structuurvisies.

#### *7. De persoonlijke, onderlinge verhoudingen tussen het waterschap en gemeente zijn van invloed op het verloop van het informeel overleg.*

Alle respondenten zijn het erover eens dat de persoonlijke onderlinge verhoudingen tussen het waterschap en de gemeente belangrijk zijn voor een goed verloop van het informele overleg. Als de werkrelatie goed is, dan wordt het waterschap eerder op de hoogte gebracht van nieuwe ontwikkelingen. Mogelijke problemen en conflicterende belangen kunnen vroeg in het proces worden herkend en opgelost. Een goede werkrelatie tussen het waterschap en de gemeente zorgt ook voor minder formele zienswijzen op het bestemmingsplan achteraf, omdat in het informele overleg al goede afspraken zijn gemaakt en de gemeente niet verrast wordt door een negatief wateradvies van het waterschap.

Bij veronderstelling 5 is het belang van de accountmanager van het waterschap al aan de orde gesteld. Uit de interviews komt naar voren dat deze functie als contactpersoon bijdraagt aan een goed verloop van het informeel overleg. Deze constatering komt overeen met de factor 'het vertrouwen' in een informeel netwerk. Edelenbos & Van Meerkerk (2015) noemen vertrouwen als een van de factoren die een informeel netwerk goed laten functioneren. Dit vertrouwen blijkt te worden versterkt door de functie van accountmanager en wordt door de respondenten positief beoordeeld. Samen met de positieve beoordeling van de twee andere succesfactoren van een informeel netwerk – de rol van initiatiefnemers en de creatieve ruimte – verklaart dit waarom het informeel overleg in de watertoets zo hoog wordt beoordeeld.

#### *8. De betrokkenheid van bestuurders vormen een belangrijke rol in het watertoetsproces.*

De rol van bestuurders in het watertoetsproces is normaal gesproken erg klein en speelt op de achtergrond. Zij worden alleen betrokken als er aanleiding toe is. Bijvoorbeeld als er sprake is van moeilijke situaties wanneer het watertoetsproces vast dreigt te lopen of wanneer het grote structuurvisies met ingewikkelde belangenafwegingen betreft. In dat geval worden bestuurders van de betrokken gemeente en het waterschap ingeschakeld. De respondenten zijn het er over eens dat het merendeel van de watertoetsprocessen kan plaatsvinden zonder inmenging van verantwoordelijke bestuurders. De rol van bestuurders in de watertoets is dus relatief klein.

#### *9. De watertoets is een krachtig instrument om de eigen opgaven en ambities van het waterschap te realiseren.*

Het realiseren van eigen opgaven en ambities via de watertoets blijkt in de praktijk slechts in een klein deel van de watertoetsprocessen voor te komen. Een groot aantal respondenten schat de mogelijkheden laag in en vindt de watertoets geen krachtig instrument voor het realiseren van eigen opgaven en ambities. Daarvoor worden een aantal redenen aangevoerd.

Een eerste reden is dat interne plannings en budgetten binnen het waterschap een belemmering vormen om de eigen opgaven te koppelen aan het watertoetsproces. De interne organisatie van het waterschap is er (nog) niet op gericht om deze opgaven via de watertoets te realiseren, omdat deze gebonden zijn aan budgetten en procedures binnen het waterschap. Kansrijke opgaven die gekoppeld kunnen worden aan de watertoets worden vaak nog binnen bestaande afdelingen en programma's van het waterschap uitgevoerd. Om deze opgaven toch via de watertoets te realiseren zal de interne organisatie van het waterschap eerst moeten worden aangepast.

De tweede reden waarom het realiseren van eigen opgaven slecht van de grond komt is dat de gemeente het nut en de noodzaak er ook van moet inzien. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn. De wateropgaven van het waterschap moeten samenvallen met de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. In veel gevallen kunnen deze opgaven niet direct aan de ruimtelijke opgaven van de gemeente worden gekoppeld, omdat het een op zichzelf staand waterprobleem betreft. Deze wateropgaven kunnen alleen worden gerealiseerd als de gemeente op vrijwillige basis meewerkt. Waterschappen kunnen binnen de watertoets namelijk niet formeel afdwingen om externe wateropgaven van het waterschap gelijktijdig met het ruimtelijk plan uit te voeren. De enige manier om deze wateropgaven toch te kunnen realiseren via de watertoets, is hierover via het informeel overleg met de gemeente overeenstemming te bereiken.

De constatering dat de watertoets geen krachtig instrument is om eigen opgaven en ambities te realiseren ligt niet in de lijn der verwachting van de theorie over informele adaptieve netwerken. Rijke et al (2013) concluderen juist dat door uitwisseling van kennis in informele netwerken tot gezamenlijke besluitvorming kan worden gekomen. Bij veronderstelling 7 is reeds geconstateerd dat

het informeel overleg tussen waterschappen en gemeenten over het algemeen effectief is en naar tevredenheid van de waterschappen verloopt. Waterschappen kunnen dus via het overleg meedenken over het ruimtelijke plan en invloed daarop uitoefenen. De condities voor een informeel netwerk zijn daarmee geschapen. Het informele netwerk blijkt echter niet open te staan voor de inbreng van strategische doelen van het waterschap, wat kan worden verklaard door het ontbreken van een community of practice (Pahl-Wostl, 2009). De respondenten van de waterschappen geven aan dat ze in veel gevallen niet worden betrokken bij de ontwikkeling van structuurvisies. Gemeenten zien kennelijk dus niet het belang ervan in om de waterschappen bij de planvorming te betrekken, waardoor de mogelijkheden niet worden benut. Concluderend is de watertoets dus geen krachtig instrument om eigen opgaven en ambities van het waterschap te realiseren.

*10. De mogelijkheden om de eigen opgaven en ambities van het waterschap te realiseren zijn groter bij structuurvisies dan bij bestemmingsplannen.*

Met de beperkte mogelijkheden voor het realiseren van eigen opgaven in het achterhoofd, zijn de respondenten het niet eens over de verschillen tussen bestemmingsplannen en structuurvisies. Sommige waterschappen schatten de mogelijkheden bij bestemmingsplannen hoger in. De reden die ze daarvoor geven is dat het bij bestemmingsplannen om concreet uitgewerkte plannen gaat, waardoor het waterschap zelf ook makkelijker eigen concrete opgaven kan inbrengen. Bovendien speelt mee dat waterschappen bij bestemmingsplannen over het algemeen vroegtijdig bij het proces worden betrokken, hetgeen niet altijd het geval is bij structuurvisies. Daardoor krijgt het waterschap bij het informeel overleg over bestemmingsplannen meer tijd en ruimte om eigen opgaven in te brengen. Desondanks geven de meeste waterschappen aan dat in bestemmingsplannen maar weinig eigen opgaven worden gerealiseerd. Daarvoor worden twee redenen gegeven: de eigen opgaven sluiten vaak niet goed aan op de ruimtelijke ontwikkelingen in het bestemmingsplan. En ten tweede stellen waterschappen zich terughoudend op met het inbrengen van eigen opgaven, omdat zij de watertoets vooral willen inzetten om te zorgen dat het watersysteem niet verslechterd. Daarbij past het inbrengen van eigen opgaven vanuit het waterschap minder goed.

Er zijn ook waterschappen die meer mogelijkheden zien voor het realiseren van eigen opgaven bij structuurvisies. Het feit dat deze plannen minder concreet zijn dan bestemmingsplannen, levert bij het ontwerp meer mogelijkheden op om eigen opgaven in te tekenen. Door de prioriteiten van het waterschap al in de structuurvisie aan te geven, krijgt het plan een signalerende functie. Dat biedt later bij het uitwerken van de bestemmingsplannen het voordeel dat de opgaven van het waterschap al onder de aandacht zijn gebracht. Daarmee worden de mogelijkheden van het waterschap vergroot om de eigen concrete opgaven op te nemen in het nog uit te werken bestemmingsplan. Echter worden in de praktijk ook bij structuurvisies weinig eigen opgaven gerealiseerd, zo blijkt uit de antwoorden van de respondenten. De belangrijkste oorzaak is dat waterschappen niet of pas laat worden betrokken bij het ontwerp van een structuurvisie. Deze bevinding werd ook al geconstateerd bij veronderstelling 9. Belangrijke keuzes zijn vaak al gemaakt als waterschappen worden betrokken. De creatieve ruimte die door Bos & Brown (2012) wordt genoemd als succesfactor voor een informeel netwerk kan dan onvoldoende worden benut voor het realiseren van eigen opgaven van het waterschap.

De conclusie voor deze veronderstelling luidt dat zowel bestemmingsplannen als structuurvisies weinig mogelijkheden bieden voor het realiseren van eigen opgaven. Bij bestemmingsplannen vormen het concrete uitvoeringsniveau van de plannen en de geringe kansen om opgaven mee te koppelen de grootste belemmering voor de waterschappen. Bij structuurvisies speelt de geringe betrokkenheid van de waterschappen een belangrijke rol in de beperkte realisatie van eigen opgaven.



## 6.2 Veronderstellingen over de context

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen van de verschillende waterschappen aan de orde gekomen. Daaruit bleek dat er op bepaalde onderdelen van de watertoets verschillen bestaan tussen de waterschappen. In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag of deze bevindingen overeenkomen met de veronderstellingen over de context die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. De eerste twee veronderstellingen waren gebaseerd op de variabele 'grootte van het waterschap'. Veronderstelling 11 en 12 zullen gezamenlijk worden besproken. Ze luiden als volgt:

*11. Naarmate het waterschap groter is komt de nadruk in de watertoets meer op het informeel overleg dan op de formele procedure te liggen.*

*12. Naarmate het waterschap groter is, worden de eigen ambities en opgaven van het waterschap binnen de watertoets in hogere mate gerealiseerd.*

De stelling dat een groter waterschap leidt tot meer nadruk op het informeel overleg en het realiseren van meer eigen opgaven in de watertoets is niet in de praktijk aangetroffen. De indeling van de grootte van waterschappen is in bovenstaande veronderstellingen gebaseerd op het aantal gemeenten binnen het beheergebied en de grootte van de oppervlakte van het beheergebied. Deze indeling blijkt in de empirie niet representatief te zijn voor het aantal planadviseurs per waterschap: in een klein waterschap werken bijvoorbeeld 9 planadviseurs (Schieland en Krimpenerwaard), terwijl in twee grote waterschappen 'slechts' 6 adviseurs werken (Vallei en Veluwe, Aa en Maas). De redenering dat naarmate een waterschap groter is, er meer planadviseurs aan de watertoets werken, blijkt dan ook niet van toepassing. Ook als gekeken wordt naar het aantal planadviseurs per waterschap, blijkt dit niet van invloed te zijn op het toepassen van het informeel overleg in de watertoets. Integendeel, alle waterschappen erkennen het belang van het informeel overleg en leggen hier evenveel nadruk op tijdens het watertoetsproces.

Hetzelfde beeld komt naar voren wanneer gekeken wordt naar het realiseren van eigen ambities en opgaven in de watertoets. Ook hier blijkt er geen verband te bestaan tussen de grootte van het waterschap en de mate waarin eigen opgaven worden gerealiseerd. De voor de hand liggende verklaring voor de afwezigheid van beide verbanden, is dat het aantal planadviseurs per waterschap relatief weinig van elkaar verschilt en dus niet correspondeert met de grootte van het waterschap zoals gedefinieerd in de veronderstellingen. De invloed van de grootte van het waterschap kan dus worden weggestreept, maar uit veronderstelling 13 en 14 komt een ander beeld naar voren.

De derde en vierde veronderstelling over de context van de watertoets zijn gebaseerd op de variabele 'interne organisatie van het waterschap', waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen waterschappen die de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies scheiden en waterschappen die de behandeling van beide plannen combineren. De veronderstellingen die daaruit voortkomen zijn als volgt geformuleerd:

*13. Een planadviseur van het waterschap die zowel praktische als strategische ruimtelijke plannen behandelt, is geneigd om meer nadruk te leggen op het informeel overleg dan op de formele procedure.*

*14. Een planadviseur van het waterschap die zowel praktische als strategische ruimtelijke plannen behandelt, is beter in staat om de eigen ambities en opgaven van het waterschap binnen de watertoets te realiseren.*

De interne organisatie bij de onderzochte waterschappen kan worden onderverdeeld in vier waterschappen die beide typen ruimtelijke plannen combineren (Delfland, Amstel, Gooi en Vecht, De Stichtse Rijnlanden, Rivierenland) en drie waterschappen die een scheiding aanbrengen in de

behandeling van ruimtelijke plannen (Schieland en Krimpenerwaard, Vallei en Veluwe, Aa en Maas). Zij behandelen wel bestemmingsplannen, maar geen gemeentelijke structuurvisies. Overigens moet bij de laatste categorie worden opgemerkt dat waterschap Aa en Maas sommige gemeentelijke structuurvisies wel in de watertoets behandelt en andere niet.

Uit de interviews met de waterschappen blijkt dat het combineren of scheiden van de twee typen ruimtelijke plannen geen invloed heeft op de verhouding tussen het informeel overleg en de formele procedure. Het informeel overleg vormt bij alle waterschappen een belangrijk onderdeel van de watertoets, zoals ook al duidelijk werd bij veronderstelling 11. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om het informeel overleg bij bestemmingsplannen of structuurvisies. Tegelijkertijd beperken de formele middelen in de watertoets zich voornamelijk tot het wateradvies. Alle waterschappen geven aan dat het inzetten van zwaardere juridische middelen, zoals het indienen van een zienswijze of het aantekenen van beroep bij de Raad van State, niet gewenst zijn en in de praktijk zelden voorkomen. Veronderstelling 13 kan dus worden ontkracht: bij waterschappen die de twee typen ruimtelijke plannen combineren ligt de nadruk niet meer op het informeel overleg dan bij waterschappen die deze plannen gescheiden behandelen.

Bij veronderstelling 14 wordt een verband verondersteld tussen het combineren of scheiden van ruimtelijke plannen en de mate waarin het waterschap eigen opgaven en ambities via de watertoets kan realiseren. Hoewel in veronderstelling 9 is vastgesteld dat er via de watertoets weinig eigen opgaven worden gerealiseerd, blijkt veronderstelling 14 positief te kunnen worden beantwoord. De respondenten die beide plantypen combineren zijn positiever over de mate van realisatie van eigen opgaven in de watertoets. Als verklaring geven zij zelf aan dat ze een beter overzicht hebben over de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen binnen een gemeente en dus actief kansen zien om hun eigen opgaven aan die ontwikkelingen te koppelen. Vooral de gemeentelijke structuurvisie heeft daarbij een signalerende functie, aangezien hierin de ruimtelijke ontwikkelingen voor de komende jaren worden aangekondigd. Dat biedt waterschappen de mogelijkheid om het eigen beleid af te stemmen op de bestemmingsplannen die in de jaren daarna ontwikkeld zullen worden. Bij waterschappen die bestemmingsplannen en structuurvisies gescheiden behandelen, is de afstemming tussen beide typen plannen minder vanzelfsprekend en worden er vrijwel geen eigen opgaven via de watertoets gerealiseerd.

## Hoofdstuk 7 Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk zal de vraagstelling van dit onderzoek over de watertoets worden beantwoord. In paragraaf 7.1 zullen de deelvragen worden beantwoord. Paragraaf 7.2 geeft antwoord op de centrale vraag van het onderzoek. In de slotbeschouwing in paragraaf 7.3 wordt dit onderzoek naar de watertoets in een breder perspectief van ruimtelijke ordening en waterbeheer geplaatst en wordt vooruit gekeken naar toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de watertoets.

### 7.1 Beantwoording deelvragen

In hoofdstuk 1 zijn vier deelvragen opgesteld die de centrale vraag opsplitsen naar verschillende deelonderwerpen. In deze paragraaf worden per deelvraag conclusies getrokken, die zijn gebaseerd op de belangrijkste inzichten uit de analyse van de empirische resultaten (hoofdstuk 6). De deelvragen vormen gezamenlijk een antwoord op de centrale vraag, die in paragraaf 7.2 wordt aan bod zal komen. De volgende deelvragen zullen in deze paragraaf worden beantwoord:

- 1. Welke mogelijkheden biedt de watertoets voor toepassing op bestemmingsplannen?*
- 2. Welke mogelijkheden biedt de watertoets voor toepassing op gemeentelijke structuurvisies?*
- 3. Hoe ervaren de waterschappen de formele procedure van de watertoets?*
- 4. Hoe ervaren de waterschappen het informele proces van de watertoets?*

#### *7.1.1 De mogelijkheden van de watertoets in bestemmingsplannen*

De watertoets wordt bij alle onderzochte waterschappen toegepast op het bestemmingsplan, in tegenstelling tot de gemeentelijke structuurvisie die door sommige waterschappen niet via de watertoets wordt behandeld. Er kan worden geconcludeerd dat waterschappen de mogelijkheden van de watertoets op het bestemmingsplanniveau beoordelen als het meest uitgebreid, omdat zowel de formele procedure als het informeel proces kunnen worden toegepast. Uit de theorie van Helmke en Levitsky (2004) blijkt dat formele en informele instituties elkaar kunnen versterken als ze complementair zijn. Dat blijkt het geval te zijn bij de watertoets op bestemmingsplanniveau. Het waterschap kan passend bij het verloop van de watertoets ervoor kiezen om meer informele of formele middelen in te zetten. Bij deze keuze helpt het bovendien dat bestemmingsplannen vaak concrete ruimtelijke opgaven behandelen. Het waterschap kan tijdens het watertoetsproces precies aangeven welke maatregelen nodig zijn voor het waterbeheer en daarop ook de keuze voor een formeel of informeel traject afstemmen. Afspraken kunnen worden voorbereid in het informeel overleg en vervolgens vastgelegd in de formele procedure. Deze wisselwerking wordt door de waterschappen in de praktijk volop toegepast en gewaardeerd.

Een andere belangrijke constatering is dat bestemmingsplannen een substantieel groot deel uitmaken van het totaal aantal watertoetsaanvragen dat het waterschap ontvangt. Omdat bestemmingsplannen met grote regelmaat worden ingediend, vindt het informeel overleg tussen het waterschap en de gemeente op structurele basis plaats. Gemeenten weten het waterschap te vinden en betrekken het waterschap over het algemeen vroegtijdig in het proces. Waterschappen zijn daardoor goed op de hoogte van de actuele ontwikkelingen die spelen in een gemeente en kunnen op die ontwikkelingen reageren met hun kennis vanuit het watersysteem. Dit duidt op de toepassing van water governance in de watertoets, aangezien de waterschappen kunnen meedenken over de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied (Van Buuren et al, 2010). Het informeel overleg vervult bij bestemmingsplannen dus een belangrijke functie en zorgt ervoor dat de belangen van het waterschap over het algemeen goed worden behartigd.

De laatste conclusie is dat bestemmingsplannen weinig mogelijkheden bieden om de eigen opgaven van het waterschap te realiseren. Uit de interviews blijkt dat waterschappen de watertoets bij

bestemmingsplannen vooral zien als middel om te voorkomen dat er verslechtering optreedt in het watersysteem. Het informeel overleg biedt de mogelijkheid om concrete wateropgaven aan het bestemmingsplan te koppelen. Deze concrete opgaven komen echter niet vaak voor en dus worden er via het bestemmingsplan weinig eigen opgaven door het waterschap gerealiseerd.

#### *7.1.2 De mogelijkheden van de watertoets in gemeentelijke structuurvisies*

Bij de toepassing van de watertoets op gemeentelijke structuurvisies valt op dat de formele middelen ontbreken. Het waterschap kan geen maatregelen afdwingen zoals dat wel het geval is bij bestemmingsplannen. Het informeel overleg blijft dus over als middel om invloed uit te oefenen door het waterschap. De Graaf et al (2009) betogen dat het informeel overleg de enige manier is om tot resultaten te komen bij de ontwikkeling van strategische plannen zoals een structuurvisie. Om invloed te kunnen uitoefenen moeten waterschappen een meedenkende rol aannemen en in overleg met de gemeente tot besluitvorming komen. Opvallend uit de resultaten van dit onderzoek is dat waterschappen niet altijd in een vroeg stadium bij de planvorming worden betrokken en dus niet de kans krijgen om een meedenkende rol aan te nemen. Het waterschap blijkt sterk afhankelijk te zijn van het moment waarop het bij de planvorming wordt betrokken. Het waterschap kan de meeste invloed uitoefenen aan het begin van het proces, wanneer belangrijke keuzes over bijvoorbeeld locaties nog moeten worden gemaakt. Dit vormt een grote beperking, aangezien water governance op deze manier niet tot stand komt. Er is dan sprake van een gebrek aan een community of practice, die ervoor zou moeten zorgen dat het waterschap en de gemeente betrokken zijn bij het ontwerpproces van de structuurvisie (Pahl-Wostl, 2009). Het realiseren van eigen opgaven van het waterschap in de structuurvisie komt in de praktijk dan ook maar weinig voor, omdat waterschappen te laat worden betrokken bij het ontwerpproces.

Daarnaast blijkt er een verschil te bestaan tussen waterschappen die de behandeling van structuurvisies en bestemmingsplannen in de watertoets combineren en waterschappen die structuurvisies buiten de watertoets behandelen. In het eerste geval heeft het waterschap contact met de gemeente over beide typen plannen en kan het de ontwikkelingen van beide schaalniveaus op elkaar afstemmen. Het lukt daarbij in een beperkt aantal gevallen om de eigen opgaven van het waterschap te koppelen aan de opgaven van de gemeente. In het andere geval, wanneer waterschappen de behandeling van bestemmingsplannen en structuurvisies scheiden, worden er vrijwel geen eigen opgaven gerealiseerd in structuurvisies. Dit verschil kan worden verklaard door de rol van initiatiefnemers en de aanwezigheid van creatieve ruimte bij waterschappen die beide plantypen combineren. Een informeel netwerk functioneert beter als er sprake is van een actieve rol van initiatiefnemers die de ruimte krijgen om tot nieuwe inzichten te komen (Pahl-Wostl, 2009). Van beide factoren blijkt sprake te zijn bij waterschappen die bestemmingsplannen en structuurvisies combineren: er vindt meer overleg met de gemeenten plaats en waterschappen zien meer kans om eigen opgaven in te brengen.

#### *7.1.3 De ervaringen met de formele procedure van de watertoets*

De formele procedure van de watertoets blijkt in de praktijk alleen van toepassing te zijn op de behandeling van bestemmingsplannen. Het doorlopen van een watertoetsprocedure is bij deze plannen verplicht gesteld in het Besluit ruimtelijke ordening. Dat zorgt ervoor dat waterschappen bij alle relevante bestemmingsplannen betrokken worden en een formele reactie in de vorm van een wateradvies moeten geven. Bij strategische plannen zoals een structuurvisie geldt deze verplichting niet en is er geen sprake van een formele procedure die doorlopen moet worden. De formele procedure in de watertoets heeft in de praktijk vooral een ondersteunende rol bij het informele proces.

Het wateradvies neemt in de formele procedure een centrale plaats in. Het wordt door alle waterschappen gebruikt om hun formele standpunt(en) ten opzichte van het voorliggende bestemmingsplan kenbaar te maken. Het wateradvies wordt door de waterschappen gezien als een

belangrijk formeel moment in de watertoets. Dit kan worden verklaard door twee functies die aan het wateradvies gekoppeld zitten.

Een eerste functie van het wateradvies is om de gemaakte afspraken uit het informeel vooroverleg formeel vast te leggen. Helmke en Levitsky (2003) noemen deze functie complementair, omdat formele en informele instituties elkaar hierbij aanvullen. De nadruk ligt in dit geval op het informele proces en het wateradvies is alleen bedoeld om de gemaakte afspraken formeel te bevestigen in het bestemmingsplan.

Een tweede functie is dat het waterschap het wateradvies inzet wanneer het informeel vooroverleg niet naar tevredenheid is verlopen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als het waterschap niet of pas laat wordt betrokken bij de planvorming, of als de gemeente onvoldoende rekening houdt met de wensen van het waterschap. Het waterschap houdt deze formele procedure achter de hand. Het wateradvies heeft dan een vervangende functie, waarin het formele advies in de plaats komt van het informele proces (Helmke en Levitsky, 2003). Dit is echter een ongewenste situatie voor zowel het waterschap als de gemeente, omdat wijzigingen aan het bestemmingsplan in dit stadium van de planuitwerking veel moeilijker realiseerbaar zijn. Dat houdt in dat het plan vaak ingrijpend moet worden bijgesteld. De formele procedure heeft in dit geval dus niet de voorkeur.

Andere formele middelen dan het wateradvies worden in de watertoets vrijwel nooit toegepast. Er bestaat weliswaar de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het ontwerp bestemmingsplan of om beroep aan te tekenen bij de Raad van State, maar dit zijn vergaande juridische middelen waar een waterschap erg terughoudend mee is omdat het de relatie met de gemeente onder druk zet. Dat is een ongewenste situatie, aangezien de relatie met de gemeente van belang is voor een goed verloop van het informeel overleg. De formele procedure van de watertoets blijkt ook geen goed middel te zijn voor het realiseren van eigen opgaven van het waterschap. Bij formele middelen past namelijk een toetsende rol van waterschappen waarin de belangen van het water verdedigd moeten worden (De Graaf et al, 2009). Voor het realiseren van eigen opgaven is daarentegen een meedenkende rol nodig waarin wateropgaven worden gekoppeld aan andere ruimtelijke vraagstukken. De conclusie luidt dus dat de formele mogelijkheden binnen de watertoets erop zijn gericht om verslechtering van het watersysteem te voorkomen. Waterschappen kunnen via de formele middelen niet afdwingen om eigen opgaven in het ruimtelijk plan te realiseren. Deze mogelijkheden bestaan alleen via het informele proces.

#### *7.1.4 De ervaringen met het informele proces van de watertoets*

De watertoets is hoofdzakelijk ontworpen als een informeel instrument. Dat blijkt zowel uit de omschrijving van de eigen doelstelling (Projectgroep Watertoets, 2001, p.15) als uit de interviews met de waterschappen. Het doel is om de samenwerking tussen de waterbeheerder en de gemeente te verbeteren en om in een vroeg stadium van de planvorming met elkaar het overleg aan te gaan. De nadruk van de watertoets ligt om die reden niet in de eerste plaats op de formele, juridische kant, maar op het informeel overleg. Dit overleg laat veel ruimte open om tot een juiste werkvorm tussen de gemeente en het waterschap te komen. Deze werkvorm hangt af van de behoeftes van beide partijen en van het voorliggende ruimtelijk plan. In de praktijk blijken de waterschappen goed te zijn ingericht op het informeel overleg en hechten zij aan dit onderdeel van de watertoets ook de meeste waarde. Met bijna alle gemeenten wordt goed contact onderhouden en is het waterschap op de hoogte van de ruimtelijke ontwikkelingen binnen het beheergebied. Tijdens het informeel overleg worden er tussen beide partijen afspraken gemaakt over de gevolgen van het ruimtelijk plan voor het watersysteem. Dit duidt op de aanwezigheid van water governance, waarbij ook processen van afstemming plaatsvinden op het snijvlak van waterbeheer en gebiedsontwikkeling (Van Buuren et al, 2010). Er zijn echter ook een paar kanttekeningen te plaatsen bij de werking van het informeel overleg.

Een opvallende conclusie is dat het moment waarop het waterschap bij de planvorming wordt betrokken bepalend is voor het verloop van het informeel overleg. Het waterschap is gebaat bij een

vroegtijdige betrokkenheid, omdat het dan veel beter sturing kan geven aan ontwikkelingen die de belangen van het water raken. Naarmate het plan verder is gevorderd nemen de mogelijkheden voor het waterschap af om zonder drastische wijzigingen het plan bij te sturen. Mocht dat laatste toch nodig blijken, dan kan bij het bestemmingsplan nog de formele procedure in de watertoets worden toegepast om de belangen van het waterschap te verdedigen. De voordelen van het informeel overleg vallen dan weg. Bij structuurvisies bestaat deze mogelijkheid niet en zijn de waterschappen afhankelijk van de gemeente wanneer ze bij de planvorming worden betrokken.

Naast vroegtijdige betrokkenheid zijn ook de persoonlijke onderlinge relaties tussen het waterschap en de gemeente van belang. Als deze relaties goed zijn, dan bevordert dat het verloop van het informeel overleg. De rol van goede onderlinge relaties wordt ook beschreven in de theorie over boundary spanning. Edelenbos en Van Meerkerk (2015) beschrijven dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de initiatiefnemers van een proces om tot afspraken te komen binnen een netwerk. Een voorwaarde daarbij is dat het persoonlijke contact tussen de betrokken partijen goed moet zijn. De initiatiefnemers van het proces spelen daar een voortrekkersrol in. In de praktijk verloopt het contact met de gemeente in bijna alle gevallen goed, maar er zijn bij ieder waterschap ook voorbeelden van persoonlijke relaties met de contactpersonen van gemeenten die minder goed verlopen. Dat is vervolgens merkbaar in de uitwerking van de watertoets; het blijkt dan vaker voor te komen dat het informeel proces wordt vervangen door een formele procedure.

Tot slot kan worden geconcludeerd dat waterschappen waarbij zowel bestemmingsplannen als structuurvisies door dezelfde planadviseur worden behandeld meer geneigd zijn om eigen wateropgaven in het watertoetsproces in te brengen. Zij zien de meerwaarde daarvan in omdat beide type plannen elkaar aanvullen en versterken. De planadviseurs van het waterschap zijn bovendien beter op de hoogte van alle (toekomstige) ontwikkelingen in de betreffende gemeente en kunnen hun eigen opgaven daar beter op afstemmen. Toch moet bij deze laatste conclusie een kanttekening worden geplaatst: ook bij waterschappen die beide typen ruimtelijke plannen combineren in de watertoets komt het nog steeds relatief weinig voor dat eigen opgaven worden gerealiseerd.

## 7.2 Beantwoording centrale vraag

Bij de beantwoording van de deelvragen in de vorige paragraaf is ingegaan op verschillende deelonderwerpen van de watertoets. Zowel de formele en informele eigenschappen zijn aan bod gekomen als de toepassing op bestemmingsplannen en structuurvisies. In deze paragraaf zal op basis van deze deelconclusies een antwoord worden gegeven op de centrale vraag van deze scriptie:

*"Welke mogelijkheden hebben waterschappen met de invoering van de watertoets gekregen en hoe ervaren zij het gebruik van de watertoets bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen?"*

De watertoets is in eerste instantie ontworpen als informeel instrument. Het informeel overleg met de gemeente vormt namelijk een essentieel onderdeel van de watertoets. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de waterschappen de informele overlegmogelijkheden met de gemeente met het hoogste cijfer waarderen. De grootste winst zit in de afspraken die tijdens het informeel overleg met de gemeente kunnen worden gemaakt en de invloed die waterschappen door dat informeel overleg kunnen uitoefenen op het ruimtelijk plan. Dat neemt niet weg dat de watertoets daarnaast ook formele mogelijkheden biedt die tevens een belangrijke functie vervullen in de watertoets. In de formele procedure kunnen afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld via het wateradvies dat waterschappen opstellen. In het geval dat het watertoetsproces niet naar tevredenheid van de waterschappen verloopt, biedt de watertoets zwaardere formele middelen zoals het indienen van een zienswijze of het aantekenen van beroep bij de Raad van State. Deze mogelijkheden blijken in de praktijk echter zelden te worden ingezet, omdat ze de relatie met gemeenten onder druk zetten. Zij vormen dan ook niet de sterkste kant van de watertoets.

Het samenspel tussen de formele en informele mogelijkheden van de watertoets is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen. Bij structuurvisies ontbreken de formele mogelijkheden in de watertoets. Bij bestemmingsplannen kunnen formele en informele instituties elkaar aanvullen en versterken, zoals ook wordt betoogd in de theorie over informele en formele instituties (Helmke en Levitsky, 2004). Formele instituties kunnen worden ingezet als het informele overleg niet het gewenste resultaat oplevert. De waterschappen geven echter aan dat de nadruk in de watertoets moet liggen op het informeel overleg, omdat dit de meeste mogelijkheden oplevert om invloed uit te oefenen op een ruimtelijk plan. Echter zonder formele middelen is de angst dat het voor gemeenten te vrijblijvend wordt om aan de watertoets mee te werken. Deze angst lijkt niet geheel onterecht, want bij structuurvisies ontbreken zoals gezegd de formele mogelijkheden in de watertoets en moet worden geconcludeerd dat waterschappen lang niet altijd (vroegtijdig) bij de planvorming worden betrokken.

Een gevolg hiervan is dat waterschappen in de praktijk weinig eigen opgaven en ambities via structuurvisies kunnen realiseren. Er is hier sprake van een paradox, aangezien de waterschap tegelijkertijd aangeven dat ze bij structuurvisies de meeste kansen zien voor het uitvoeren van eigen opgaven. De verklaring daarvoor is dat het waterschap veel invloed zou kunnen uitvoeren aan het begin van de ontwikkeling van een structuurvisie, omdat belangrijke keuzes nog moeten worden gemaakt. Als ze door de gemeente echter niet bij de ontwikkeling betrokken worden, dan verdwijnt dit voordeel en kunnen waterschappen in het beste geval alleen nog reageren op de uitgewerkte plannen. Bij bestemmingsplannen worden eveneens weinig eigen opgaven van het waterschap gerealiseerd, maar dat wordt veroorzaakt door een andere reden. In een bestemmingsplan liggen veel details vaak al besloten in het gedetailleerde planniveau, waardoor er minder mogelijkheden liggen om opgaven vanuit het waterschap hieraan te koppelen. Concluderend geven de waterschappen aan dat er over de hele breedte van de watertoets zeer beperkt eigen opgaven en ambities worden gerealiseerd.

### 7.3 Slotbeschouwing

In deze thesis is ingegaan op de mogelijkheden die de watertoets biedt aan de waterschappen. Met de watertoets hebben de waterschappen in ieder geval een instrument in handen waarmee zij het gesprek met de gemeenten kunnen aangaan en relevante ontwikkelingen voor het waterbeheer kunnen afstemmen op de ruimtelijke plannen van de gemeente. De winst is dus dat waterschappen en gemeenten door de watertoets nauwer zijn gaan samenwerken. Een ander gevolg is dat water bij de gemeenten hoger op de agenda staat, omdat ze door de watertoets (meer) moeten nadenken over de gevolgen van het ruimtelijk plan voor het waterbeheer. In deze slotbeschouwing wordt de watertoets in een breder perspectief gezet om na te gaan welke rol de watertoets binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer vervuld.

De werkwijze van de watertoets sluit goed aan op de veranderende houding van overheden. Hiermee wordt de verschuiving naar governance als sturingsstijl bedoeld. Als gevolg van een toenemende druk op de vaak schaarse ruimte, neemt ook het belang toe dat overheden hun belangen en aanspraak op die ruimte op elkaar afstemmen. Op het raakvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening vertaalt dit zich in een aanpak die zich laat omschrijven als water governance. Ruimtelijke vraagstukken en watervraagstukken moeten door water governance beter op elkaar worden afgestemd. De watersector is van oudsher echter een relatief gesloten sector, gericht op technische waterkennis. Het is voor de waterschappen dus een relatief grote stap om te transformeren naar een aanpak volgens de principes van water governance. Dat vergt bijvoorbeeld dat waterschappen de grenzen van hun eigen traditionele waterdomein moet overschrijden en dat ze zich ook moeten verdiepen in de belangen van andere partijen, bijvoorbeeld de ruimtelijke belangen van gemeenten. De uitdaging ligt dus in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor wateropgaven en ruimtelijke opgaven.

De watertoets vormt hierbij een stap in de goede richting. Met de watertoets is de afgelopen jaren een domeinverbreding ingezet: plannen die in de watertoets worden behandeld richten zich niet alleen op waterkundige aspecten, maar op een breed scala aan (ruimtelijke) thema's en onderwerpen. Deze veelzijdigheid zorgt ervoor dat waterschappen en gemeenten veel vrijheid krijgen om tijdens het informeel overleg al deze onderwerpen te bespreken. Tegelijkertijd heeft deze bredere domeinoriëntatie tot gevolg dat er meer belangen moeten worden verenigd in het watertoetsproces. De betrokken overheden moeten dus wel bereid zijn om het over al deze belangen eens te worden, zeker wanneer taken vanuit de traditionele verantwoordelijkheid van het waterschap (waterberging, waterkwaliteit) daarmee conflicteren. Deze spanning tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer blijft ook in de toekomst een uitdaging voor gemeenten en waterschappen.

Een actuele ontwikkeling is de introductie van de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking moet treden. In deze nieuwe wet moet een groot aantal bestaande wetten opgaan, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. Bij het bepalen van de inhoud van de nieuwe Omgevingswet worden bestaande wetten tegen het licht gehouden en beoordeeld welke aspecten in de nieuwe wet moeten terugkeren. Dat roept dus de vraag op wat er moet gebeuren met de watertoets in de nieuwe Omgevingswet. Daarover kunnen een paar dingen worden gezegd. Op basis van de conclusies van dit onderzoek zijn er weinig redenen voor aanpassingen aan de watertoets als het gaat om de behandeling van bestemmingsplannen. De wisselwerking tussen het informeel overleg en de formele mogelijkheden wordt door de waterschappen in de praktijk gewaardeerd. Er bestaat wel de vrees bij de waterschappen dat als de huidige formele middelen niet zouden terugkeren in de Omgevingswet, dat het dan de vraag is of de betrokkenheid tussen gemeenten en waterschappen zo groot blijft als deze nu is. Hoewel de relaties tussen de waterschappen en gemeenten op dit moment over het algemeen erg goed zijn en de watertoets ook bij gemeenten stevig op de agenda staat, zouden dit negatief kunnen veranderen zodra de formele middelen verdwijnen.



Een tweede vraagstuk is hoe de waterschappen beter betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van structuurvisies. Er wordt door de waterschappen gesuggereerd dat er ook een overlegverplichting zou moeten komen voor structuurvisies, zodat het waterschap in ieder geval aan tafel zit wanneer een structuurvisie wordt opgesteld. Gemeenten zullen hier wellicht anders tegenaan kijken en zullen redeneren dat in structuurvisies veel meer belangen samenkomen die moeten worden afgewogen. De belangen van het waterbeheer vormen daar slechts één onderdeel van. Dus blijft er vooral een taak voor de waterschappen liggen om de gemeenten ervan te overtuigen om hen toch eerder bij de ontwikkeling van een structuurvisie te betrekken.

Een afsluitende suggestie is om de naam *watertoets* in ieder geval niet te laten terugkeren in de nieuwe Omgevingswet. In welke hoedanigheid de watertoets ook terugkomt, het woord 'toets' dekt de lading in elk geval niet en heeft dat overigens ook nooit gedaan. Sinds de invoering is namelijk duidelijk dat de watertoets toch bovenal als een informeel instrument moet worden gezien.

# Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005), Ontwikkel kracht! Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2009), Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bos, J.J., en R.R. Brown (2012), Governance experimentation and factors of success in socio-technical transitions in the urban water sector. In: *Technological Forecasting & Social Change* 79, pp.1340-1353.
- Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist (2007), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer 2007.
- Brand, P. van den (2003), Lastige dilemma's rond water. *ROM: maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling*, Vol. 21, Iss. 9, pp. 12-19.
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Buuren, A. van, J. Edelenbos en E. Klijn (2010), *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- C-data (2015), *Waterschappen in Tableau* [online]. Kaartmateriaal gedownload op 19-7-2015 van <<http://www.c-data.nl/blog/waterschappen-tableau>>.
- CBS Statline (2015), [online] geraadpleegd op 10-7-2015 op <[statline.cbs.nl/Statweb](http://statline.cbs.nl/Statweb)>.
- Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (2000), *Basisrapport bij het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw*.
- Deltaprogramma (2014), *Het Deltaprogramma: een nieuwe aanpak, Concept Deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie*.
- Edelenbos, J., en I. van Meerkerk (2015), Connective capacity in water governance practices: the meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. In: *Current Opinion in Environmental Sustainability* 12, pp.25-29.
- Graaff, T. de, L. Gerrits en J. Edelenbos (2009), Waterschappen tussen technische en sociale rationaliteit. In: *Bestuurswetenschappen* 63(3), pp.44-61.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (2003), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Hajer, M., D. Sijmons en F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- Helmke, G. en S. Levitsky (2004), Informal institutions and comparative politics: a research agenda. In: *Perspectives on Politics*, Vol.2/No.4, pp.725-740.
- Hooghe, L en G. Marks (2003), Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. In: *American Political Science Review*, Vol.97/No.2, pp.233-243.
- Hoogheemraadschap van Delfland (2012), *Handreiking watertoets voor gemeenten. Ruimte voor water in ruimtelijke plannen* [online]. Geraadpleegd op 31-3-2015 via <[www.hhdelfland.nl](http://www.hhdelfland.nl)>.

- Landelijke Werkgroep Watertoets (2009), Handreiking watertoetsproces 3. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen.
- Landelijke Werkgroep Watertoets (2010), Evaluatie watertoets 2010. Rapportage fase 1: Recapitulatie en inventarisatie relevante nieuwe ontwikkelingen.
- Landelijke Werkgroep Watertoets (2013), Koersbepaling Watertoetsproces.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000), Anders omgaan met water. Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw.
- Ministerie van VROM (2000), De Waterparagraaf. Handreiking water in bestemmingsplannen.
- Pahl-Wostl, C. (2007), Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change. In: Water Resource Management 21, pp.49-62.
- Pahl-Wostl, C. (2009), A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. In: Global Environmental Change 19, pp.354-365.
- Pierre, J. en B. Guy Peters (2000), Governance, politics and the state. Basingstoke, Hampshire.
- Projectgroep Evaluatie watertoets (2001), Bestuurlijke notitie Watertoets. Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten.
- Projectgroep Evaluatie watertoets (2006), Watertoetsproces op weg naar bestemming. Landelijke Evaluatie Watertoets 2006.
- Projectgroep Evaluatie watertoets (2010), Evaluatie watertoets 2010. Rapportage fase 1: Recapitulatie en inventarisatie van relevante nieuwe ontwikkelingen.
- Projectgroep Evaluatie watertoets (2012), Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011. Koepelnotitie met conclusies en aanbevelingen.
- Raadschelders, J.C.N. en T.A.J. Toonen (1993), Waterschappen in Nederland : een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling. Hilversum: Verloren.
- Rijke, J., R. Brown, C. Zevenbergen, R. Ashley, M. Farrelly, P. Morison en S. van Herk (2012), Fit-for-purpose governance: A framework to make adaptive governance operational. In: Environmental Science & Policy 22, pp.73-84.
- Rijke, J., M. Farrelly, R. Brown en C. Zevenbergen (2013), Configuring transformative governance to enhance resilient urban water systems. In: Environmental Science & Politics 25, pp.62-72.
- Rijkswaterstaat, Helpdesk Water (2014), [online] website geraadpleegd via <<http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-en-ruimte/watertoetsproces-0/>>.
- RIZA (2003), De Watertoets leeft! Evaluatie van de bekendheid met en toepassing van de watertoets. Rapport opgesteld door het RIZA in opdracht van Directoraat Generaal Water en onder begeleiding van de landelijke Projectgroep watertoets.
- Terwindt, S. en Van der Werf, R. (2002), Watertoets: de knelpunten, ROM : maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling, Vol. 20, Iss. 11, pp. 8-9.
- Unie van Waterschappen (2015), [online] website geraadpleegd via <<http://www.waterschappen.nl>>.

## Bijlage I Geselecteerde waterschappen

<i>Waterschap</i>	<i>Gemeenten met (gedeeltelijke) ligging in beheergebied:</i>
<b>1 Hoogheemraadschap van Delfland</b>	<b>14:</b> Delft, Den Haag, Hoek van Holland, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Wassenaar, Westland
<b>2 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard</b>	<b>9:</b> Rotterdam, Lansingerland, Zoetermeer, Waddinxveen, Gouda, Zuidplas, Capelle aan de IJssel, Krimpen aan de IJssel, Krimpenerwaard
<b>3 Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht</b>	<b>21:</b> Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Blaricum, Bussum, De Bilt, Diemen, De Ronde Venen, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Nieuwkoop, Ouder-Amstel, Stichtse Vecht, Uithoorn, Utrecht, Weesp, Wijdemeren
<b>4 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden</b>	<b>20:</b> Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Krimpenerwaard, Montfoort, Nieuwegein, Nieuwkoop, Oudewater, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Woerden, Woudenberg, Wijk bij Duurstede, IJsselstein, Zeist
<b>5 Waterschap Vallei en Veluwe</b>	<b>37:</b> Arnhem, Amersfoort, Apeldoorn, Barneveld, Baarn, de Bilt, Brummen, Bunschoten, Deventer, Ede, Eemnes, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Leusden, Nijkerk, Nunspeet, Oldebroek, Olst-Wijhe, Putten, Renkum, Renswoude, Rheden, Rhenen, Rozendaal, Scherpenzeel, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Voorst, Wageningen, Woudenberg, Zeist, Zutphen
<b>6 Waterschap Rivierenland</b>	<b>34:</b> Alblasserdam, Arnhem-Zuid, Maasdriel, Giessenlanden, Hardinxveld-Giessendam, Nijmegen, Papendrecht, Sliedrecht, Tiel, West Maas en Waal, Gorinchem, Groesbeek, Leerdam, Aalburg, Woudrinchem, Lingewaal, Culemborg, Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Geldermalsen, Wijchen, Overbetuwe, Heumen, Neder-Betuwe, Lingewaard, Druten, Beuningen, Buren, De Waard, Neerijnen, Werkendam, Vianen, Zaltbommel, Zederik
<b>7 Waterschap Aa en Maas</b>	<b>30:</b> Vught, Boekel, Grave, Cuijk, Schijndel, Geldrop-Mierlo, Aalburg, Heusden, Haaren, Asten, Someren, Heeze-Leende, Oss, Waalwijk, Uden, Landerd, Bernheze, Boxmeer, Veghel, Sint Oedenrode, Laarbeek, Nuenen Gerwen en Nederwetten, Helmond, Sint Michielsgestel, Mill en Sint Hubert, 's-Hertogenbosch, Sint Anthonis, Gemert-Bakel, Deurne

## Bijlage II Vragenlijst interview

### **Algemeen**

- Hoeveel mensen binnen het waterschap houden zich direct bezig met de watertoets?
- Hebben jullie een rol- of taakverdeling?
- Zijn er meer mensen binnen het waterschap die een rol spelen in de watertoets en hoe verloopt de coördinatie daarmee?
- Hoeveel watertoetsprocessen worden er jaarlijks doorlopen (naar schatting)?
- Wat is het aandeel gemeentelijke bestemmingsplannen en structuurvisies daarin?
- Hoeveel gemeenten vallen er binnen het waterschap?

### **Wateradvies**

- Hoe waardeert u het belang van het wateradvies binnen de watertoets?
- In welke mate ziet u het wateradvies terug in het uiteindelijke plan?
- In hoeverre biedt het wateradvies de mogelijkheid om de eigen opgaven en ambities van het waterschap in te brengen?
- Versterkt het wateradvies de positie van het waterschap binnen de watertoets? Hoe?

### **Juridische borging**

- Hoe waardeert u de mogelijkheden voor juridische borging van de afspraken die in de watertoets worden gemaakt?
- Hoe worden de afspraken geborgd? Welk type afspraken gebruikt u voor de juridische borging?
- In hoeverre worden de gemaakte afspraken nagekomen/uitgevoerd?

### **Structureel overleg**

- Hoe waardeert u de mogelijkheden in de watertoets om structureel het overleg aan te gaan met gemeenten?
- Wat zijn de verschillen in het structureel overleg tussen bestemmingsplannen en structuurvisies?
- Is er sprake van geslotenheid / strategisch handelen van beide partijen in het watertoetsproces?
- Zijn beide partijen in gelijke mate afhankelijk van elkaar in het watertoetsproces?
- Hoe waardeert u het belang van de onderlinge verhoudingen tussen het waterschap en de gemeente in de watertoets?
- Hoe waardeert u het belang van de betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders bij het watertoetsproces?

### **Strategische doelen**

- Hoe waardeert u de mogelijkheden in de watertoets om jullie eigen opgaven en ambities te realiseren?
- Welke verschillen zijn er bij het realiseren van jullie eigen opgaven en ambities tussen bestemmingsplannen en structuurvisies?
- Is de inbreng/invloed van het waterschap in de watertoets groter bij een bestemmingsplan of bij een structuurvisie?
- In welke mate worden jullie eigen opgaven en ambities door middel van de watertoets gerealiseerd?