

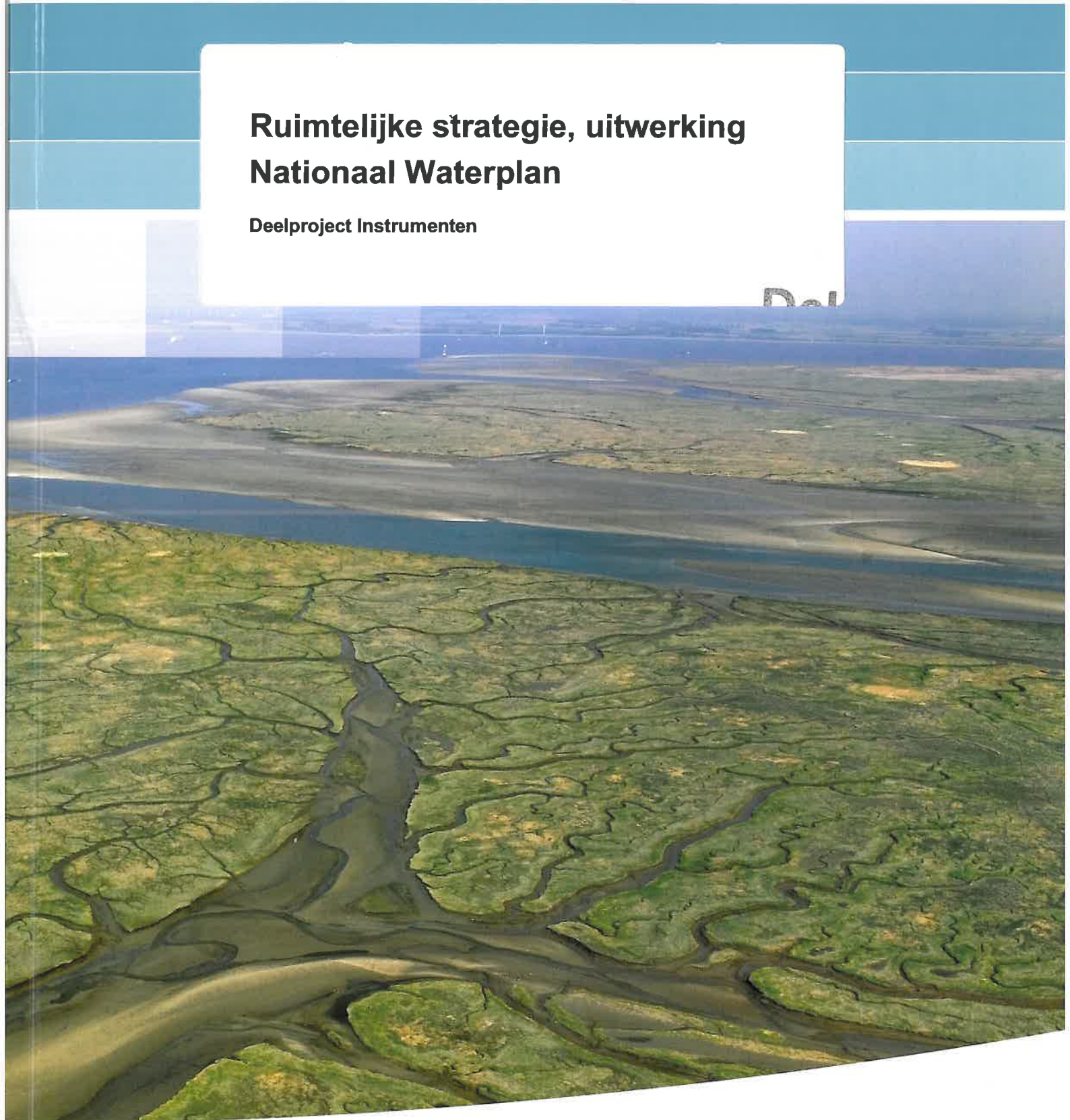
Deltares

Enabling Delta Life



Ruimtelijke strategie, uitwerking Nationaal Waterplan

Deelproject Instrumenten



Ruimtelijke strategie, uitwerking Nationaal Waterplan

Deelproject Instrumenten

Rosalie Franssen
Gerda Roeleveld

1201581-002

Titel

Ruimtelijke strategie, uitwerking Nationaal Waterplan

Opdrachtgever

Rijkswaterstaat Waterdienst

Project

1201581-002

Kenmerk

1201581-002-VEB-0002

Pagina's

37

Trefwoorden

Instrument, ruimtelijke strategie, nationaal waterplan, ruimtelijke ordening, water, sturing

Samenvatting

In het Nationaal Waterplan (NWP) is de ambitie getoond om water meer bepalend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit rapport biedt een bouwsteen voor de uitwerking van de Ruimtelijke Strategie, in de vorm van een overzicht van bestaande en mogelijk nieuwe instrumenten die hierbij ingezet kunnen worden. De planfasen zijn de kapstok geweest voor het indelen van de geïnventariseerde instrumenten: de voorverkenning, verkenning, planstudie, realisatie en beheer & evaluatie. Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen: (1) opstellen analysekader, (2) inventarisatie instrumenten, (3) factsheet per instrument en (4) het advies.

Uit de literatuurstudie, interviews en workshops met waterbeheerders (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Het gebruik van bestaande instrumenten kan beter.
2. Een aantal bestaande instrumenten kunnen geoptimaliseerd worden.
3. Een gezamenlijke sturingsfilosofie van overheden is van belang.
4. Er liggen kansen om met nieuwe instrumenten de Ruimtelijke Strategie van Rijk en Provincies verder vorm te geven.

Er zijn meerdere instrumenten naast elkaar nodig om als rijk te kunnen sturen. Op zich lijken er voldoende instrumenten voor handen. Juridisch zijn er genoeg doorzettingsmiddelen, maar daar wil men niet altijd gebruik van maken in onze 'poldercultuur'. Daarom is een gezamenlijke sturingsfilosofie tussen waterbeheerders van belang. Ook is het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende werelden ruimte en water belangrijk, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau. Door een combinatie te zoeken van de klassieke instrumenten, aangevuld met nieuwe instrumenten die veel meer gericht zijn op houding en gedrag (nieuwe werkwijze), hebben we in Nederland een redelijk compleet instrumentarium voor water als medeordenend principe in ruimtelijke ontwikkelingen.

Klankbordgroep

Martje Storm	Ministerie Verkeer en Waterstaat, DG Water
Piet den Besten	Rijkswaterstaat, Waterdienst
Liesbeth Jorna	Rijkswaterstaat, Waterdienst
Marieke Soeters	Ministerie VROM
Gerda Roeleveld	Deltares

Versie	Datum	Auteur	Paraaf	Review	Paraaf	Goedkeuring	Paraaf
1	16-10-2009	Rosalie Franssen	<i>b.a.</i>				
2	20-11-2009	Rosalie Franssen	<i>b.a.</i>	Gerda Lenselink	<i>b.a.</i>		
			Gerda Roeleveld				
3	16-12-2009	Rosalie Franssen	<i>b.a.</i>	Gerda Lenselink	<i>b.a.</i>	Henriette Otter	<i>J.</i>

Status

definitief

Inhoud

1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel en Werkwijze	1
1.3 Betrokken actoren	2
1.4 Leeswijzer	2
2 Analyse kader	3
2.1 Invulling van de opdracht	3
2.2 Wro als aanknopingspunt	3
2.3 Ordening van Instrumenten	5
3 Resultaten	7
3.1 Beelden van het Rijk	7
3.2 Beelden van Regionale Waterbeheerders	9
3.3 Overzicht Instrumenten	10
4 Conclusies en Aanbevelingen	13
4.1 Algemeen	13
4.2 Gebruik van bestaande Instrumenten verbeteren	13
4.3 Bestaande Instrumenten optimaliseren	14
4.4 Suggesties voor uitwerking nieuwe instrumenten	15
4.5 Slotbeschouwing naar een gezamenlijke sturingsfilosofie	16
Literatuur	17
Bijlage(n)	
A Overzicht Instrumenten per planfase	A-1
B Gespreksverslagen interviews	B-1
C Gespreksverslagen Workshops	C-1
D Factsheets Instrumenten	D-1

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het Nationaal Waterplan (NWP) is de ambitie getoond om water meer bepalend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. In het NWP is de *inhoudelijke strategie* om water in ruimte in te bedden beschreven. Minder duidelijk is nog *hoe* de strategie kan worden uitgevoerd. Vanuit het Rijk is daarom de wens geuit om een ruimtelijke strategie te ontwikkelen. In opdracht van DG Water en VROM wordt een ruimtelijke strategie ontwikkeld op basis van meerdere bouwstenen:

- *Denklijn gebiedskwaliteit*, voorwaarden om een gebiedsproces succesvol te kunnen doorlopen;
- *Verkenning gedeelte*, hoe worden ruimtelijke wateraspecten in de huidige planvorming meegenomen;
- *Instrumenten*, overzicht van instrumenten om de ruimtelijke strategie te kunnen operationaliseren;
- *Eindadvies*, op basis van voorgaande producten een advies van RWS Waterdienst aan DGW en VROM.

Dit rapport levert een bouwsteen in de vorm van een overzicht van instrumenten. De andere bouwstenen zijn parallel aan dit project ontwikkeld en zijn meegenomen als achtergrondinformatie.

1.2 Doel en Werkwijze

Het deelproject "Instrumenten" is één van de bouwstenen voor de ruimtelijke strategie. Met voorliggend rapport wordt overzicht gecreëerd van instrumenten die bruikbaar zijn om de doelen uit het Nationaal Waterplan (NWP) te kunnen realiseren en, meer specifiek, om water in ruimtelijke ontwikkelingen mee te kunnen nemen. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor het optimaliseren van bestaande instrumenten en suggesties voor de inzet van nieuwe instrumenten.

Dit onderzoek is uitgevoerd in vier stappen: (1) opstellen analysekader, (2) inventarisatie instrumentarium, (3) factsheet per instrument en (4) het advies. Het analysekader is een kapstok voor dit onderzoek. Het beschrijft hoe het onderzoek wordt uitgevoerd en welke keuzes worden gemaakt bij de uitwerking van de planprocessen en bijbehorende instrumenten. Met behulp van deze systematiek kan het onderzoek transparant worden uitgevoerd. De inventarisatie van instrumenten is uitgevoerd aan de hand van interviews bij het Rijk, literatuuronderzoek, en twee workshops met de regionale overheden en een aantal architecten en projectontwikkelaars. Voor de circa dertig belangrijkste instrumenten zijn factsheets opgesteld door Arcadis. Hierin is o.a. het doel van het instrument beschreven, de toepassingsmogelijkheden (bruikbaarheid in de praktijk) en voor- en nadelen.

Het is een onmogelijke opgave om een totaal overzicht te creëren van *alle* bestaande instrumenten, bij de beleidsdomeinen van *alle* overheden (rijk, provincie, gemeente, waterschap). Dit project geeft een aanzet tot, en pretendeert geen volledige lijst aan instrumenten op te leveren als eindproduct. De inventarisatie is bedoeld als eerste handreiking en bruikbaar overzicht voor de ministeries.

Op basis van het verkregen inzicht uit dit rapport kan het Rijk vervolgens bepalen hoe ze de waterbeheerders (provincie, gemeenten en waterschappen) en andere initiatiefnemers kan faciliteren in ruimtelijke planprocessen.

1.3 Betrokken actoren

Het eindresultaat van het totale project Ruimtelijke Strategie is een advies van de Waterdienst i.s.m. Deltares aan VenW en VROM. In het advies wordt een strategie voorgelegd om de wateropgave uit het Nationaal Waterplan te realiseren. VenW, VROM en de Waterdienst zijn dan ook nauw betrokken in dit deelproject via een klankbordgroep.

Om een integraal advies neer te kunnen leggen over benodigde instrumenten, is het ministerie van LNV aangehaakt via een interview dat is afgenomen. De regionale waterbeheerders (provincie, waterschappen en gemeenten) en een aantal landschapsarchitecten zijn geconsulteerd via een workshop.

In het project wordt zoveel mogelijk getracht om overlap met andere projecten te voorkomen. De Unie van Waterschappen heeft in 2008 een rapport geschreven dat aansluit op de doelen van dit project: 'Waterbelangen in de ruimtelijke ordening'. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met Dhr. W. Abels. Ook is afstemming gezocht met de projectleiders van Kennis voor Klimaat (Dhr. A. Sedee) en Planbureau voor de Leefomgeving (Dhr. J. Tennekes). Zij doen onderzoek naar beleidsinstrumenten op het gebied van klimaat.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is het analysekader beschreven op basis waarvan het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten opgenomen van de interviews, literatuuronderzoek en de workshops met waterbeheerders. In hoofdstuk 4 zijn vervolgens de conclusie en aanbevelingen opgenomen.

2 Analysekamer

2.1 Invulling van de opdracht

Het analysekamer is een kapstok voor dit project. Het beschrijft hoe het project wordt uitgevoerd en welke keuzes worden gemaakt bij de inventarisatie en indeling van de instrumenten. Op basis van deze systematiek kan het onderzoek transparant worden uitgevoerd.

De opdracht voor het deelproject instrumenten is om een overzicht te geven van instrumenten, waarmee de ruimtelijke strategie geoperationaliseerd kan worden. Deze opdracht omvat zowel een inventarisatie van rijksinstrumenten, als instrumenten die andere overheden en wellicht ook private partijen kunnen inzetten. Daarnaast raakt het thema 'water en ruimtelijke ordening' het beleid van meerdere ministeries. Om een integraal overzicht te kunnen geven van instrumenten, is daarom naast de opdrachtgevers VenW en VROM, ook LNV betrokken bij de uitwerking van de opdracht.

Om inzicht te krijgen in de reikwijdte van de opdracht is bij bovengenoemde ministeries een aantal sleutelfiguren op het gebied van water en ruimtelijke ordening geïnterviewd. De volgende vragen kwamen daarbij aan de orde:

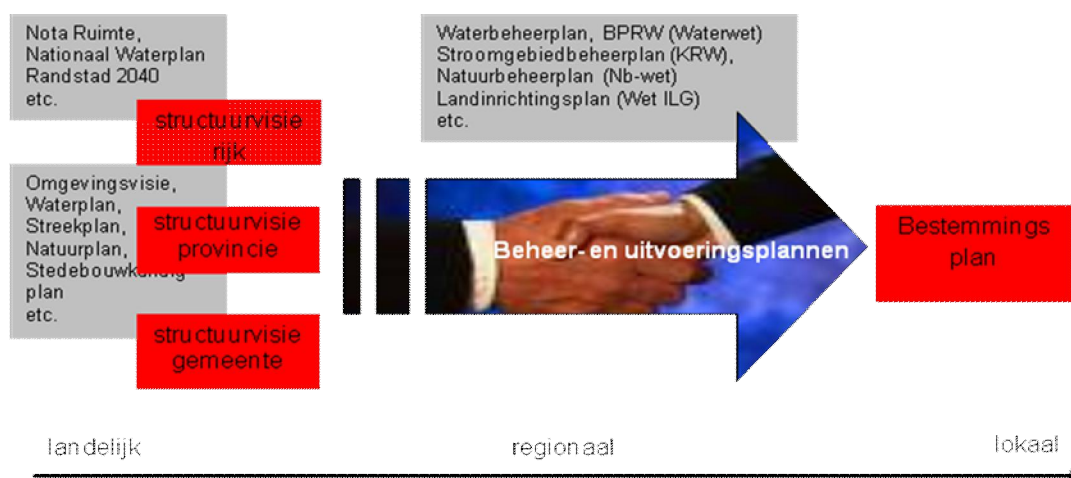
- Welke plannen maken de 3 ministeries en decentrale overheden die direct raken aan de wateropgave zoals verwoord in het Nationaal Waterplan?
- In welke wetgeving zijn deze plannen vastgelegd en welke relatie kennen ze tot de structuurvisie en bestemmingsplannen?
- Hoe komen deze plannen tot stand en welke fasen kent het planproces?
- Op welke manier en waar in het proces beïnvloedt de overheid dat planproces? Met andere woorden: welke instrumenten zet de overheid nu in om te zorgen dat de wateropgave meegenomen wordt in ruimtelijke planprocessen?
- Wat is de effectiviteit van deze instrumenten?

Het instrumentenoverzicht uit de interviews met ministeries was een eerste aanzet. De regionale waterbeheerders en private partijen (projectontwikkelaars, architecten etc.) hebben vervolgens inzicht geven in de doorwerking van (rijks)beleid en de effectiviteit van instrumenten in de praktijk. Ook hebben zij aangegeven waar in de praktijk behoefte bestaat aan aanvullende of aangescherpte instrumenten en hoe de rijksoverheid hen daarbij kan ondersteunen. Door deze regionale en lokale partijen te consulteren kon het instrumentenoverzicht dus worden aangescherpt en gecompliceerd. Gezien de veelheid aan partijen is deze consultatie uitgevoerd op basis van twee workshops, waarbij in alle openheid is gediscussieerd over dit project en de invulling daarvan.

2.2 Wro als aanknopingspunt

Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen kunnen gedefinieerd worden als: *“alle processen die leiden tot veranderingen in de inrichting of het gebruik van de ruimte”*. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het bijbehorende instrumentarium vormen dan ook een belangrijk aanknopingspunt om het 'bepalender laten zijn van water' gestalte te geven. Het ruimtelijke planningsstelsel fungeert als ordenend kader voor ruimtelijke ontwikkelingen en deze wet neemt daarin een centrale plaats. De Wro geeft uitwerking aan een nieuwe sturingsfilosofie waarin meer ruimte voor ontwikkeling centraal wordt gesteld.

Al het *huidige* ruimtegebruik in Nederland ligt wettelijk vast in bestemmingsplannen. Rijk, provincies en gemeenten zijn bevoegd (wijzigingen in) bestemmingsplannen vast te stellen. Het bestemmingsplan is een verplicht¹ planfiguur uit de Wro, die bindende regels oplegt aan eigenaren van gronden en van bouwwerken die zich daarop bevinden. Het bestemmingsplan is het enige plan dat op kadastraal niveau (juridisch) vastlegt: waar, welke bestemming ligt én waar, welke regels van kracht zijn. Zo nodig wordt verwezen naar andere wetten, zoals de Waterwet, de Boswet, de Natuurbeschermingswet etc. Alle *veranderingen* in de huidige inrichting, of het gebruik van de ruimte eindigen dus uiteindelijk in bestemmingsplannen.



Voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld, heeft een heel traject van beleid- en planvorming plaatsgevonden. De Wro kent hiervoor één andere planfiguur, namelijk de structuurvisie². Zowel rijk, provincies, als gemeenten zijn bevoegd structuurvisies vast te stellen. Een structuurvisie vormt het vertrekpunt voor de afweging bij elke concrete ruimtelijke beslissing en kadert bestemmingsplannen in. Een structuurvisie bindt de bestuurders die ervoor tekenen (zelfbindend). Het is een agendazettend, strategisch beleidsdocument. Een structuurvisie kan inhoudelijk betrekking hebben op een specifiek ruimtelijk thema (bijvoorbeeld water of landschap), maar kan ook integraal van karakter zijn. De provinciale structuurvisie kan worden benut als toetsingskader voor bestemmingsplannen.

Om een integraal beeld te kunnen vormen, zijn de ruimtelijke plannen van de ministeries VenW, VROM, en LNV geïnventariseerd, en hoe deze in relatie staan tot de structuurvisie of het bestemmingsplan.

¹ Voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien kan in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening worden opgesteld die het bestaande gebruik vastlegt. Een beheersverordening kent een eenvoudiger vaststellingsprocedure.

² Structuurvisies vervangen de Planologische kernbeslissing van het Rijk, het Streekplan van de provincie en de gemeentelijke structuurplannen.

2.3 Ordening van Instrumenten

Het begrip instrumenten kan bij iedereen andere beelden oproepen, afhankelijk vanuit welk perspectief het begrip wordt benaderd. Het is daarom belangrijk om een heldere definitie te geven van het begrip instrumenten. In dit project inventariseren we de instrumenten die inzetbaar zijn om water meer sturend te laten zijn in ruimtelijke planprocessen. De instrumenten kunnen ingezet worden door overheden (ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen), maar ook door private partijen (zoals ingenieurbureaus, architecten, of projectontwikkelaars).

We hanteren in dit project de bestuurskundige definitie van een instrument, gericht op overheidsbeleid (van den Heuvel, 1998): “...Een instrument is een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken...”

Een instrument is dus een sturingsmiddel dat een bepaald doel dient. De doelen kunnen zeer verschillend zijn. Door onderscheid te maken in communicatieve, economische en juridische instrumenten met een stimulerend of beperkend doel, kan enige ordening worden aangebracht. Deze onderverdeling is weergegeven in onderstaand schema (van der Doelen, 1993).

	Verruimend Stimulerend	Beperkend Repressief	Voorbeeld
Communicatief	voorlichting	propaganda	Ondersteunen omgevingsproces: <i>ontwerpateliers, waterkansenkaart (incl. toetsen bepaalde keuzes)</i>
Economisch	subsidie, beloning (prikkel)	heffing	Haalbaar en betaalbaar maken: <i>afwegingsmethodieken zoals MKBA's, leidraad OEI, financieringsstromen zoals MIRT, ILG, FES</i>
Juridisch	convenant, rechten	gebod (plicht) of verbod	Vastleggen, monitoren en evalueren: <i>Wet- en regelgeving zoals Waterwet, AMvB Ruimte, MER, Watertoets</i>

De overheid kan op verschillende niveaus interventies plegen met instrumenten. In de ruimtelijke ordening wordt een onderscheid gemaakt in *hoofdstructuren* op (inter)nationaal niveau, *gebiedsontwikkeling* op nationaal en regionaal niveau en *de leefomgeving* op regionaal en lokaal niveau (Iedema et al., 2007):

Internationaal	Hoofdstructuren: onderhandelen, handhaven			
Nationaal			Gebiedsontwikkeling: participeren	
Regionaal				Leefomgeving: stimuleren / faciliteren
Lokaal				
planfrequentie	1x	10x	100x	1000x

De niveaus bepalen het handelingsperspectief van het rijk, waarbinnen de instrumenten ingezet kunnen worden. Op elke niveau, bij elk planproces, worden dezelfde planfasen doorlopen. In dit project nemen we daarom de planfasen als kapstok voor het indelen van de geïnterpreteerde instrumenten. Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen doorlopen verschillende opeenvolgende, al dan niet wettelijk voorgeschreven fasen: *de voorverkenning, verkenning, planstudie, realisatie en beheer & evaluatie*. In dit project zoeken we aansluiting bij deze planfasen, zodat we de inventarisatie en selectie van geschikte instrumenten systematisch kunnen uitvoeren. Met deze indeling sluiten we ook aan op de systematiek zoals VROM die hanteert voor de Klimaatwijzer (i.p.). De Klimaatwijzer is een hulpmiddel in het streven naar klimaatbewuste, ruimtelijke afwegingen en ontwikkelingen. De Klimaatwijzer biedt een manier van werken aan om tot handelingsperspectieven te komen. In de Klimaatwijzer wordt voor de vijf fasen van het ruimtelijke planproces aangegeven wanneer, uit oogpunt van omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, welke input geleverd zou moeten worden.

Aan de hand van bovenstaande ordeningsprincipes kunnen de instrumenten overzichtelijk worden gepresenteerd en makkelijker conclusies worden getrokken.

3 Resultaten

3.1 Beelden van het Rijk

In bijlage 2 zijn gespreksverslagen opgenomen van de interviews met beleidsmedewerkers en juristen van de ministeries VenW, VROM en LNV. De algemene beelden uit deze gesprekken zijn in deze paragraaf weergegeven.

Integrale structuurvisies als toekomstmuziek

Het rijk wordt door alle ministeries gezien als 1 overheid. De ministeries maken nu structuurvisies voor ieder afzonderlijk beleidsveld zoals de Nota Ruimte, Nationaal Waterplan, Agenda Vitaal Platteland etc. Bij het tot stand komen van beleidsplannen en instrumenten vindt doorlopend overleg plaats tussen departementen en met de koepels van provincies (IPO) en waterschappen (UvW). Er wordt ook gewerkt met het 'haasje-over principe'. Men bouwt voort op elkaars nota's. In de Nota Ruimte is bijvoorbeeld een waterparagraaf opgenomen, ingevuld met medewerking van VenW en het NWP kent interdepartementale bijlagen. Hiermee trachten de ministeries al wel tot meer samenhang in de nota's te komen.

Verantwoordelijkheden wil het rijk zo decentraal mogelijk houden. Het rijk zit nu voornamelijk in de stimulerende en faciliterende rol: communicatie tussen ministeries, water inbrengen bij RO en vice versa, zoals de *UvW ad hoc commissie Water en Ruimte*. De regio ervaart het lastig om de vele rijkvisies (natuur, water, landbouw etc.) te integreren. Het vanzelfsprekend opstellen van integrale (rijks)structuurvisies, zoals Randstad 2040 en provinciale omgevingsvisies, wordt nog gezien als toekomstmuziek. Door het ontbreken van een eenduidig integraal rijkskader moeten er nu dus regionaal en lokaal nog vele keuzes gemaakt worden achter de tekentafel.

Water en ruimte verbinden: we zijn op dreef!

Vanuit historisch perspectief is het logisch dat water meer sturend werd, toen het besef in de jaren '80 groeide dat in ruimtegebruik de functie afhangt van de eerste laag (bodem en water). In de jaren '90 werd vervolgens gesproken over water en RO en nu wordt het thema water steeds actueler door de klimaatverandering. Water maakt dus steeds meer onderdeel uit van het maatschappelijke debat. Dit blijkt ook onder andere uit de samenwerking tussen partijen in het Nationaal Bestuursakkoord Water, Nederland leeft met water en de adviezen van de Commissies Veerman en Poelmann. Uit eerste evaluaties blijkt ook dat provincies en gemeenten de noodzaak steeds meer inzien van een goede inpassing van water in ruimtelijke ordening. Het instrument *Watertoetsproces* heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van waterschappen in ruimtelijke processen. Anderzijds zorgen grote ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland er zelf voor dat water op de agenda komt, dit thema kan daar niet in ontbreken.

Bestuurlijke focus versus ambtelijke werkwijze

Bestuurders werken meestal voor een korte periode in een bepaald beleidsveld, of gebied en zijn gefocust om doelen te halen binnen een bepaalde periode. Het ambtelijk apparaat kan meer buiten de grenzen kijken om op de lange termijn synergie te halen. Hier lijkt een verschil in werken te zijn tussen ambtenaren (brede blik) en bestuurders (regionaal belang, binnen de grens). Ook concurrentie tussen beleidsvelden kan integraliteit belemmeren. Bij gebiedsontwikkeling zijn bestuurlijke boegbeelden nodig, die zich sterk maken om over de grenzen heen te kijken en samen, integraal een stap verder te komen.

Juridische instrumenten

Juridisch gezien zijn de Wro, en WABO en Waterwet gescheiden, feitelijk is dit een lastig uitgangspunt bij het verbinden van water en ruimte en integraal werken. De AMvB Ruimte en het Watertoetsproces worden als belangrijke juridische instrumenten gezien om water en ruimte te verbinden. In de Nota Ruimte staan ook de ruimtelijke delen van het waterbeleid. De *AMvB Ruimte* is een beleidsneutrale doorvertaling van de Nota Ruimte, de 1^e tranche is nu gereed. Het is een belangrijk instrument waar invulling wordt gegeven aan o.a. beschermingszones, ruimte voor de rivier, beschermingszones kustwaterkeringen en de vertaling van zoekgebieden voor waterberging. De *watertoets* is een belangrijk procesinstrument ontwikkeld door VROM en VenW, dat waterbeheerders in kunnen zetten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Vanuit allerlei hoeken wordt gevraagd om de watertoets juridisch te versterken. In 2011 vindt een evaluatie plaats, die deze vraag ook meeneemt.

Economische instrumenten

Voorheen waren de financieringsprogramma's het MIT (droog) en SNIP (nat), maar sinds 2009 is dit het integrale MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) geworden. In samenwerking met gebiedspartijen worden in acht regio's acht agenda's opgesteld die input zijn voor het investeringsprogramma. Op deze manier kan afstemming plaatsvinden tussen lopende en toekomstige programma's van alle partijen.

Het ILG is bedoeld om sneller en zichtbaarder resultaten te boeken in het landelijke gebied. ILG worden de verschillende rijksbudgetten gebundeld die zijn bedoeld voor aankoop, inrichting en beheer van het landelijke gebied. Hierdoor is een gezamenlijke beleidsinzet mogelijk en zou er een eind moeten zijn gekomen aan de verkokering. Het rijk maakt zevenjarige afspraken met iedere afzonderlijke provincie over de inzet van het rijksgeld voor het bereiken van rijksdoelen. Dat gebeurt op basis van wederzijdse meerjarenprogramma's. In december 2006 hebben de provincies bestuursovereenkomsten gesloten met het Rijk voor de periode 2007-2013. Provincies voeren regie op de uitvoering door de partijen in het gebied (gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). Het ILG is veel meer dan een financieel instrument. Het is vooral een verandering van bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe manier van werken bij de inrichting van het landelijke gebied. Financiële (subsidie)regelingen zoals de SAN, SN vallen onder de ILG. De Ministeries van V&W en VROM leveren vanaf 2010, in het kader van het ILG, bijdragen ten behoeve van de verbetering van de water- en bodemkwaliteit en de bodemsanering. Bij de ILG afspraken is een midtermevaluatie (MTE) voorzien in 2010. Hierbij zullen Rijk en provincies bestaande afspraken herijken over reconstructie, bodem & water.

Communicatieve instrumenten

Het rijk faciliteert de regio nu vooral op communicatief vlak: handreikingen, ontwerpateliers, organiseren van bijeenkomsten etc. Ook betrokkenheid bij netwerken en subsidiëring van relevante organisaties is onderdeel van de huidige strategie. DGW is bijvoorbeeld partner van het Nirov en nauw betrokken bij netwerken zoals Leven met water, die tot doel hebben water en ruimte in de praktijk dichterbij elkaar te brengen. Daarnaast is DGW o.a. via subsidies betrokken bij organisaties, zoals de EO Weijers stichting en het Nederlands Architectuur instituut, die water meenemen in hun werk gericht op ruimtelijke ontwikkeling en landschap.

Focus op communicatie in begin- en eindfase planproces

Er zou in het planproces nog meer aandacht moeten zijn voor water in de begin- en eindfase. De watertoets wordt veelal ingezet in de planfase en niet in de (voor)verkenning, dus pas later in het planproces. Het wateradvies van de waterbeheerders wordt daarbij verwerkt in een speciale waterparagraaf (ook wel natte paragraaf genoemd) in de plannen en besluiten, waaronder het bestemmingsplan en de MER. Partijen moeten elkaar eigenlijk in een vroeger stadium kunnen vinden en in hun keuzes ook al rekening houden met beheeraspecten. Gemeenten en waterschappen hebben verschillende referentiekaders, waardoor ze elkaar niet altijd begrijpen. Om water en ruimte te verbinden kan ook de communicatie tussen Rijk en regio optimaler. Wederzijds begrip voor elkaars afwegingen is dus belangrijk. Naast te weinig aandacht voor communicatie (onderling begrip), lijkt er ook een belemmering te zijn in capaciteit. Partijen nemen vaak wel deel aan discussie, maar menskracht of geld investeren om een stap verder te komen is te veel gevraagd in deze tijd van bezuinigen. Men focust dan op eigen kerntaken.

Doorwerking van instrumenten niet altijd bekend

Het rijk heeft nu misschien het gevoel dat water niet sturend genoeg is in RO, omdat ze vooral 'zachte instrumenten' heeft (communicatief) en de 'nulsituatie' nog niet goed in beeld is. Via Rijkswaterstaat (waterveiligheid) zit het rijk heel dicht op de uitvoering en kan zij relatief eenvoudig bepalen of meer, dan wel minder sturing nodig is. Voor regionale watersystemen geldt dat minder. De doorwerking of effectiviteit van bijvoorbeeld het NBW is niet goed bekend. Op regionaal niveau wordt uiteindelijk een belangenafweging gemaakt voor ruimte en daarbij kunnen principes uit akkoorden ondersneeuwen. Structurele monitoring van de wateropgave op regionaal en lokaal niveau, kan een basis zijn om te bepalen of hardere sturing nodig is.

3.2 Beelden van Regionale Waterbeheerders

Aan de hand van twee workshops is het beeld van het Rijk over de inzet en effectiviteit van instrumenten getoetst bij de regionale waterbeheerders (waterschappen, provincies en gemeenten). Deze regionale waterbeheerders hebben ook aangegeven wat hun wensen en behoeften zijn ten opzichte van het Rijk. De workshops zijn georganiseerd in samenwerking met Arcadis, die het deelproject Verkenningen uitvoert. Door de deelprojecten Verkenningen en Instrumenten te koppelen kreeg de doelgroep een integraal programma aangeboden, waarin zowel de voorlopige resultaten van Instrumenten, als Verkenningen werden gepresenteerd en besproken. Op basis van deze input konden aanwezigen een interessante en open discussie voeren over een mogelijke invulling van de Ruimtelijke Strategie. De eerste workshop was gericht op de waterschappen, de tweede workshop gericht op provincies en gemeenten. De gespreksverslagen van de workshops voor het onderdeel instrumenten zijn opgenomen in bijlage 3. In deze paragraaf worden de beelden uit deze workshops weergegeven.

Workshop met waterschappen

- Voorkeur voor de titel *waterproces* in plaats van *watertoets*
- De watertoets zou meer verplichtend en dwingender moeten zijn en naast bestemmingsplannen ook in structuurvisies moeten worden opgenomen. Nadeel van een bindend advies is dat de onderhandelingsruimte voor creatieve oplossingen kleiner wordt.
- De watertoets wordt in de planfase ingezet, terwijl de omschrijving van de watertoets anders is. Watertoets inzetten in de voorverkenning in plaats van in de planfase.
- De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse in de watertoets beter ontwikkelen.
- De juridische bevoegdheden voor waterkeringen zijn steviger dan bij waterberging, terwijl waterberging ook veiligheidsaspecten heeft.

- Onderzoek gewenst naar best practical means en best technical means uit het milieubeleid en welke aspecten hiervan toepasbaar zijn in het waterbeleid.
- Netwerken is belangrijk, mensen kennen, juiste mensen op de juiste plek, bijvoorbeeld waterambtenaren opleiden bij zowel waterschappen als gemeenten. Één persoon kan het verschil maken.
- Accountschap (bestuurlijke/ambtelijke lobby) bij gemeenten is belangrijk. Bij gemeenten aan tafel zitten, zodat tijdig ingespeeld kan worden op ontwikkelingen. Vereiste: kennisniveau van de waterschappers op peil hebben, zodat de gemeente goed geïnformeerd kan worden.
- Provincies zouden meer gebruik kunnen maken van hun aanwijzingsbevoegdheid.
- Middelen om gemeenten te inspireren: water-ruimte-ateliers, 'conversation mapping', schetsboeken etc.
- Door middel van lobby gezamenlijke belangen zoeken met andere sectoren, zoals sociale sector, gezondheid, hitte. In gesprek gaan en koppelen.
- Gewenst: grondexploitatie-recht voor waterschappen, gelijkend aan voorkeursrecht voor gemeenten. Wie heeft primaire zorg?
- Kennis en gebruik van het juridisch instrumentarium is bij waterschappen laag en onbekend. Behoefte aan meer juridische kennis en overzicht.
- Sommige waterschappen zouden minder conventioneel moeten denken, bijvoorbeeld met naar gemeenten stappen, proeftuinen met het bedrijfsleven, competentieontwikkeling.
- Wens dat vanuit het Rijk erop wordt toegezien dat de juiste actoren aan tafel zitten bij MIRT-gebiedsagenda's.

Workshop met provincies en gemeenten

- De houding/aandacht ten opzichte van water kan ambtelijk/bestuurlijk beter. Het waterbewustzijn is de laatste jaren gegroeid, maar die toegenomen aandacht voor water is niet altijd positief (dreiging). Bovendien blijft het thema 'droogte' onderbelicht.
- Er worden nog steeds kansen gemist. Om dit te voorkomen is meer aandacht in het voortraject van projecten nodig. De waterschappen kunnen hierin nog een slag maken door zich te bemoeien met de vormgevingskant en bij te dragen aan het verduidelijken van de opgave. Ook is het 'ontwikkelingsgericht denken' meer aanwezig binnen de RO wereld dan binnen de waterwereld.
- Water als hét ordenend principe moet worden losgelaten. Het vraagt om een meer genuanceerde gebiedsgerichte benadering. Het is wel van groot belang dat water als medeordenend principe en kwaliteitsdrager standaard wordt meegewogen bij de locatiekeuze. En ook op het niveau van de ruimtelijke, blauwgroene structuren en de occupatielaag. Dat wil zeggen: denken vanuit, en gedegen toepassen van de lagenbenadering en principes van duurzame gebiedsontwikkeling.
- Boodschap aan het rijk: In de gebiedsprocessen niet alleen watermensen betrekken want die vinden elkaar wel, ook de RO-mensen moeten daarbij betrokken worden. Deze zijn nu nog te verzuimd met een gebrek aan communicatie tot gevolg. In bijvoorbeeld het Deltaprogramma zou deze aanpak gehanteerd kunnen worden.

3.3 Overzicht Instrumenten

Het is een onmogelijke opgave om een totaal overzicht te creëren van *alle* bestaande instrumenten, bij de beleidsdomeinen van *alle* overheden (rijk, provincie, gemeente, waterschap). Op basis van de interviews, de workshops en literatuuronderzoek is echter wel een flinke lijst aan instrumenten ontwikkeld. Daarnaast zien waterbeheerders ook bepaalde werkvormen als instrument, zoals waterrobuust bouwen, publiek private samenwerking etc. Deze werkvormen zijn weliswaar niet in te delen in de instrumentenstructuur 'juridisch, communicatief of economisch', maar wel in het overzicht meegenomen.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de geïnventariseerde instrumenten per planfase. Met dit overzicht ontstaat het algemene beeld dat er een overvloed voorhanden is van economische, communicatieve en juridische instrumenten in elke planfase. Deze lijst geeft echter een theoretisch overzicht. In de praktijk blijken waterbeheerders niet altijd optimaal gebruik te maken van de instrumenten die voorhanden zijn voor de desbetreffende planfase. Om de beschikbare kennis over de belangrijkste instrumenten te kunnen delen en verspreiden, zijn factsheets opgesteld voor een dertigtal instrumenten die belangrijk zijn voor de invulling van de ruimtelijke strategie. In de factsheets is een algemene beschrijving van het instrument opgenomen en informatie over de toepassing en gebruikservaringen. De selectie van 30 instrumenten (of bundeling van instrumenten) is in onderstaande tabel 1 weergegeven. De factsheets zijn uitgewerkt door ARCADIS en opgenomen in bijlage 4.

Tabel 1 Overzicht van de instrumenten (voor uitwerking in factsheets: zie bijlage 4)

Instrumenten	Planfase	(voor) verkenning	planfase	realisatie	beheer & evaluatie	
Communicatieve instrumenten	Interactieve werkvormen en instrumenten	++	++	++	+	
	Lagenbenadering	++	+			
	Ontwerpateliers	++	+	+		
	Waterkansenkaarten	++	+			
	Klimaatwijzer	++	+	+	+	
	Ruimtelijke kwaliteitstoets	++	+	+		
	Risicozonering	+	+			
	Communicatieplan	+	+	+	++	
	'Waterambassadeur'	+	+	+	+	
	Community of Practice (CoP), learning community	++	+	+	+	
Juridische instrumenten	overzicht Juridische instrumenten	+	+	+	+	
	GREX			+	+	
	Bouwbesluit			+	+	
	Prestatielabel water voor bouwen			+	+	
	AMvB Ruimte	+	+	+	+	
	Provinciale –of gemeentelijke verordeningen (PMV Waterveiligheid)			+	+	
	Watertoetsproces	+	++	+	+	
	(plan)MER	++	+	+	+	
	Bestuursakkoord	+	+	+	+	
	Intentieverklaring, samenwerkingsprotocol, convenant	+	+	+	+	
	Uitvoeringsovereenkomst en Beheerovereenkomst			+	+	
	Economische instrumenten	overzicht economische instrumenten	+	+	+	+
		MKBA	+	+		
Nieuwe manieren van waterbeheer financieren				+	+	
Verhandelbare waterrechten				+	+	
Werkwijzen	Waterrobuust bouwen			+		
	Competenties / vaardigheden ontwikkelen	+	+	+	+	
	Bestuurlijke vrijblijvende informatie uitwisseling en toezeggingen	+	+	+	+	
	PPS (publiek private samenwerking)	+	+	+	+	
	Gebiedsagenda's	+				

'++ (donkergrijs)' = instrument blijkt meer te worden toegepast dan '+ (lichtgrijs)'

4 Conclusies en Aanbevelingen

4.1 Algemeen

Op basis van de resultaten die in hoofdstuk 3 zijn verwoord, kunnen de volgende algemene conclusies kunnen worden getrokken:

1. Er zijn in principe voldoende instrumenten voor handen (zie bijlage 1 en tabel 1).
2. Het gebruik van bestaande instrumenten kan beter.
3. Een aantal bestaande instrumenten kunnen geoptimaliseerd worden.
4. Een gezamenlijke sturingsfilosofie van overheden is van belang.
5. Er liggen kansen om met nieuwe instrumenten de Ruimtelijke Strategie van Rijk en Provincies verder vorm te geven.

Er zijn meerdere instrumenten naast elkaar nodig om als rijk te kunnen sturen. Op zich lijken er voldoende instrumenten voor handen. Juridisch zijn er genoeg doorzettingsmiddelen, maar daar wil men niet altijd gebruik van maken in onze 'poldercultuur'. Het gaat ook om het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende werelden ruimte en water, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau. Door een combinatie te zoeken van de klassieke instrumenten, aangevuld met nieuwe instrumenten die veel meer gericht zijn op houding en gedrag (nieuwe werkwijze), hebben we in Nederland een redelijk compleet instrumentarium.

In de volgende paragrafen worden bovenstaande conclusies nader toegelicht.

4.2 Gebruik van bestaande Instrumenten verbeteren

In de praktijk blijken waterbeheerders niet altijd optimaal gebruik te maken van de instrumenten die beschikbaar zijn voor de desbetreffende planfase, vanwege diverse factoren:

1. Te weinig kennis van het instrument (voornamelijk nieuwe wetgevingen);
2. Weinig ervaring met de toepassing van het instrument (competenties/vaardigheden);
3. Bestuurlijk lef ontbreekt om een instrument en bevoegdheid in te zetten.

Dit zijn in feite de 'kritische succesfactoren' die de effectiviteit van een instrument beïnvloeden. De beïnvloedingscirkel van het rijk bij de oplossing hiervan is beperkt. Alleen samen, met medewerking van regionale overheden (provincie, gemeenten en waterschappen) kan de effectiviteit van instrumenten worden verhoogd. Op elk niveau (landelijk, regionaal, lokaal) kunnen overheden impulsen geven om bestaande instrumenten effectiever in te zetten. Hiervoor is een gezamenlijke sturingsfilosofie van cruciaal belang.

Quick wins en best practices

Bij de eerste twee factoren kan ingezet worden op communicatieve instrumenten. Uiteindelijk draait het om mensenwerk en menselijke contacten. Een 'quick win' is om de ontwikkelde **fact sheets (bijlage 4)** slim te verspreiden onder waterbeheerders (provincie, gemeenten, waterschappen), en met interactieve sessies de waterbeheerders uit te dagen en te inspireren om de kennis tot zich te nemen en te implementeren bij hun achterban. Maar ook bekendheid geven aan de **Klimaatatlas** en faciliteren dat waterbeheerders bij elkaar op **excursie** gaan. Het zien en ervaren van '**best practices**' van projecten die gefinancierd zijn met Rijksgelden (bijvoorbeeld **Synergiegelden**, of **ILG**) stimuleert anderen om ook deze werkwijze te volgen. Daarnaast mag de waarde van **iconen** niet onderschat worden.

Overheden kunnen impulsen geven om het bestuurlijk lef op te krikken, door goede voorbeelden te ondersteunen en op een voetstuk te zetten. Laten zien dat een andere manier van werken tot optimaler resultaat kan leiden, brengt beweging tot stand.

Vroegtijdige allianties aangaan

In de praktijk wordt in de voorverkenning en de verkenningsfase nog te weinig samen gewerkt tussen regionale waterbeheerders (provincie, gemeenten, waterschappen). Het blijkt bijvoorbeeld dat de watertoets momenteel in de (voor)verkenningfase nog weinig wordt ingezet. Een waterschap zou dit instrument beter kunnen benutten, om vroegtijdig aan tafel te zitten bij de locatiekeuze van een project. Juridisch zou dit ook ondervangen kunnen worden door de watertoets ook toe te passen op de structuurvisie, zodat aan de locatiekeuze bindende voorwaarden worden gesteld. Maar uiteindelijk gaat het natuurlijk om een manier van werken aan te passen (houding en gedrag). Instrumenten om deze gedragsverandering tot stand te brengen zitten op het vlak van **communicatie, capaciteit en competentie bevordering**. Gemeenten zouden niet alleen vroegtijdig allianties aan moeten gaan met waterschappen, maar met alle betrokken actoren zoals projectontwikkelaars (Habiforum, 2009). De inzet van **Ontwerpateliers, Wicked Bypass** en andere vormen van interactieve instrumenten en werkvormen kunnen hierbij helpen (HarmoniCOP, 2002 en Leven met water, 2008). Ook in het **MIRT traject** moeten belanghebbenden vroegtijdig aan tafel zitten. Sluiten partijen niet uit zichzelf aan, dan helpt een actieve uitnodiging vanuit het Rijk.

4.3 Bestaande instrumenten optimaliseren

Watertoets evaluatie

De watertoets is cyclisch instrument en niet eindig, het is een proces. Het instrument werkt pas effectief als de waterschappen en gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk, blijvend in gesprek zijn. Door het **watertoetsproces** op te nemen in de Wro is een zekere 'watertoetsfamilie' ontstaan bij waterbeheerders, door provinciale handreikingen, het organiseren van cursussen, bijeenkomsten etc. In 2011 voeren VROM en VenW een evaluatie van de watertoets uit, waarbij een aantal punten extra aandacht verdienen, zoals deze nadrukkelijk door de regionale waterbeheerders worden aangedragen:

- Bij de waterbeheerders is een roep om de watertoets verplichtend te stellen, zodat de watertoets adviezen ook moeten worden nageleefd. Het wateradvies delft vaak het onderspit in de praktijk ten opzichte van (korte termijn) economische belangen. Mogelijk dient het Rijk de filosofie achter de watertoets (en waarom deze niet is gejuridificeerd) beter uit te leggen bij regionale partijen. Het Rijk verwacht veel van strategisch handelen door waterbeheerders gekoppeld aan het watertoetsproces. Op dit punt zou nog veel effectiever en gericht een uitwisseling van best practices door het Rijk kunnen worden georganiseerd.
- De watertoets ook toepassen op structuurvisies, zodat waterbeheerders ook kunnen adviseren over de locatiekeuze. Dit bevordert ook vroegtijdige deelname in het planproces, in de (voor)verkenning. Een nadeel van een bindend advies is dat de onderhandelingsruimte voor creatieve oplossingen kleiner wordt.
- De MKBA als hulpmiddel in een afwegingsproces, kan in de watertoets een duidelijkere rol krijgen. Exploitatie en beheer dient daarbij dan wel meegenomen te worden.
- Opnemen van een 'klimaat proofheid' toets in de watertoets.

Grondexploitatie

Bij de waterschappen bestaat de wens om het grondexploitatie-recht voor waterschappen gelijk te stellen aan voorkeursrecht voor gemeenten. De voor- en nadelen van deze wens zouden nader uitgezocht moeten worden.

4.4 Suggesties voor uitwerking nieuwe instrumenten

De RO en waterwereld te laten samen werken en dichterbij elkaar te brengen in de voorverkenningfase is een ware cultuurverandering. Dit heeft tijd nodig, het is eerder een proces van jaren dan maanden. Dit proces kan wél versneld worden door gericht instrumenten in te zetten die niet sector gebonden zijn, tegelijkertijd op landelijk en regionaal niveau. Een aantal suggesties voor nieuwe instrumenten die hierop zijn gericht en om een nadere uitwerking vragen zijn:

Interdepartementale liaisons

Belangrijk in de ruimtelijke strategie is samenwerking tussen ministeries VenW, VROM en LNV. Een voorwaarde is dat de 'waterkolom' goed blijft samenwerken met de 'ruimtelijke kolom', ondanks de voorgenomen personeelskrimp bij de ministeries. Hiervoor zouden bijvoorbeeld **liaisons** ingesteld kunnen worden, waarbij een groep medewerkers van de drie ministeries elkaar structureel informeren over nieuwe ontwikkelingen en afstemming hebben over gerelateerde projecten.

Regionale en lokale waterintegrator

De werelden van ruimtelijke ordening en water zijn zo verschillend, dat mensen elkaar niet altijd begrijpen. Gechargeerd denkt de ruimtelijke ordenaar in visualisaties en concepten, de waterdeskundige denkt in cijfers. Daarom is er behoefte bij gemeenten, waterschappen en provincie aan mensen die vrij gemaakt worden om deze werelden te integreren en bestuurlijk kunnen lobbyen. Het is een eerste stimulans om mensen dichterbij elkaar te brengen. Hierdoor kan op lange termijn houding en gedrag veranderen en wordt de verbinding tussen water en ruimtelijke ordening een manier van werken.

Kader voor financiële arrangementen

Verder kan gedacht worden aan een *nieuw kader voor financiële arrangementen* tussen overheden, maar ook voor publiek-private-samenwerking. Gebiedsontwikkeling overstijgt vaak organisatiedoelen, in ieder geval op de korte termijn. Door bijvoorbeeld belastingen van waterbeheerders en fondsen voor gebiedsontwikkeling te bundelen, en een kader op te stellen voor financiële arrangementen, kan een impuls worden gegeven aan samenwerking op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Ook deze constructie heeft nadere uitwerking.

Prikkels voor water-robuust bouwen

In dit onderzoek zijn ook suggesties naar voren gekomen voor prikkels voor duurzaam (buitendijks) bouwen. Deze suggesties sluiten aan bij lopende (beleid)verkenningstrajecten op het gebied van buitendijks bouwen, en worden kort toegelicht:

- Binnen dijkringen gelden momenteel gelijke veiligheidsniveaus. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk om in de Zuidplaspolder te bouwen, omdat deze binnen dijkkring 14 ligt en hetzelfde veiligheidsniveau heeft als Den Haag en Amsterdam. **Risicozonering** binnen de dijkringen kan worden ingezet om bouwen op locaties als de Zuidplaspolder en Rijnburg minder eenvoudig te maken. Daarnaast zou het Nederlands denken over waterveiligheid vanuit risicoperspectief, moeten veranderen in denken vanuit kansen. Buitendijks kan gebouwd worden als de bouw daar op wordt aangepast, zoals van de Ven (2009) ook aangeeft in **Waterrobust bouwen**. De prikkel ontbreekt nu nog om buitendijks te bouwen, hier zou een instrument voor ingezet kunnen worden.

- Een nieuw instrument zou een **prestatielabel water** kunnen zijn, naar analogie van het energielabel. Hoe presteert een wijk, of huis in bijdrage aan wateropgave? Daarnaast zou het mogelijk moeten zijn dat gemeenten hogere normen stellen dan het Bouwbesluit nu voorschrijft. Momenteel zijn er beperkingen via het EPC (Energie Prestatie Coëfficiënt), een indexgetal dat de energieprestatie van nieuwbouw weergeeft. Mogelijke aanpassingen hiervan moeten nader uitgezocht worden.

4.5 Slotbeschouwing naar een gezamenlijke sturingsfilosofie

Het verdient aanbeveling om de conclusies uit vorige paragrafen om te zetten in concrete acties. Het is echter nog belangrijker om in de ruimtelijke strategie een goede mix te kiezen van optimaliseren van bestaande en nadere uitwerking van nieuwe instrumenten, en een ordening te maken in korte en lange termijn ontwikkelingen.

Het overzicht van instrumenten in bijlage 1 levert een antwoord op de vraag *hoe* water meer bepalend kan zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, en wie deze instrumenten kan inzetten. De keuze van een instrument hangt nauw samen met de vraag *wat* men precies wil bereiken en in welke fase van het proces men zich bevindt. De mate waarin water bepalend moet zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen hangt af van de aard, omvang en urgentie van de wateropgave, in relatie tot andere opgaven en kenmerken van het gebied. Ook is het van belang om onderscheid te maken tussen de verschillende wateropgaven: waterveiligheid, overlast, droogte, kwaliteit etc. De manier waarop deze thema's ten opzichte van andere beleidsvelden worden afgewogen is eigenlijk meer van belang (op bestuurlijk en geografisch niveau), dan de vraag hoe water meer bepalend wordt in RO. Meerdere malen is in de workshops en interviews naar voren gekomen dat een integrale 'master visie' op landelijk niveau kan helpen om regionale en lokale afwegingen te faciliteren.

En duidelijk sturingsfilosofie ligt ten grondslag aan de uiteindelijke keuze voor de instrumenten-mix voor de ruimtelijke strategie. De cruciale vraag blijft hoe hard het rijk, samen met provincie, gemeenten en waterschappen, wil sturen op ruimtelijke ontwikkelingen.

Literatuur

1. Doelen, F.J.C. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie.
2. Bressers e.a., (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
3. HarmoniCoP (2002). *Learning together to manage together. Improving participation in water management*. Harmonising collaborative planning.
4. Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentarium*. Utrecht
5. Iedema, R. et al. (2007). *Doping in de Ruimtelijke ordening. Witboek over stimulerende middelen in de strijd om ruimtelijke kwaliteit*.
6. Leven met water (2007). *Delta: participatie en social learning in de Delta. WP2 werkvormen en instrumenten. Inventarisatie werkvormen*.
7. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). *Ontwerpen op het raakvlak van water en ruimte. Handreiking en voorbeelden*. Actieprogramma Ruimte en cultuur. Den Haag, maart 2009.
8. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). *Tijd voor een andere financiering van het waterbeheer?* RWS-Waterdienst. Concept versie 0.2.
9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Expertise netwerk waterkeren (2007). *Technisch rapport Ruimtelijke Kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit van veiligheidsmaatregelen voor de rivier*. Bijlage 3 Hulpmiddelen voor planvorming. Den Haag.
10. Rooy, P. van e.a. (2009). *Nederland boven water, praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Habiforum.
11. Ven, F. van de e.a. (2009). *Waterrobuust bouwen. De kracht van kwetsbaarheid in een duurzaam ontwerp*. Uitgave: Beter Bouw- en Woonrijp Maken/SBR. Rotterdam.

Geraadpleegde websites

www.nationaalwaterplan.nl, www.nederlandleeftmetwater.nl
www.helpdeskwater.nl/watertoets
www.ruimtexmilieu.nl
www.kennisvoorklimaat.nl, www.klimaatvoorruimte.nl, www.klimaatverbond.nl
www.levenmetwater.nl, www.habiforum.nl
www.uvw.nl, www.vng.nl, www.ipo.nl, www.europa-nu.nl
www.vrom.nl, www.verkeerenwaterstaat.nl, www.minlnv.nl
www.senternovem.nl

A Overzicht Instrumenten per planfase

voorverkenning	verkenning	Planfase	Realisatie	Beheer
Actorenanalyse/omgevingsanalyse	Allocatiespel	Group decision instrument	CODES/MEDIA	beleidsanalyse
Allocatiespel	Attitudeonderzoek	Group modeling building	Dialogo	communicatieplan
Attitudeonderzoek	Brainstormen	Interactieve internetomgeving	Interactieve modelconstructie	curcus
Brainwrite	Brainwrite	Interactieve modelconstructie	interactieve scenariobouw	(regio)kringen (brede doelgroep regionaal)
Enquête	Dialogo	interactieve scenariobouw	MKBA (interactief)	communicatiemiddelen inzetten
Excursie	Enquête	interactieve (gebieds) SWOT	MCA	watermonitor
Gebiedsanalyse	Group decision instrument	krachtenveldanalyse	Schetsschuit	(handreiking) afvalwaterakkoord
Group decision instrument	Group modeling building	Maps4Planners	Scoretabel	publiek-private samenwerking (PPS)
Group modeling building	Interactieve internetomgeving	Mappable/ digitale ontwerptafel	Spelsimulatie	voorzichting (bij elkaar brengen van partijen in waterforum, waterpanel etc.).
Interactieve internetomgeving	Interactieve modelconstructie	Maptalk	Stemmachine	klimaatwijzer
interview	interactieve (gebieds) SWOT	MCA	Strategis	verdringingsreeks
Maps4Planners	interview	Schetsschuit	TOPIC	Catalogus Groen-Blauwe diensten
Mappable/ digitale ontwerptafel	krachtenveldanalyse	Scoretabel	Urban strategy	beheerpakket groen-blauwe diensten
Morfologische Analyse	Maps4Planners	Spelsimulatie	Voordeel/nadeel analyse	waterambassadeur
Reframing	Mappable/ digitale ontwerptafel	TOPIC	checklist procedures	afkoppelsubsidie
Rollenspel	Maptalk	Voordeel/nadeel analyse	communicatieplan	heffingsstelsel (watersysteem en keten)
Ronde tafel conference	MCA	checklist procedures	vliegende brigade/aanjaagteams	grondaankoop/- verkoop
Spelsimulatie	Mindmapping	communicatieplan	onderwijs (sturen LT houding en gedrag)	heffingen (artikel 7.1 - 7.10 Waterwet en art. 122 Waterschapswet)
Tekenen met actoren	Morfologische Analyse	ontwerpatelier	curcus	nadeelcompensatie en schadevergoeding (artikel 7.11-7.15 Waterwet)
TOPIC	Reframing	ruimtelijke kwaliteitstoets	(regio)kringen (brede doelgroep regionaal)	subsieregelingen (paragraaf 4.2 Algemene wet bestuursrecht)
beleidsanalyse	Ronde tafel conference	werkbank ruimtelijke kwaliteit	communicatiemiddelen inzetten	compensatiefonds/ waterbergingsbank
communicatieplan	Schetsschuit	voorbeeldproject, pilot etc.	(handreiking) afvalwaterakkoord	financiële vergoeding aanleg en beheer natte oevers
geografische gegevensverzameling en beheer	Scoretabel	vliegende brigade/aanjaagteams	publiek-private samenwerking (PPS)	subsieregeling voor accepteren wateroverlast in de landbouw/gebiedsfonds voor waterberging
ontwerpatelier	Stemmachine	lab (versnellingskamer/huiskamer--> publicatie)	het stedelijk waterplan	variabilisatie van het waterkentarief
voorbeeldproject, pilot etc.	TOPIC	Strategische allianties	vastleggen van afspraken in een convenant/intentieverklaring/ MOU/...;	verhandelbare waterrechten
lab (versnellingskamer/huiskamer--> publicatie)	communicatieplan	onderwijs (sturen LT houding en gedrag)	voorzichting over ontwikkelingen (bij elkaar brengen van partijen in waterforum, waterpanel etc.).	prijsprikkels voor groen in de stad (wijkbeheer)
Strategische allianties	geografische gegevensverzameling en beheer	(regio)kringen (brede doelgroep regionaal)	klimaatwijzer	verontreinigingsheffing voor diffuse bronnen
(regio)kringen (brede doelgroep regionaal)	ontwerpatelier	communicatiemiddelen inzetten	Waterrobuust bouwen	vergoeding realiseren bovenwettelijke nutriëntenormen
communicatiemiddelen inzetten	ruimtelijke kwaliteitstoets	publiek-private samenwerking (PPS)		verhandelbare emissierechten
voorzichting (bij elkaar brengen van partijen in waterforum, waterpanel etc.).	werkbank ruimtelijke kwaliteit	het stedelijk waterplan	ISV (30 steden), ILG (12 provincies)	WILG en Reconstructiewet
klimaatwijzer	voorbeeldproject, pilot etc.	vastleggen van afspraken in een convenant/intentieverklaring/ MOU/...;	FES	Waterwet
waterambassadeur	lab (versnellingskamer/huiskamer--> publicatie)	voorzichting (bij elkaar brengen van partijen in waterforum, waterpanel etc.).	waterambassadeur	Wet gemeentelijke watertaken
investeringsprogramma's met concurrentie	Strategische allianties	afwegingskader hoogwater- en klimaatbestendigheid	nadeelcompensatie en schadevergoeding (artikel 7.11-7.15 Waterwet)	Wet Milieubeheer
watertoets	(regio)kringen (brede doelgroep regionaal)	klimaatwijzer	subsieregelingen (paragraaf 4.2 Algemene wet bestuursrecht)	Wbro (dijken, bescherming etc)
	communicatiemiddelen inzetten	Waterrobuust bouwen	verhandelbare waterrechten	wetten volkshuisvesting?
	voorzichting (bij elkaar brengen van partijen in waterforum, waterpanel etc.).	handreiking V&W water en RO	prijsprikkels voor groen in de stad (wijkbeheer)	Bouwwet
	afwegingskader hoogwater- en klimaatbestendigheid	ISV (30 steden), ILG (12 provincies)		Peilbesluiten (artikel 2.8 Waterwet)
	klimaatwijzer	FES	WILG en Reconstructiewet	Waterakkoord (artikel 3.5 Waterwet)
	handreiking V&W water en RO	waterambassadeur	Waterwet	Beheerplan (artikel 4.7 Waterwet)
	waterambassadeur	plan MER	Wet gemeentelijke watertaken	Legger (artikel 5.1 Waterwet)
	investeringsprogramma's met concurrentie	watertoets	Wet Milieubeheer	Projectprocedure aanleg of wijziging waterstaatswerk (art 5.3 Waterwet)
	MER	nWRO	Wbro (dijken, bescherming etc)	Onteigening (art 5.12 Waterwet)
	watertoets	Waterwet	wetten volkshuisvesting?	Gedooptplichten (art 5.13 t/m 5.20 Waterwet)
	nWRO	Wet gemeentelijke watertaken	Bouwwet	Watervergunning (art 6.1 t/m 6.15 Waterwet)
	Waterwet	Wet Milieubeheer	(omgevings)verordening	Keur (artikel 78 Waterschapswet, artikel 6.3 en 6.4 Waterwet)
	Wet gemeentelijke watertaken	Wbro (dijken, bescherming etc)	Waterakkoord (artikel 3.5 Waterwet)	Beleid/ algemene regels over invulling vergunning- en ontheffingverlening
	Wet Milieubeheer	wetten volkshuisvesting?	Besluit tot aanleg of wijziging waterstaatswerk/ inrichtingsmaatregelen (artikel 5.2 Waterwet)	Handhaving (hoofdstuk 8 Waterwet)
	Wbro (dijken, bescherming etc)	Bouwwet	Projectprocedure aanleg of wijziging waterstaatswerk (art 5.3 Waterwet)	privaatrechtelijke afspraken tussen overheid en grondeigenaar: zakelijk recht, huur etc
	wetten volkshuisvesting?	privaatrechtelijke afspraken tussen overheid en grondeigenaar: zakelijk recht, huur etc	Beleid/ algemene regels over invulling vergunning- en ontheffingverlening	gronduitgiftevoorwaarden
	Bouwwet		privaatrechtelijke afspraken tussen overheid en grondeigenaar: zakelijk recht, huur etc	

B Gespreksverslagen interviews

Ministerie Verkeer en Waterstaat

Geïnterviewden: Mevr. M. Hendriks, Mevr. S. van de Ven

Organisatie V&W

DGW is een beleidsdirectie van Verkeer en Waterstaat die, per september 2009 een nieuwe organisatiestructuur zal hebben. Doel is om in 2011 de capaciteit van V&W met 20% terug te brengen. Waterveiligheid is een primaire taak van het ministerie van V&W en wordt uitgevoerd door RWS. Voor waterveiligheid maakt V&W beleid en voert uit. Bij waterkwaliteit- en kwantiteit heeft het rijk een systeemverantwoordelijkheid. Het rijk zorgt hierbij dat er kaders zijn en dat betrokken waterbeheerders voldoende instrumenten hebben.

Structuurvisies

Het Nationaal Waterplan is de belangrijkste structuurvisie van V&W, en de inspraakreacties worden momenteel verwerkt. De stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) en het Beheerplan Rijkswateren (BPRW) zijn de twee uitvoeringsplannen van het rijk, waarin de uitvoering van het in het Nationaal Waterplan omschreven beleid staat uitgewerkt.

De vraag is hoe 'hard' het label structuurvisie is en in welke mate het NWP doorwerkt in de praktijk. De nieuwe Wro bepaalt dat structuurvisies enkel bindend zijn voor de overheid die deze opstelt. Daarmee heeft het Nationaal Waterplan in principe geen bindende werking voor de overige overheden. Als wateraspecten écht uitgevoerd moeten worden, dan wordt toch gekozen om dit via de Waterwet of AMvB Ruimte te regelen.

De doorwerking van het NWP in provinciale waterplannen is nu op hoofdlijnen geanalyseerd aan de hand van een beoordelingskader. De toets op de provinciale plannen is nu nog erg ad hoc en diffuus, maar zal vanaf 2010 worden opgepakt door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Op het gebied van waterkwantiteit zijn nu ook nog geen afspraken gemaakt met waterbeheerders over inzichtelijk maken van de voortgang van de aanpak van de (resterende) wateropgave. Daar wordt nu wel aan gewerkt.

De mening van Hendriks is dat het beter zou zijn als op Rijksniveau ook integrale structuurvisies worden gemaakt, net zoals nu ook op provinciaal niveau wordt gedaan. De regio wordt nu geconfronteerd met meerdere sectorale structuurvisies (water, natuur, infrastructuur etc.) en moet deze zelf matchen en belangen afwegingen maken tussen functies. Als gebiedspartij kun je beter uit de voeten met een integrale structuurvisie, zoals 'Randstad 2040'. Al heeft het ook zijn beperkingen dat een integrale structuurvisie soms minder concreet en gericht wordt.

Het planvormingsproces

Het NWP is redelijk snel tot stand gekomen. De wens binnen DGW is om bij het volgende NWP in het voortraject meer aandacht te geven aan ruimtelijke aspecten. Het gaat hierbij vooral om het in een zo vroeg mogelijk stadium formuleren van voorgestelde beleidsdoelen, zodat deze goed geborgd kunnen worden in regionale water- en ruimtelijke plannen.

De ruimtelijke impact van het NWP gaat niet alleen over de vierkante meters die we nu nodig hebben voor water. De grootste ruimtelijke impact zit in (toekomstige) functiewijzigingen, zoals functie volgt peil, beschermingszones voor drinkwater, reserveringsgebieden, invloed op inrichting. De vraag is hoe we op een goede manier ruimte beschikbaar houden voor water.

Bij het tot stand komen van beleidsplannen en instrumenten vind op rijksniveau doorlopend overleg plaats met de koepels van provincies (IPO) en waterschappen (UvW). Verantwoordelijkheden wil het rijk zo decentraal mogelijk houden. Het rijk zit nu voornamelijk in de stimulerende en faciliterende rol: communicatie tussen ministeries, water inbrengen bij RO en RO bij water (voorbeeld *ad hoc commissie Water en Ruimte bij de UvW*). Bij waterkwantiteit en -kwaliteit wordt voornamelijk in de (voor)verkenningfase gefaciliteerd en achteraan in het proces bij uitvoering, beheer en onderhoud.

Instrumenten

Handreikingen en voorbeelden

- *Makkelijk leesbaar boekje*: Handreiking 'ontwerpen op het raakvlak van water en ruimte'
- *Ontwerpateliers*: Filosofie is leren door te doen. DGW biedt in 2009 vijf ateliers aan bij waterschappen/gemeenten. Afhankelijk van de resultaten uit de ateliers wordt dit instrument verder uitgezet.

Functiefaciliteringskaarten

Dit lijkt een veel belovend instrument voor veel provincies. Een aantal provincies kan niet uit de voeten met het 1^e ontwerp. Er is nu een nieuwe vorm kaarten in ontwikkeling (differentiatie per regio) die toepasbaar is voor alle provincies.

In het NWO van 2 juli is afgesproken dat de actie om functiefaciliteringskaarten op te stellen in het Nationaal Waterplan komt vervallen. In het plan van aanpak de zoetwaterverkenning Nederland zullen het rijk en de provincies samen uitwerken op welke gegevens de provincies zullen leveren voor deze verkenning. Het staat de provincies overigens vrij functiefaciliteringskaarten op te stellen om de discussie om gebruiksfuncties al dan niet te blijven voorzien van zoet water.

AMvB Ruimte

Nota Ruimte staan ook de ruimtelijke delen van het waterbeleid. De AMvB Ruimte (1^e tranche gereed) is een beleidsneutrale doorvertaling van de Nota Ruimte. Het is een belangrijk instrument waar invulling wordt gegeven aan o.a. beschermingszones, ruimte voor de rivier, beschermingszones kustwaterkeringen, vertaling zoekgebieden waterberging.

Watertoets

Het is een procesinstrument ontwikkeld door VROM en V&W wat overheden bij alle ruimtelijke plannen inzetten. Het rijk draagt nu vooral bij op het communicatieve vlak: handreikingen, organiseren van bijeenkomsten etc. Vanuit allerlei hoeken wordt wel gevraagd om de watertoets juridisch te versterken, maar dat is tot nu toe na vele discussies nog niet gebeurd. Wellicht na de evaluatie van de watertoets in 2011.

NBW

Het is een 'herenakkoord' waarin alle partijen zich hebben geconformeerd aan principes als: meer ruimte i.p.v. technische maatregelen, anticiperen i.p.v. reageren, trits 'vasthouden-bergen-afvoeren'. De doorwerking/effectiviteit van dit 'zachte' akkoord is niet bekend. Op regionaal niveau wordt uiteindelijk een belangenafweging gemaakt voor ruimte en daarbij kunnen deze principes ondersneeuwen. Dit is een punt van aandacht, moet het Rijk daar wel, of niet harder op sturen in de toekomst?

Betrokkenheid bij netwerken en subsidiëring van relevante organisaties

DGW is partner van het Nirov en ook nauw betrokken bij andere netwerken, zoals Leven met water, die tot doel hebben de water en ruimte praktijk dichter bij elkaar te brengen. Daarnaast is DGW o.a. via subsidies betrokken bij organisaties, zoals de EO Weijersstichting en het Nederlands Architectuur instituut, die water meenemen in hun werk gericht op ruimtelijke ontwikkeling en landschap.

MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport)

Financieringen liepen voorheen via MIT (voor de droge infrastructuur) en SNIP (voor de natte infrastructuur). Per 2009 een integraal financieringsprogramma. Dit jaar wordt voor het eerst in het voortraject, i.s.m. gebiedspartijen, voor 8 gebieden gebiedsagenda's opgesteld (vb Zuidvleugel waar Hendriks namens het Rijk in zit). Zo kan afstemming plaatsvinden tussen lopende en toekomstige programma's van alle gebiedspartijen. De agenda krijgt geen formele status, maar is input voor het investeringsprogramma.

Moet water meer sturend zijn in RO?

Water is een zelfstandig en volwassen beleidsveld geworden, en onderdeel van een maatschappelijk debat. Water is de laatste 10 jaar ook meer in beeld gekomen; kijk maar naar de samenwerking tussen partijen in NBW, Nederland leeft met water, er is structureel een staatsecretaris voor water etc. Overigens zijn er al positieve effecten van de instrumenten die het rijk inzet voor ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid. De inzet van het watertoetsinstrument vergroot de betrokkenheid van waterschappen in ruimtelijke processen, en de noodzaak van een goede inpassing van water in ruimtelijke ordening blijkt uit eerste evaluaties ook bij provincies en gemeenten steeds beter gevoeld te worden.

Iedereen is het er over eens dat water sturend moet zijn bij het thema waterveiligheid. Met RWS zit het rijk heel dicht op de uitvoering, dus daar kan het rijk relatief eenvoudig bepalen of meer/minder sturing nodig is. Het rijk heeft nu misschien het gevoel dat water niet sturend genoeg is in RO, omdat ze vooral 'zachte instrumenten' heeft (communicatief) en de 'nulsituatie' is niet goed in beeld. Als het rijk dit onderwerp echt belangrijk vindt, dan zal het rijk structureel de wateropgave op regionaal/lokaal niveau moeten monitoren en op basis daarvan bepalen of hardere sturing nodig is.

Belangrijk in de Ruimtelijke strategie is de samenwerking tussen ministeries V&W, VROM, LNV, dus aandacht voor interdepartementale samenwerking en hoe je dat inricht. Belangrijk is dus dat de waterkolom goed samenwerkt met de ruimtelijke kolom. Een feit is dat de ministeries moeten krimpen en het risico bestaat dat iedereen zich weer alleen met de kerntaken bezig gaat houden. Je zou *'liaisons'* kunnen instellen, waarbij een groep medewerkers elkaar structureel informeren over nieuwe ontwikkelingen en afstemming hebben over gerelateerde projecten.

Het zou misschien efficiënter en effectiever zijn om een ministerie van duurzame leefomgeving in het leven te roepen. Het huidige stelsel bemoeilijkt integraliteit, omdat ministers/stas'ën ieder verantwoordelijk willen zijn voor hun eigen thema en zich daar ook mee willen profileren. Bijvoorbeeld bij het Deltaprogramma, Randstad 2040 en Rijnmond krijg je daarover discussie: welk programma prevaleert en wie kan uiteindelijk scoren?

Ministerie VROM

Geïnterviewden: Dhr. G. Arbouw, Dhr. K.J. Vogel

Organisatie VROM

De heren Arbouw en Vogel werken bij de Directie Leefomgevingskwaliteit (LOK). Deze directie richt zich op actuele maatschappelijke thema's en opgaven in de sfeer van duurzame leefomgeving en omgevingskwaliteit, waar milieu én ruimte nodig zijn voor oplossingen. Het thema water is sinds 2008 geconcentreerd bij de Directie LOK. De Directie LOK is verdeeld in 5 clusters, waaronder Klimaatadaptatie en water. Klimaatadaptatie is intern bij VROM onderverdeeld in vier velden: (1) stedelijk gebied, (2) zoetwaterproblematiek/landbouw/water, (3) waterveiligheid, (4) netwerken (lijnvormige infrastructuur). Deze velden verschillen qua problematiek en actoren, waardoor je een andere strategie hanteert per veld. Water is geïntegreerd in alle velden.

Het planvormingsproces

Naast de Nota Ruimte heeft VROM verschillende vigerende structuurvisies, die direct raken aan het thema water; voorbeeld is Randstad 2040.

Het rijk wordt gezien als 1 overheid. Bestuurlijk is aandacht voor water in ruimtelijke planvorming bevestigd (Commissie Poelmann). Anderzijds zorgen grote ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland er zelf voor dat water op de agenda komt, dit thema kan daar niet in ontbreken. Bij het rijk wordt tussen departementen zelf natuurlijk wel onderhandeld (gesprekken, bijeenkomsten) over de invulling van beleidsplannen en de wateropgave die daar uit volgt. Dit is een onderhandelingsproces, zoals ook tussen andere overheden plaats vindt.

Er zou in het planproces nog meer aandacht moeten zijn voor de beginfase en de eindfase (beheer). De aandacht is de laatste tijd al wel verlegd van juridische discussies naar communicatieve processen. Daar zit ook echt het probleem wat betreft Arbouw en Vogel. Gemeenten en waterschappen begrijpen elkaar niet altijd en ook de communicatie tussen Rijk en regio kan optimaler. Gemeenten en waterschappen zijn totaal verschillende werelden, met verschillende referentiekaders. Wil je water en ruimte verbinden, dan moet lokaal begrip zijn voor het Rijksbeleid, en andersom moet het Rijk begrijpen dat lokaal uiteindelijk een afweging wordt gemaakt tussen diverse thema's. De betrokkenheid van waterbeheerders bij verbinden van ruimte en water wordt nu nog belemmerd door:

1. Financiële systeem en daaraan samenhangende **capaciteit**. Gemeenten en waterschappen nemen vaak wel deel aan discussie, maar menskracht of geld investeren om een stap verder te komen is te veel gevraagd in deze tijd van bezuinigen. Men focust dan op eigen kerntaken.
2. Te weinig aandacht voor communicatie

Binnen de UvW is ondertussen wel meer aandacht voor RO gekomen. Dit blijkt uit de oprichting van de Unie-commissie Water en Ruimte, die het waterbelang goed willen neerzetten. De vraag is nog steeds of waterschappen nu al genoeg over de grenzen heen kijken, of toch nog vrij sectoraal werken. Hier lijkt wel een verschil in werken te zijn tussen ambtenaren (brede blik) en bestuurders (regionaal belang, binnen de grens).

Doorwerking van wetgeving is complex. Het is niet altijd direct helder hoe Rijkswetgeving doorwerkt naar de regionale en lokale waterbeheerders. Neem bijvoorbeeld het ontwerp-Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW), dat de laatste wettelijke schakel is in de implementatie van de KRW. Momenteel wordt nog bekeken of dit besluit invloed heeft op de bestemmingsplannen. Formeel ligt er geen koppeling, maar toch bestaat de vrees dat er een soortgelijke situatie ontstaat als bij het luchtdossier waarbij 'Nederland op slot' kwam te zitten.

Instrumenten

Er zijn meerdere instrumenten naast elkaar nodig om als rijk te kunnen sturen. Er lijken nu voldoende instrumenten voor handen. Juridisch zijn er genoeg doorzettingsmiddelen, maar daar wil men niet altijd gebruik van maken in onze 'poldercultuur'. Instrumenten als de MER en watertoets zijn zeer effectief gebleken in planvormingsprocessen, maar ook daar zitten grenzen aan de doorwerking. Het zit niet alleen in 'papieren tijgers' en je kunt niet alles in de wet vastleggen. Het gaat om communicatie tussen de verschillende werelden ruimte en water. Juridisch gezien is de Wro, en WABO en Waterwet gescheiden, in feite is dat een verkeerd uitgangspunt waar we mee moeten dealen. Door een combinatie te zoeken van de klassieke instrumenten, aangevuld met nieuwe instrumenten die veel meer gericht zijn op communicatie en proces, hebben we in Nederland een redelijk compleet instrumentarium.

Watertoets

De watertoets bestaat al erg lang en is bedoeld om plannen te toetsen of ze 'waterproof' zijn. Door de watertoets onder te brengen in het bestemmingsplan (wateradvies, waterparagraaf), wordt volgens Arbouw en Vogel nu te weinig aandacht besteed aan de beginfase en de eindfase van het proces:

- De watertoets is echter cyclisch en niet eindig. Zowel ambtelijk als bestuurlijk moeten waterschappen en gemeenten blijvend in gesprek zijn. Pas dan werkt dit instrument effectief.
- Bij de watertoets wordt wel steeds meer gefocust op het proces, het heet tegenwoordig dan ook het watertoets**proces**.
- Door de watertoets op te nemen in de Wro is een zekere 'watertoetsfamilie' ontstaan door provinciale handreikingen, het organiseren van cursussen, bijeenkomsten etc.
- Deze toets staat natuurlijk niet los van klimaat, maar er wordt nu niet specifiek getoetst op 'klimaatproofheid'. Dit is een nieuw onderwerp en zal in diverse instrumenten nog zijn beslag moeten krijgen.

Boegbeelden belangrijk

Bij gebiedsontwikkeling heb je boegbeelden nodig, die zich sterk maken om over de grenzen heen te kijken en samen, integraal een stap verder te komen. Het is belangrijk om niet gelijk naar de oplossingen te gaan, maar eerst een gedeeld verlangen te formuleren als partijen. Het is de kunst om water onderdeel te laten worden van een gebied, door het als gedeeld probleem te zien.

Aanvullende afwegingskaders nodig

De regio ervaart het lastig om de vele rijksvisies (natuur, water, landbouw etc.) te integreren. Er moeten regionaal en lokaal nog vele keuzes gemaakt worden achter de tekentafel. Het Rijk benoemt thema's wel in de gehele context, maar kan in de huidige organisatievorm (zonder 'ministerie van omgeving') niet veel anders dan de beleidsdoelen per sector weergeven. Nieuwe thema's, zoals klimaat, probeert het Rijk wel zo goed mogelijk te integreren bij bestaande thema's. Regionaal of lokaal moet uiteindelijk de afweging gemaakt worden tussen alle thema's, en op alle niveau's (bestuurlijk en geografisch) moet daar ook de verbinding gelegd worden tussen ruimte en water. Het Rijk zou dit afwegingsproces kunnen stimuleren met afwegingskaders. De klimaatwijzer is hier een voorbeeld van.

Moet water meer sturend zijn in RO?

De klassieke ruimtelijke ordening ging er vanuit dat alle sectorbelangen door RO gewogen worden, en dat dit een integraal plaatje oplevert. Water was slechts 1 van de sectoren. De lagenbenadering is in de jaren '80 in zwang gekomen. Het besef kwam dat de functie afhangt van de 1^e laag (bodem en water), dus ook vanuit die sector zou sturing moeten komen. In de jaren '90 werd vervolgens gesproken over water en RO. Dit onderwerp is steeds actueler geworden door de klimaatverandering. Koppeling met klimaatadaptatie is daarom essentieel.

Maar waarom is het na al die jaren nog steeds niet gelukt om water en RO te verbinden? Is het huidige stelsel misschien onvoldoende geschikt om de wateropgave te vertalen naar ruimtelijke ordeningsprocessen? Een integrale gebiedsvisie is in ieder geval nodig om een stap verder te komen. Daarbij is de manier waarop thema's worden afgewogen belangrijk (op bestuurlijk en geografisch niveau), en niet hoe water meer bepalend wordt in RO.

Concluderend:

VROM redeneert niet sterk vanuit 'hun' planprocessen, maar geeft tegelijkertijd aan dat het RO traject het spoor is om belangen / ruimtelijke claims af te wegen. Daarbij kan verder nog worden aangetekend of werd door VROM zelf benadrukt:

- Veel aandacht voor het voortraject (zie ook Watertoets)
- Integrale gebiedsvisie = cruciale stap
- De afweging tussen de diverse beleidsdoelen kan pas plaatsvinden als het afwegingsproces gebeurt op detailniveau van gemeente, waterschapsbeheersgebied etc.
- Kans bestaat dat lopende studies/discussies erop uitkomen dat het nodig is om het resultaat van een voortraject nadrukkelijker te gaan vastleggen. Bijvoorbeeld in een convenant met regelingen voor financiering etc. Wellicht moet bestemmingplan hiervoor ruimte gaan bieden.
- VROM denkt rond instrumenten sterk aan tools die de bewustwording van klimaatadaptatie / noodzaak vergroten EN aan tools die de 'decision maker' op lokaal niveau kunnen helpen om afwegingen te maken.
- Bij waterschappen is een ontwikkeling gaande van sterk toenemende aandacht voor de rol van het waterschap in klimaatadaptatie.

Ministerie LNV*Geïnterviewde: Dhr. A. Bakker (Directie Regionale Zaken)*Organisatie LNV

Bij het ministerie van LNV is beleid en uitvoering gescheiden. Naast de stafdirecties zijn er beleidsdirecties en uitvoerende diensten. De meeste beleidsdirecties werken sectoraal (zoals Natuur, Platteland, Visserij), de directies Internationale Zaken en Regionale Zaken werken integraal. Er zijn aparte Programmadirecties opgezet voor GLB (gemeenschappelijk landbouwbeleid) en Natura2000. De uitvoerende diensten zijn georganiseerd als agentschap, zoals de AID en DLG. Sinds 1 augustus is er een nieuwe structuur; één beleidskern en de zogenaamde domeindirecties. De Directie Regionale Zaken is vanuit LNV een intermediair met de regio en in eerste instantie betrokken bij de beleidsopgaven met ruimtelijke aspecten. Daarnaast vervult ze de rol van regionaal bestuurlijk contactpunt. De missie is "zorgen voor beleid dat werkt", doorwerking van beleid is belangrijk. Per regio is een directeur aangewezen die tevens bestuurlijk aanspreekpunt is voor regionale bestuurders. De regiodirecteuren zitten in een landelijk management team (LMT). In het regionaal managementteam (RMT) zitten de regionale MT-leden.

Water is een beleidsthema dat op verschillende plekken binnen LNV is ondergebracht (landelijk bij de huidige directie NLP(daarvoor DP)en regionaal DRZ). De laatste 3 jaar heeft LNV zich op het waterdossier vooral beziggehouden met KRW in relatie tot het mestbeleid, Natura2000, en EHS, waarbij de inzet is dat de KRW uitwerkingen aansluiten op de LNV-beleidsagenda ('LNV-proof') zowel op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit. Sinds enkele jaren is er een programma Klimaat dat naast adaptatie zich richt op de opgave van Veerman.

Plannen

LNV is een departement van algemeen bestuur. In feite is het rijk één en ondeelbaar. Vanuit dit uitgangspunt ziet LNV het nationaal waterplan als belangrijkste beleidsplan dat de wateropgave voor de toekomst weergeeft. Water is een integraal thema, dat altijd vanuit het gehele systeem moet worden bekeken. LNV heeft bij het opstellen van het NWP meegedacht over landbouw/natuur in relatie tot water, en gezorgd dat het plan 'LNV proof' is.

LNV heeft momenteel geen up-to-date toekomstvisies (korte en lange termijn) op het landelijk gebied/platteland. Beleidsnota's rond een specifiek thema worden wel opgesteld. Zo wordt gewerkt aan visies voor de lange termijn voor akker- en tuinbouw. De natuurdoelen die nu zijn geformuleerd zijn heel statisch. Water is op dit moment in het beleid ook veel sturender. LNV denkt soms nog te veel in bescherming en niet in ontwikkeling en verandering. De beleidsnota's (voorheen aangeduid als structuurschema's) zoals 'Agenda Vitaal Platteland' reiken tot 2020, maar klimaatverandering bijvoorbeeld is nu niet opgenomen. Uit deze Agenda volgt een meerjarenplan. Dit geldt hetzelfde voor de 'Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2000.

LNV is trekker van 2 gebiedsprogramma's uit het Deltaprogramma, te weten: Zuidwestelijke Delta en de Wadden. In eerste instantie is dit Deltaprogramma voornamelijk veiligheid gestuurd, maar je kunt het niet los zien van ruimtelijke kwaliteit. LNV werkt ook het geven van input. Maar heeft nu (nog) geen eigen visie op.

Het planvormingsproces

Gebiedsgericht denken is bij LNV belangrijk en krijgt mede vorm met het instellen van de directie Regionale zaken. DRZ is bij de regionale en lokale planvormingsprocessen betrokken, en focust zich op gebieden met een rijkstittel, of opgaven zoals het Groene Hart, het Groene Woud, de Veluwe (circa 10 nationale landschappen). Men denkt bij DRZ vanuit het systeem, omdat dat een betere basis is voor het bereiken van de doelen en integratie van functies. Voorbeeld is dat men probeert meer een habitat of leefgebieden discussie te voeren, in plaats van een soortendiscussie.

LNV heeft veel van het natuur- en landschapbeleid gedelegeerd naar provincies in het decentralisatie akkoord. De provincies maken de natuur- en landschapsplannen. De minister wordt hier in de praktijk in de Kamer wel over bevraagd, terwijl de bevoegdheid bij de provincie ligt. Hier is eigenlijk een samenspel tussen provincies en rijk noodzakelijk.

Instrumenten

Beleidskader of lange termijn visie

Als overheid moet je heldere kaders bieden in een gebied, om te kunnen komen tot structurele oplossingen. Het is belangrijk om als overheid te kiezen. Waar stuur je op: abiotiek (morfologie, geologie, hydrologie) of techniek (dijken etc). Welke landbouw willen wij in 2040? Welke koers vaar je als LNV? Een integrale visie op het landelijk gebied, landbouw en natuur mist LNV nu.

4^e Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn geeft in het mestbeleid de kaders weer voor nitraat. Vóór de nitraatrichtlijn was er de MINAS, waar ook fosfaat werd meegenomen. Uitgangspunt voor de EU Nitraatrichtlijn was het voorkomen van verontreinigingen van (drink)water door de landbouw. Dat valt onder mestbeleid, maar je zou dit net zo goed als grondwaterbeleid kunnen bestempelen.

Natura 2000 gebieden

Dit zijn natuurgebieden die nationaal moeten worden beschermd om in Europees verband een ecologische hoofdstructuur te vormen. Vanuit Natura2000 zijn instandhoudingdoelstellingen gesteld, die middels natuurbeheerplannen worden uitgewerkt per Natura2000gebied. De landelijke wetgeving hiervoor is de Natuurbeschermingswet (Nb-wet 1998). De doelen moeten worden gehaald conform het Doelendocument 2006 (Natura 2000).

MER/Watertoets

De watertoets is (nog) geen dwingend instrument en kan vrijblijvend worden ingezet door waterbeheerders. Dit wordt ook bij LNV gezien als een belangrijk instrument. De watertoets is nu niet meer dan een checklist, maar zou eigenlijk verplichtend moeten worden. Het is namelijk een belangrijk instrument om de systeembenadering te kunnen hanteren (functie volgt water).

Reconstructiewet

Op 1 april 2002 is de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking getreden. Daarmee zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen voor de herinrichting van het landelijk gebied in de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht. De wet voorziet in een integrale en planmatige aanpak van de complexe problematiek in de concentratiegebieden. De reconstructiewet is een voorloper van de WILG. Met de plannen voor de Reconstructiegebieden wordt een inhaalslag beoogd bij de realisatie van rijksdoelen, die in deze gebieden tot stilstand is gekomen. Door middel van de extra impuls via de Reconstructieplannen wordt beoogd om bij aanvang van de volgende ILG-periode de achterstand ten opzichte van de rest van Nederland weggewerkt te hebben.

Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Het ILG is bedoeld om sneller en zichtbaarder resultaten te boeken in het landelijk gebied. De ILG-filosofie is: gebieden centraal, regie bij provincies en rijksbudgetten ontschot. In het ILG worden de verschillende rijksbudgetten gebundeld die zijn bedoeld voor aankoop, inrichting en beheer van het landelijke gebied. Hierdoor is een gezamenlijke beleidsinzet mogelijk en zou er een eind moeten zijn gekomen aan de verkokering. Het rijk maakt zevenjarige afspraken met iedere afzonderlijke provincie over de inzet van het rijksgeld voor het bereiken van rijksdoelen. Dat gebeurt op basis van wederzijdse meerjarenprogramma's. In december 2006 hebben de provincies bestuursovereenkomsten gesloten met het Rijk voor de periode 2007-2013. Provincies voeren regie op de uitvoering door de partijen in het gebied (gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). Het ILG is veel meer dan een financieel instrument. Het is vooral een verandering van bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe manier van werken bij de inrichting van het landelijk gebied. Financiële (subsidie)regelingen zoals de SAN, SN vallen onder de ILG. De Ministeries van V&W en VROM leveren vanaf 2010, in het kader van het ILG, bijdragen ten behoeve van de verbetering van de water- en bodemkwaliteit en de bodemsanering. Bij de ILG afspraken is een midtermevaluatie (MTE) voorzien in 2010. Hierbij zullen Rijk en provincies bestaande afspraken herijken over reconstructie, bodem & water.

Catalogus Groen-blaauwe diensten

Het rijk heeft een catalogus voor Groen-blaauwe diensten ontwikkeld, dat het kader is voor de provincies en EU-proof is. De provincies stelen hiermee beheerspakketten op en het rijk coördineert dit landelijk. Hier kunnen o.a. een SAN (Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer) en SN (Subsidieregeling Natuur) regeling aan gekoppeld worden. Koppeling van landbouwproductie aan de natuur en wateropgave.

DLV en OVO (voorheen)

De voormalige DLV (dienst landbouwkundige voorlichting) gepositioneerd in het OVO driehoek (onderzoek, voorlichting en onderwijs) waren in feite de 'communicatieve instrumenten' van LNV. Deze opzet is nu weg als onderdeel van het afbreken van de zogenaamde ijzeren driehoek van de landbouw. Communicatie richting stakeholders en uitvoerders is nu meer ad hoc. Nieuwe instrumenten (ILG) vangen dit gemis niet op, en er wordt met andere stakeholders samengewerkt (de overheid als netwerk). Sturing op de wateropgave vindt vooral plaats via en in samenwerking met andere ministeries VROM en VenW.

DLG

DLG is als uitvoeringsorganisatie zowel technisch als intermediair, op regionaal en lokaal niveau met water bezig. In het ILG - en reconstructie traject wordt DLG bij de uitvoering vaak ingezet door de provincie, bijvoorbeeld bij het opstellen van inrichtingsplannen. DLG zou een nog meer adviserende rol in water kunnen innemen. Ze hebben nu ook een eigen watervisie ontwikkeld.

Waterambassadeurs

Deelnemen aan (interactieve) gebiedsprocessen is belangrijk, maar onmogelijk qua menskracht. Er zouden meer 'waterambassadeurs' ingezet kunnen worden om het waterbewustzijn te vergroten van alle watergebruikers (RWS tot hobbyboer) door kennis en expertise over water uit te dragen. Niet alleen waterambassadeurs zoals die nu door gemeenten worden ingezet, maar ook voor provincie, rijk en waterschappen. Waterambassadeur kan ook opgevat worden in brede zin. Bijvoorbeeld erfbetreders' inzetten: vertegenwoordigers van gewasbeschermingsmiddelen, voederfabrikanten etc. Over andere mogelijke 'waterambassadeurs' zou doorgedacht moeten worden.

Moet water meer sturend zijn in RO?

Ja, water moet meer sturend zijn. Ook op basis van het advies van de commissie Veerman. Er zijn meerdere ministeries (VenW, VROM, LNV) die moeten samenwerken op het gebied van water. Hier vallen vanzelfsprekend wel eens gaten, maar we hebben nu eenmaal geen 'minister van leefomgeving'.

Dhr. Bakker stelt wel dat water in de afgelopen jaren steeds meer sturend werd in ruimtelijke planprocessen, maar we zijn er nog niet. De belangrijkste instrumenten die de overheid nu heeft om water sturend te laten zijn, zijn de MER en de watertoets. Waterschappen zijn belangrijke (water-)uitvoerders, maar de aansturing van de waterschappen is nog niet helemaal gelukt. (Aanvullende) kaders voor de regionale waterbeheerders zijn belangrijk voor een goede implementatie van het waterbeleid. Omdat landbouw(productie) en natuur afhankelijkheid is van water vindt Dhr. Bakker het belangrijk om, samen met andere ministeries, na te denken over de inzet en optimalisatie van instrumenten.

C Gespreksverslagen Workshops

Workshop 10 september 2009

Dick Boland – WS De Dommel	Marcel de Ruijter - UvW
Gerrit Vrielink – WS Groot Salland	Aad Sedee – Kennis voor Klimaat
Emiel Galetzka – WS Hunze en Aa's	Joost Tennekes – PBL
Willem Kastelein – WS Hunze en Aa's	Marieke Soeters – Ministerie VROM
Willem Messer – WS Aa en Maas	
Walter Vincent – HH Delfland	<i>Organisatie:</i>
Hans Meijerink – HH Delfland	Piet den Besten - Waterdienst
Rik van Benschop – WS Hollandse Delta	Rosalie Franssen - Deltares
Ad Vermeulen – WS Hollandse Delta	Gerda Roeleveld - Deltares
Leen Oosterom – WS Peel en Maasvallei	Kim van den Berg - ARCADIS
Berthe Brouwer – WS Zuiderzeeland	

Inleiding

Rosalie Franssen van Deltares geeft een korte inleiding op de verschillende instrumenten en eerste resultaten van de interviews, adhv een poster met instrumenten, gecategoriseerd naar planfase van het ontwerpproces. *Zijn dit alle instrumenten? Is er genoeg instrumentarium voor de waterschappen? Worden de instrumenten effectief toegepast?*

Watertoets

Waterschappen willen meer kunnen sturen in de planvorming. De watertoets staat in het instrumentenschema opgenomen in de voorverkenning, maar vaak is een plan al gemaakt als het waterschap aan tafel schuift, waarbij het advies van de waterschappen niet dwingend is. Enkele waterschappen, zoals Hollandse Delta, zouden graag zien dat het wateradvies bindend wordt gemaakt, te vergelijken met een vergunning. Als het advies niet wordt opgenomen door de gemeente, dan is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de consequenties. Ook zou het goed zijn als de watertoets in de voorverkenning wordt ingezet, in plaats van in de planfase. De term 'waterproces' i.p.v. 'watertoets' zou de lading beter dekken.

Kennis voor Klimaat is van mening, dat de juridische macht van de watertoets te gering is. De watertoets zou gelijke rechten moeten krijgen als een plan MER. In de watertoets is een maatschappelijke kosten-baten analyse opgenomen, maar deze kan nog beter ontwikkeld worden, aangezien de kosten voor beheer en onderhoud in de toekomst steeds belangrijker (hoger) zullen worden (o.a. door klimaatverandering) en meer bepalend moeten worden bij de planvorming.

In het Westland (glastuinbouw) neemt de gemeente het advies uit de Watertoets niet over. Delfland heeft een voorlopige beziening op het bestemmingsplan ingediend. Het bestemmingsplan zal (mogelijk) worden afgekeurd.

Accountschap bij gemeenten: Momenteel is Delfland bezig met het opstellen van een accountschap per gemeente. Een vertegenwoordiger van het waterschap brengt elke maand/6 weken een bezoek aan de gemeente. Binnen de gemeente is hierdoor meer informatie over het watersysteem. En het waterschap is vroegtijdig aan tafel bij de ruimtelijke ontwikkelingen van een gemeente en kan zo vroegtijdig een visie geven op het ruimtelijk plan. Hunze en Aa's werkt als aan haar accountschap bij gemeenten. Het (persoonlijk) onderhouden van contacten binnen de gemeente is echter lastig door snelle personele wisselingen binnen gemeenten.

Grondexploitatie: Gemeenten hebben zeggenschap over ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee een machtspositie, doordat zij gebruik kunnen maken van de Wet voorkeursrecht voor grondverwerving. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt vaak vooral naar economische voordelen gekeken. De (grond)rechten van het waterschap zouden volgens Delfland meer moeten overeenkomen met die van de gemeente. Het zou helpen als de waterschappen meer juridische kracht zouden hebben, d.m.v. grondexploitatie. Ook kan het waterschap proberen om water te vermarkten, zodat water geld op kan leveren. Dit kan d.m.v. erfpacht/ verhuur/ grondexploitatie.

Proeftuinen: Door middel van proeftuinen experimenteert Delfland in samenwerking met andere partijen (o.a. uit het bedrijfsleven) met water gerelateerde projecten, zoals Aquapijk, drijvend bouwen in de diepe polder, waterregeling/opslag door andere bedrijven dan het waterschap. Voor het uitvoeren van deze experimenten wordt gebruik gemaakt van FES subsidiegeld. Door samen het denkproces in te gaan worden creatieve ideeën ontwikkeld. Het is de bedoeling om dit concept verder uit te breiden. Een procesfacilitator en de inzet van het bedrijfsleven is voor deze proeftuinen van belang. Het bedrijfsleven zal de voorinvestering doen en vraagt aan het Rijk om het waterschap voor een bepaalde periode garant te laten staan voor de extra kosten.

Lobby waterschap/ gemeenten: Voor waterschappen is waterlobby bij gemeenten van belang. Aa en Maas maakt hierbij de kanttekening dat water niet altijd voor kan gaan. Er moeten afwegingen worden gemaakt. Wel zou het goed zijn als gemeenten een verplichting zouden hebben om de waterbeheerder bij alle initiatieven te betrekken.

Waterambtenaren waterschap/ gemeente: UvW stelt de aanstelling van een waterambtenaar voor, om goede personele inzet bij gemeenten op het gebied van water te garanderen.

Aanbevelingen aan het Rijk:

- UvW: Binnen de RO wordt bij de locatiekeuze gebruik gemaakt van de lagenbenadering. Water is een laag hierin. De keuze van het Rijk voor de locatiekeuze van RO ontwikkelingen moet integraal worden gemaakt.
- Hollandse Delta: Het Nationaal Waterplan is te globaal en te abstract. Het NWP wordt vertaald in een Provinciaal Plan en vervolgens in een waterplan. Zou het Rijk niet meer concrete afwegingen moeten vastleggen?

Financiering/ watergeld:

- UvW: Provinciale subsidieregelingen zijn veranderd. Er is weinig synergiegeld beschikbaar.
- Hollandse Delta: financieringconstructies kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld Rijk (1/3), gemeente (1/3), Waterschap (1/3).

MIRT-gebiedsagenda's: De waterschappen worden nog niet vanzelfsprekend (vroegtijdig) betrokken bij het opstellen van gebiedsagenda's. Het Rijk zou er op moeten sturen dat regionale partijen de waterschappen vroegtijdig betrekken.

Water in RO plannen: Bij de ene gemeente wordt water automatisch opgenomen in de RO plannen, bij de andere gemeente niet. Waar ligt dat aan? Wat is de rol van cultuur, adviesbureaus, andere factoren? De gemeenten moet worden getoond wat de meerwaarde is van water. Laten zien dat water kan worden gezien als kans. Bijvoorbeeld d.m.v. schetsboeken, water-ruimte-ateliers, conversation mapping (landelijke werkgroep van waterschappen, gemeenten en ontwerpers. Initiatief van stimuleringsfonds van de Waterdienst).

Conclusies discussie instrumenten

- Voorkeur voor de titel *waterproces* in plaats van *watertoets*
- De watertoets zou verplicht en dwingender moeten zijn, en naast bestemmingsplannen ook in structuurvisies moeten worden opgenomen. Nadeel van een bindend advies is dat de onderhandelingsruimte voor creatieve oplossingen kleiner wordt.
- De watertoets wordt in de planfase ingezet, terwijl de omschrijving van de watertoets anders is. Watertoets inzetten in de voorverkenning in plaats van in de planfase
- De maatschappelijke kosten-baten analyse in de watertoets beter ontwikkelen
- De juridische bevoegdheden voor waterkeringen zijn steviger dan bij waterberging, terwijl waterberging ook veiligheidsaspecten heeft
- Onderzoek gewenst naar best practical means en best technical means uit het milieubeleid en welke aspecten hiervan toepasbaar zijn in het waterbeleid
- Netwerken is belangrijk, mensen kennen, juiste mensen op de juiste plek, bijvoorbeeld waterambtenaren opleiden bij zowel waterschappen als gemeenten. Één persoon kan het verschil maken.
- Accountschap (bestuurlijke/ambtelijke lobby) bij gemeenten is belangrijk. Bij gemeenten aan tafel zitten, zodat tijdig ingespeeld kan worden op ontwikkelingen. Vereiste: kennisniveau van de waterschappers op peil hebben, zodat de gemeente goed geïnformeerd kan worden.
- Provincies zouden meer gebruik kunnen maken van hun aanwijzingsbevoegdheid.
- Middelen om gemeenten te inspireren: water-ruimte-ateliers, 'conversation mapping', schetsboeken
- D.m.v. lobby gezamenlijke belangen zoeken met andere sectoren, zoals sociale sector, gezondheid, hitte. In gesprek gaan en koppelen.
- Gewenst: grondexploitatie-recht voor waterschappen, gelijkend aan voorkeursrecht voor gemeenten. Wie heeft primaire zorg?
- Kennis en gebruik van het juridisch instrumentarium is bij waterschappen laag en onbekend
- Sommige waterschappen zouden minder conventioneel moeten denken, bijvoorbeeld met naar gemeenten stappen, proeftuinen met het bedrijfsleven, competentieontwikkeling.
- Wens: het Rijk ziet erop toe dat de juiste actoren aan tafel zitten bij MIRT-gebiedsagenda's

Workshop 24 september 2009

Jaap van Tellingen – Provincie Zuid-Holland	Wim Abels – Unie van Waterschappen
Job van Amerom – Provincie Utrecht	Hiltrud Pötz – Opmaat
Dick van Hoffen – Provincie Gelderland (WUR)	Aad Sedee – Kennis voor Klimaat
Gerda Zym – Provincie Utrecht	Joost Tennekes – PB Leefomgeving
Roelof Klem – Provincie Overijssel	Martje Storm – Ministerie Ven W, DGW
Rob Roggema - provincie Groningen	
Marjolein van Hemel – Provincie Flevoland	
Rob Koeze – Gemeente Amsterdam	<i>Organisatie:</i>
Cees van Aalst – Gem. 's-Hertogenbosch	Piet den Besten – Waterdienst
Jan Willem van Zeijl – Gemeente Utrecht	Rosalie Franssen - Deltares
Pieter de Greef – Gemeente Rotterdam	Gerda Roeleveld - Deltares
Lisa de Groot – Gemeente Zwolle	Joric van der Kolk – ARCADIS

Discussieronde 1

- Instrumenten zijn ambtelijke middelen maar de inzet wordt bepaald door de rol van de bestuurder van de betreffende overheidslaag. Waterschappers hebben ruimtelijke ordening niet in hun genen zitten, draagvlak bij gemeentelijke en provinciale overheden is daarom van belang.
- Bij het doel van deze opdracht (water meer bepalend laten zijn) moet onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende thema's; veiligheid, overlast, schaarste, kwaliteit, etc..
- De 'waterbewustwording' is de laatste jaren enorm gegroeid. Alleen bij projectontwikkelaars blijft deze ontwikkeling achter. Wanneer overheden ambitieuze plannen m.b.t. water hebben opgesteld, blijken deze in de uiteindelijk plannen van projectontwikkelaars vaak niet terug te komen.
- Bij het maken van ruimtelijke plannen overheerst nog vaak de opvatting dat alle 'problemen' die betrekking hebben op water op een technische manier opgelost kunnen worden.
- Nederland is het enige land in Europa waar mensen zich niet kunnen verzekeren tegen schade door overstromingen omdat daar de overheid garant voor staat. Hierdoor ontbreekt de prikkel om op overstromingsgevoelige locaties niet, of aangepast te bouwen.
- Binnen dijkeringen gelden gelijke veiligheidsniveaus. Hierdoor is het mogelijk om in de Zuidplaspolder te bouwen omdat die binnen dijkkring 14 ligt en dus hetzelfde veiligheidsniveau heeft als Den Haag en Amsterdam. Risicozonering binnen de dijkeringen is nodig om bouwen op locaties als de Zuidplaspolder en Rijnenburg minder eenvoudig te maken.

Discussieronde 2

- De communicatie tussen verschillende partijen is vaak veel belangrijker dan de inzet van instrumenten. De communicatievorm is hierbij ook van belang; zo zijn landschappers gewend te communiceren aan de hand van kaarten en gebruiken technici voornamelijk cijfers.
- Daarnaast is het van belang om voor de start van de samenwerking de percepties van de verschillende samenwerkende partijen duidelijk te krijgen. Dit bevordert het inzicht in elkaars standpunten en biedt de partijen binnen de samenwerking de kans 'integraal mee te denken'.
- Instrumenten zijn alleen bruikbaar wanneer ze goed ingezet kunnen worden. Normeringen zijn te smal voor een integrale aanpak.

- De inzet van gezamenlijke ontwerpateliers vergroot de communicatie tussen mensen uit de RO- en waterwereld. Ook groeit hierdoor het begrip voor wederzijdse standpunten. Bij een zgn. 'wicked by-pass' wordt binnen zo'n gezamenlijke sessie ruimte gecreëerd waarbij mensen uit beide werkvelden (RO en water) gestimuleerd worden om buiten de beperkingen van normen, regels of leidinggevenden aan de slag te gaan. Het wegnemen van deze druk bevordert het vrije denken en leidt tot breed gedragen oplossingen. Bovendien bevordert dit de samenwerking later in het project.

Samenvatting

- De houding/aandacht ten opzichte van water kan ambtelijk/bestuurlijk beter. Het waterbewustzijn is de laatste jaren gegroeid maar die toegenomen aandacht voor water is niet altijd positief (dreiging). Bovendien blijft het thema 'droogte' onderbelicht.
- Er worden nog steeds kansen worden gemist. Om dit te voorkomen is meer aandacht aan de voorkant van projecten nodig. De waterschappen kunnen hierin nog een slag maken door zich te bemoeien met de vormgevingskant en bij te dragen aan het achterhalen van de opgave. Ook is het 'ontwikkelingsgericht denken' meer aanwezig binnen de RO.
- Water als hét ordenend principe moet worden losgelaten het vraagt om een meer genuanceerde gebiedsgerichte benadering. Het is wel van groot belang dat water als medeordenend principe en kwaliteitsdrager standaard wordt meegewogen bij de locatiekeuze en op het niveau van de ruimtelijke blauwgroene structuren als op het niveau de occupatie / bebouwing en het regenwaterbeheer. D.w.z. het denken vanuit en gedegen toepassen van de lagenbenadering en principes van duurzame gebiedsontwikkeling.
- Boodschap aan het rijk; In de gebiedsprocessen niet alleen watermensen betrekken want die vinden elkaar wel, ook de RO-mensen moeten daarbij betrokken worden. Deze zijn nu nog te verzuimd met een gebrek aan communicatie tot gevolg. In bijvoorbeeld het Deltaprogramma zou deze aanpak gehanteerd moeten worden.

D Factsheets Instrumenten

INHOUD CD ROM

Om de beschikbare kennis over de belangrijkste instrumenten te kunnen delen en verspreiden, zijn factsheets opgesteld voor een dertigtal instrumenten die belangrijk zijn voor de invulling van de ruimtelijke strategie. In de factsheets is een algemene beschrijving van het instrument opgenomen en informatie over de toepassing en gebruikservaringen. De volgende instrumenten zijn in opdracht van de Waterdienst uitgewerkt door ARCADIS, met medewerking van Deltares:

categorie	instrumenten
Communicatieve instrumenten	Interactieve werkvormen en instrumenten
	Lagenbenadering
	Ontwerpateliers
	Waterkansenkaarten
	Klimaatwijzer
	Ruimtelijke kwaliteitstoets
	Risicozonering
	Communicatieplan
	'Waterambassadeur'
	Community of Practice (CoP), learning community
Juridische instrumenten	overzicht Juridische instrumenten
	GREX
	Bouwbesluit
	Prestatielabel water voor bouwen
	AMvB Ruimte
	Provinciale –of gemeentelijke verordeningen (PMV Waterveiligheid)
	Watertoetsproces
	(plan)MER
	Bestuursakkoord
	Intentieverklaring, samenwerkingsprotocol, convenant
	Uitvoeringsovereenkomst en Beheerovereenkomst
Economische instrumenten	overzicht economische instrumenten
	MKBA
	Nieuwe manieren van waterbeheer financieren
	Verhandelbare waterrechten
Werkwijzen	Waterrobuust bouwen
	Competenties / vaardigheden ontwikkelen
	Bestuurlijke vrijblijvende informatie uitwisseling en toezeggingen
	PPS (publiek private samenwerking)
	Gebiedsagenda's



Deltares