

Water een stem geven

De doeltreffendheid van de watertoets
Zuiderzeeland



Dr. Jitske van Popering-Verkerk
Catherine Vroon, MSc.
Dr. Mike Duijn

GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam

Onderzoek in opdracht van de
rekenkamercommissie van waterschap
Zuiderzeeland

11 oktober 2024

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
1.1 Vraagstelling.....	8
1.2 Onderzoeksmethoden	9
Hoofdstuk 2. Beleid	12
2.1 Nationaal beleid.....	12
2.2 Beleid waterschap Zuiderzeeland	13
Hoofdstuk 3. Resultaten documentonderzoek en cases	14
3.1 Resultaten documentonderzoek.....	14
3.2 Casus De Elzen, Warande.....	16
3.3 Casus Isla Bonita	18
3.4 Casus Noorderwold-Eemvallei	19
3.5 Casus Port of Urk	21
3.6 Casus Verbreding N307.....	22
Hoofdstuk 4. De watertoets in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen	24
4.1 Enkelvoudige, kortlopende ontwikkelingen – de watertoets als toets	24
4.2 Complexe ontwikkelingen – de watertoets als dialoog	28
4.3 Langlopende ontwikkelingen – de watertoets als monitor	30
4.4 Complexe langlopende ontwikkelingen – gebiedsontwikkeling	33
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Aanbevelingen	37
5.3 Doorontwikkeling watertoets vanuit Omgevingswet en ‘Water en bodem sturend’	38
5.4 Slotreflectie.....	39
Bijlage onderzoeksverantwoording	41

Managementsamenvatting

Vraagstelling

De titel van dit rapport kwam tot stand tijdens het allereerste interview. We vroegen naar de essentie van de watertoets en het antwoord was: “Met de watertoets geven we water een stem”. Dit vat treffend samen waarom de watertoets belangrijk is; het is namelijk één van de belangrijkste instrumenten waarmee het waterschap het waterbelang kan inbrengen bij ruimtelijke ontwikkelingen. In deze evaluatie staat de watertoets als instrument voor waterschap Zuiderzeeland centraal. Op verzoek van de rekenkamercommissie Zuiderzeeland is een evaluatie naar de watertoets uitgevoerd. De hoofdvraag luidt: hoe doeltreffend is de inzet van de (digitale) watertoets de afgelopen drie jaar geweest om de belangen van Zuiderzeeland te waarborgen in ruimtelijke plannen? Met deze hoofdvraag richten we ons op de keten van beleid naar watertoets naar ruimtelijk plan (zie onderstaande verbeelding).



Om deze vraag te beantwoorden, is een documentonderzoek uitgevoerd naar 100 watertoetsen om meer generieke uitspraken over de watertoets te doen en interviews rond 5 cases om meer inzicht te krijgen in het proces van de watertoets. In het onderzoek kwam naar voren dat de doeltreffendheid van de watertoets met name te maken heeft met twee kenmerken van ruimtelijke ontwikkelingen: 1) is de ruimtelijke ontwikkeling enkelvoudig of complex, en 2) is er sprake van een kortlopende of van een langlopende ontwikkeling? Dit vormt tezamen de matrix zoals onderstaand weergegeven. Deze matrix is leidend in de analyse; voor elk type ruimtelijke ontwikkeling hebben we onderzocht hoe doeltreffend de watertoets is geweest.

Complexiteit	Tijdshorizon	Kortlopende ruimtelijke ontwikkeling	Langlopende ruimtelijke ontwikkeling
Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkeling		<i>Bijv. bouwen van een nieuwe loods op een boerenbedrijf</i>	<i>Bijv. aanleg van natte natuurgebieden</i>
Complexe ruimtelijke ontwikkeling		<i>Bijv. ontwikkeling van meervoudige werklocatie</i>	<i>Bijv. grootschalige nieuwe woonwijk met voorzieningen</i>

Conclusies over de (digitale) watertoets

De conclusies hebben allereerst betrekking op de (digitale) watertoets zoals die door waterschap Zuiderzeeland wordt ingezet. Voor enkelvoudige, kortlopende ruimtelijke ontwikkelingen is de watertoets een doeltreffend instrument voor het behartigen van de waterbelangen die waterschap Zuiderzeeland nastreeft. Het waterschap zit in twee derde van de zaken vroegtijdig aan tafel. In meer dan de helft van de zaken wordt de digitale watertoets toegepast. Door de vroegtijdige betrokkenheid

van Zuiderzeeland kan het waterbelang ruim voor het ontwerp meegegeven en meegewogen worden. In de wateradviezen worden de waterbelangen goed in beeld gebracht, waarbij opvalt dat het belang van waterveiligheid vaak het meest zwaarwegend is. Het belang van waterbeschikbaarheid komt weinig aan de orde. De meeste wateradviezen gaan over wateroverlast en schoon water.

Voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen biedt de watertoets weinig prikkels voor 1) het ontwikkelen van maatwerkoplossingen, 2) meer intensieve samenwerking tussen waterschap en initiatiefnemer, en 3) meer afstemming binnen het waterschap zelf. Hierdoor worden kansen gemist om bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen meer rekening te houden met en waar mogelijk bij te dragen aan een robuust watersysteem. Het besef dat water weliswaar een zwaarwegend maar niet het enige belang is bij een ruimtelijke ontwikkeling heeft, in de optiek van de externe partners, nog niet bij alle waterschappers postgevat. De reflex om vanuit het waterbelang een meer strikte en normerende houding aan te nemen, maakt het juist lastiger om tot een goede oplossing te komen.

De toepassing van de watertoets op één moment in de tijd staat op gespannen voet met langlopende ontwikkelingen; initiatiefnemers ervaren de watertoets als té gedetailleerd in een té vroege fase en andersom ervaart het waterschap de afspraken als té gedateerd wanneer realisatie van het ruimtelijke plan gedurende een langere tijdsspanne plaatsvindt. Het is daarom belangrijk om bij langlopende ontwikkelingen meer flexibiliteit te bieden. Daarbij moeten niet de gedetailleerde regels maar de bedoeling leidend zijn, namelijk een robuust watersysteem gericht op veiligheid, voldoende water en schoon water.

Voor ontwikkelingen die complex én langlopend zijn, gelden de voorgaande conclusies over respectievelijk complexe ontwikkelingen en langlopende ontwikkelingen. De combinatie van beide vereist echter extra inspanningen. In de waterschapsorganisatie ligt de interne focus op het genereren van output in de vorm van een wateradvies, in de keten van watertoets \Rightarrow vergunning \Rightarrow toezicht en handhaving. Daardoor krijgen externe initiatiefnemers van complexe ruimtelijke ontwikkelingen regelmatig te maken met inconsistente inbreng vanuit het waterschap of met lastige kwesties die worden doorgeschoven. Het instrument watertoets is op zichzelf niet geschikt voor een samenhangende en doeltreffende inbreng. Lange tijd was de taak om te zorgen voor een samenhangende en doeltreffende inbreng van de waterbelangen in complexe langlopende ontwikkelingen niet belegd. Het recent gestarte team Gebiedsontwikkeling is in potentie een plek om de regie 'naar buiten toe' op te pakken.

Conclusies over het beleid van waterschap Zuiderzeeland

De basis voor de watertoets ligt in het beleid van waterschap Zuiderzeeland. De analyse van dit beleid start met de observatie dat de watertoets géén beleidsvormend maar een beleidsuitvoerend instrument is. Er kan dus in de watertoets niet ingespeeld worden op actuele zaken, zoals klimaatverandering, waterbeschikbaarheid of de toenemende ruimtedruk die om nieuw beleid vragen. Dit knelt het meest bij de wet- en regelgeving voor compensatie, die dateert uit 2013. Ook het waterkader, waarin alle beleid voor de watertoets is opgenomen, dateert uit 2013. Beide zijn aan actualisatie toe. Deze actualisatie is nodig, waarbij op de juiste plaats – lees het Algemeen Bestuur – een nieuwe afweging van belangen gemaakt kan worden, op basis van de veranderde (klimatologische en ruimtelijke) omstandigheden.

De Kamerbrief 'Water en bodem sturend' heeft ervoor gezorgd dat het belang van water en bodem meer wordt erkend bij medeoverheden. Het is (nog) niet vanzelfsprekend, maar het waterschap krijgt wel een steviger positie als het gaat om het inbrengen van het belang van water en bodem. Een dwingende(r) watertoets is op dit moment (nog) niet aan de orde. Daarmee is het belangrijk om met de watertoets andere partijen mee te nemen in een goed beargumenteerde omgang met water en bodem, als sturingsprincipe voor een meer duurzaam watersysteem en ruimtelijke ordening.

Conclusies over de ruimtelijk plannen

Tot slot is geanalyseerd in hoeverre de watertoets resulteert in een ruimtelijke ontwikkeling waarin de watertoets is meegewogen, waardoor de waterbelangen goed zijn geborgd. Uit het onderzoek blijkt weinig aandacht te zijn voor de 'outcome' van de watertoets. De sturing van waterschap Zuiderzeeland is primair gericht op de output (het wateradvies) en minder op de outcome (de uiteindelijke planrealisatie). De sturing op de output heeft geleid tot een goed gestructureerde procedure om tot wateradviezen te komen. Er is echter geen zicht op de inhoudelijke vertaalslag van het wateradvies naar het definitieve plan en naar de uiteindelijke realisatie.

Dit wordt allereerst zichtbaar in het ontbreken van een 'gestandaardiseerde vorm' van verificatie, door het waterschap, van de opname van het wateradvies in een ontwerp- en definitief ruimtelijk plan. In dit onderzoek is hiernaar wel gekeken en blijkt dat het wateradvies relatief vaak wordt overgenomen in het definitieve plan (op papier), in een deel van de zaken was dit echter niet te herleiden.

Ten tweede is er geen zicht op de gehele keten van wateradvies naar vergunningverlening naar uiteindelijke toezicht en handhaving op de realisatie. Er is een brede wens om deze keten meer 'waterdicht' te maken, tegelijkertijd vraagt dit ook meer inspanning zowel voor het uitvoeren van de checks als voor de interne afstemming die hierbij nodig is. Dit vraagt ook om het vermogen meer 'van buiten naar binnen te werken'. Dat betekent dat de tussentijdse procesresultaten die voortvloeien uit de interacties met de betrokken externe partijen, gesynchroniseerd moeten (kunnen) worden met de interne procedures zodat de publieke dienstverlening hand in hand gaan met het waarborgen van de waterbelangen.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies, geven wij twee aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur van waterschap Zuiderzeeland.

1. Actualiseer op korte termijn het beleid waarop de watertoets is gebaseerd

Het beleid uit 2013 past niet meer bij de actuele ontwikkelingen. Dit geldt vooral voor de regelgeving voor compensatie van de toename van verharding¹ en voor het Waterkader dat als beleid voor de watertoets dient. Wij bevelen aan om dit beleid te actualiseren. Bij deze actualisatie moeten nadrukkelijk de gevolgen van klimaatverandering, de toenemende ruimtedruk, en 'Water en bodem sturend' meegenomen worden. De actualisatie van het beleid vraagt een gedegen belangenafweging. Deze kan en mag niet verwacht worden van de watertoets als uitvoerend instrument, maar moet plaatsvinden in het Algemeen Bestuur. Daarbij merken we nadrukkelijk op dat actualisatie op korte termijn plaats moet vinden. Alleen zo kan voorkomen worden dat waterschap Zuiderzeeland de waterbelangen, door verouderd beleid, onvoldoende waarborgt in de ruimtelijke ontwikkelingen in Flevoland.

2. Biedt ruimte voor ambtelijke inzet voor monitoring van de outcome van de watertoets

Waterschap Zuiderzeeland legt de focus op de output van de watertoets (is een wateradvies gegeven) en minder op de outcome (wordt het advies overgenomen in het definitieve plan en in de uiteindelijke realisatie). Om meer aandacht te krijgen voor de outcome bevelen wij aan om ruimte in ambtelijke inzet te bieden voor een verificatie op het ontwerpplan, alsmede voor monitoring van het uiteindelijke (ruimtelijke) eindresultaat. Deze monitoring vraagt meer 'waterdichtheid' in de keten watertoets =>

¹ In het voorjaar van 2024 is waterschap Zuiderzeeland gestart met een actualisatie van de bergingsnorm die onderdeel uitmaakt van de beleidsregel 'Compensatie toename verharding en versnelde afvoer'. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek, september 2023 t/m januari 2024, was deze actualisatie nog niet bekend. Actualisatie van de gehele beleidsregel vindt op dit moment nog niet plaats.

vergunningverlening ⇒ toezicht en handhaving. Dit is echter wel een balanceeract. Op dit moment is er te weinig aandacht voor de outcome van de watertoets, maar dit kan ook doorschieten naar teveel inzet op controle en grip in de keten. Kijk daarom bij het meer waterdicht maken van de keten naar (a) de outcome (draagt interne afstemming bij aan een meer robuust watersysteem), en (b) de doelmatigheid (weegt dit op tegen de extra inzet die nodig is).

Doorontwikkeling watertoets vanuit Omgevingswet en ‘Water en bodem sturend’

Naast de aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur is ons ook gevraagd te reflecteren op de wijze waarop ervaringen met de (digitale) watertoets gebruikt kunnen worden bij het werken volgens de Omgevingswet en ‘Water en bodem sturend’. Uit de conclusies blijkt dat een doeltreffende watertoets een verschillende functie heeft afhankelijk van het type ruimtelijke ontwikkeling. Dit is onderstaand verbeeld.

	Kortlopende ruimtelijke ontwikkeling	Langlopende ruimtelijke ontwikkeling
Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een toetsfunctie	Watertoets heeft een monitoringsfunctie
Complexe ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een dialogofunctie	Waterschap heeft dialogoog- en monitoringsfunctie

De watertoets kan meer doeltreffend zijn, door deze functies te onderscheiden en nader uit te werken voor verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij heeft de watertoets als instrument de potentie om zich door te ontwikkelen van louter een toets (huidige functie), naar een dialooginstrument voor complexe kortlopende ontwikkelingen en een monitoringsfunctie voor enkelvoudige langlopende ontwikkelingen. Complexe langlopende ontwikkelingen vragen een samenhangende dialoog- en monitoringsfunctie. Dit kan niet verwacht worden van het instrument watertoets, maar ligt als opgave bij het waterschap als organisatie en in het bijzonder het team Gebiedsontwikkeling van het waterschap.

Om tot deze doorontwikkeling te komen, geven we de volgende handvatten:

- De watertoets is over het algemeen doeltreffend als toets voor enkelvoudige kortlopende ontwikkelingen. Verdere optimalisatie kan plaatsvinden door: (a) betere interactie en afstemming tussen de verschillende disciplines van het waterschap, en (b) waterbeschikbaarheid vaker te betrekken bij het wateradvies.
- Om de watertoets meer doeltreffend te laten zijn voor complexe kortlopende ontwikkelingen bevelen wij aan in te zetten op dialoog tussen de betrokken partijen waarbij er, met de watertoets in de hand, meer ruimte is voor maatwerk in het gezamenlijk ontwikkelen van oplossingen. In deze dialoog biedt het waterschap meerwaarde vanuit haar kennis en expertise. Het meer dwingend instrumentarium, zoals de zienswijze, dient als uiterste ‘stok achter de deur’.
- Om de watertoets meer doeltreffend te laten zijn voor enkelvoudige langlopende ontwikkelingen bevelen wij aan te streven naar adaptieve afspraken en monitoring. Houdt daarbij rekening met het detailniveau dat het ruimtelijke plan op dat moment heeft en maak procesafspraken over de rol van het waterschap bij nadere invulling van het plan. Maak procesafspraken gericht op gezamenlijke monitoring tijdens het langjarige proces van realisatie.
- Stel voor elke complexe, langlopende ontwikkeling een coördinator of regisseur aan, met als taak de belangen van waterschap Zuiderzeeland gecoördineerd, samenhangend en doeltreffend

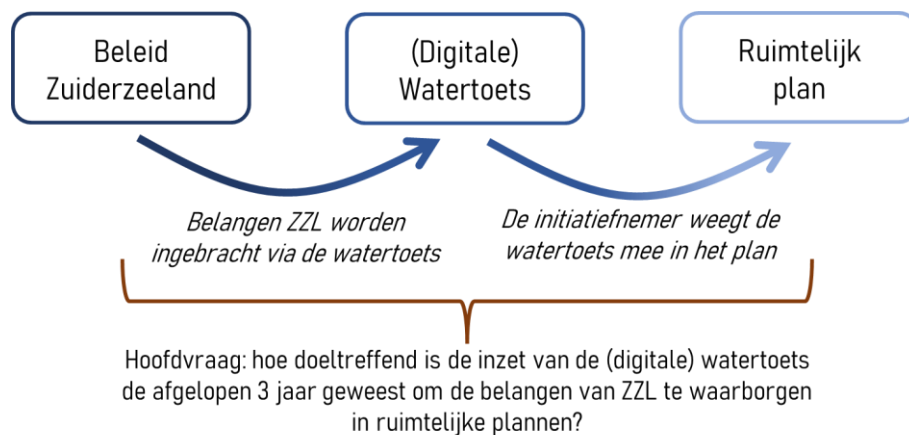
in te brengen. Daarbij is deze coördinator primair het aanspreekpunt voor de externe partners in het proces van eerste ideevorming tot en met realisatie, de watertoets is één van de instrumenten die ondersteunt bij dialogoog en monitoring in dit proces.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Vraagstelling

De titel van dit rapport kwam tot stand tijdens ons allereerste interview. We vroegen naar de essentie van de watertoets en het antwoord was: “Met de watertoets geven we water een stem”. Dit vat treffend samen waarom de watertoets belangrijk is; het is namelijk één van de belangrijkste instrumenten waarmee het waterschap het waterbelang kan inbrengen bij ruimtelijke ontwikkelingen. In deze evaluatie staat de watertoets als instrument voor waterschap Zuiderzeeland centraal.

Op verzoek van de rekenkamercommissie Zuiderzeeland is een evaluatie naar de watertoets uitgevoerd. De hoofdvraag luidt: hoe doeltreffend is de inzet van de (digitale) watertoets de afgelopen drie jaar geweest om de belangen van Zuiderzeeland te waarborgen in ruimtelijke plannen? Met deze hoofdvraag richten we ons op de keten van beleid naar watertoets naar ruimtelijk plan (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1 Visuele weergave van de hoofdvraag

De deelvragen van de RKC hebben betrekking op deze drie elementen:

Beleid Zuiderzeeland

- Wat wil Waterschap Zuiderzeeland met de watertoets bereiken?
- Welke rol vervult het Algemeen Bestuur (kaderstellend en controlerend) bij het instrument van de (digitale) watertoets?
- Op welke wijze kunnen ervaringen met de (digitale) watertoets gebruikt worden bij het werken volgens de nieuwe Omgevingswet en het kabinetsbeleid rondom ‘Water en bodem sturend’?

(Digitale) Watertoets

- Welke belangen van Waterschap Zuiderzeeland worden meegewogen bij de watertoets en hoe integraal gebeurt dit?
- In welke mate wordt bij RO-plannen door initiatiefnemers het waterschap betrokken en wordt het instrument van de (digitale) watertoets gebruikt?
- Hoe wordt de (digitale) watertoets ervaren door aanvragers en bevoegde gezagen vanuit de Wro en de Waterwet?

Ruimtelijk plan

- Worden in de waterparagrafen van ruimtelijke plannen de belangen van Waterschap Zuiderzeeland voldoende meegenomen en geborgd?

In de hoofdvraag staat doeltreffendheid centraal. Oftewel, in hoeverre leiden de inspanningen tot het uiteindelijk gewenste resultaat, namelijk dat de belangen van Zuiderzeeland worden gewaarborgd in

ruimtelijke plannen. Daarbij wordt in het figuur de keten zichtbaar van beleid naar watertoets naar ruimtelijk plan. Daarbij kijken we ook naar de ervaringen zijn opgedaan met het instrument, zowel door initiatiefnemers van ruimtelijke plannen als door waterschapprofessionals. En naar de doelmatigheid van deze keten, oftewel, welke moeite, tijd, kosten en kennis zijn er gemoeid bij een doeltreffende toepassing van de (digitale) watertoets? Verder is het goed op te merken dat we ons met de hoofdvraag richten op de keten tot en met het definitieve ruimtelijke plan. De vragen of de vergunningverlening conform watertoets heeft plaatsgevonden en of de ontwikkeling ook conform het plan is gerealiseerd, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Bij de start van dit onderzoek was de Omgevingswet nog niet in werking getreden, daarom spreken we in dit onderzoek over de 'watertoets'. Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de term watertoets vervangen door 'weging van het waterbelang'. De conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek over de watertoets gelden ook voor het wegen van het waterbelang. In het onderzoek zullen we ook aandacht besteden aan het instrument in het kader van de Omgevingswet en van 'Water en bodem sturend'.

Daarnaast maken we nog de volgende disclaimer: Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2023 t/m maart 2024 en het conceptrapport was mei 2024 gereed. In de periode van data-analyse, rapportage en bespreking van de rapportage staan het beleid en de casestudies echter niet stil. Daar waar wij via respondenten op de hoogte zijn gesteld over actuele ontwikkelingen, is dit in de rapportage aangegeven met de voetnoot 'op het moment van onderzoek'.

1.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestaat uit twee elementen: een documentonderzoek om meer generieke uitspraken over de watertoets te doen en een diepgaand casusonderzoek om meer inzicht te krijgen in het proces van de watertoets.

Documentonderzoek

Voor het documentonderzoek zijn 100 watertoetsen van waterschap Zuiderzeeland in de periode januari 2020 – september 2023 onderzocht. In totaal bevatte de online omgeving 695 zaken uit de betreffende periode. Een deel van deze zaken was aan elkaar te koppelen; bijvoorbeeld een digitale watertoets waarvoor later een watertoets is gedaan, of een overleg dat gekoppeld kon worden aan een latere watertoets. Na koppeling waren er 461 unieke watertoetsen. Hieruit zijn vervolgens 100 watertoetsen geselecteerd, waarbij is gekozen voor een spreiding wat betreft:

- Planvorm (bestemmingsplan, omgevingsvergunning, overige plannen)
- Onderwerp (wonen, natuur, verkeer, water, landbouw, energie, integraal, etc.)
- Geografisch (in welke gemeente)
- Digitale Watertoets (wel/geen)

Dit selectieproces is weergegeven in figuur 1.2.



Figuur 1.2 Selectieproces 100 watertoetsen

Van de 100 toetsen waren er 10 watertoetsen waarin geen herleidbaar wateradvies² is gegeven. Dit betreft onder andere overleg waarbij vroegtijdig inbreng is geleverd maar verder geen watertoetsprocedure is gevolgd en initiatieven waarover enkele e-mails zijn gewisseld maar de procedure (nog) niet is gestart. Voor de selectie van 90 watertoetsen is vervolgens onderzocht: wanneer en op welke wijze is het waterschap betrokken geraakt; welke belangen heeft het waterschap via de wateradviezen ingebracht; en in hoeverre zijn de wateradviezen overgenomen in het ontwerp- en definitief plan. De resultaten hiervan zijn terug te lezen in hoofdstuk 3.

Casusonderzoek

Op basis van het documentonderzoek zijn vijf cases geselecteerd om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de watertoets. Selectie heeft plaatsgevonden door in de 100 cases uit het documentonderzoek te kijken uit welke cases geleerd kan worden over de doeltreffendheid van de watertoets. Daarbij is rekening gehouden met een spreiding wat betreft onderwerp en locatie. Dit heeft geleid tot de selectie van vijf cases, waarbij elke case een aantal relevante leervragen heeft. Op alfabetische volgorde:

1. De Elzen, Warande – woningbouw Lelystad – langlopende ruimtelijke ontwikkeling, klimaatverandering, watertoets.
2. Isla Bonita – woningbouw Almere – vroegtijdige betrokkenheid, principiële discussies en concrete vragen.
3. Noorderwold-Eemvallei – natuurontwikkeling Zeewolde – waterpeil en waterbeschikbaarheid, veel onderlinge interactie.
4. Port of Urk – bedrijventerrein Urk – veel waterbelangen, vroegtijdige samenwerking.
5. Verbreding N307 – infrastructuur Dronten – veelheid aan processen, zienswijze, interbestuurlijk samenwerken.

Voor elke casus hebben meerdere interviews plaatsgevonden, waarbij zowel is gekeken naar het perspectief van waterschap Zuiderzeeland als van de initiatiefnemer en mogelijk andere betrokkenen. Van de interviews zijn verslagen gemaakt. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in de bijlage. Een beschrijving en analyse van de cases is opgenomen in hoofdstuk 3.

Leeswijzer

In dit rapport schetsen we eerst het beleid van waterschap Zuiderzeeland wat betreft de watertoets (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de resultaten uit het documentonderzoek en cases gepresenteerd

² Het 'wateradvies' is de formele brief die waterschap Zuiderzeeland aan initiatiefnemers stuurt tijdens het proces van de watertoets. In het geval van informeel vooroverleg en een digitale watertoets wordt een wateradvies niet per formele brief maar per mail gegeven.

(hoofdstuk 3). Uit deze resultaten blijkt het type ruimtelijke ontwikkeling van belang te zijn, daarom analyseren we in hoofdstuk 4 de doeltreffendheid van de watertoets voor verschillende typen ruimtelijke ontwikkelingen. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5). Op het rapport heeft een onafhankelijke review plaatsgevonden door Prof.Dr. Arwin van Buuren en Mr.Dr. Jacko van Ast. De reflecties van de reviewers zijn opgenomen in het laatste hoofdstuk.

Hoofdstuk 2. Beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid voor de watertoets Zuiderzeeland. Daarbij gaan we eerst in op het nationale beleid en vervolgens op het beleid van waterschap Zuiderzeeland. Met inzicht in het beleid ontstaat ook inzicht in de formele procedure³ van de watertoets.

2.1 Nationaal beleid

De watertoets is een verplicht instrument in de ruimtelijke ordening. In de wet⁴ is vastgelegd dat overleg met het waterschap moet plaatsvinden en dat vervolgens in het plan aangegeven moet worden hoe de waterbelangen zijn gewogen. Daarmee is de watertoets vooral een procesinstrument en een wettelijke motiveringsplicht (Van der Brugge, 2023). De watertoets (nu in de Omgevingswet aangeduid met 'weging van het waterbelang') is verplicht voor een bestemmingsplan (nu omgevingsplan), een omgevingsvergunning afwijking bestemmingsplan (nu omgevingsvergunning voor omgevingsplan activiteit), en bij inpassingsplannen, projectplannen waterwet en tracéplannen (nu projectbesluit).

De watertoets is dus gekoppeld aan de ruimtelijke ordeningsprocedure voor een bestemmingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit. In de procedure voor de watertoets wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal fases, gekoppeld aan de ruimtelijke ordeningsprocedure. Deze fases zijn voor een bestemmingsplan weergegeven in tabel 2.1. Per fase is aangegeven welke actie initiatiefnemer en waterschap ondernemen. Daarbij is alleen de formele stap weergegeven, zoals het geven van een wateradvies of het ter inzage leggen van een ontwerp. Daarnaast vindt een informeel proces plaats, met onderlinge afstemming en samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn in de cases te vinden (zie hoofdstuk 3).

Watertoets	Vanuit initiatiefnemer	Reactie vanuit watertoets
Informeel vooroverleg	Initiatiefnemers kunnen gebruik maken van de mogelijkheid contact op te nemen met het waterschap over hun plan. Daarbij kan de Digitale Watertoets (DWT) worden gebruikt.	Het waterschap heeft overleg met de initiatiefnemers. De resultaten worden vormvrij vastgelegd.
Formeel vooroverleg	In het kader van het wettelijk vereiste vooroverleg deelt het bevoegd gezag het voorontwerpbestemmingsplan met het waterschap.	Het waterschap stelt een wateradvies op en stuurt dit aan het bevoegd gezag.
Ontwerp	Het ontwerpbestemmingsplan wordt door het bevoegd gezag ter inzage gelegd.	Het waterschap kan gebruik maken van de mogelijkheid een zienwijze in te dienen.

³ De watertoets maakt onderdeel uit van de inbreng van het waterschap in een planproces. Die inbreng wordt ondersteund door het doorlopen van een vaste procedure. In dit onderzoek spreken we van 'procedure' wanneer het gaat om het interne proces om tot een watertoets te komen. We spreken over 'proces' wanneer het gaat om de interactie tussen waterschap en initiatiefnemer rond de watertoets.

⁴ Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.1. lid 1: "Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.". Sinds 1-1-2024 Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 5.37: "In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken."

Watertoets	Vanuit initiatiefnemer	Reactie vanuit watertoets
Definitief	Het definitief bestemmingsplan wordt gepubliceerd.	Het waterschap kan gebruik maken van de mogelijkheid in beroep te gaan bij de Raad van State.

Tabel 2.1 Fases van de watertoets, weergegeven voor een bestemmingsplan

2.2 Beleid waterschap Zuiderzeeland

Waterschap Zuiderzeeland heeft haar beleid rond de watertoets vastgelegd in het ‘*Waterkader voor ruimtelijke plannen in Flevoland*’ (2013). De uitgangspunten voor de toepassing van de watertoets door het waterschap Zuiderzeeland zijn: hoe eerder hoe beter, flexibiliteit, en het waterkader als groeidocument. Daarbij maakt het waterschap onderscheid tussen drie procedures: geen waterschapsbelang, de korte procedure, en de normale procedure. Wanneer er geen waterschapsbelang is, geeft het waterschap officieel aan dat de ontwikkeling geen relevante wateraspecten heeft en daarom een verdere watertoets niet nodig is. Bij een korte procedure is sprake van een klein plan met weinig relevante wateraspecten. De standaard waterparagraaf uit de Digitale Watertoets kan toegepast worden en waar nodig is er contact met het waterschap. Bij de normale procedure is er actieve betrokkenheid van het waterschap, variërend van wateradviezen tot gezamenlijk optrekken.

Inhoudelijk wordt een plan getoetst aan de wet- en regelgeving van het waterschap. In het waterkader is dit eveneens opgenomen, zodat alle informatie op één plek te vinden is, inclusief concrete ontwerprichtlijnen. Het waterkader bevat voor de thema’s veiligheid, voldoende water en schoon water de streefbeelden, uitgangspunten, randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen (zie voorbeeld in figuur 2.1). De wateradviezen van het waterschap aan de initiatiefnemer zijn gebaseerd op deze streefbeelden, uitgangspunten, randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen, en op de wet- en regelgeving.

Streefbeeld voldoende water – goed functionerend watersysteem		
Het watersysteem zorgt in normale situaties voor een goede doorstroming en afwatering in het beheergebied en maakt het realiseren van het (maatschappelijk) gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) mogelijk. Waterschap Zuiderzeeland streeft ernaar dat de feitelijke situatie van het watersysteem overeenkomt met de legger. Op die manier kan het waterschap weloverwogen anticiperen op en reageren in extreme situaties.		
Uitgangspunt	Randvoorwaarde	Ontwerprichtlijn
Het huidige watersysteem blijft bij de planuitvoering goed functioneren (doorstroming, afwatering, realiseren van het gewenste peil).	Voordat met demping gestart wordt, dient de compensatie van open water (verleggen, verbreden of nieuw aanleggen) te zijn aangelegd	Voor het dempen van erf- en wegsloten is enkel compensatie nodig, indien deze tussen akker en erf liggen of een functie als kavelsloot vervullen.

Figuur 2.1 Voorbeeld uit waterkader (Zuiderzeeland, 2013, p. 32-33)

Bij het waterkader is ook ‘De uitbeelding’ (2011) verschenen met inspiratie voor initiatiefnemers, zoals een voorbeeld van een wadi en een schets van de mogelijkheden voor buitendijks bouwen. Recent heeft waterschap Zuiderzeeland naar aanleiding van de Kamerbrief ‘Water en bodem sturend’ het document ‘Kaartverhalen – water en bodem als fundament’ gepubliceerd (2023). Deze publicatie bevat kaarten en visualisaties over ondergrond, ketenmanagement, dijklandschap, schoon netwerk en waterbeheer. In de watertoets is het waterkader de basis waarop wordt teruggevallen. De andere publicaties dienen vooral als inspiratie voor initiatiefnemers.

Hoofdstuk 3. Resultaten documentonderzoek en cases

De analyse van de doeltreffendheid van de watertoets Zuiderzeeland is gebaseerd op een documentonderzoek naar 100 watertoetsen en een casusonderzoek naar 5 watertoetsen. Daarbij gaan we in op de onderstaande elementen uit de vraagstelling (zie tabel 3.1, gebaseerd op vraagstelling uit hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten uit het documentonderzoek en casusanalyse. De betekenis van de analyse volgt in hoofdstuk 4.

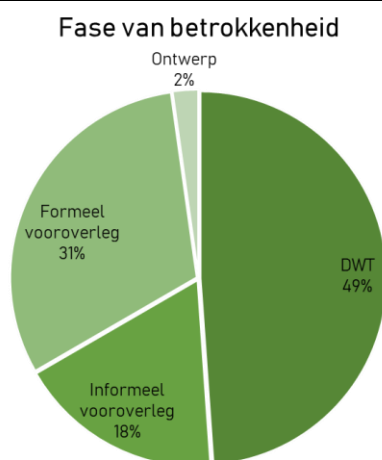
	Documentonderzoek (100 watertoetsen)	Casusonderzoek (5 watertoetsen)
Beleid		De Elzen, Isla Bonita, N307
(Digitale) watertoets		
Moment van betrokkenheid	X	De Elzen, Port of Urk
Belangen van waterschap ZZL	X	Isla Bonita, Noorderwold, Port of Urk, N307
Interne en externe samenwerking		De Elzen, Isla Bonita, Noorderwold, Port of Urk
Ruimtelijk plan (resultaat)	X	Alle cases

Tabel 3.1 Relatie tussen elementen uit vraagstelling en dataverzameling

3.1 Resultaten documentonderzoek

Moment van toepassing watertoets

Uit het documentonderzoek blijkt dat waterschap Zuiderzeeland in twee derde van de zaken vroegtijdig aan tafel zit (zie figuur 3.1). De digitale watertoets wordt in 55% van de zaken toegepast. De initiatiefnemer bepaalt hoe vroeg het waterschap betrokken wordt. Voor de initiatiefnemer is dit vooral een kwestie van 'goed aanvoelen'. Er komen soms zaken voorbij waarvan de watertoetsers hoopten dat ze eerder betrokken waren geweest. Het proces van tevoren afkaarten en vastleggen zorgt vaak voor minder vertragingen en miscommunicatie in het verdere verloop. Verder valt op dat adviesbureaus vaker kiezen voor vroegtijdige betrokkenheid, bij medeoverheden is het beeld wisselend, met soms vroegere en soms latere betrokkenheid (zie tabel 3.2).



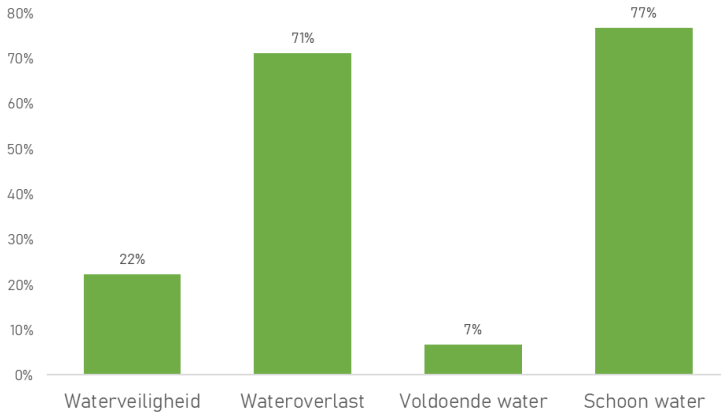
Figuur 3.1 Moment waarop de betrokkenheid van ZZL bij een plan start (n=90)

	Medeoverheid	Tussenspersoon
DWT/informeel vooroverleg	24 zaken (49%)	33 zaken (92%)
Formeel vooroverleg	23 zaken (47%)	3 zaken (8%)
Ontwerp	2 zaken (4%)	0 zaken (0%)
Totaal	47 zaken (100%)	36 zaken (100%)

Tabel 3.2 Moment waarop de betrokkenheid van ZZL bij een watertoets start per type aanvrager (n=83)

Belangen

In het proces van de watertoets geeft het waterschap wateradviezen waarin de belangen veiligheid, voldoende water – bestaande uit wateroverlast en voldoende water – en schoon water centraal staan. In driekwart van de zaken komen wateroverlast en schoon water in de wateradviezen aan de orde (zie figuur 3.2). In de meeste gevallen gaat het specifiek om compensatie van de toegenomen verharding (wateroverlast; zie voorbeeld figuur 3.3) en om het omgaan met afvalwater (schoon water). Waterveiligheid komt in iets minder dan een kwart van de zaken aan de orde in het wateradvies. Wateradviezen over waterveiligheid zijn wel altijd zwaarwegend. Uit het documentonderzoek blijkt tot slot dat waterbeschikbaarheid (voldoende water) nauwelijks voorkomt in de wateradviezen.



Figuur 3.2 Onderwerpen die in de wateradviezen van ZL per zaak aan de orde komen (meerdere onderwerpen per zaak) (n=90)

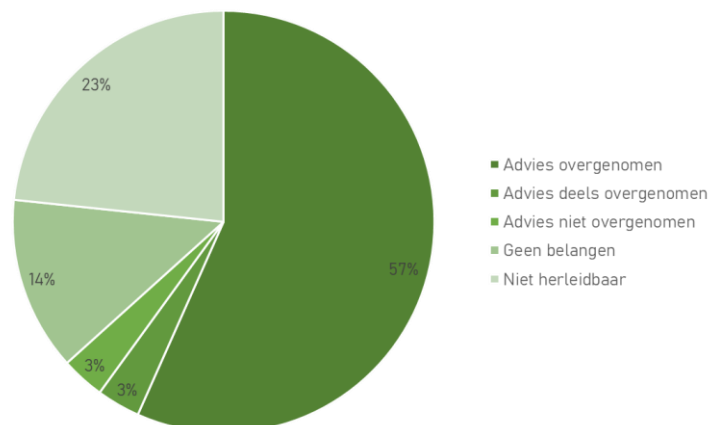
“Indien de netto toename aan verharding groter is dan 750m dient er compensatie van de toegenomen verharding te worden gerealiseerd [...]. [Het hemelwater] wordt beschouwd als verontreinigd en dient gezuiverd te worden alvorens het tot afstroming komt op het oppervlaktesysteem. Daarnaast zien we graag vermeld in het plan of er gebruik wordt gemaakt van niet-uitlogende [materialen]”
(wateradvies over plan met toename verharding)

Figuur 3.3 Voorbeeld uit wateradvies over een plan met toename van verharding (wateroverlast)

Ruimtelijk plan

In 70% van de zaken wordt het wateradvies overgenomen of is er geen waterschapsbelang⁵. Slechts in 6% van de zaken wordt het wateradvies niet overgenomen, waarbij in de helft van de gevallen (3%) een zienswijze door het waterschap wordt ingediend (zie figuur 3.4). Op het eerste gezicht lijkt het wateradvies dus effect te hebben; het afgegeven advies wordt in veel zaken overgenomen.

Resultaat watertoets



Figuur 3.4 Resultaat van de watertoets per zaak, gebaseerd op een check door de onderzoekers (n=90)

⁵ ‘Geen waterbelang’ is de officiële reactie op een deel van de aangevraagde watertoetsen. Daarbij geeft het waterschap aan dat de ontwikkeling geen relevante wateraspecten heeft en daarom een verdere watertoets niet nodig is.

3.2 Casus De Elzen, Warande

Het plan

Op 13 juli 2023 wordt het voorontwerp bestemmingsplan Warande de Elzen toegestuurd aan waterschap Zuiderzeeland. Hiermee start het proces van de watertoets. Woongebied de Elzen betreft 82 woningen met water en een groene verbindingszone richting het Elzenpark (zie figuur met plankaart uit het stedenbouwkundig plan). Het woongebied maakt deel uit van



Warande, een grote nieuwbouwwijk in Lelystad. In 2000 is een 'moederplan' voor Warande opgesteld inclusief een waterhuishoudkundig plan. In 2014 is een gedeeltelijke herziening vastgesteld voor Warande deelgebied 1.

Deze casus bevat een aantal interessante elementen. Er is een moederplan opgesteld en de uitwerking van dit plan duurt decennia. De afspraken van destijds zijn gedateerd, bijvoorbeeld in het licht van klimaatverandering. Met de kennis van nu, zou je dan andere afspraken maken? Hoe ga je om met de lange looptijd van het project? Daarnaast blijkt tijdens de watertoets voor de Elzen dat er in een ander deelgebied mogelijk problemen zijn met het vloerpeil van woningen. Dit leidt tot een discussie over de vraag in hoeverre het waterschap er zicht op heeft of de afspraken, onder andere in de watertoets en in de watervergunning, ook daadwerkelijk worden nagekomen.

Observaties en inzichten uit de interviews

Beleid en moment – De watertoets wordt toegepast op het moment dat er een nieuw deelgebied binnen het grotere ontwikkelingsplan wordt voorbereid en waarvoor een aanvullende bestemmingsplan-procedure moet worden doorlopen, binnen het globale bestemmingsplan dat voor het gehele ontwikkelingsplan is vastgesteld. Er wordt met de toepassing van de watertoets steeds een momentopname (een 'puntmeting') gedaan, op basis van in het verleden afgesproken normeringen die volgen uit het beleid uit 2013, tenzij er nog een watervergunning wordt aangevraagd én de bergingsnorm is geactualiseerd. Bij het waterschap ontstaat daardoor het gevoel achter de feiten van de planontwikkeling en-uitvoering aan te lopen, omdat het afgegeven wateradvies niet synchroon (meer) loopt met de geldende toestand van het natuurlijk systeem, dat verandert onder invloed van de effecten van klimaatverandering.

Samenwerking – Er is geen directe dialoog tussen waterschap, gemeente (als bestemmingsplanautoriteit en vergunningverlener), en initiatiefnemers (als ontwikkelaar) over de groeiende afstand tussen de formele grondslag van het wateradvies (het beleid uit 2013) en de effecten van de dynamiek van 'het watersysteem' op de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Het gedateerde beleid⁶ vormt grotendeels de basis voor de communicatie tussen de betrokken partijen, waardoor het beleidssysteem op afstand komt te staan van de ontwikkelingen in het natuurlijke systeem⁷. Vaak heeft de initiatiefnemer een eigen adviseur in dienst die de inzichten van het wateradvies moet vertalen in het ruimtelijk ontwerp. Dat

⁶ Op het moment van onderzoek; zie disclaimer H1.

⁷ Om met Habermas (1987) te spreken: er is een verschil tussen de systeemwereld (van besturing door middel van afspraken, wetten, beleid en representaties) en de leefwereld (van concrete ervaringen van mens en milieu).

maakt de onderlinge communicatie complexer, ook omdat de inhoudelijke kennis van deze adviseurs over de watertoets (vaak) beperkt blijkt te zijn en men voor ruggenspraak bij het waterschap aanklopt.

De watertoets fungeert voor het bestemmingsplan De Elzen als een goed en werkbaar communicatiemiddel tussen waterschappers onderling. De watertoets verzamelt bij de interne collega's de relevante informatie en geeft op basis van een toets (een weging van de verwachte effecten op het watersysteem) van deze informatie, een wateradvies af. Ook kan de watertoets opgevat worden als een communicatie-instrument tussen waterschap en gemeente, dat gedragen wordt door goede collegiale relaties die in de laatste jaren zijn ontstaan tussen de professionals die op dit dossier hebben gewerkt. Het waterschap wordt regelmatig geconsulteerd door de gemeente bij een nieuwe bestemmingsplanprocedure en/of vergunningverlening binnen de Warande. Het lijkt er wel op dat de werking en het belang van de watertoets en watervergunning nog beter voor het voetlicht gebracht moeten worden bij projectontwikkelaars en hun adviseurs. De vraag is hoe concreet een nadere toelichting moet zijn. Het is evident dat als er een nieuwe beleidsregel wordt afgesproken en de watertoets conform wordt aangepast, dan (opnieuw) breed toegelicht wordt. Maar het is niet duidelijk of deze toelichting ook moet gaan over gedetailleerde zaken zoals de bijdrage van bepaalde ontwerpvormen (wadi's, groen/blauwe structuren, etc.) aan de compensatieverplichtingen.

Ruimtelijk plan (resultaat) – De watertoets doet wat het moet doen. Het instrument brengt in beeld wat de effecten van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling zijn op het watersysteem en wat de compensatie aan waterberging (omvang in m³) moet zijn voor het toe te voegen verhard oppervlakte.

Tijdens de watertoets is daarnaast bekend geworden dat een aantal reeds gebouwde woningen in een naastgelegen wijk (eveneens deel van de Warande) onder het zogenoemde Maximaal Toegelaten Peil (MTP) ligt. Dit wordt door de gemeente gerelativeerd; het betreft slechts 22 van woningen op een totaal van 1.650. Het gaat om split-level woningen waarvan de onderste bouwlaag het risico op wateroverlast loopt. Het waterschap interpreteert dit feit als problematisch; het laat namelijk zien dat het afgeven van een wateradvies geen garantie is voor een ruimtelijke ontwikkeling die conform de geldende normen wordt uitgevoerd. Maar in sommige gevallen wijken initiatiefnemers daarvan af indien zij dat wenselijk vinden. Zij gaan daarbij voorbij aan de mogelijkheid dat deze normen onder invloed van de effecten van klimaatverandering op het watersysteem, in de loop van de planontwikkeling en -uitvoering, "achterhaald" zullen zijn. Er is geen partij die hen daarop kan (wil) aanspreken, en het risico op overlast en schade ligt bij de eigenaren van die woningen zonder dat zij daar weet van hebben.

De 'handhaving' op de toepassing van de inzichten uit het wateradvies in het ruimtelijk ontwerp en op de planuitvoering (het bouwen van een deelproject binnen het grote De Warande-plan), is vanuit het perspectief van het waterschap geen vanzelfsprekendheid. Het waterschap heeft alleen formele handavings- en monitoringstaken als er een watervergunning is afgegeven. Daarnaast is er beperkte personele capaciteit om te controleren of het wateradvies verwerkt is in het ruimtelijk ontwerp. De uitgebrachte watertoets is dus geen juridisch instrument op zich, maar levert een belangrijke bijdrage aan het afgeven van een vergunning (door gemeente en vaak ook door het waterschap) die wel juridisch bindend is.

Daarnaast heeft het waterschap geen formele taak om te handhaven en/of te monitoren of de uitvoering van het vergunde ruimtelijke ontwerp en de daadwerkelijke bouw, conform het wateradvies plaatsvindt. Men kan alleen via hun opzichters nagaan of het nieuw ontwikkeld deelgebied conform het afgegeven wateradvies (o.a. het oppervlakte waterberging) is gebouwd of dat men daarvan afgeweken is. Dat kan men dan bespreekbaar maken. De capaciteit bij het waterschap voor deze 'handavings- en/of monitoringstaak' is echter beperkt. Zeker voor een langlopende ruimtelijke planontwikkeling is het lastig om in de gaten te (blijven) houden of de uitvoering volgens de afspraken verloopt.

Het kan wellicht dienstbaar zijn om gemeenten en projectontwikkelaars erop te wijzen dat zij mogelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden als men respectievelijk afgeweken is van het wateradvies

bij de vergunningverlening of afgeweken is van de verleende vergunning bij het maken van het ruimtelijk ontwerp, en er daardoor schade en/of overlast voor vastgoedeigenaren ontstaat. Zij zouden erop mogen vertrouwen dat hun eigendom conform de laatste inzichten ontworpen en gebouwd is.

3.3 Casus Isla Bonita

Het plan

De casus Isla Bonita betreft een schiereiland in de Noorderplassen (Almere) dat de gemeente wil vrijgeven voor bebouwing (zie afbeelding). Deze woningbouwplannen voor Isla Bonita zijn opgenomen in een bestemmingsplan uit 2005 en later in een samengevoegd bestemmingsplan voor de 'Noorderplassen Oost en West' (2013). Isla Bonita betreft de ontwikkeling van zo'n 300 woningen in hogere segmenten.



De casus bevat een aantal interessante elementen. Allereerst zoekt de gemeente vroegtijdig overleg. Formeel is een watertoets niet nodig – het bestemmingsplan is immers al vastgesteld – maar tijdens het tenderproces heeft de gemeente behoefte aan afstemming met het waterschap. Bij het waterschap leidt dit tot aarzelingen, omdat ze niet goed weten wie binnen het waterschap in welke vorm moet of kan reageren. Ten tweede speelt er een discussie over hoe de Noorderplassen mee mogen tellen als compensatie. Dit is een meer principiële discussie, omdat dit niet alleen betrekking heeft op Isla Bonita, maar op meerdere woningbouwplannen in Almere. Terwijl deze principiële discussie nog speelt, ligt er nu een hele concrete vraag over Isla Bonita. Tot slot speelt ook de Kaderrichtlijn Water (KRW) een rol, aangezien de gehele Noorderplassen is aangewezen als KRW-lichaam.

Observaties en inzichten uit de interviews

Beleid – Er is in deze casus geen sprake geweest van een formele watertoets. Tussen 2020 en 2021 werd het waterschap benaderd door de gemeente Almere, over de ontwikkeling van Isla Bonita. Er werd snel duidelijk dat er een goed programma van eisen moest komen, inclusief de waterbelangen. Omdat de plannen dateren uit 2005 en 2013, waren niet alle regels en afspraken helder in beeld bij de gemeente. Bij het ophelderen van de afspraken kwam ook naar voren dat er sinds 2013 een ander beleid is voor compensatie bij toename van verharding. Als een bestemmingsplan, zoals Isla Bonita, voor die tijd is vastgesteld, is het volgens de betrokkenen wel zinvol om met elkaar de afspraken te actualiseren. *“Het waterschap en de gemeente hebben eigenlijk dezelfde belangen, ze willen allebei een robuust watersysteem. Voor het waterschap is het echter primair en voor de gemeente ligt dat anders. Er spelen ook andere belangen voor hen, met name in stedelijk gebied waar grond heel duur is.”* Echter, de beleidsregels uit 2013 zijn intussen achterhaald aangezien het klimaat ten opzichte van 2013 sterk is veranderd. Er wordt nagedacht over nieuwe normen maar die zijn nog niet verankerd in het beleid, dus die kunnen niet worden vereist.

Belangen – In de casus van Isla Bonita lagen de belangen van de gemeente en het waterschap dicht bij elkaar. Volgens de betrokkenen was het fijn dat de gemeente ook het waterbelang verdedigde. Naast de gesprekken over oeverinrichting vanuit ecologie, ging het in deze casus ook veel over compensatie en verharding. De gemeente wil een eerdere uitbreiding van de Noorderplassen gebruiken als compensatie

van de toename van verharding, ook voor toekomstige projecten. Het waterschap heeft hier echter nog geen formele uitspraak over gedaan. Deze principiële discussie loopt, niet alleen over Isla Bonita maar voor meerdere woningbouwprojecten in Almere. Tegelijkertijd ligt er nu een concrete vraag over Isla Bonita. Het lukt het waterschap niet om binnen afzienbare tijd tot een beslissing over die principiële vraag te komen. Daarom wordt alleen voor Isla Bonita gekeken hoe recent gegraven water nu ingezet kan worden als compensatie. Zo wordt er steeds op 'postzegelniveau' een oplossing bedacht en het kost de gemeente veel tijd om zaken op zo'n klein niveau op te lossen.

Het KRW speelde ook een rol bij Isla Bonita. Er is een aantal overleggen geweest waarin het vooral ging over de oeverinrichting en compensatie. Het waterschap heeft voorwaarden meegegeven vanuit ecologie, namelijk dat als er verslechtering optreedt, elders compensatie moet plaatsvinden om het evenwicht te bewaren. De gemeente en het waterschap komen snel tot werkbare afspraken hierover.

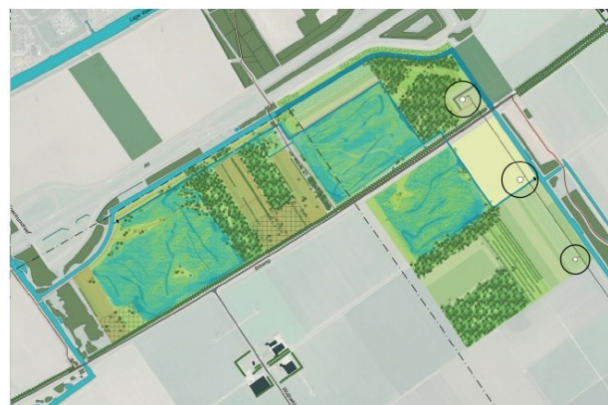
Samenwerking – In de casus werd zichtbaar dat het niet gemakkelijk was binnen het waterschap om tot afstemming te komen en uitspraken te doen over de compensatie voor toename van de verharding en over de principiële discussie die speelt rondom compensatie toename van de verharding. Daarom zou het goed zijn om te kijken naar een betere en snellere interne afstemming binnen het waterschap, zodat er sneller duidelijkheid gegeven kan worden aan externe partijen.

Ruimtelijk plan (resultaat) – Het plan voor Isla Bonita stuitte op enkele uitdagingen met betrekking tot waterbeheer en compensatie. Er zijn worstelingen geweest bij het waterschap over hoe te reageren op deze uitdagingen en hoe de Noorderplassen kunnen worden gebruikt als compensatie. Verschillende scenario's zijn besproken, waaronder het dempen van binnenwater en de vereiste compensatie. Er is overeenstemming bereikt over bepaalde aspecten, zoals het behoud van wateroppervlak en de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Er bleef echter onduidelijkheid bestaan over de compensatie van verhard oppervlak en de rol van de Noorderplassen hierin. Het proces heeft geleid tot verschillende memo's en overlegmomenten tussen de gemeente en het waterschap, waarbij er geleidelijk aan overeenstemming werd bereikt specifiek voor Isla Bonita.

3.4 Casus Noorderwold-Eemvallei

Het plan

Op de grens van gemeente Zeewolde, direct naast Oosterwold (Almere), zijn plannen voor het aanleggen van het natuurgebied Noorderwold. Noorderwold is landbouwgrond dat deels wordt bestemd voor natuurontwikkeling (zie afbeelding). Initiatiefnemer is het Flevolandschap. Het plan is om in fase 1 voor een gebied van 185 hectare nieuwe natuur aan te leggen, met agrarisch medegebruik (biologische landbouw). Daarnaast is er ook ruimte voor landschapskavels voor woningbouw. Het oorspronkelijke plan omvatte ook het verleggen van een tocht (een watergang) en het actief water in het gebied pompen. Vanwege de bezwaren hiertegen, is eerst deelgebied 3 vastgesteld. Later zijn deelgebied 1 en 2 alsnog in procedure gebracht.



Deze casus kent een aantal interessante elementen. Bij het behandelen van het eerste bestemmingsplan voor fase 1 en bij het latere bestemmingsplan voor deelgebied 1 en 2 speelt waterbeschikbaarheid een rol. Dit gaat enerzijds over de hoeveelheid water die nodig is voor het natte

natuurgebied en anderzijds over het effect van het dynamische peil in het natuurgebied op het omliggende agrarische gebied. Opvallend daarbij is dat voor het bestemmingsplan deelgebied 1 en 2 dit punt wel is genoemd, maar niet in de formele wateradviezen terecht is gekomen. Tot slot valt op dat rond deze bestemmingsplannen veel onderlinge interactie is, waarin de watertoetsers, initiatiefnemers en de gemeente snel met elkaar schakelen om tot een goede waterparagraaf te komen.

Observaties en inzichten uit de interviews

Belangen – Waterbeschikbaarheid speelde een rol in deze casus, vanwege de hoeveelheid water die nodig is voor het natte natuurgebied, het effect van het peil in het natuurgebied op het omliggende agrarische gebied en het effect van de slootinrichting op de mogelijkheden voor beregening. Bij voorbereiding op het wateradvies worden intern verschillende aandachtspunten met betrekking tot waterbeschikbaarheid gedeeld in het interne formulier. Bij selectie van de belangrijkste punten om tot een wateradvies te komen, worden de punten over waterbeschikbaarheid echter niet als belangrijk genoeg gezien om in het formele advies te komen. Wel worden intern mails gewisseld over het effect van natte natuur op het omliggende agrarische land. Ook omdat er agrariërs zijn die zich hier zorgen over maken en er, volgens de respondenten, weinig vertrouwen is in het waterschap als het gaat om een oplossing hiervoor. Noorderwold-Eemvallei is niet de eerste plek waar vernatting wordt aangevraagd; het waterschap staat hier wel voor open, maar er kan hinder zijn op naastliggende agrarische percelen en daarom is het waterschap voorzichtig. Opmerkingen uit deze mailwisseling komen niet in het formeel wateradvies, één van de opmerkingen wordt nog wel informeel gedeeld met de initiatiefnemer, dit betreft het waarborgen dat agrariërs op aangrenzende kavels kunnen blijven beregenen.

Samenwerking – De interne samenwerking over het wateradvies verliep goed. De hydroloog was door de watertoetsers gevraagd om naar bepaalde teksten in het bestemmingsplan te kijken. Daarna was er nog overleg met de initiatiefnemer over bepaalde punten. Dat alles bij elkaar leidde snel tot een advies. Er werd ook snel geschakeld voor deelgebied 1 en 2. In de eerste versie van het voorontwerp bestemmingsplan was er weinig gedaan met de opmerkingen voor het plan die de watertoetsers in een eerdere fase hadden gegeven. In de latere versies zijn de opmerkingen goed opgepakt en lag er een akkoord voordat het ontwerp officieel naar het waterschap werd gestuurd.

Deze casus betreft een soepel lopend proces. Volgens de watertoetsers is de initiatiefnemer, in dit geval het Flevo-landschap, daarin een belangrijke factor, maar ook het adviesbureau dat de initiatiefnemer begeleid. Een andere schakel is de gemeente, die de opmerkingen tijdig en juist moet doorgeven aan degene die het moet verwerken in het plan. Het verschil in belangen was in deze casus ook klein. Toen er eenmaal was besloten om de tocht niet om te leggen, lag er volgens het waterschap een goed plan. Een plan als Noorderwold-Eemvallei, waarin de belangen niet veel van elkaar verschillen, kan snel getoetst worden.

Ruimtelijk plan (resultaat) – In eerste instantie had de initiatiefnemer grootse plannen met het verleggen van de tocht, maar dit had veel om handen. In de eerste fase was hierover overleg. Daarbij deelde het waterschap veel kennis en ervaring over wat het verleggen van een tocht inhoudt en welke risico's er zijn, waaronder het risico van opbarsting. Na overleg is het plan aangepast en werd de tocht ongemoeid gelaten. Er is geen zicht op of er nog contact is geweest met de initiatiefnemer ná de bestemmingsplanprocedure waarin het ruimtelijk plan is vastgesteld. De watertoetsers hebben in het algemeen geen capaciteit om dat in de gaten te houden.

3.5 Casus Port of Urk

Het plan

Gemeente Urk wil een nieuw bedrijventerrein ontwikkelen, vooral gericht op het visserijcluster en de maritieme dienstverlening. Het moet ook ruimte bieden aan andere bedrijven uit Urk. Het plan omvat veel wijzigingen in het watersysteem. Zo ligt het tegen een dijk aan, omvat het de aanleg van nieuwe waterlopen, moet compensatie van de toename van verharding



plaatsvinden en worden natuurvriendelijke oevers aangelegd. Het waterschap is vroegtijdig betrokken en tijdens het proces is er veel contact met de gemeente. De wateradviezen omvatten veel punten, uiteindelijk is het meeste verwerkt. Bij het ontwerp dient het waterschap geen zienswijze in, maar stuurt wel een brief om de ambtelijk toegezegde wijzigingen schriftelijk vast te leggen.

Deze casus bevat een aantal interessante elementen. Allereerst zijn er veel waterbelangen aan de orde in deze casus, en dan met name waterveiligheid (dijk), watersysteem (kwelsloot, opbarst-risico) en wateroverlast (compensatie), maar ook afvalwater (algemeen en specifiek visverwerkende bedrijven) en ecologie (duurzame oever langs KRW-lichaam). Ten tweede is vanwege de veelheid aan belangen vroegtijdige samenwerking gestart rond een watervisie. Later in het proces blijken veel punten echter nog steeds onduidelijk en worden er tot en met het ontwerp opmerkingen vanuit het waterschap gemaakt. Het is interessant te verkennen in hoeverre de vroegtijdige samenwerking resultaat heeft gehad. Uit deze casus kunnen we daarmee ook leren over de rol van het waterschap als het gaat om complexe projecten met veel invloed op het watersysteem.

Observaties en inzichten uit de interviews

Moment en samenwerking – Waterschap Zuiderzeeland was vroegtijdig betrokken bij de ontwikkeling van Port of Urk. Al bij de watervisie zoekt de gemeente contact met het waterschap en dit wordt mede door de watertoetsers opgepakt. De vroegtijdige betrokkenheid is bij zowel gemeente als waterschap goed bevallen. Voor het waterschap was het fijn om al vroegtijdig inbreng te kunnen leveren en voor de gemeente was de kennis die het waterschap inbracht waardevol.

Tegelijkertijd blijkt uit deze casus ook dat vroegtijdige betrokkenheid niet automatisch betekent dat de watertoets rond het (voor)ontwerpbestemmingsplan soepeler verloopt. Ondanks de betrokkenheid van het waterschap bij de watervisie worden veel discussies tussen waterschap en gemeente opnieuw gevoerd bij het voorontwerp- en ontwerpbestemmingsplan. De respondenten wijzen daarvoor twee belangrijke oorzaken aan. Ten eerste worden de plannen in een bestemmingsplan veel concreter. Indien er in de watervisie een contour is aangegeven, betekent dit nog niet dat deze automatisch vertaald kan worden in concrete ruimtelijke ontwerpen en bestemmingsplanregels. Juist als het concreter wordt, kan (opnieuw) discussie ontstaan. Zo wil iedereen “goede ontwatering” (Watervisie, p. 8), maar is er bij het voorontwerpbestemmingsplan veel discussie over de plek en het ontwerp van de kavelsloten. De tweede oorzaak is dat bij het bestemmingsplan nieuwe mensen betrokken zijn, zowel vanuit het waterschap als vanuit de gemeente. Deze mensen stellen vanuit hun expertise en rol eerder gemaakte afspraken rond de watervisie opnieuw ter discussie. Dit was ook het geval binnen het waterschap zelf. De watertoets Port of Urk vroeg intern veel afstemming vanwege de vele waterbelangen die meespelen. Deze afstemming verliep niet altijd soepel, met name doordat waterschappers die later betrokken raakten de eerder gemaakte afspraken en afgegeven adviezen,

opnieuw ter discussie stelden. Dit zorgde bij externe partijen voor onduidelijkheid en intern voor tijdsdruk, omdat deze discussies binnen de wettelijke termijn van het vooroverleg gevoerd moesten worden.

Belangen – De wateradviezen van het waterschap over Port of Urk zijn inhoudelijk omvangrijk. Ondanks de omvangrijke en soms kritische wateradviezen, zijn de onderlinge contacten altijd goed gebleven. Daardoor was het mogelijk om in overleg te kijken hoe het advies verwerkt kon worden in de waterparagraaf. Desondanks had het waterschap ook bij het ontwerpbestemmingsplan nog opmerkingen. Hierover zijn ambtelijk afspraken gemaakt. Wel twijfelt het waterschap of het achteraf niet beter was geweest niet alleen ambtelijk afspraken te maken, maar deze ook in een zienswijze vast te leggen om daarmee meer zekerheid te hebben over het verwerken van de opmerkingen.

Een interessant detail in de wateradviezen is dat de brief steeds wordt afgesloten met de frase: *“Indien bovenstaande opmerkingen worden verwerkt dan kunt u deze brief als een positief wateradvies beschouwen”*. Deze standaardfrase lijkt niet te passen bij de omvang en de zwaarwegendheid van het wateradvies. Het waterschap is overigens deze frase reeds aan het heroverwegen⁸.

Verder valt op dat alle betrokkenen bij Port of Urk het verschil in belangen benoemen. Er was sprake van goede onderlinge contacten en samenwerking, tegelijkertijd is er wel degelijk een verschil in rol en belangen. Het waterschap geeft de waterbelangen een stem via de watertoets, de gemeente maakt een afweging van alle belangen die samenkomen in het gebied. Dit heeft op een aantal momenten geleid tot onbegrip aan beide kanten. Enerzijds begrijpt het waterschap niet waarom het waterbelang niet serieuzer wordt genomen door de gemeente, en anderzijds ziet de gemeente niet in waarom het waterschap haar sectorale belang zo stevig probeert te borgen.

Ruimtelijk plan (resultaat) – Bij de wateradviezen valt op dat de watertoets niet vanzelfsprekend geschikt is voor een bestemmingsplan waarmee een initiatiefnemer op hoofdlijnen de ruimtelijke inrichting wil vastleggen. De normen en afwegingen in de watertoets zijn vooral gericht op gedetailleerde afspraken en exacte getallen. Dit leverde bij Port of Urk voor de gemeente spanningen op, omdat het bedrijventerrein gedurende langere tijd tot ontwikkeling zal komen en de gemeente niet op voorhand op de exacte inrichting wilde sturen. Dit past ook bij het werken in de geest van de Omgevingswet⁹, waarbij de overheid meer op kaders en randvoorwaarden stuurt. Zo’n proces past niet goed bij het instrument watertoets en andersom.

3.6 Casus Verbreding N307

Het plan

Als onderdeel van het programma IJsseldelta-Zuid wordt de N307 verbreed en worden kruisingen ongelijkvloers gemaakt. In het gebied spelen ook andere ingrepen, waaronder het verwijderen van de Roggebotsluis en het versterken van de Drontermeerdijk. Het gedeelte waar de N307 de Drontermeerdijk kruist moet ook versterkt worden, de versterking is deel van het project N307 onder leiding van de provincie. Het waterschap brengt haar belangen en



⁸ Op het moment van onderzoek, zie disclaimer H1.

⁹ Ten tijde van deze planvorming was de Omgevingswet nog niet in werking getreden.

uitgangspunten via de watertoets in en is daarnaast ook nauw betrokken in de projectorganisatie. De periode voor het formeel vooroverleg is zeer kort en een deel van de opmerkingen wordt niet verwerkt. In overleg met de provincie besluit het waterschap een zienswijze in te dienen. Over de verwerking van de opmerkingen is veel contact tussen provincie en waterschap, en dit leidt tot een definitief plan waar ook het waterschap ook tevreden mee is.

Deze casus bevat een aantal interessante elementen. De watertoets is in dit project één van de vele processen. Dit vereist van het waterschap flexibiliteit om ondanks de vele processen toch de juiste inbreng op het juiste moment te leveren. Omdat een aantal opmerkingen uit de wateradviezen nog niet is verwerkt, wordt in overleg met de provincie besloten de belangen via een zienswijze in te brengen; dit is uitzonderlijk, zeker in een interbestuurlijk proces zoals de verbreding N307. In deze zienswijze stonden de belangen rond waterveiligheid centraal.

Observaties en inzichten uit de interviews

Beleid – De watertoets voor de verbreding N307 was voor het waterschap een vrij gebruikelijke watertoets; via de normale stappen zijn de wateradviezen opgesteld en is er overleg geweest met de initiatiefnemer. Wel bijzonder in deze casus is de hoeveelheid processen en procedures die tegelijkertijd tot besluitvorming moesten leiden. De watertoets was hierin één van de vele processen en werd op de gebruikelijke wijze aangepakt. Dit leidde echter tot spanningen met de projectorganisatie. Zo werd vanuit de initiatiefnemer gewerkt met een kortere periode dan gebruikelijk voor het vooroverleg. Het waterschap was het hier niet mee eens, omdat niet alle opmerkingen binnen de gestelde termijn gemaakt konden worden. Tijdens deze termijn vroeg het waterschap om aanvullende informatie en verduidelijking. Dit stond voor de initiatiefnemers echter op gespannen voet met de prioriteiten die zij op dat moment in de besluitvorming hadden. Hierin is een verschil van perspectief te herkennen, waarbij de watertoets voor het waterschap hét proces is om inbreng te leveren, terwijl de watertoets voor de initiatiefnemers slechts één van de vele vereisten was waaraan voldaan moest worden.

Belangen – Toen het ontwerpbestemmingsplan verscheen, was een aantal opmerkingen over waterveiligheid voor het waterschap onvoldoende verwerkt. In overleg met de initiatiefnemers is gekozen voor een zienswijze. Binnen het waterschap was hier brede steun voor vanwege het zwaarwegende belang van waterveiligheid. Bij de medeoverheden werd het op ambtelijk niveau gezien als een passende manier om het waterschap meer zekerheid te bieden, op bestuurlijk niveau werd het wel als relatief zwaar instrument gezien. De zienswijze heeft ertoe geleid dat de opmerkingen in het definitief plan op de juiste manier zijn verwerkt.

Ruimtelijk plan (resultaat) – Het projecten verbreding N307 en versterking Drontermeerdijk duren jarenlang. Gedurende deze periode werden de plannen steeds concreter. De watertoets is een instrument op één of hooguit enkele momenten, relatief vroeg in het proces. Dan is het aan de ene kant prettig als er in de watertoets duidelijke afspraken worden gemaakt, waar later in het proces op teruggevallen kan worden. Tegelijkertijd moet er ook voldoende flexibiliteit blijven, zodat eventuele optimalisaties later in het proces niet tegengehouden worden door de ooit gemaakte afspraken in de watertoets. Rond de N307 moesten veel zaken tijdens de uitvoering opnieuw afgestemd worden en bood de watertoets niet vanzelfsprekend het houvast om op terug te vallen.

Hoofdstuk 4. De watertoets in verschillende ruimtelijke ontwikkelingen

Uit het documentonderzoek en het casusonderzoek (hoofdstuk 3) werd duidelijk dat de doeltreffendheid van de watertoets met name te maken heeft met twee vragen die de ruimtelijke ontwikkeling kenmerken: 1) is de ruimtelijke ontwikkeling enkelvoudig of complex, en 2) is er sprake van een kortlopende ontwikkeling (realisatie binnen een korte termijn van ongeveer drie jaar) of van een langlopende ontwikkeling (meerjarige realisatie)? Dit vormt tezamen de matrix zoals onderstaand weergegeven.

Complexiteit	Tijdshorizon	Kortlopende ruimtelijke ontwikkeling	Langlopende ruimtelijke ontwikkeling
Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkeling		<i>Bijv. bouwen van een nieuwe loods op een boerenbedrijf</i>	<i>Bijv. aanleg van natte natuurgebieden</i>
Complexe ruimtelijke ontwikkeling		<i>Bijv. ontwikkeling van meervoudige werklocatie</i>	<i>Bijv. grootschalige nieuwe woonwijk met voorzieningen</i>

Deze matrix is leidend in de analyse in dit hoofdstuk. Voor elk type ruimtelijke ontwikkeling hebben we onderzocht hoe doeltreffend de watertoets is geweest. Deze analyse is gebaseerd op het documentonderzoek, op de documentstudie en interviews voor de vijf cases, en op interviews met medewerkers binnen waterschap Zuiderzeeland die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen en de watertoets.

4.1 Enkelvoudige, kortlopende ontwikkelingen – de watertoets als toets

Een deel van de watertoetsen heeft betrekking op enkelvoudige, kortlopende ontwikkelingen. Een aantal voorbeelden van enkelvoudige, kortlopende ontwikkelingen uit het documentonderzoek: de sloop en herbouw van een woning, aanleg van een zonnepark, bouwen van nieuwe schuur op een agrarisch erf, en functieverandering van bedrijfspand naar wonen.

	Kortlopend	Langlopend
Enkelvoudig		
Complex		

Vroegtijdig aan tafel

Uit het documentonderzoek van dit onderzoek blijkt dat het waterschap Zuiderzeeland in twee derde van de zaken vroegtijdig aan tafel zit (zie 3.1). De vroegtijdige betrokkenheid is voor het waterschap voordelig, omdat het waterbelang daardoor ruim voor het ontwerp kan worden meegegeven en meegewogen. Er kan nog overlegd worden. Bij de zaken waar het waterschap pas later aan tafel komt, worden de wateradviezen iets minder vaak overgenomen in het uiteindelijke plan.

Het waterschap vindt het belangrijk om eerder betrokken te worden, zodat het waterbelang vroegtijdig meegewogen wordt in de planvorming, en ze meer informatie en kennis vooraf kunnen delen met initiatiefnemers en andere betrokken partijen (gemeente, adviesbureau). Initiatiefnemers willen bijvoorbeeld ook geen wateroverlast, maar de kennis en het bewustzijn om dat te voorkomen, ontbreken vaak. Door vroegtijdige samenwerking kan aan de initiatiefnemer aan de voorkant duidelijk gemaakt worden wat de mogelijkheden zijn: *“Initiatiefnemers weten vaak niet wat er in Flevoland qua grond en bodem allemaal speelt. Dat is in heel Flevoland verschillend.”*

Er is bij het waterschap goede hoop dat de nieuwe Omgevingswet zal zorgen voor een meer integrale visie vanuit de principes van 'Water en bodem sturend' (Kamerbrief, 2022), bijvoorbeeld dat water als een waarde wordt benoemd die zoveel mogelijk beschermd moet worden. Het kan behulpzaam zijn om dit type principes bij aanvang van het proces mee te geven, waarmee het waterschap zo vroeg mogelijk aan tafel komt te zitten om watergerelateerde risico's zoveel mogelijk te kunnen beperken. Wellicht zorgt de nieuwe Omgevingswet voor meer ruimte voor het waterschap om eerder aan tafel te komen, bijvoorbeeld bij Omgevingsvisies en Omgevingsprogramma's, om de kennis en aandacht voor water en bodem te vergroten.

Tegelijkertijd is er ook een tegengeluid te horen over de vroegtijdige betrokkenheid. Initiatiefnemers stelden dat, omdat de watertoets aan de voorkant van het proces zit, er getoetst wordt op het moment dat de plannen nog ontwikkeld worden. Initiatiefnemers moeten dan duidelijkheid geven over bepaalde zaken omtrent water op een moment dat veel zaken nog niet duidelijk (kunnen) zijn. Soms vraagt het waterschap al informatie op een meer gedetailleerd uitwerkingsniveau, terwijl het plan nog niet tot op dat niveau is uitgewerkt. De fase waar het waterschap inzet op de toepassing van de watertoets, komt vaak niet overeen met de fase waarin de andere partijen zich begeven. Hier zit dus wel een spanningsveld. *"Het is moeilijk voor de ontwikkelaars om in de beginfase een uitgebreid en gedetailleerd plan te maken, want water is niet het enige aspect waar rekening mee gehouden moet worden."* Tegelijkertijd is het ook goed als het waterschap vroegtijdig zijn waterbelangen inbrengt omdat dan realistische verwachtingen omtrent de ruimtelijke mogelijkheden vanuit het watersysteem, gecreëerd kunnen worden. Zo wordt voorkomen dat het waterschap met aanpassingen komt voor een plan dat al dichtgetimmerd is of dat een gedetailleerd plan in een later stadium botst met cruciale waterbelangen. Het vraagt het vermogen om de watertoets in te zetten op een detailniveau dat past bij wat het ruimtelijk plan vraagt.

Conclusie: Het waterschap zit in twee derde van de zaken vroegtijdig aan tafel. In meer dan de helft van de zaken wordt de digitale watertoets toegepast. Door de vroegtijdige betrokkenheid van Zuiderzeeland kan het waterbelang ruim voor het ontwerp meegegeven en meegewogen worden.

Belangen van het waterschap

Uit het documentonderzoek is gebleken dat in de wateradviezen met name wateroverlast en schoon water aan de orde komen. Waterveiligheid komt minder vaak aan de orde, maar als het aan de orde komt is het wel zwaarwegend. Waterbeschikbaarheid komt weinig aan de orde (zie 3.1).

Uit de cases blijkt dat als waterbeschikbaarheid aan de orde is, zoals het verhogen van het peil, het waterschap wel probeert duidelijk te maken dat er niet altijd voldoende water is of zal zijn. Het waterschap adviseert deels met waterbeschikbaarheid in het achterhoofd, maar in de daadwerkelijke adviezen komt waterbeschikbaarheid nauwelijks aan orde. In een deel van de ontwikkelingen is waterbeschikbaarheid overigens ook niet aan de orde, denk bijvoorbeeld aan uitbreidingen van woningen of schuren, of een deel van de woningbouwprojecten. In de casus Noorderwold-Eemvallei speelde waterbeschikbaarheid wel een rol, maar dit kwam uiteindelijk niet in het formele wateradvies terecht. Men kan zich voorstellen dat de toenemende kans op droogteperiodes, de urgentie om oog te hebben voor waterbeschikbaarheid verhoogt, zowel bij het waterschap als bij andere water- en terreinbeheerders, zoals gemeenten, agrariërs en natuurorganisaties, die ook maatregelen op dat vlak kunnen nemen. Tegelijkertijd wordt gemerkt dat waterbeschikbaarheid een ander soort thema is dan bijvoorbeeld waterveiligheid. Bij waterveiligheid is de zwakste schakel bepalend en daardoor zwaarwegend. Bij waterbeschikbaarheid zorgt één ruimtelijk plan vaak niet direct voor problemen, maar een stapeling van plannen met invloed op de waterbeschikbaarheid mogelijk wel. Hierdoor is het effect van één plan op waterbeschikbaarheid vaak niet zwaarwegend, waardoor de urgentie om hierop te toetsen en adviseren niet altijd evident is.

Verder wordt in de interviews benoemd dat het waterbelang zoals verwoord in de watertoets onder druk kan komen te staan door de urgentie van de woningbouwopgave. Bij een dergelijk maatschappelijk urgent vraagstuk is het afwachten of de waterbelangen, zoals verwoord in het wateradvies, goed worden geborgd. Dit komt ook terug op de vroegtijdige betrokkenheid; het waterschap wil eerder betrokken worden bij de locatiekeuze of bij planontwikkeling om de waterbelangen zwaarder mee te laten tellen. Vroegtijdige betrokkenheid kan er ook voor zorgen dat andere partijen meer kennis krijgen over de waterbelangen die in het geding zijn. Het zou veel helpen als er meer begrepen zou worden welke belangen er vanuit water spelen en waarom de watertoets er is. Klimaatverandering draagt hieraan bij omdat het waterbelang steeds prangender wordt. De andere partijen hebben de wens om de waterbelangen, normen en eisen duidelijker 'aan de voorkant van de planvorming in beeld te hebben'.

Conclusie: In de wateradviezen worden de waterbelangen goed in beeld gebracht, waarbij opvalt dat het belang van waterveiligheid vaak het meest zwaarwegend is. Het belang van waterbeschikbaarheid komt weinig aan de orde. De meeste wateradviezen gaan over wateroverlast en schoon water.

Resultaat: van advies naar ontwerp en definitief plan

De wateradviezen van waterschap Zuiderzeeland worden relatief vaak overgenomen. Slechts in 6% van de zaken wordt het wateradvies niet overgenomen, zo blijkt uit het documentonderzoek (zie 3.1). In de procedure van de watertoets vindt echter geen check plaats of de wateradviezen daadwerkelijk zijn verwerkt in het ontwerp- en definitieve plan. Bij het documentonderzoek is door de onderzoekers gekeken of de adviezen zijn overgenomen, maar dit wordt door het waterschap niet gemonitord. Het wateradvies wordt naar de initiatiefnemer gestuurd, maar er is geen zicht op in hoeverre dit wordt verwerkt in een volgende versie van het plan. Ook wanneer er een wateradvies ligt met punten waarop het plan aangepast moet worden, is er in 24% van de gevallen geen herleidbaar contact meer met de initiatiefnemer.

Daarbij doet zich de situatie voor dat de watertoetsers wel een positief advies geven, mits bepaalde aanpassingen worden doorgevoerd maar dat dit niet altijd zo plaatsvindt¹⁰, zoals een respondent verwoordt: *“Op dit moment gebeurt het namelijk wel eens dat een initiatiefnemer alleen de eerste zin leest, waarin staat dat het een positief advies is, mits zo en zo. Er wordt vervolgens niet goed verder gekeken naar de gevraagde aanpassingen.”*

Vanuit het waterschap is er behoefte om een laatste check op de ontwerpplannen, beter mee te nemen in hun takenpakket. Onvoldoende capaciteit speelt daarbij een rol. In het geval van een wateradvies dat niet is overgenomen, kan het waterschap wel contact opnemen met de gemeente om het plan alsnog aan te passen via een ambtelijke wijziging. Ook kan overwogen worden om al dan niet een zienswijze in te dienen, al wordt in de verschillende gesprekken benadrukt dat dit een allerlaatste stap is. Het gezamenlijk vinden van een goede oplossing levert vaak een beter resultaat op en draagt bij aan goede onderlinge verhoudingen.

Conclusie: Binnen het waterschap ontbreekt een 'gestandaardiseerde vorm' van verificatie van de opname van het wateradvies in een ontwerpplan. In dit onderzoek is hiernaar wel gekeken en blijkt dat het wateradvies relatief vaak wordt overgenomen in het definitieve plan (op papier), in een deel van de zaken was dit echter niet te herleiden.

¹⁰ Op het moment van onderzoek, zie disclaimer H1.

Sturing op output, minder op outcome

De sturing op de toepassing van watertoets binnen waterschap Zuiderzeeland is primair gericht op de output (het wateradvies). Mede door de sturing op de output, is de interne procedure beter gestructureerd geraakt. De administratie van de watertoetsers is goed op orde, door consistente registratie en communicatie. Ook is het 'Helder Schrijven' (beleid/adviezen schrijven in het Nederlands niveau B1) overgenomen, zodat de adviezen makkelijker te begrijpen en over te nemen zijn. De regels en eisen zijn duidelijk en helder geformuleerd. Daarnaast lukt het waterschap vaak om tijdig te reageren. De watertoetsers onderhouden een warm netwerk en goede relaties met externe partijen. Ook is de lean methode geïmplementeerd, om procedures te verkorten en te versnellen. Er vindt een centraal overleg plaats in het waterschap, waar de watertoetsers samen zitten met de vergunningverleners.

Er is echter weinig aandacht voor sturing op de outcome. Zoals eerder aangegeven vindt geen check plaats op het definitieve plan. Daarnaast geven veel betrokkenen aan twijfels te hebben of de uiteindelijke realisatie op de juiste wijze plaatsvindt¹¹. Ook al verloopt de interne procedure bij het waterschap naar wens, kan een initiatiefnemer er altijd voor kiezen om het plan anders aan te leggen en af te wijken van het afgegeven wateradvies. Een van de respondenten zei hierover: *“Vanuit de waterschappen kan alles goed uitgevoerd zijn, maar op de uiteindelijke uitvoering van plannen hebben we weinig zicht. Wij zijn vooral veel bezig met de woorden, maar staan wat meer los van de daden die op die woorden volgen.”*

Toezicht en handhaving vallen buiten de scope van dit onderzoek, wel werden in de gesprekken verschillende relevante patronen geschetst. Als er wordt gekeken naar de 'waterdichtheid' van het proces, verschilt dit per plan. Zo krijgen watertoetsers te maken met verschillende schakels aan de kant van de initiatiefnemer, waaronder externe bureaus, gemeente en marktpartijen. Het is maar de vraag of bij elke schakel een juiste doorvertaling van het wateradvies in de waterparagraaf wordt gemaakt. Daarnaast vraagt de 'waterdichtheid' ook interne afstemming. Er is echter niet altijd voldoende afstemming of een check tussen de verschillende disciplines binnen het waterschap, waardoor er soms geen zicht is op het verdere verloop van een plan. Vanuit toezicht en handhaving binnen het waterschap wordt bijvoorbeeld vaak alleen gekeken naar de vergunningverlening en niet naar de watertoets. Elke afdeling lijkt slechts de eigen taak in de procedure in beeld te hebben en niet het geheel. Het meer 'waterdicht' maken van het systeem vraagt tegelijkertijd meer werk en inspanning. Uit de interviews blijkt dat er binnen het waterschap behoefte is aan meer interne afstemming.

Met een beperkte sturing op de outcome blijft het de vraag hoe de waterbelangen meer centraal kunnen komen te staan bij de initiatiefnemer. Dit hangt uiteraard af van de motivatie van de desbetreffende initiatiefnemer. Daar kunnen grote verschillen in zitten. Een van de respondenten zei hierover het volgende: *“Je mag als waterschap ook verwachten dat een initiatiefnemer het wateradvies ook realiseert. De watertoetsers krijgen alleen dat definitieve plan niet te zien, ze hebben alleen zicht op hun taak in het proces. Dat is misschien een zwak punt.”*

Conclusie: De sturing van waterschap Zuiderzeeland is primair gericht op de output (het wateradvies) en minder op de outcome (de uiteindelijke planrealisatie). De sturing op de output heeft geleid tot een goed gestructureerde procedure om tot wateradviezen te komen. Er is echter geen zicht op de inhoudelijke vertaalslag van het wateradvies naar het definitieve plan en naar de uiteindelijke realisatie. Er is een brede wens om de keten meer 'waterdicht' te maken, tegelijkertijd vraagt dit ook meer inspanning, zowel voor het uitvoeren van de checks als voor de interne afstemming die hierbij nodig is.

¹¹ Wanneer een watervergunning vereist is, dan heeft het waterschap via deze vergunning wel meer zicht op de uiteindelijke uitvoering van plannen. De werking van de watervergunning en de bijbehorende handhaving vallen buiten de scope van dit onderzoek.

4.2 Complexe ontwikkelingen – de watertoets als dialoog

Een deel van de ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een watertoets plaatsvindt, is complex. Met een complexe ontwikkeling, bedoelen we hier complex vanuit het perspectief van het waterschap. Daarbij kan de complexiteit in drie elementen of een combinatie van deze zitten:

- Het plan is complex door de omvang; bijvoorbeeld een woningbouwlocatie met duizenden woningen.
- Het plan is complex door de meervoudige doelen; bijvoorbeeld bij Isla Bonita, waarbij woningbouw van circa 300 woningen wordt gecombineerd met de inrichting van het eiland en bijbehorende infrastructuur.
- Het plan is complex door de impact op het watersysteem; bijvoorbeeld wanneer in het plan een belangrijke watergang wordt verlegd.

	Kortlopend	Langlopend
Enkelvoudig		
Complex		

Van toets naar dialoog

De watertoets is voor enkelvoudige ruimtelijke ontwikkelingen een duidelijke toets vanuit standaardregels. Voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen ligt dit anders; deze passen vaak niet binnen de standaardregels. Zo vertelt een respondent over de meer complexe plannen: *“Dan wordt het dus maatwerk, maar maatwerk zit niet in die watertoets. Het kan soms heel lastig zijn als je te veel vastlegt in specifiek beleid, want dan leg je een grens die je soms helemaal niet wilt.”*

Het huidige proces van de watertoets biedt onvoldoende ruimte en prikkels om in samenwerking met de initiatiefnemer tot maatwerkoplossingen te komen. Een voorbeeld hiervan zagen we bij Isla Bonita. Bij de ontwikkeling van deze woningbouwwijk zocht de gemeente vroegtijdig contact met het waterschap. Daarbij had men niet direct behoefte aan informatie over de formele kaders, maar wilde vooral met elkaar kijken welke afspraken vroeger gemaakt waren over de compensatie voor toename van verharding. Ook wilde men met het waterschap nadenken over het type oevers in relatie tot de Kaderrichtlijn Water. Na een aantal overleggen, vraagt de gemeente: *“daarnaast wil ik Zuiderzeeland vragen hoe wij beste deze informatie kunnen vastleggen”*. Deze vraag past niet bij de standaardprocedure, toch wordt hier wel op teruggevallen: *“de enige manier om dit goed te registreren [is] dat de gemeente een conceptaanvraag indient voor vooroverleg. [...] Na indienen conceptaanvraag en vooroverleg kan dan een zwart op wit reactie van onze kant komen”*. Door dit antwoord worden de afspraken niet vastgelegd en start een jaar later de discussie opnieuw. Dit laat zien hoe een vraag om maatwerk (afspraken voor een casus in een vroege fase vastleggen), op een standaardwijze aangepakt is en daardoor niet beantwoord wordt.

Complexe ontwikkelingen vragen dus andere manieren van werken, waarbij initiatiefnemer, gemeente en waterschap nauw en in een vroeg stadium samen op zoek gaan naar oplossingen die bijdragen aan een robuust watersysteem. Het gaat om een andere manier van werken vanuit het waterschap, gericht op dialoog en maatwerk.

Daarbij zijn in de gesprekken twee aandachtspunten benoemd. Allereerst werd door bijna iedereen het belang van de kennis en expertise van het waterschap onderstreept. Door te streven naar dialoog, ontstaat ruimte om de kennis en expertise op een meer opbouwende (in plaats van een zuiver toetsende) wijze in te brengen. Ten tweede kunnen grotere ruimtelijke ontwikkelingen kansen bieden om het watersysteem te verbeteren. Zo vertelt een betrokkene over een complexe ontwikkeling: *“En dan kijk je naar het gebied zelf, er zijn veel waterproblemen. [...] En dan speelt er een groot*

miljoenenproject waar een compensatie moet worden toegepast. Hierbij wordt vooral gekeken naar het compenseren, een gemiste kans, want je had ook kavelsloten kunnen verbreden enzo.” Echter, tijdens de watertoets is het waterschap vooral in een toetsende rol betrokken; een toetsende rol waarbij de norm in veel gevallen niet alleen als minimum maar ook als maximum wordt geïnterpreteerd. Hierdoor worden kansen om de robuustheid van het watersysteem niet alleen te beschermen maar ook te vergroten, te weinig herkend. Werken vanuit maatwerk biedt ruimte om deze kansen beter te herkennen.

Conclusie: Voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen biedt de watertoets weinig prikkels voor 1) het ontwikkelen van maatwerkoplossingen, 2) meer intensieve samenwerking tussen waterschap en initiatiefnemer, en 3) meer afstemming binnen het waterschap zelf. Hierdoor worden kansen gemist om bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen meer rekening te houden met en waar mogelijk bij te dragen aan een robuust watersysteem.

Besef van belangen

Bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen lopen er veel processen parallel en zijn tal van partners betrokken. De watertoets is daarbij één van de vele vereisten waaraan voldaan moet worden; door sommige respondenten aangeduid als *“hoepeltjes waar men doorheen moet”*. Dit levert een spanning op. Vanuit het perspectief van initiatiefnemers worden de verschillende belangen benadrukt: *“Het onderdeel watertoets is voor het waterschap uiteraard zeer belangrijk, maar binnen een geheel plan kan het gezien worden als slechts een klein onderdeel”,* en *“Als gemeente zijn er meer belangen te wegen dan alleen maar water”*. Bij woningbouwprojecten is de GREX bijvoorbeeld een dominant belang voor de betreffende gemeente. Een deel van de betrokkenen vanuit het waterschap ziet de spanning tussen de belangen juist als reden om een stevige(r) watertoets neer te zetten: *“Het waterschap wil de wateraspecten geborgd zien in een plan, voor een ontwikkelaar gelden er meer belangen. Handhaving op wateraspecten door de overheid na uitvoering van een plan heeft meer aandacht nodig.”*

In reactie op deze spanning tussen belangen, zagen we regelmatig de reflex van waterschap Zuiderzeeland om zich meer strikt op te stellen. Deze reflex kan echter problematisch zijn. Zo zagen we in de casus verbreding N307/Roggebotsluis dat in de complexiteit van verschillende besluitvormingsprocessen het waterschap in zeer korte tijd het wateradvies moest opstellen. Het waterschap reageerde hierop door meer tijd en aanvullende informatie te eisen, waardoor de onderlinge verhoudingen onder druk kwamen te staan. Er is toen ambtelijk contact gezocht met het waterschap en is gezamenlijk het idee ontstaan dat het waterschap een zienswijze zou indienen om zo de zekerheid te hebben dat de belangrijkste punten goed geborgd zouden worden in het plan. Waar de strikte houding leidde tot spanning, bleek dialoog veel meer effect te hebben.

Een ander voorbeeld is de casus Warande, de Elzen. Bij de watertoets voor dit plan bleek in een naastgelegen wijk het maximale toelaatbare peil hoger te liggen dan de vloeren van een aantal woningen. Wanneer het water het maximale toelaatbare peil zou bereiken, komt er water in de woningen. De reflex vanuit het waterschap is om dit punt stevig aan te kaarten en te kijken of vloerpeilen mogelijk meegenomen moeten worden in de watertoets. Door deze reflex worden de essentiële vragen echter niet gesteld¹², zoals, welk probleem is hier aan de orde? Hoe zijn de formele verantwoordelijkheden verdeeld, ook in geval dat het ‘fout’ gaat? En wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen? Reflectie hierop kan bijdragen aan uiteindelijk een meer doeltreffende oplossing dan een strikte houding.

Het is belangrijk om bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen het waterbelang goed en stevig in te brengen, en tegelijkertijd te beseffen dat er meerdere belangen meegewogen worden. En dan hebben we het niet alleen over commerciële en financiële belangen, maar ook om publieke belangen zoals

¹² Op het moment van onderzoek, zie disclaimer H1.

betaalbare woningen, bereikbaarheid en duurzame energie. Daarbij is het vertrekpunt van de watertoets heel duidelijk; namelijk de verantwoordelijkheid van het waterschap voor een robuust watersysteem.

Conclusie: Het besef dat water weliswaar een zwaarwegend maar niet het enige belang is bij een ruimtelijke ontwikkeling heeft, in de optiek van de externe partners, nog niet bij alle waterschappers postgevat. De reflex om vanuit het waterbelang een meer strikte en normerende houding aan te nemen, maakt het juist lastiger om tot een goede oplossing te komen.

4.3 Langlopende ontwikkelingen – de watertoets als monitor

Een deel van de ruimtelijke ontwikkelingen in de onderzochte cases is langlopend. Wanneer we hiervoor globaal een tijdsspanne stellen, gaat het om ruimtelijke ontwikkelingen waarvan de realisatie ten minste 3 jaar in beslag neemt.

	Kortlopend	Langlopend
Enkelvoudig		
Complex		

Van eenmalige toets naar adaptief proces en monitoring

De kracht van de watertoets is dat er op een vast moment in de tijd helder wordt vastgelegd op welke wijze de waterbelangen verwerkt zijn of moeten worden in ruimtelijke plannen. Door het gestructureerde proces en het systematisch vastleggen van wateradviezen, is de watertoets hier een goed werkend instrument voor.

Bij langlopende ontwikkelingen leidt het op een vast moment vastleggen van afspraken in de watertoets echter tot spanningen, zowel vanuit het waterschap als vanuit de initiatiefnemer. Initiatiefnemers lopen er vooral tegenaan dat het detailniveau van de watertoets niet altijd past bij de betreffende fase in een langlopend project. Zo wordt voor langlopende plannen gewerkt met relatief globale plannen aan de start. Deze gaan, vaak in de vorm van een voorontwerpbestemmingsplan, langs de watertoetsers en worden daar op detailniveau getoetst. Dit zorgt voor problemen, zo vertelt een betrokkene: *“Soms vraagt het waterschap in een bepaalde fase al iets van een uitwerkingsniveau waar de gemeente nog niet aan toe is [...], het is moeilijk om in de beginfase een uitgebreid en gedetailleerd plan te maken”*. Deze spanning zagen we bijvoorbeeld bij Port of Urk waar een relatief globaal plan lag en het waterschap vervolgens vroeg naar meer gedetailleerde berekeningen van de waterafvoer.

Het waterschap loopt er tegenaan dat er afspraken worden gemaakt, maar realisatie gedurende lange tijd plaatsvindt en pas na jaren of soms zelfs tientallen jaren volledig is afgerond. Dit kan knellen wanneer relatief oude afspraken zijn gemaakt over het borgen van de waterbelangen, terwijl met de kennis van nu andere afspraken gemaakt zouden worden. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij woningbouwontwikkelingen, zoals Isla Bonita. Het oorspronkelijke bestemmingsplan dateert uit 2005, toen zijn afspraken gemaakt over de compensatie van toename van verharding. Deze zijn ook opgenomen in een nieuwe versie van dit bestemmingsplan in 2013. Anno 2023 wordt het plan in de markt gezet, maar zijn de afspraken over compensatie inmiddels bijna twintig jaar oud.

Deze spanningen laten zien dat een watertoets, vanuit strikte en gedetailleerde regels, leidt tot spanningen wat betreft langlopende ruimtelijke ontwikkelingen. Het is van belang om juist voor deze ontwikkelingen tot een adaptief proces te komen; van globale toets op hoofdlijnen, tot een gedetailleerde toets op deelgebied- of perceelniveau. Een proces waarin het detailniveau van de watertoets meebeweegt met het detailniveau van het plan; waarin procesafspraken gemaakt worden wanneer het waterschap nog onvoldoende zekerheid heeft over het effect op het watersysteem; en waarin afspraken gemaakt worden over monitoring, om zo gedurende de lange periode van uitvoering

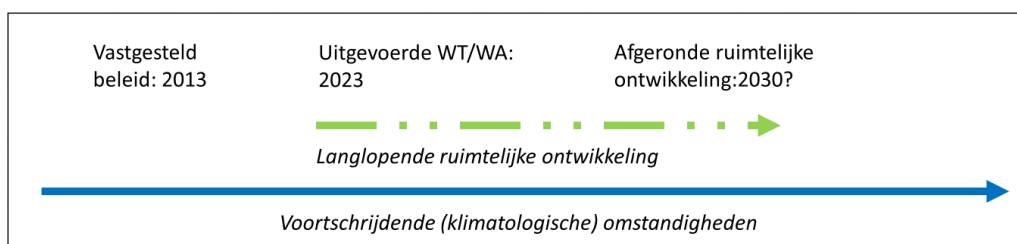
met elkaar te kijken of de robuustheid van het watersysteem niet geschaad wordt. In dit adaptief proces moet de bedoeling leidend zijn en blijven. Oftewel, de bedoeling van een robuust watersysteem gericht op veiligheid, voldoende water en schoon water, staat buiten kijf.

Conclusie: De toepassing van de watertoets op één moment in de tijd staat op gespannen voet met langlopende ontwikkelingen; initiatiefnemers ervaren de watertoets als té gedetailleerd in een té vroege fase en andersom ervaart het waterschap de afspraken als té gedateerd wanneer realisatie van het ruimtelijke plan gedurende een langere tijdsspanne plaatsvindt. Het is daarom belangrijk om bij langlopende ontwikkelingen meer flexibiliteit te bieden. Daarbij moeten niet de gedetailleerde regels maar de bedoeling leidend zijn, namelijk een robuust watersysteem gericht op veiligheid, voldoende water en schoon water.

Vershil tussen beleid en uitvoering

In de watertoets komen vaak actuele ontwikkelingen aan de orde. Het meest genoemd is klimaatverandering en dan met name de vraag of de toenemende extremen in neerslag niet moeten vertaald worden in een hoger percentage compensatie van de toename verharding. Maar het gaat ook om andere actuele ontwikkelingen. Bijvoorbeeld, hoe gaan we in het kader van droogte om met ruimtelijke plannen met een (grote) watervraag? Hoe gaan we om met toenemende ruimedruk die zich onder andere uit in meer verzoeken voor (tijdelijk) gebruik van de beschermingszone van de dijk? Hoe gaan we met nieuwe (energie)technologieën om die mogelijk impact hebben op het watersysteem, zoals bijvoorbeeld batterijen?

Op dit moment zit er een vertraging in de keten van beleid naar watertoets naar realisatie. Dit geldt vooral voor de wet- en regelgeving wat betreft compensatie van de toename van verharding¹³. De huidige wet- en regelgeving dateert uit 2013. Stel er is nu een initiatiefnemer van een langlopende ontwikkeling die een watertoets aanvraagt, dan kan het zomaar zijn dat de ontwikkeling in de jaren '30 of zelfs de jaren '40 wordt gerealiseerd gebaseerd op het beleid en de normen uit 2013. Daarmee loopt het beleid ten minste twintig jaar achter op de omstandigheden, waaronder de effecten van klimaatverandering. Deze vertraging in de keten is schematisch weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1 Schematische weergave hoe beleid achterloopt op de (klimatologische) omstandigheden

Binnen het waterschap is er toenemende druk om actuele ontwikkelingen wel mee te nemen in een watertoets. Zoals aangegeven speelt deze discussie met name rond het beleid voor compensatie van de toename van verharding. In het beleid is per peilgebied aangegeven hoeveel extra waterberging moet worden gecreëerd, aangegeven als procent van de netto toename verharding. Dit varieert tussen de 4% en 6% (Waterschap Zuiderzeeland, 2013). Vanuit het waterschap is er een roep om dit gegeven klimaatverandering te herzien en ook al toe te passen: *“een langlopend plan moet tussentijds aangepast worden naar de laatste klimaatinzichten”*. Anderen vanuit het waterschap zijn hierin voorzichtig: *“je kan het niet eisen want het is nog geen beleid”* en *“wij kunnen alleen adviseren, maar niet verplichten om nieuwe regels rondom watercompensatie in acht te nemen”*. Met gemeenten zorgt dit voor spanningen:

¹³ Op het moment van onderzoek, zie disclaimer H1.

“op een gegeven moment kan het waterschap niet meer nieuwe eisen gaan opleggen in een plan dat al bezig is, want je begint met een grondexploitatie waar inkomsten en uitkomsten tegenover elkaar worden gezet, als de eisen halverwege veranderen gaat dat ten koste van de ontwikkeling van een plan”. En “er lag een mooie basis qua waterbelangen, toen kwam een herziening en ging de bergingsnorm omhoog en werd gevraagd vanuit het waterschap om dit mee te nemen en dat kon niet gelijk”.

Het is cruciaal te beseffen dat de watertoets een uitvoerend en geen beleidsinstrument is. Het is een instrument waarmee het waterschap haar belangen kan inbrengen; belangen zoals opgenomen in het democratisch vastgestelde beleid. Wanneer actuele ontwikkelingen vragen om actualisatie, dan is dit dus vooral een oproep aan de beleidsafdelingen binnen het waterschap. De watertoets zelf is geen vehicle om actuele ontwikkelingen te vertalen in nieuw beleid.

Het waterkader zelf dateert eveneens uit 2013. Dit waterkader bevat niet direct de wet- en regelgeving, maar vormt wel het document – op basis van de wet- en regelgeving zoals die in 2013 gold – waarin alle voor de watertoets relevante streefbeelden, uitgangspunten, randvoorwaarden en ontwerprichtlijnen zijn te vinden. Nieuwe wetten en regels worden in de watertoets wel meegenomen, maar zijn dus niet op deze ene plek terug te vinden. Dat het waterkader dateert uit 2013 verklaart ook waarom er binnen het waterschap toenemende druk is om actuele ontwikkelingen mee te nemen. Gegeven de ontwikkelingen, en dan met name klimaatverandering en de toenemende ruimtelijke druk, is actualisatie van het beleid van belang. Bij deze actualisatie kan dan ook een goede afweging van belangen in het Algemeen Bestuur plaatsvinden; een afweging die niet verwacht kan en moet worden binnen de watertoets als uitvoerend instrument.

Conclusie: De watertoets is géén beleidsvormend maar een beleidsuitvoerend instrument is. Er kan dus in de watertoets niet ingespeeld worden op actuele zaken, zoals klimaatverandering, waterbeschikbaarheid of de toenemende ruimtedruk die om nieuw beleid vragen. Dit knelt het meest bij de wet- en regelgeving voor compensatie, die dateert uit 2013. Ook het waterkader, waarin alle beleid voor de watertoets is opgenomen, dateert uit 2013. Beide zijn aan actualisatie toe. Deze actualisatie is nodig, waarbij op de juiste plaats – lees het Algemeen Bestuur – een nieuwe afweging van belangen gemaakt kan worden, op basis van de veranderde (klimatologische en ruimtelijke) omstandigheden.

Water en bodem sturend

Eind 2022 verscheen de Kamerbrief ‘Water en bodem sturend’ (Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). Deze brief bevat structurerende keuzes vanuit het principe water en bodem meer sturend te laten zijn. Met deze brief is ook de watertoets in een nieuw perspectief komen staan, zo geeft de minister aan: *“Om de doorwerking van ‘Water en bodem sturend’ verder te borgen gaan we samen met de waterschappen werken aan een verbeterde en dwingender watertoets”* (p. 31).

De Kamerbrief heeft nog niet direct invloed op de wijze waarop de watertoets op dit moment wordt ingezet. Wel heeft het al invloed op de positie van het waterschap. Zuiderzeeland zit inmiddels wat vaker vroegtijdig aan tafel bij strategische plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen. En eenmaal aan tafel geeft het principe van ‘Water en bodem sturend’ meer positie aan het waterschap. Bij de andere overheden is er, mede door de Kamerbrief, meer bewustzijn van het belang van water en bodem voor ruimtelijke ontwikkelingen én voor het waterschap als cruciale, deskundige partner om dit belang in te brengen.

Tegelijkertijd is de sturende rol van water en bodem zeker geen vanzelfsprekendheid. Zo is de watertoets (nog) niet dwingender, is het waterschap nog maar heel beperkt betrokken bij locatiekeuzes, is ‘Water en bodem sturend’ (nog) niet vertaald naar instrumenten zoals de watertoets en wordt vaak van het waterschap verwacht dat de consequenties van een ruimtelijk plan op het watersysteem wel geregeld worden. Zo verteld een betrokkene: *“Als waterschap zit je niet altijd aan de knoppen maar zit je wel ‘end of pipe’”*. Beleid, zoals de brief ‘Water en bodem sturend’, en mensen zijn hierop dus van

invloed, maar ook de cultuur is van belang. Water en bodem sturend kan op gespannen voet staan met Flevoland als maakbare polder.

De vraag is wat dit betekent voor de watertoets. In veel gevallen zal ‘Water en bodem sturend’ eerst vertaald worden in beleid voordat het via instrumenten zoals de watertoets wordt aangepast (zie 6.2). En door ‘Water en bodem sturend’ zit het waterschap bij complexe ontwikkelingen eerder aan tafel; dit vraagt in eerste instantie niet iets van de watertoets maar wel van het goed organiseren van de samenhangende inbreng vanuit het waterschap (zie 4.4).

Een dwingende(r) watertoets is op dit moment (nog) niet aan de orde. Daardoor is het belangrijk om met de watertoets andere partijen te vertellen, overtuigen en verleiden voor een goed beargumenteerde omgang met water en bodem, als sturingsprincipe voor een meer duurzame ruimtelijke ordening. En veel initiatiefnemers en medeoverheden staan daar ook voor open. Water en bodem zijn namelijk geen belang van het waterschap, maar een gezamenlijk belang. Of in de woorden van één van de respondenten: “[het waterschap is] *niet alleen eigenaar van Water en bodem sturend, het is van ons allemaal, het is voor de maatschappij*”. Het is aan het waterschap om dit als gezamenlijk, publiek belang in te brengen.

Conclusie: De Kamerbrief ‘Water en bodem sturend’ heeft ervoor gezorgd dat het belang van water en bodem meer wordt erkend bij medeoverheden. Het is (nog) niet vanzelfsprekend, maar het waterschap krijgt wel een steviger positie als het gaat om het inbrengen van het belang van water en bodem. Een dwingende(r) watertoets is op dit moment (nog) niet aan de orde. Daarmee is het belangrijk om met de watertoets andere partijen mee te nemen in een goed beargumenteerde omgang met water en bodem, als sturingsprincipe voor een meer duurzaam watersysteem en ruimtelijke ordening. Dit vraagt ook om het vermogen meer ‘van buiten naar binnen te werken’. Dat betekent dat de (tussentijdse) procesresultaten die voortvloeien uit de interacties met de betrokken externe partijen, gesynchroniseerd moeten (kunnen) worden met de interne procedures zodat de publieke dienstverlening hand in hand gaan met het waarborgen van de waterbelangen.

4.4 Complexe langlopende ontwikkelingen – gebiedsontwikkeling

In de voorgaande paragrafen hebben we stilgestaan bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen en bij langlopende complexe ontwikkelingen. Bij een relatief klein deel van de plannen is sprake van zowel complexiteit als een lange termijn. We schatten in dat dit maximaal een tiende van de watertoetsen betreft. Voor deze complexe en langlopende ontwikkelingen gelden de conclusies uit de

	Kortlopend	Langlopend
Enkelvoudig		
Complex		

voorgaande paragrafen. En we kunnen dan ook concluderen dat in het geval van complexe langlopende ontwikkelingen zowel dialoog als monitoring nodig zijn. Deze combinatie vereist echter nog extra inspanningen en daar staan we in deze laatste paragraaf bij stil.

Noodzaak voor meer interne afstemming, en samenhang en regie ‘naar buiten toe’

De watertoets maakt onderdeel uit van een set van instrumenten waarmee het waterschap haar belangen inbrengt in ruimtelijke ontwikkelingen. Deze set van instrumenten vormt een keten met overlappende stappen, zo wordt zichtbaar in het beleid (zie figuur, waterschap Zuiderzeeland, 2013, p. 6). In deze keten is de sturing gericht op de output per stap in de keten; wordt er een wateradvies gegeven, wordt een vergunning verleend, wanneer en hoe vindt toezicht plaats, en zo verder.

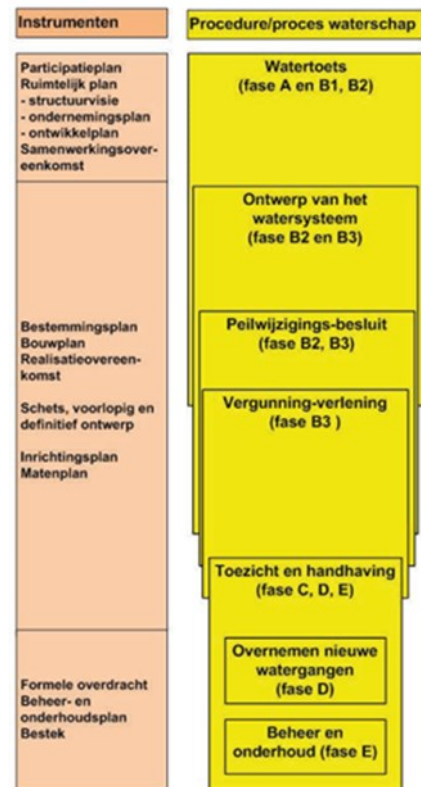
In deze keten ontstaat voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen een aantal problemen. Zo vertellen betrokkenen dat de inbreng van het waterschap soms verandert in deze keten: *“Bij het tweede wateradvies kwam er opeens een tegengeluid van het waterschap. Dat kwam dan door twee verschillende [ambtenaren] die beiden een ander advies geven”*. Anderen vertellen dat in deze keten lastige kwesties soms worden doorgeschoven: *“Wat je vaak ook merkt is dat je dezelfde problemen in de voorbereiding ziet, en in de planuitwerking, maar dan worden ze niet opgelost. Maar dan worden ze keurig netjes ambtelijk beantwoord, vanuit het idee dat gaan we uitwerken in de volgende fase. En dan zie je de grootste problemen steeds opschuiven”*.

Dit laat zien dat er bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen behoefte is aan een meer samenhangende inbreng van belangen door het waterschap. Dit betekent niet dat de watertoets als instrument hiervoor moet zorgen; de watertoets is slechts één van de instrumenten van het waterschap om haar belangen in te brengen, naast bijvoorbeeld vergunningverlening, en toezicht en handhaving. Het gevolg is dat de taak om te zorgen voor een gecoördineerde, samenhangende en doeltreffende inbreng vanuit het waterschap in complexe ontwikkelingen, niet altijd goed is belegd.

Sinds een jaar is het team Gebiedsontwikkeling actief binnen waterschap Zuiderzeeland, waarmee wordt beoogd deze coördinatie door middel van een regisseur in te vullen. Zo vertelt een betrokkene: *“wij zijn betrokken ‘van idee tot uitvoering’, zo noemen we het altijd. En dan kom je een keer een bestemmingsplan tegen of een notitie reikwijdte en detailniveau, en dan hebben we dus te maken met de watertoets”*. Inmiddels is er vanuit dit team voor zeven complexe en langlopende ontwikkelingen een regisseur. Door de recente start van dit team, hebben we de werking hiervan met betrekking tot de doeltreffendheid van de watertoets niet kunnen onderzoeken.

Complexe langlopende ontwikkelingen vragen dus om meer regie ‘naar buiten toe’, gericht op dialoog met externe partijen (medeoverheden, terreinbeheerders en projectontwikkelaars) en monitoring van de ‘naleving’ van het afgegeven wateradvies. Met deze regie is er voor de initiatiefnemer(s) en medeoverheden een duidelijk aanspreekpunt bij het waterschap. De regisserende werking geldt overigens net zo goed intern, om daadwerkelijk te komen tot een samenhangende en doeltreffende inbreng in ruimtelijke planproces binnen het beheergebied van Zuiderzeeland.

Conclusie: In de waterschapsorganisatie ligt de interne focus op het genereren van output in de vorm van een wateradvies, in de keten van watertoets ⇒ vergunning ⇒ toezicht en handhaving. Daardoor krijgen externe initiatiefnemers van complexe ruimtelijke ontwikkelingen regelmatig te maken met inconsistente inbreng vanuit het waterschap of met lastige kwesties die worden doorgeschoven. Het instrument watertoets is op zichzelf niet geschikt voor een samenhangende en doeltreffende inbreng. Lange tijd was de taak om te zorgen voor een samenhangende en doeltreffende inbreng van de waterbelangen in complexe langlopende ontwikkelingen niet belegd. Het recent gestarte team Gebiedsontwikkeling is in potentie een plek om de regie ‘naar buiten toe’ op te pakken.



Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

Met dit onderzoek geven we antwoord op de hoofdvraag: hoe doeltreffend is de inzet van de (digitale) watertoets de afgelopen drie jaar geweest om de belangen van Zuiderzeeland te waarborgen in ruimtelijke plannen? Daarbij is gekeken naar de keten van het beleid van waterschap Zuiderzeeland, de (digitale) watertoets die plaatsvindt, en in hoeverre dit meegewogen wordt in het uiteindelijke ruimtelijke plan (zie figuur). In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de conclusies en aanbevelingen, daarbij komen ook de reflecties van de externe experts aan de orde.



Figuur 5.1 Visuele weergave van de hoofdvraag

5.1 Conclusies

(Digitale) Watertoets

De watertoets zoals die door waterschap Zuiderzeeland ingezet wordt, is onderzocht met bijzondere aandacht voor de behartiging van de waterbelangen door dit instrument en de ervaringen met het gebruik van het instrument zelf, inclusief de digitale watertoets (zie deelvragen hoofdstuk 1).

Voor enkelvoudige, kortlopende ruimtelijke ontwikkelingen is de watertoets een doeltreffend instrument voor het behartigen van de waterbelangen die waterschap Zuiderzeeland nastreeft. Het waterschap zit in twee derde van de zaken vroegtijdig aan tafel. In meer dan de helft van de zaken wordt de digitale watertoets toegepast. Door de vroegtijdige betrokkenheid van Zuiderzeeland kan het waterbelang ruim voor het ontwerp meegegeven en meegewogen worden. In de wateradviezen worden de waterbelangen goed in beeld gebracht, waarbij opvalt dat het belang van waterveiligheid vaak het meest zwaarwegend is. Het belang van waterbeschikbaarheid komt weinig aan de orde. De meeste wateradviezen gaan over wateroverlast en schoon water.

Voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen biedt de watertoets weinig prikkels voor 1) het ontwikkelen van maatwerkoplossingen, 2) meer intensieve samenwerking tussen waterschap en initiatiefnemer, en 3) meer afstemming binnen het waterschap zelf. Hierdoor worden kansen gemist om bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen meer rekening te houden met en waar mogelijk bij te dragen aan een robuust watersysteem. Het besef dat water weliswaar een zwaarwegend maar niet het enige belang is bij een ruimtelijke ontwikkeling heeft, in de optiek van de externe partners, nog niet bij alle waterschappers postgevat. De reflex om vanuit het waterbelang een meer strikte en normerende houding aan te nemen, maakt het juist lastiger om tot een goede oplossing te komen.

De toepassing van de watertoets op één moment in de tijd staat op gespannen voet met langlopende ontwikkelingen; initiatiefnemers ervaren de watertoets als té gedetailleerd in een té vroege

fase en andersom ervaart het waterschap de afspraken als té gedateerd wanneer realisatie van het ruimtelijke plan gedurende een langere tijdsspanne plaatsvindt. Het is daarom belangrijk om bij langlopende ontwikkelingen meer flexibiliteit te bieden. Daarbij moeten niet de gedetailleerde regels maar de bedoeling leidend zijn, namelijk een robuust watersysteem gericht op veiligheid, voldoende water en schoon water.

Voor ontwikkelingen die complex én langlopend zijn, gelden de voorgaande conclusies over respectievelijk complexe ontwikkelingen en langlopende ontwikkelingen. De combinatie van beide vereist echter extra inspanningen. In de waterschapsorganisatie ligt de interne focus op het genereren van output in de vorm van een wateradvies, in de keten van watertoets \Rightarrow vergunning \Rightarrow toezicht en handhaving. Daardoor krijgen externe initiatiefnemers van complexe ruimtelijke ontwikkelingen regelmatig te maken met inconsistente inbreng vanuit het waterschap of met lastige kwesties die worden doorgeschoven. Het instrument watertoets is op zichzelf niet geschikt voor een samenhangende en doeltreffende inbreng. Lange tijd was de taak om te zorgen voor een samenhangende en doeltreffende inbreng van de waterbelangen in complexe langlopende ontwikkelingen niet belegd. Het recent gestarte team Gebiedsontwikkeling is in potentie een plek om de regie 'naar buiten toe' op te pakken.

Reflectie

In het onderzoek wordt duidelijk dat het Waterschap slechts één van de perspectieven op een ruimtelijke ontwikkeling inbrengt. Daarbij zien we dat het zelfs voor het Waterschap ingewikkeld is om alle belangen en perspectieven intern goed samen te brengen. Een ontwikkelende partij heeft daarnaast ook te maken met tal van andere agenda's en afwegingskaders. In het rapport zien we dat dit het voor ontwikkelende partijen niet eenvoudiger maakt. Er lijkt winst te behalen als er praktijken ontstaan waarin meer integraal wordt getoetst. Dat kan alleen als partijen het vermogen hebben om zich in elkaars perspectieven te verplaatsen en zich daartoe te verhouden. En als zij de competenties hebben om waarden te verbinden in plaats van af te wegen. Op dit punt lijkt winst te behalen.

Beleid Zuiderzeeland

De basis voor de watertoets ligt in het beleid van waterschap Zuiderzeeland. Dit beleid is geanalyseerd, met aandacht voor de doelen van het waterschap met de watertoets, de rol van het Algemeen Bestuur, en de ervaringen met de watertoets in de context van de Omgevingswet en Kamerbrief Water en Bodem Sturend (zie deelvragen hoofdstuk 1).

De analyse start met de observatie dat de watertoets géén beleidsvormend maar een beleidsuitvoerend instrument is. Er kan dus in de watertoets niet ingespeeld worden op actuele zaken, zoals klimaatverandering, waterbeschikbaarheid of de toenemende ruimtedruk die om nieuw beleid vragen. Dit knelt het meest bij de wet- en regelgeving voor compensatie, die dateert uit 2013¹⁴. Ook het waterkader, waarin alle beleid voor de watertoets is opgenomen, dateert uit 2013. Beide zijn aan actualisatie toe. Deze actualisatie is nodig, waarbij op de juiste plaats – lees het Algemeen Bestuur – een nieuwe afweging van belangen gemaakt kan worden, op basis van de veranderde (klimatologische en ruimtelijke) omstandigheden.

De Kamerbrief 'Water en bodem sturend' heeft ervoor gezorgd dat het belang van water en bodem meer wordt erkend bij medeoverheden. Het is (nog) niet vanzelfsprekend, maar het waterschap krijgt wel een steviger positie als het gaat om het inbrengen van het belang van water en bodem. Een

¹⁴ In het voorjaar van 2024 is waterschap Zuiderzeeland gestart met een actualisatie van de bergingsnorm die onderdeel uitmaakt van de beleidsregel 'Compensatie toename verharding en versnelde afvoer'. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek, september 2023 t/m januari 2024, was deze actualisatie nog niet bekend. Actualisatie van de gehele beleidsregel vindt op dit moment nog niet plaats.

dwingende(r) watertoets is op dit moment (nog) niet aan de orde. Daarmee is het belangrijk om met de watertoets andere partijen mee te nemen in een goed beargumenteerde omgang met water en bodem, als sturingsprincipe voor een meer duurzaam watersysteem en ruimtelijke ordening.

Ruimtelijk plan

Tot slot is geanalyseerd in hoeverre de watertoets resulteert in een ruimtelijke ontwikkeling waarin de watertoets is meegewogen, waardoor de waterbelangen goed zijn geborgd. Uit het onderzoek blijkt weinig aandacht te zijn voor de 'outcome' van de watertoets. De sturing van waterschap Zuiderzeeland is primair gericht op de output (het wateradvies) en minder op de outcome (de uiteindelijke planrealisatie). De sturing op de output heeft geleid tot een goed gestructureerde procedure om tot wateradviezen te komen. Er is echter geen zicht op de inhoudelijke vertaalslag van het wateradvies naar het definitieve plan en naar de uiteindelijke realisatie.

Dit wordt allereerst zichtbaar in het ontbreken van een 'gestandaardiseerde vorm' van verificatie, door het waterschap, van de opname van het wateradvies in een ontwerpplan. In dit onderzoek is hiernaar wel gekeken en blijkt dat het wateradvies relatief vaak wordt overgenomen in het definitieve plan (op papier), in een deel van de zaken was dit echter niet te herleiden.

Ten tweede is er geen zicht op de gehele keten van wateradvies naar vergunningverlening naar uiteindelijke toezicht en handhaving op de realisatie. Er is een brede wens om deze keten meer 'waterdicht' te maken, tegelijkertijd vraagt dit ook meer inspanning zowel voor het uitvoeren van de checks als voor de interne afstemming die hierbij nodig is. Dit vraagt ook om het vermogen meer 'van buiten naar binnen te werken'. Dat betekent dat de tussentijdse procesresultaten die voortvloeien uit de interacties met de betrokken externe partijen, gesynchroniseerd moeten (kunnen) worden met de interne procedures zodat de publieke dienstverlening hand in hand gaan met het waarborgen van de waterbelangen.

Reflectie

In het onderzoek wordt zijdelings de doelmatigheid van de (toepassing van de) watertoets aan de orde wordt gesteld. Een meer procesmatige toepassing van de watertoets doet een hoger beroep op de inzet van het waterschap. Uit eerder onderzoek weten we dat sommige waterschappen zich meer richten op hun rol in strikte zin en dus ook minder bereid zijn om capaciteit in te zetten ten behoeve van de planontwikkeling van initiatiefnemers, terwijl andere waterschappen daar wat ruimhartiger in zitten. Hier doet zich wel een spanning voor tussen de vraag welke kosten het Waterschap kan en wil maken om tot een optimale uitkomst voor het watersysteem te komen en wie er voor die kosten op zou moeten draaien. In het licht van de steeds grotere uitdagingen waarmee het watersysteem te maken krijgt, lijkt een meer royale taakopvatting beter passend dan een meer zakelijke of zuinige insteek. De maatschappelijke baten zijn belangrijk genoeg!

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies, geven wij twee aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur van waterschap Zuiderzeeland.

1. Actualiseer op korte termijn het beleid waarop de watertoets is gebaseerd

Het beleid uit 2013 past niet meer bij de actuele ontwikkelingen. Dit geldt vooral voor de regelgeving voor compensatie van de toename van verharding¹⁵ en voor het Waterkader dat als beleid voor de watertoets dient. Wij bevelen aan om dit beleid te actualiseren. Bij deze actualisatie moeten nadrukkelijk

¹⁵ Zie voetnoot 14.

de gevolgen van klimaatverandering, de toenemende ruimtedruk, en ‘Water en bodem sturend’ meegenomen worden. De actualisatie van het beleid vraagt een gedegen belangenafweging. Deze kan en mag niet verwacht worden van de watertoets als uitvoerend instrument, maar moet plaatsvinden in het Algemeen Bestuur. Daarbij merken we nadrukkelijk op dat actualisatie op korte termijn plaats moet vinden. Alleen zo kan voorkomen worden dat waterschap Zuiderzeeland de waterbelangen, door verouderd beleid, onvoldoende waarborgt in de ruimtelijke ontwikkelingen in Flevoland.

2. Biedt ruimte voor ambtelijke inzet voor monitoring van de outcome van de watertoets

Waterschap Zuiderzeeland legt de focus op de output van de watertoets (is een wateradvies gegeven) en minder op de outcome (wordt het advies overgenomen in het definitieve plan en in de uiteindelijke realisatie). Om meer aandacht te krijgen voor de outcome bevelen wij aan om ruimte in ambtelijke inzet te bieden voor een verificatie op het ontwerpplan, alsmede voor monitoring van het uiteindelijke (ruimtelijke) eindresultaat. Deze monitoring vraagt meer ‘waterdichtheid’ in de keten watertoets ⇒ vergunningverlening ⇒ toezicht en handhaving. Dit is echter wel een balanceeract. Op dit moment is er te weinig aandacht voor de outcome van de watertoets, maar dit kan ook doorschieten naar teveel inzet op controle en grip in de keten. Kijk daarom bij het meer waterdicht maken van de keten naar (a) de outcome (draagt interne afstemming bij aan een meer robuust watersysteem), en (b) de doelmatigheid (weegt dit op tegen de extra inzet die nodig is).

5.3 Doorontwikkeling watertoets vanuit Omgevingswet en ‘Water en bodem sturend’

Naast de aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur is ons ook gevraagd te reflecteren op de wijze waarop ervaringen met de (digitale) watertoets gebruikt kunnen worden bij het werken volgens de Omgevingswet en ‘Water en bodem sturend’. Uit de conclusies blijkt dat een doeltreffende watertoets een verschillende functie heeft afhankelijk van het type ruimtelijke ontwikkeling. Dit is onderstaand verbeeld.

	Kortlopende ruimtelijke ontwikkeling	Langlopende ruimtelijke ontwikkeling
Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een toetsfunctie	Watertoets heeft een monitoringsfunctie
Complexe ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een dialogofunctie	Waterschap heeft dialogoog- en monitoringsfunctie

De watertoets kan meer doeltreffend zijn, door deze functies te onderscheiden en nader uit te werken voor verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij heeft de watertoets als instrument de potentie om zich door te ontwikkelen van louter een toets (huidige functie), naar een dialooginstrument voor complexe kortlopende ontwikkelingen en een monitoringsfunctie voor enkelvoudige langlopende ontwikkelingen. Complexe langlopende ontwikkelingen vragen een samenhangende dialoog- en monitoringsfunctie. Dit kan niet verwacht worden van het instrument watertoets, maar ligt als opgave bij het waterschap als organisatie en in het bijzonder het team Gebiedsontwikkeling van het waterschap.

Om tot deze doorontwikkeling te komen, geven we de volgende handvatten:

- De watertoets is over het algemeen doeltreffend als toets voor enkelvoudige kortlopende ontwikkelingen. Verdere optimalisatie kan plaatsvinden door: (a) betere interactie en

afstemming tussen de verschillende disciplines van het waterschap, en (b) waterbeschikbaarheid vaker te betrekken bij het wateradvies.

- Om de watertoets meer doeltreffend te laten zijn voor complexe kortlopende ontwikkelingen bevelen wij aan in te zetten op dialogoog tussen de betrokken partijen¹⁶ waarbij er, met de watertoets in de hand, meer ruimte is voor maatwerk in het gezamenlijk ontwikkelen van oplossingen. In deze dialoog biedt het waterschap meerwaarde vanuit haar kennis en expertise. Het meer dwingend instrumentarium, zoals de zienswijze, dient als uiterste ‘stok achter de deur’.
- Om de watertoets meer doeltreffend te laten zijn voor enkelvoudige langlopende ontwikkelingen bevelen wij aan te streven naar adaptieve afspraken en monitoring. Houdt daarbij rekening met het detailniveau dat het ruimtelijke plan op dat moment heeft en maak procesafspraken over de rol van het waterschap bij nadere invulling van het plan. Maak procesafspraken gericht op gezamenlijke monitoring tijdens het langjarige proces van realisatie.
- Stel voor elke complexe, langlopende ontwikkeling een coördinator of regisseur aan, met als taak de belangen van waterschap Zuiderzeeland gecoördineerd, samenhangend en doeltreffend in te brengen. Daarbij is deze coördinator primair het aanspreekpunt voor de externe partners in het proces van eerste ideevorming tot en met realisatie, de watertoets is één van de instrumenten die ondersteunt bij dialogoog en monitoring in dit proces.

Reflectie

Uit het onderzoek blijkt dat voor heel veel gevallen de watertoets in de doelstelling voorziet. Het belang van een robuust watersysteem wordt in het proces veiliggesteld. Door op tijd grenzen te stellen aan projectplannen kan zeker verschil worden gemaakt. Voor een ander deel van de plannen is dat niet het geval: complexe en langdurende trajecten zijn niet geschikt om op deze wijze te toetsen. Als de complexiteit groot is, zijn de toetseisen te gedetailleerd en als de projecten een lange doorlooptijd hebben, zijn de toetseisen vaak achterhaald. In dit soort gevallen zou de bemoeienis van het waterschap – die onverkort noodzakelijk is – het karakter moeten hebben van een dialoog, zo stellen de onderzoekers terecht. Daarom vraagt deze uitkomst van het onderzoek om aanpassing van het beleid bij de waterschappen. Het lijkt daarbij voor de hand liggen om het instrument watertoets te reserveren voor enkelvoudige kortlopende ontwikkelingen. Voor langdurende of complexe ontwikkelingen (of een combinatie van beide) zou een andere invulling van het instrument meer geschikt zijn. Men zou het de ‘dialoogverplichting’ kunnen noemen: de noodzaak voor partijen om bij ruimtelijke ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium het waterschap erbij te betrekken met als doel op tijd op de hoogte te zijn van beperkingen en kansen die de noodzaak van een robuust watersysteem met zich meebrengt. Overigens past dit ook bij het oorspronkelijke idee van de watertoets, meedoen van de waterbeheerder in het hele proces. Als harde eisen moeten worden gesteld, dan komen die uit het overig wettelijk instrumentarium. De dialoog is sterk verbonden met de nieuwe Omgevingswet en het daarin gehanteerde begrip ‘weging waterbelang’. Langs deze weg kan via de nieuwe Omgevingswet worden voorzien in een dergelijke vroegtijdige dialoogverplichting voor complexe en/of langdurende ruimtelijke projecten.

5.4 Tot slot

De watertoets is een instrument in een veranderende en in toenemende mate complexe omgeving, grotendeels veroorzaakt door (snel) veranderende klimatologische omstandigheden en meervoudige ruimtelijke ambities. In deze omgeving zal het instrument watertoets mee moeten veranderen om water ook op langere termijn een stem te blijven geven. De watertoets zal naast een technisch-rationeel

¹⁶ In ieder geval naast waterschap Zuiderzeeland, ook de betreffende gemeente(n) en de initiatiefnemer(s).

instrument steeds meer een dialooginstrument moeten worden om langlopende en meervoudige ruimtelijke processen te ondersteunen op een wijze die recht doet aan de veranderingen waaraan het water (en bodem-) systeem onderhevig is. De (digitale) watertoets van waterschap Zuiderzeeland kan worden beschouwd als eerste stap in deze ontwikkeling, waarbij de toets wordt gebruikt om het watersysteem een stem te geven. Met de geschetste doorontwikkeling kan de watertoets gereed gemaakt worden voor een effectieve inzet onder de Omgevingswet, waarin meer integratie van vraagstukken en kennisdisciplines, en meer interactie met belanghebbenden centraal staan. Door de watertoets te transformeren naar een instrument waarmee een goede beargumenteerde en structurele dialoog gevoerd kan worden, kan aan water een stem gegeven worden die recht doet aan de ambities die in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' aan het waterbeheerdomein zijn meegegeven.

Bijlage onderzoeksverantwoording

Referenties

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2022) *Water en bodem sturend*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 27 625, nr. 592.

Van der Brugge, P. (2023) Van lijdend naar sturend: Een betere watertoets onder de Omgevingswet, *Water Governance*, 03/2023: 100-103.

Waterschap Zuiderzeeland (2013) *Waterkader voor ruimtelijke plannen in Flevoland*, Lelystad.

Waterschap Zuiderzeeland (2011) *De uitbeelding: Fundament en inspiratie voor water en ruimtelijke ordening*, Lelystad.

Waterschap Zuiderzeeland (2023) *Kaartverhalen – Water en bodem als fundament, wat ‘Water en bodem sturend’ betekent voor de leefomgeving*, Lelystad.

Waterschap Zuiderzeeland (nd) *Sharepoint watertoetsen*, Lelystad.

Respondenten

Naam	Organisatie
Dhr. Blok	Flevolandschap
Dhr. Van Boven	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Franke	Waterschap Zuiderzeeland
Mevr. Gorlee	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Van Kleef	Destijds Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Kloosterman	Arcadis
Dhr. Koenders	Waterschap Zuiderzeeland
Mevr. Koerselman	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Loeve	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Van der Molen	Waterschap Zuiderzeeland
Mevr. Oostra	RHDHV
Dhr. Pikkert	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Van der Snee	Gemeente Urk
Mevr. Van Urk	Gemeente Urk
Mevr. Vermeer	Waterschap Zuiderzeeland
Dhr. Visser	Gemeente Lelystad
Dhr. Van Wolfswinkel	Waterschap Zuiderzeeland

DATUM
7 oktober 2024

BEHANDELD DOOR
S. Koerselman
I. Gorlee

DIRECT NUMMER
06 5002 7409



UW WATERSCHAP

Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland
t.a.v. de voorzitter J. van Beek

ONDERWERP

Bestuurlijke reactie
RKC rapport Water een
stem geven - de
doeltreffendheid van
de watertoets
Zuiderzeeland (18 juli
2024, versie voor hoor
en wederhoor)

ONS ZAAKNUMMER

1000459

BIJLAGEN

-

UW BRIEF VAN

1 augustus 2024

UW KENMERK

ALOC-1726503073-5

VERZONDEN

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

We hebben het rapport met de resultaten van het rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid van de inzet van de (digitale) watertoets in de afgelopen drie jaar ontvangen en doorgenomen. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren.

Onderzoek naar doeltreffendheid Watertoets bij ruimtelijke plannen

Het onderzoek richt zich op het instrument Watertoets dat gebruikt wordt bij het opstellen van de waterparagraaf, met als doel om de belangen van Waterschap Zuiderzeeland (verder: het waterschap) te waarborgen in ruimtelijke plannen. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: *Hoe doeltreffend is de inzet van de (digitale) watertoets de afgelopen drie jaar geweest om de belangen van Waterschap Zuiderzeeland te waarborgen in ruimtelijke plannen?* Met deze hoofdvraag richt het onderzoek zich op de keten van beleid naar watertoets naar ruimtelijk plan. Daarnaast is gereflecteerd op de wijze waarop ervaringen met de (digitale) watertoets gebruikt kunnen worden bij het werken volgens de Omgevingswet en de kabinetsbrief 'Water en bodem sturend'.

Complexiteit en looptijd ruimtelijke plannen bepalen doeltreffendheid Watertoets

In het onderzoek kwam naar voren dat de doeltreffendheid van de watertoets met name te maken heeft met twee kenmerken van ruimtelijke ontwikkelingen: 1. is de ruimtelijke ontwikkeling enkelvoudig of complex, en 2. is er sprake van een kortlopende of van een langlopende ontwikkeling? Dit vormt tezamen de matrix zoals onderstaand weergegeven. Deze matrix is leidend geweest in de analyse. Voor elk type ruimtelijke ontwikkeling is onderzocht hoe doeltreffend de watertoets is geweest.

	Kortlopende ruimtelijke ontwikkeling	Langlopende ruimtelijke ontwikkeling
Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een toetsfunctie	Watertoets heeft een monitoringsfunctie
Complexe ruimtelijke ontwikkeling	Watertoets heeft een dialogofunctie	Waterschap heeft dialogoog- en monitoringsfunctie

Allereerst spreken wij onze waardering uit over het concept-onderzoeksrapport. Het rapport geeft een duidelijk beeld van de doeltreffendheid van de inzet van de (digitale) watertoets. In de context van de regionale samenwerking is het jammer dat gemeente Almere niet aan het onderzoek (casus Isla Bonita) deelgenomen heeft. We hebben echter via het onderzoeksbureau begrepen dat gemeente Almere alle vertrouwen heeft in de interviews met de adviseurs Ruimtelijke ontwikkelingen en Water van het waterschap en de analyse van de relevante documenten door de onderzoekers.

Onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen uit het concept-rapport

In uw rapport doet u een aantal conclusies en aanbevelingen, hieronder treft u onze reactie daarop aan.

1. (Digitale) Watertoets

Conclusies

- Uit het onderzoek blijkt dat de watertoets voor enkelvoudige, kortlopende ruimtelijke ontwikkelingen een doeltreffend instrument is voor het behartigen van de waterbelangen die het waterschap nastreeft. Door de vroegtijdige betrokkenheid van het waterschap wordt het waterbelang ruim voor het ontwerp meegegeven en meegewogen. Vroegtijdige betrokkenheid kan ervoor zorgen dat andere partijen meer kennis over water en daarbij meer begrip krijgen over de waterbelangen die in het geding zijn en waarom de watertoets er is.

Mee eens.

- Voor complexe ruimtelijke ontwikkelingen biedt de watertoets weinig prikkels voor 1. het ontwikkelen van maatwerkoplossingen, 2. meer intensieve samenwerking tussen waterschap en initiatiefnemer, en 3. meer afstemming binnen het waterschap zelf. Hierdoor worden kansen gemist. Het besef dat water weliswaar een zwaarwegend maar niet het enige belang is bij een complexe ruimtelijke ontwikkeling heeft, in de optiek van de externe partners, nog niet bij alle waterschappers postgevat. De reflex om vanuit het waterbelang een meer strikte en normerende houding aan te nemen, maakt het juist lastiger om tot een goede oplossing te komen.

Deels mee eens. *Er bestaat twijfel of dit een representatieve weergave is van alle externe partners aangezien maar een beperkt aantal externen geïnterviewd is. Het waterschap erkent dat water één van de vele belangen is in een ruimtelijke ontwikkeling maar wil eveneens het belang van vroegtijdige betrokkenheid in het ruimtelijk proces benadrukken. Dit stelt het waterschap in staat om vanuit haar taak binnen de vastgestelde wet- en regelgeving en beleid effectief advies te geven over het aspect water: veilig, voldoende en schoon. Hierbij wordt het principe gehanteerd 'Maatwerk waar nodig, (ontwerp)richtlijnen waar het kan'. Complexe gebiedsontwikkelingen vragen meer regie en dialoog, waarbij ook rekening wordt gehouden met andere belangen naast water.*

- De toepassing van de watertoets op één moment in de tijd staat op gespannen voet met langlopende ontwikkelingen; initiatiefnemers ervaren de watertoets als té gedetailleerd in een té vroege fase en andersom ervaart het waterschap de afspraken als té gedateerd wanneer realisatie van het ruimtelijke plan gedurende een langere tijdsspanne plaatsvindt. Het is daarom belangrijk om bij langlopende ontwikkelingen meer flexibiliteit te bieden.

Mee eens.

- Voor ontwikkelingen die complex én langlopend zijn, geldt naast de voorgaande conclusies dat de combinatie van beide extra inspanningen vereist. Gesteld wordt dat het voor het waterschap ingewikkeld is om alle belangen en perspectieven intern goed samen te brengen. Externe initiatiefnemers krijgen regelmatig te maken met inconsistente inbreng vanuit het waterschap of met lastige kwesties die worden doorgeschoven in de interne keten Watertoets – Vergunningverlening - Toezicht en handhaving. Team Gebiedsontwikkeling is in potentie een plek om de regie 'naar buiten toe' op te pakken.

Mee eens.

2. Beleid Zuiderzeeland

Conclusie

- De watertoets is géén beleidsvormend maar een beleidsuitvoerend instrument. Hierdoor kan in de watertoets dus niet ingespeeld worden op actuele zaken, zoals klimaatverandering, waterbeschikbaarheid of de toenemende ruimtedruk die om nieuw beleid vragen. Dit knelt het meest bij de wet- en regelgeving voor compensatie, die dateert uit 2013. Ook het Waterkader, waarin alle beleid voor de watertoets is opgenomen, dateert uit 2013. Beide zijn aan actualisatie toe. Deze actualisatie is nodig, waarbij op de juiste plaats – lees het Algemeen Bestuur – een nieuwe afweging van belangen gemaakt kan worden, op basis van de veranderde (klimatologische en ruimtelijke) omstandigheden.

Mee eens.

Aanbevelingen

- Aanbevolen wordt om op korte termijn het beleid waarop de watertoets is gebaseerd te actualiseren. Hierbij moeten nadrukkelijk de gevolgen van klimaatverandering, de toenemende ruimtedruk, en 'Water en bodem sturend' meegenomen worden. De actualisatie van het beleid vraagt een gedegen belangenafweging. Deze kan en mag niet verwacht worden van de watertoets als uitvoerend instrument, maar moet plaatsvinden in het Algemeen Bestuur. Daarbij merken we nadrukkelijk op dat actualisatie op korte termijn plaats moet vinden. Alleen zo kan voorkomen worden dat het waterschap de waterbelangen, door verouderd beleid, onvoldoende waarborgt in de ruimtelijke ontwikkelingen in Flevoland.

Mee eens.

- De Kamerbrief 'Water en bodem sturend' heeft ervoor gezorgd dat het belang van water en bodem meer wordt erkend bij medeoverheden. Het is (nog) niet vanzelfsprekend, maar het waterschap krijgt wel een steviger positie als het gaat om het inbrengen van het belang van water en bodem. Een dwingende(r) watertoets is op dit moment (nog) niet aan de orde. Daarmee is het belangrijk om met de watertoets andere partijen mee te nemen in een goed beargumenteerde omgang met water en bodem, als sturingsprincipe voor een meer duurzaam watersysteem en ruimtelijke ordening.

Mee eens.

3. Ruimtelijke plannen

Conclusies

- Uit het onderzoek blijkt dat de sturing van het waterschap primair gericht is op de output (het wateradvies) en minder op de outcome (het definitieve plan en de uiteindelijke planrealisatie). Uit het onderzoek blijkt dat het wateradvies relatief vaak wordt overgenomen in het definitieve plan (op papier).

Mee eens.

- Er is een brede wens om de keten van wateradvies naar vergunningverlening naar uiteindelijk toezicht en handhaving op de realisatie meer 'waterdicht' te maken omdat nu geen zicht is op deze gehele keten. In het licht van de steeds grotere uitdagingen waarmee het watersysteem te maken krijgt, lijkt een meer royale taakopvatting beter passend waarbij de maatschappelijke baten belangrijk genoeg zijn.

Mee eens.

Aanbevelingen

- Aanbevolen wordt om ruimte te bieden voor ambtelijke inzet voor monitoring van de outcome van de watertoets. Een meer procesmatige toepassing van de watertoets betreft extra ambtelijke inzet voor een verificatie op het definitieve plan, alsmede voor monitoring van het uiteindelijke (ruimtelijke) eindresultaat. De doelmatigheid van de extra inzet dient daarbij afgewogen te worden tegen de outcome: een meer robuust watersysteem.

Deels mee eens. Naast de interne 'keten Watertoets' is de adviesketen en de politiek bestuurlijke besluitvorming van belang. Dit vraagt een organisatiebrede aanpak. Deze aanbeveling gaan wij nader beschouwen en bepalen hoe mogelijke verbeteringen effectief geïmplementeerd kunnen worden.

Doorontwikkeling watertoets vanuit Omgevingswet en 'Water en bodem sturend'

- Uit de conclusies blijkt dat een doeltreffende watertoets verschillende functies heeft afhankelijk van het type ruimtelijke ontwikkeling. De watertoets kan meer doeltreffend zijn door deze functies te onderscheiden en nader uit te werken voor verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Het rapport geeft een aantal handvatten voor doorontwikkeling van de watertoets. Hierbij maken de onderzoekers onderscheid tussen kortlopende, langlopende, enkelvoudige en complexe ontwikkelingen.

Deels mee eens. Het gemaakte onderscheid tussen enkelvoudige en complexe ontwikkelingen geeft de indruk dat naast complexe alleen enkelvoudige ontwikkelingen bestaan. Echter de rol van de watertoets varieert afhankelijk van de mate van complexiteit van het plan. Cruciaal is dat het waterschap vroegtijdig betrokken wordt om de watergerelateerde randvoorwaarden te verduidelijken, het toetsproces in de formele ruimtelijke procedure toe te lichten en mee te denken hoe een initiatiefnemer de waterbelangen kan borgen.

Of de watertoets voor monitoring van het uiteindelijke (ruimtelijke) eindresultaat het juiste instrument is, is voor ons nog onduidelijk. De voorgestelde functies zullen intern nader worden beschouwd om na te gaan hoe we hier invulling aan willen geven.

- Volgens het onderzoek voorziet de watertoets voor heel veel gevallen in de doelstelling. Voor complexe en langdurende trajecten is dat niet het geval. In dit soort ontwikkelingen zou de bemoeienis van het waterschap – die onverkort noodzakelijk is – het karakter moeten hebben van een dialoog: de noodzaak voor partijen om bij ruimtelijke ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium het waterschap erbij te betrekken met als doel op tijd op de hoogte te zijn van beperkingen en kansen die de noodzaak van een robuust watersysteem met zich meebrengt. Daarnaast wordt bij enkelvoudige langlopende ontwikkelingen gestreefd naar adaptieve afspraken en monitoring. Rekening houdend met het detailniveau dat het ruimtelijke plan op dat moment heeft en het maken van procesafspraken over de rol van het waterschap bij nadere invulling van het plan. Geadviseerd wordt procesafspraken te maken die gericht zijn op gezamenlijke monitoring tijdens het langjarige proces van realisatie.
Deels mee eens. *Bij complexe ontwikkelingen blijft de watertoets, in haar nieuwe vorm onder de Omgevingswet van weging van het waterbelang, een belangrijk instrument voor het inbrengen van ons wettelijk advies in het 'ijkmoment' van de formele procedure. Het instrument watertoets heeft hierbij echter geen monitoringsfunctie.*
- De uitkomst van het onderzoek vraagt om aanpassing van het beleid bij het waterschap en van de invulling van het instrument watertoets. Als harde eisen moeten worden gesteld, dan komen die uit het overig wettelijk instrumentarium. De dialoog is sterk verbonden met de nieuwe Omgevingswet en het daarin gehanteerde begrip 'weging waterbelang'. Langs deze weg kan via de nieuwe Omgevingswet worden voorzien in een dergelijke vroegtijdige dialoogverplichting voor complexe en/of langdurende ruimtelijke projecten.
Mee eens.

Wij vertrouwen erop dat u met deze bestuurlijke reactie voldoende inzicht hebt in de manier waarop het college de aanbevelingen gaat verwerken. Indien u aanvullende vragen heeft, horen wij dat graag.

Hoogachtend,
het college van Dijkgraaf en Heemraden
van Waterschap Zuiderzeeland,

de secretaris-directeur,
Elektronisch ondertekend
W. Slob
op 07-10-2024

ing. W. Slob MSc.

de dijkgraaf,
Elektronisch ondertekend
H.C. Klavers
op 07-10-2024

ir. H.C. Klavers.