

## DBRA - Concept Beslispunten Watertoets en Deltabeslissingen

Garnt Arbouw 19 feb. 2014

### De stuurgroep DPNH wordt gevraagd

op grond van de overwegingen dat:

- het goed doorlopen van het watertoetsproces van groot belang is om de wateropgaven goed te laten landen in ruimtelijke ontwikkelingen en ingrepen
- dit in de toekomst geborgd moet blijven, bij voorkeur op een zo eenvoudig mogelijke wijze in het Omgevingsbesluit
- de praktijk van het meewegen van waterveiligheid en klimaatverandering bij ruimtelijke ontwikkelingen en ingrepen gebaat is bij concrete ondersteunende instrumenten

### de volgende beslissingen te nemen:

#### Beslispunt 1:

Instemmen met de volgende tekst voor de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie:

*“Het Model Afwegingskader ruimtelijke adaptatie, het Kennisportaal ruimtelijke adaptatie en het Stimuleringsprogramma ruimtelijke adaptatie koppelen inhoudelijk handelingsperspectief aan de watertoets en het watertoetsproces voor het aspect klimaatadaptatie. Het Model Afwegingskader ruimtelijke adaptatie wordt gebruikt bij de watertoets en het watertoetsproces voor de aspecten waterveiligheid en klimaatadaptatie.”*

#### Toelichting op beslispunt 1

De evaluatie van de watertoets (2011) bevat onder andere als aanbevelingen:

1. In geval van risico's voor de veiligheid of risico van ernstige wateroverlast is het nodig om meer (zo nodig dwingend) beleid te formuleren om een rol te spelen bij locatiekeuze
2. Ontwikkel instrumentarium om waterschappen en Rijkswaterstaat met andere stakeholders op een transparante wijze te laten rekenen en te tekenen aan het watersysteem.
3. Zoek naar financieringsmodellen of contractvormen die (water)beheersvraagstukken ten aanzien van de latere gebruiksfase laten meewegen in de ontwikkelfase.
4. Faciliteer de lerende netwerken die bezig zijn met sturing op strategisch processen op gebied van water en ruimte.
5. Richt je beleidsmatig en bestuurlijk op het tot stand brengen van vruchtbare koppelingen van doelstellingen en belangen (win-winsituaties).

Mede om invulling te geven aan deze aanbevelingen heeft het deelprogramma DPNH drie producten in de steigers staan.

Ten eerste het Model Afwegingskader Ruimtelijke Adaptatie (MAK), dat de belanghebbenden de mogelijkheid biedt om beleid te formuleren voor de aandachtspunten van het Deltaprogramma. Dit afwegingskader sluit naadloos aan op het watertoetsproces. Het afwegingskader bevat ook inhoudelijke tools om stakeholders op transparante wijze te laten rekenen en te tekenen aan het watersysteem. Verder bevat het MAK tools om vruchtbare koppelingen van doelstellingen en belangen te identificeren.

Ten tweede het Kennisportaal Klimaatbestendige Stad, dat onder andere inzicht biedt in financieringsmodellen en contractvormen die (water)beheersvraagstukken laten meewegen in de ontwikkelfase.

Ten derde het Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie, dat de lerende netwerken faciliteert die bezig zijn met het verbinden van processen op gebied van water en ruimte.

### **Beslispunt 2:**

Instemmen met de volgende tekst voor de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie, betreffende de **voorkeurvariant** voor de verankering van motiveringseis en overlegverplichting (waterparagraaf, watertoetsproces):

*“De bestaande bestuurlijke afspraken over de motiveringseis en de overlegverplichting (waterparagraaf, watertoetsproces) worden herbevestigd<sup>1</sup>. De juridische verankering van de motiveringseis en de overlegverplichting blijft in het Omgevingsbesluit bestaan. Dit uitgangspunt wordt ingebracht in het proces van de voorbereiding van het Omgevingsbesluit<sup>2</sup>.”*

### *Toelichting op beslispunt 2*

Doelstelling van het juridisch verankeren van de watertoets, het watertoetsproces en de waterparagraaf is het borgen van het zichtbaar maken van de ‘waterconsequenties’ van ruimtelijke plannen en het toetsbaar maken van deze plannen aan criteria en doelstellingen vanuit het waterbeleid<sup>3</sup>.

De eerste juridische verankering van de watertoets en het watertoetsproces volgde in 2003 op interbestuurlijke consensus over de constatering dat de toekomstige wateropgaven niet binnen de watersector alleen konden worden opgelost (Startovereenkomst WB21, 2001). Een integrale benadering was nodig. Dit besef is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen (zie o.a. SVIR<sup>4</sup>, Position Paper Waterschappen - Deltabeslissingen 2015<sup>5</sup>). De Omgevingswet faciliteert een dergelijke integrale benadering.

De watertoets en het watertoetsproces zijn nu verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro)<sup>6</sup> en

---

<sup>1</sup> conform aanvulling Bestuursakkoord water (2011): “Het procesinstrument watertoets is alleen voor het bestemmingsplan en het inpassingsplan bij wet geregeld. We spreken af om de watertoets, conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets, uit te voeren bij alle overleg ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Deze afspraak wordt in dit Bestuursakkoord Water overgenomen om te voorkomen dat ze vervalt vanwege de beëindiging van het Nationaal Bestuursakkoord Water.”

<sup>2</sup> In lijn met afsprakenkader IenM en Unie van Waterschappen 5 juni 2013 Onderdeel 14: UvW en I&M zijn het er over eens dat de wateraspecten zo vroeg mogelijk in het planproces van rijk, provincies en gemeenten worden betrokken. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een generieke bepaling dat bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening houden met de taken van andere bestuursorganen. In de Memorie van Toelichting zal worden aangegeven dat dit in ieder geval strekt tot borging van de waterbelangen, zoals op dit moment de watertoets in de praktijk regelt. Tevens wordt een bepaling in de Omgevingswet opgenomen op bij amvb in een toets te kunnen voorzien.

<sup>3</sup> Zie: Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) p.15.

<sup>4</sup> SVIR p. 23: Het klimaatbestendig maken van het watersysteem en de ruimtelijke inrichting vraagt om een integrale aanpak van de gezamenlijke overheden, op nationale en internationale schaal, waarbij de wateropgaven in samenhang worden bekeken met andere beleidsterreinen zoals natuur, landbouw, visserij, verstedelijking en economie.

<sup>5</sup> Position Paper Waterschappen – Deltabeslissingen 2015, ruimtelijke adaptatie. Versie 1.2, 18 oktober 2013.

<sup>6</sup> Artikel 3.1.1 Bro 2008: Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

de toelichting daarop<sup>7</sup>. Het gaat hierbij om twee verplichtingen:

1. De motiveringseis: moet leiden tot de waterparagraaf in toelichtingen op bestemmingsplannen;
2. De overlegverplichting: de initiatiefnemer moet in overleg treden met de waterbeheerder.

De toelichting op het Bro verwijst naar het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Bestuurlijke Notitie Watertoets.

De Algemene wet bestuurrecht (Awb) was en is te generiek als het gaat om het transparant maken van afwegingen op het gebied van waterbelangen. De consequenties van deze afwegingen op het aspecten als veiligheid, gezondheid en maatschappelijke kosten zijn in potentie groot. In de perceptie van partijen is het waterbeleid goed geregeld. Niet altijd is duidelijk hoe kwetsbaar de systemen zijn. Waar mogelijk worden nadelige consequenties voorkomen met normstelling. Zowel risico's als de wens voor risicoreductie en mogelijke oplossingsmogelijkheden verschillen van situatie tot situatie. Dit maakt normstelling contraproductief. De motiveringseis maakt dat deze afwegingen kenbaar zijn voor overheden en derden. Dit kan niet de risico's voorkomen, maar in beginsel wel de afwenteling van het risico.

De doorwerking van ruimtelijke ontwikkelingen en ingrepen naar het watersysteem beïnvloedt de mogelijkheden van de waterbeheerders om hun wateropgaven te realiseren. Omgekeerd nemen waterbeheerders besluiten die ruimtelijk doorwerken (bijvoorbeeld peilbesluiten). In de verschillende fasen van project- en planontwikkeling spelen grote belangen die overleg tussen initiatiefnemers en waterbeheerders minder opportuun kunnen maken. De overlegverplichting heeft een positief effect, maar het is nog niet zo dat het overleg altijd tijdig plaats vindt. De overlegverplichting blijft daarom nodig.

Het Bro is vigerend tot 2018. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken voor ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer worden in de Omgevingswet niet veranderd: het bevoegd gezag voor ruimtelijke ordening blijven de gemeenten, de provincies en het rijk. Afschaffing van de wettelijke regeling van de watertoets zou eenvoudiger regelgeving betekenen, maar veroorzaakt ook een tekort. Zowel de motiveringseis als de overlegverplichting vormen in het huidige stelsel immers de belangrijkste brug tussen het functioneel bestuur m.b.t. waterbeheer en de planologische besluitvorming van het algemeen bestuur.<sup>8</sup> Het Omgevingsbesluit zal daarom de motiveringseis en de overlegverplichting expliciet moeten blijven borgen, uiteraard op een passende en zo eenvoudig mogelijke wijze.

---

Artikel 3.1.6: Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd: a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen; b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;

<sup>7</sup> Citaat toelichting Bro 2008: "Het Bro (artikel 3.1.1) bevat in de lijn van het BRO 1985 de verplichting dat het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding van een bestemmingsplan, overleg pleegt met de gemeente, het waterschap en de provincie waarvan de belangen in het plan in het geding zijn, alsmede met de minister die belast is met de behartiging van de nationale belangen die in het plan in het geding zijn. De term 'bestuursorgaan' is gebruikt omdat de Wro aan provincie en Rijk de bevoegdheid toekent inpassingsplannen vast te stellen indien sprake is van provinciale respectievelijk nationale belangen en omdat in artikel 1.1, tweede lid, van het Bro deze plannen voor de toepassing van het Bro gelijk worden gesteld met bestemmingsplannen. Ter uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water moet de toelichting bij een bestemmingsplan een beschrijving bevatten van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Om tot een goede beschrijving daarvan te komen is het nodig het proces van de watertoets te doorlopen, zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets."

<sup>8</sup> Voor een uitvoerige beschrijving van de juridische (on)mogelijkheden van deze doorwerking zie F. Groothuijse, Water weren. Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Instituut voor Bouwrecht, Den Haag, 2009, paragraaf 10.4.1.

*Alternatieve varianten voor de verankering van motiveringseis en overlegverplichting***Alternatieve variant 1:**

In deze variant wordt de juridische verankering van de watertoets verzwaaard. Naast de overlegverplichting en de motiveringseis worden ook het afwegingskader en de te doorlopen procedure in het Omgevingsbesluit vastgelegd, optioneel alleen voor ontwikkelingen in daartoe aangewezen gebieden.

**Alternatieve variant 2:**

In deze variant worden noch de overlegverplichting noch de motiveringseis overgenomen in het Omgevingsbesluit.

<b>Argumenten voor voorkeurvariant</b>	<b>Argumenten tegen voorkeurvariant</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparantie afwegingen voor derden</li> <li>• Nodig om onnodige maatschappelijke kosten te voorkomen</li> <li>• Nodig om afwenteling naar derden te voorkomen</li> <li>• Houdt belang van kwetsbaar watersysteem boven tafel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houdt regels tussen overheden in stand</li> </ul>
<b>Argumenten voor alternatieve variant 1</b>	<b>Argumenten tegen alternatieve variant 1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Watertoetsprocedure wordt altijd doorlopen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorlopen van watertoetsproces is niet altijd doelmatig. Vastleggen van de procedure neemt mogelijkheden voor maatwerk weg en vergroot de kans op onnodige extra kosten en tijdverlies</li> </ul>
<b>Argumenten voor alternatieve variant 2</b>	<b>Argumenten tegen alternatieve variant 2</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder regels tussen overheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgaven van waterbeheerders (functioneel bestuur) kunnen in gevaar komen</li> <li>• Derden kunnen zonder het te weten benadeeld worden door ruimtelijke ontwikkeling of ingrepen via niet ingecalculerde effecten op het kwetsbare watersysteem</li> </ul>

Voor meer uitvoerige algemene toelichting en onderbouwing zie het complete document op Deltaweb [PM LINK NAAR DELTAWEB](#)

## Algemene toelichting

### Watertoets en watertoetsproces

Sinds het uitspreken van de wens tot juridische verankering van het waterbelang in de ruimtelijke ordening wordt er gesproken van een watertoets en een watertoetsproces. Wat wordt daar mee bedoeld en hoe spreken we daarover in deze notitie?

Onder het systeem van de Wro bestaat het watertoetsproces uit een aantal fasen; de ideefase, de initiatieffase, de ontwikkel- en adviesfase, de besluitvormingsfase en de uitvoering- en beheerfase. Voorafgaand aan deze fasen kan omtrent het voornemen een structuurvisie, een bestemmingsplan of een projectbesluit voor te bereiden, reeds contact plaatsvinden tussen de waterbeheerder en het bestuursorgaan dat voornemens is een ruimtelijk besluit te nemen.

In de eerste en tweede fase van het watertoetsproces vindt interactie (voornamelijk informatie-uitwisseling) plaats tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder. In de derde fase stelt de initiatiefnemer een ontwerpbestemmingsplan vast en geeft daarvan kennis. Bij de voorbereiding van dit ontwerp – en dus bij voorkeur ook daarvóór – wordt óók de waterbeheerder betrokken. Nadat het ontwerpplan is vastgesteld, adviseert de waterbeheerder omtrent de inhoud hiervan in het zogenaamde wateradvies. In de vierde en laatste fase stelt de initiatiefnemer het bestemmingsplan vast. Hierbij houdt hij rekening met het wateradvies. Hij neemt in het plan een beschrijving op van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding (de zogenaamde waterparagraaf). Is de waterbeheerder het niet eens met de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met het advies, dan heeft de waterbeheerder net als andere partijen de mogelijkheden van bezwaar en beroep.

De waterbeheerder heeft in het watertoetsproces formeel gesproken dus geen toetsende rol. Het is de initiatiefnemer die de toets op het waterbelang uitvoert en daarover in de waterparagraaf verantwoording aflegt.

Voor de waterbeheerder zelf ligt het zwaartepunt bij het belang van het betrokken worden bij het proces van de ruimtelijke ordening vanaf de ideefase tot en met aan de beheerfase. Het gaat hier dus om een goede watertoetsprocedure voor het watertoetsproces waarin op de juiste momenten ruimte wordt gemaakt voor overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder.

Deze notitie hanteert de termen **watertoets** als toetsing die de initiatiefnemer moet doen langs de route van het **watertoetsproces**, waarbij met watertoetsproces de procedure wordt bedoeld als beschreven in art. 3.1.1 Bro 2008 met ruimte voor **overleg** van de initiatiefnemer met de waterbeheerder op de daarvoor aangegeven belangrijke momenten. De watertoets moet uitmonden in de **waterparagraaf** in de toelichting op het bestemmingsplan, die moet motiveren hoe het waterbelang in afwegingen is meegenomen.

## 1 Voorgeschiedenis<sup>9</sup>

Als sluitstuk van een grootschalige kentering in het waterdenken<sup>10</sup> adviseerde de Commissie Waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw (WB21) tot de juridische verankering van de watertoets.<sup>11</sup> Deze watertoets

<sup>9</sup> Bron: H.K. Gilissen & H.F.M.W. van Rijswijk, Water en Ruimte. De bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor. Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2009, p. 121.

<sup>10</sup> Ibidem. Het denken over water verschoof van een sectorale benadering naar een integrale benadering (zowel in interne als in externe zin). Zie Van den Berg, Van Hall en Van Rijswijk 2003, p. 2-3.

moest voorkomen dat waterbelangen bij ruimtelijke ontwikkelingen in functieveranderingen ernstig tekort gedaan zouden worden. De watertoets kan worden beschouwd als een beleidsmatig procesinstrument dat de mogelijkheid biedt om waterhuishoudkundig beleid te laten doorwerken in de ruimtelijke ordening. De watertoets omvat het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen, en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.<sup>12</sup>

In het najaar van 2001 werd de watertoets verplichte kost in ruimtelijke procedures<sup>13</sup>, maar pas sinds 1 november 2003 kreeg dit instrument ook een wettelijke grondslag in onder meer art. 12 BRO 1985.<sup>14</sup> In het huidige wettelijke systeem is de watertoets verplicht bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en projectbesluiten (zie art. 3.1.1, lid 1 en art. 3.1.6 lid 1 sub b en c respectievelijk art. 5.1.1 lid 1 en art. 5.1.3 lid 1 sub b en c Bro 2008), maar ook bij de voorbereiding van andere besluiten op grond van de Wro kan worden afgesproken de watertoets of een daarop gebaseerde toetsing te doorlopen.

## 2 Het watertoetsproces<sup>15</sup>

Onder het systeem van de Wro bestaat het watertoetsproces uit een aantal fasen<sup>16</sup>; de ideefase, de initiatieffase, de ontwikkel- en adviesfase, de besluitvormingsfase en de uitvoering- en beheerfase. Voorafgaand aan deze fasen – deels overlappend met de eerste fase – kan omtrent het voornemen een structuurvisie, een bestemmingsplan of een projectbesluit voor te bereiden, reeds contact plaatsvinden tussen de waterbeheerder en het bestuursorgaan dat voornemens is een ruimtelijk besluit te nemen (zie art. 1.3.1 lid 1 Bro). Tijdens deze fasen speelt de waterbeheerder de rol van meedenkend orgaan, informateur, adviseur en controleur.

In de eerste en tweede fase van het watertoetsproces vindt interactie (voornamelijk informatie-uitwisseling) plaats tussen de initiatiefnemer en de waterbeheerder. In de derde fase stelt de initiatiefnemer een ontwerpbestemmingsplan vast en geeft daarvan kennis conform art. 3.8 lid 1 Wro. Bij de voorbereiding van dit ontwerp – en dus bij voorkeur ook daarvóór – wordt óók de waterbeheerder betrokken (art. 3.1.1 Bro 2008). Nadat het ontwerpplan is vastgesteld, adviseert de waterbeheerder omtrent de inhoud hiervan in het zogenaamde wateradvies. In de vierde en laatste fase stelt de initiatiefnemer het bestemmingsplan vast. Hierbij houdt hij rekening met het wateradvies. Op grond van art. 3.1.6 lid 1 sub b Bro 2008 neemt hij in het plan een beschrijving op van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding (de zogenaamde waterparagraaf).<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Ibidem. Zie Commissie waterbeheer 21<sup>ste</sup> eeuw 2000. Zie tevens Driespong 2001, p. 55-59.

<sup>12</sup> Ibidem. Zie Bestuurlijke notitie Watertoets 2001, p.8.

<sup>13</sup> Ibidem. Althans, in art. 10 BRO 1985 werd een overlegverplichting tussen planontwikkelaars en waterbeheerders opgenomen (Stb. 2000, 234).

<sup>14</sup> Ibidem. Het opnemen van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen werd hiermee verplicht gesteld (Stb. 2003, 294). De Tweede Kamer heeft al in een vroegtijdig stadium aangegeven vóór een wettelijke verankering van de watertoets te zijn. Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 625, nr. 5.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 122-123. Paragraaf 4.3.2 draagt in deze publicatie de titel 'De watertoetsprocedure'.

<sup>16</sup> Ibidem. Onder het systeem van de (oude) WRO telde het watertoetsproces nog een extra formele fase: de beoordelingsfase. Onder de Wro is de goedkeuring door GS van bestemmingsplannen en projectbesluiten – de beoordelingsfase – komen te vervallen.

<sup>17</sup> Ibidem. Juridisch gezien is de overlegverplichting een uitwerking van het voorbereidingsbeginsel ex art. 3:2 Awb. De verplichting om relevante overwegingen in een waterparagraaf op te nemen is een uitwerking van het motiveringsbeginsel ex art. 3:46 Awb.

Uit de Landelijke Evaluatie Watertoets 2006 (p. 13) blijkt dat vaak zelfs al in de fase vóór de formele planvorming interactie tussen planontwikkelaars en waterbeheerders plaatsvindt. De formele overlegverplichting fungeert daarbij als vangnet.<sup>18</sup>

### 3 Bestuurlijke notitie watertoets (2001)<sup>19</sup>

*Meerwaarde van de watertoets<sup>20</sup>:*

De meerwaarde van de Watertoets is dat ze de 'waterconsequenties' van ruimtelijke plannen zichtbaar maakt en toetsbaar maakt aan criteria en doelstellingen vanuit het waterbeleid, zoals het waterbeheer 21e eeuw, en daarmee ook verder richting geeft aan de op te stellen deelstroomgebiedsvisies en herziening van streek- en bestemmingsplannen.

*Inhoudelijk maatwerk<sup>21</sup>:*

De Watertoets vereist dat de waterbeheerder actief participeert in het ruimtelijke-planvormingsproces van provincies en gemeenten (initiatiefnemers). Zij vraagt daarbij om prioritering van waterthema's per situatie.

Om te kunnen komen tot ruimtelijke keuzes en ontwerpen die zijn toegesneden op de regionale en lokale waterhuishoudingsproblematiek (maatwerk) is de actieve inbreng van waterbeheerder, provincie en gemeenten noodzakelijk. Welke thema's daarbij een rol spelen, welke concrete doelen worden nagestreefd en welke afwegingen uiteindelijk worden gemaakt, is een zaak van regionale en lokale prioritering. Invulling van de Watertoets op lager schaalniveau vergt dus maatwerk, uiteraard tegen de achtergrond van het nationale en provinciale ruimtelijke en waterhuishoudkundig beleid.

*Watertoets en veranderend klimaat<sup>22</sup>:*

Het bestuurlijk commitment voor de watertoets is gegeven in de Startovereenkomst WB21. Dit commitment wortelt in de sense of urgency dat bij de waterhuishoudkundige ruimtelijke ontwerp- en toetsingscriteria rekening gehouden moet worden met (het anticiperen op) de toekomstige hydrologische situatie (2050) bij een veranderend klimaat.

*Overzicht ruimtelijke vragen en aspecten bij ruimtelijke plannen<sup>23</sup>*

---

<sup>18</sup> Dit was ook een bevinding van de praktijkevaluatie van 2011.

<sup>19</sup> Zie [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl)

<sup>20</sup> Bestuurlijke Notitie watertoets 2001, p. 15.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 27.

Accent	Type ruimtelijk plan	Waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke vragen en aspecten
Locatiekeuze	Streekplannen, structuurvisies en -plannen Infrastructuurplannen Ontgrondingsplannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiegeschiktheid (lagenbenadering)</li> <li>• Vrijwaren waterkritische gebieden (waterkeringen, winterbedden, retentiegebieden)</li> <li>• Onderlinge positionering ruimtelijke functies</li> <li>• Inpassing voldoende ruimte voor water (retentiegebieden en berging)</li> <li>• Potentiële functiecombinaties</li> <li>• Functiescheidingen, bufferzones</li> </ul>
Inrichting, Herinrichting landelijk gebied	Bestemmingsplannen buitengebied Reconstructie landelijk gebied	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemming agrarisch grondgebruik op watersystemen (teelt volgt peil en kwaliteit)</li> <li>• Bescherming kwetsbare grondwaterfuncties (drinkwatervoorziening en kwelafhankelijke natuur)</li> <li>• Creëren ruimte voor water (retentie, berging, watervoorziening)</li> <li>• Locatie nieuwe ontwikkelingen (recreatie, intensieve vormen van land- en tuinbouw, ecologische verbindingzones)</li> <li>• Realiseren gewenst grond- en oppervlaktewaterregiem (GGOR)</li> <li>• Afstemming landbouw/natuurwaarden</li> </ul>
Inrichting stedelijk gebied	Plannen nieuwe ontwikkelingen stedelijk gebied, bedrijventerreinen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzing locatie</li> <li>• Hoog en droog bouwen (functiegeschiktheid)</li> <li>• Situering en inrichting van groen/water</li> <li>• Wijze van bouwrijp maken/afspraken over maatregelen om negatieve effecten te reduceren/compenseren</li> <li>• Watervriendelijk (duurzaam) bouwen</li> <li>• Rioleringsstelsel gericht op afvoer regenwater naar waterberging en/of infiltratie voorzieningen</li> <li>• Locale zuivering van bijvoorbeeld regenwater</li> </ul>
(Her)inrichting stedelijk gebied	Bestemmingsplannen bestaand gebied / herstructurering stedelijk gebied	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inrichting van watergangen en oevers</li> <li>• Ruimte voor extra water (-voorzieningen)</li> <li>• Watervriendelijk (duurzaam) bouwen bij stedelijke vernieuwing</li> <li>• Rioleringsstelsel gericht op afvoer regenwater naar waterberging en/of infiltratie voorzieningen</li> <li>• Locale zuivering van bijvoorbeeld regenwater</li> </ul>
Beheer	Beheersplannen, legger Gemeentelijk waterplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keur en vergunningbeleid</li> <li>• Peilbesluiten</li> <li>• Wateraccoorden</li> <li>• Beheerafspraken</li> </ul>

#### Toetsingscriteria<sup>24</sup>:

- Veiligheid (veiligheidsnormering, beperkingen rondom waterkeringen, externe veiligheidsaspecten scheepvaartroutes).
- Regionale en lokale wateroverlast (maatgevende afvoer, bergingsopgave, voorkomen afwenteling).
- Rioleringsstelsel (gericht op het niet afvoeren van regenwater via de rwzi).
- Watervoorziening (waterakkoorden (relatie regionale en rijkswateren), functiegerichte watervoorziening (scheepvaart, recreatie, landbouw, drinkwatervoorziening).
- Volksgezondheid (watergerelateerde ziekten en plagen).
- Bodemdaling (peilregiem).
- Grondwateroverlast (peilregiem, afwatering stedelijk gebied).
- Oppervlaktewaterkwaliteit (milieukwaliteit, wettelijke functionele kwaliteitsdoelen).
- Grondwaterkwaliteit (bescherming drinkwatervoorziening, kwelafhankelijke

<sup>24</sup> Ibidem, pp. 30-31.



natuurwaarden).

j. Verdroging (doelstellingen landnatuur).

k. Natte natuur (ecologische functies, structuren, inrichting, versnippering, kwaliteit).

#### **4 Nationaal Bestuursakkoord Water (2003)**

##### *Artikel 9 Watertoets*

1. De evaluatie van het proces van de watertoets vormt de basis voor de aanpassing van de Handreiking Watertoets in 2003. Indien nodig worden op basis van de evaluatie aanpassingen doorgevoerd en nieuwe implementatieprojecten opgezet om kennis te ontwikkelen.
2. In 2006 wordt de werking van de watertoets geëvalueerd. Deze evaluatie wordt gecoördineerd door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W).
3. Tot aan het gereedkomen van de aangepaste Handreiking worden de kosten van de ontwikkeling van de watertoets gedragen door het Rijk.
4. Bij de toepassing van de watertoets wordt als uitgangspunt genomen: de op dat moment beschikbare (werk)normen, de meest actuele deelstroomgebiedsvisie, dan wel als dit reeds heeft geleid tot verwerking van deelstroomgebiedsvisie, het streekplan en waar dat voorligt een regionaal bestuursakkoord.
5. Partijen zullen de watertoets uitvoeren zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets.
6. De gepleegde afwegingen in het kader van de watertoets worden conform de voorziene wettelijke verankering watertoets vastgelegd in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen.

#### **5 Nationaal Bestuursakkoord Water – actueel (2008)**

##### *Artikel 9. Watertoets*

1. Partijen zullen de watertoets uitvoeren zoals beschreven in de Bestuurlijke Handreiking Watertoets. Daarbij maken partijen bij locatiekeuze en herinrichting van stedelijk gebied een analyse van de risico's en kosten wat betreft verdroging, overstroming en overlast alsmede de kosten om deze risico's te beperken.
2. In de toelichting op bestemmingsplannen of in de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten worden door de gemeenten de gepleegde afwegingen in het kader van de watertoets vastgelegd in de waterparagraaf van ruimtelijke plannen.
3. Het instrument watertoets zal niet worden aangepast n.a.v. de evaluatie van de watertoets 2006. Wel onderneemt het Rijk de volgende activiteiten ter verbetering van de effectiviteit van de watertoets:
  - a. Opstellen en uitvoeren communicatiestrategie;
  - b. Betrekken watertoets in het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat;
  - c. Stimuleren van het verbeteren kwaliteit wateradviezen: wateradviezen hebben betrekking op het schaalniveau van een ruimtelijk plan, zijn voldoende concreet en leveren voldoende onderbouwing voor de noodzaak van ruimte voor water.
  - d. Verkenning van de wenselijkheid en mogelijkheden voor beleidsmatige en juridische accentversterking van het wateradvies en de waterparagraaf.

## 6 Nationaal Waterplan 2009-2015

*Paragraaf Beleidskeuze / Versterking van de watertoets<sup>25</sup>:*

De Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Wet milieubeheer bieden een goede invulling van het watertoetsproces, door de instrumenten die deze wetgeving biedt. Door provinciale en gemeentelijke structuurvisies, provinciale waterplannen, bestuurlijke waterafspraken en het verbreed gemeentelijk rioleringsplan gecombineerd en afgestemd in te zetten, kunnen in principe de waterbelangen zorgvuldig worden afgewogen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is een beleidsmatige versterking van de watertoets, waarbij de nieuwe juridische instrumenten uit de genoemde wetten worden ingezet. Een verdere juridificering van de watertoets met een toename aan verplichtingen verhoudt zich niet met het procesmatige karakter van de watertoets en mogelijkheden die nu al door de nieuwe regelgeving wordt geboden.

Het rijk wil bevorderen dat in het watertoetsproces meer aandacht komt voor klimaatverandering, waterveiligheid, watertekort en waterkwaliteit. Het rijk zal daarbij de kennis over de meest effectvolle werking van de watertoets vergroten. Hierbij gaat het niet alleen om oppervlaktewater, maar tevens om grondwater.

Belangrijkste bijdrage om de (mee-)bepalende rol van water in de ruimtelijke inrichting te versterken verwacht het rijk van de provinciale waterplannen. In samenhang met de provinciale structuurvisies bieden deze plannen het strategisch ruimtelijk kader op grond waarvan de waterbeheerder een meer strategische inbreng kan leveren in het watertoetsproces. Deze provinciale plannen sturen meer dan tot nu toe op verantwoorde locatieontwikkelingen en formuleren randvoorwaarden voor waterhuishoudkundig kwetsbare gebieden.

Voor een optimaal gebruik van het instrument structuurvisie vraagt het rijk aan provincies en gemeenten om bij het opstellen van structuurvisies waterbeheerders in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken door een wateradvies te vragen en een waterparagraaf op te stellen, zonder hierbij de vorm- en procedurevrijheid van structuurvisies uit het oog te verliezen. De vroegtijdige betrokkenheid van waterschappen en Rijkswaterstaat bevordert een zorgvuldige integrale ruimtelijke afweging van de waterbelangen en brengt de waterbeheerder in een betere onderhandelingspositie in het beginstadium van het ruimtelijke ordeningsspoor.

Van waterbeheerders wordt verwacht dat als na integrale afweging het waterbelang onvoldoende gediend is, zij waar juridisch mogelijk gebruik maken van het instrument van zienswijzen, beroep en bezwaar. Tevens dienen zij toe te zien op een juridische verankering van afspraken of randvoorwaarden in de planvoorschriften van bestemmingsplannen.

Naast de betrokkenheid in een vroeg stadium kan ook de waterbeheerder door een proactieve houding bijdragen aan een goede doorwerking van de waterbelangen in ruimtelijke ontwikkelingen. Ook de verplichte plan-MER procedure kan een vroegtijdige inbreng van waterbelangen bevorderen. Voor de waarborging van een goed en inzichtelijk watertoetsproces worden initiatiefnemers, conform de algemene wet bestuursrecht, geacht bij het ter inzage leggen van het bestemmingsplan of inpassingsplan, tevens het wateradvies ter inzage te leggen. Conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets wordt van het bevoegde gezag verwacht dat waar het plan afwijkt van het wateradvies dit wordt gemotiveerd in de waterparagraaf van het betreffende plan.

## 7 Evaluatie watertoets 2011

---

<sup>25</sup> Nationaal Water Plan pp. 45-46.

*Aanbevelingen*<sup>26</sup>:

1. Ook in strategische planvorming bestaat behoefte aan een legitimatie vanuit regelgeving of bestuurlijke afspraken over betrokkenheid van de waterbeheerders in planprocessen. De watertoets, zoals verankerd in het Bro en het NBW, wordt breed erkend in die functie. Wij bevelen aan in het omgevingsrecht te waarborgen dat in een dergelijke verankering voorzien blijft. In feite biedt de watertoets in deze zin een licht arrangement dat alle ruimte biedt voor proces- en projectgericht maatwerk, en dat als zodanig nog steeds functioneel is en behouden kan blijven. Dit geldt ook voor de ruimtelijk relevante plannen buiten de bestemmingsplannen en inpassingsplannen.
2. Water speelt een bijrol waar het gaat om locatiekeuze. Alleen bij hoge politieke urgentie, wanneer bijvoorbeeld de veiligheid in het geding is of ernstige wateroverlast kan optreden, blijkt water zwaar mee te wegen bij de locatiekeuze. Willen thema's als klimaatbestendigheid of waterkwaliteit meer bepalend zijn bij locatiekeuzen, dan zal een dergelijke urgentie moeten worden gecreëerd. Wij bevelen aan om in dat geval meer (zo nodig dwingend) beleid te formuleren.
3. Het verdient aanbeveling het geconstateerde vacuüm op het gebied van waterbeleid, waterbeheer en bijbehorende bevoegdheden in relatie tot klimaataspecten snel op te vullen. Partijen in gebiedsontwikkeling proberen nu naar eigen inzicht hun standpunt rondom klimaataspecten te bepalen en oplossingen te zoeken. Zonder onderliggende langetermijnvisie en duidelijke verdeling van taken en (ook financiële) verantwoordelijkheden is het onzeker of dit optimale lange termijn oplossingen zal opleveren.
4. Sturing in strategische processen blijkt vooral afhankelijk van een succesvolle deelname in deze processen. Uit de consultatie van het werkveld komt naar voren dat een grote behoefte bestaat om hierover van elkaar te leren. Wij bevelen aan in deze behoefte te voorzien door gebruik te maken van de vanuit de evaluatie gestarte lerende netwerken. Over de facilitering van deze netwerken in fase 3 van de evaluatie en daarna moet snel worden besloten.
5. Koppelen van watergerelateerde belangen en andere belangen krijgt vorm in gezamenlijke ontwerpprocessen. Doorontwikkeling van het instrumentarium om waterschappen en Rijkswaterstaat met andere stakeholders op een transparante wijze te laten rekenen en te tekenen aan het watersysteem ligt in de rede en draagt bij aan verbeterde samenhang tussen water en ruimte. Dergelijke ontwerpprocessen zijn ook van grote waarde voor het vinden van een antwoord op interventies.
6. In het verlengde van het toetsproces ligt de vraag voor hoe (water)beheersvraagstukken ten aanzien van de latere gebruiksfase kunnen meewegen in de ontwikkelfase. Het verdient aanbeveling te zoeken naar financieringsmodellen of contractvormen die dit stimuleren.
7. Synchronisatie van watergerelateerde opgaven en ruimtelijke opgaven komt het beste tot stand als er sprake is van een koppeling tussen belangen en doelstellingen. Het - al dan niet bewust - tot stand komen van vruchtbare koppelingen (win-winsituaties) bepaalt sterk het verloop en de resultaten. Beleidsmatig en bestuurlijk moeten dergelijke koppelingen gefaciliteerd worden. Wij bevelen beleidsmakers en bestuurders aan zich op het tot stand komen van dergelijke koppelingen te richten.

---

<sup>26</sup> Zie [www.helpdeskwater.nl](http://www.helpdeskwater.nl)

8. Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders een heldere strategie ontwikkelen waarmee zij capaciteit en middelen kunnen toewijzen voor deelname aan verschillende typen planprocessen. De interne organisatie van waterbeheerders dient hiermee in overeenstemming te worden ingericht. Over vorm en inhoud van de strategie kunnen waterbeheerders veel van elkaar leren.
9. Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders een meer heldere visie ontwikkelen op hun inhoudelijke inbreng in gebiedsprocessen waarin hun strategische doelen zijn verbeeld en verwoord. Dit verschaft hun een betere uitgangspositie bij planprocessen zoals gemeentelijke structuurvisies. Gemeentelijke structuurvisies bieden waterbeheerders een goed podium om mee te denken over ruimtelijke keuzes. Over vorm en inhoud van de visie kunnen waterbeheerders veel van elkaar leren.
10. De evaluatie van de watertoets, het actieprogramma Water en Ruimte en het deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering hebben een dusdanige overlap en onderlinge toegevoegde waarde dat verschillende onderdelen verder kunnen worden geïntegreerd in een volgende stap. In fase 3 van de evaluatie watertoets moet dit nader worden uitgewerkt.

## **8 Bestuursakkoord water (2011)**

Het procesinstrument watertoets is alleen voor het bestemmingsplan en het inpassingsplan bij wet geregeld. We spreken af om de watertoets, conform de Bestuurlijke Notitie Watertoets, uit te voeren bij alle overleg ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer, waaronder structuurvisies. Deze afspraak wordt in dit Bestuursakkoord Water overgenomen om te voorkomen dat ze vervalt vanwege de beëindiging van het Nationaal Bestuursakkoord Water.

## **9 Programmateam Water (vergadering 23 mei 2013<sup>27</sup>)**

### *Omgevingswet en de watertoets*

Het Rijk (in casu het beleidsdepartement) blijft systeemverantwoordelijk voor haar taken op het gebied van water en ruimte die zij heeft vanuit de SVIR en voor de juridische borging van het proces instrument watertoets. Zoals de meest recente evaluatie van de watertoets laat zien is er geen aanleiding tot verscherping van de wetgeving, maar wel tot borging daarvan. Daarom wordt vanuit de LWW aanbevolen om de watertoets te borgen in een AMvB onder de Omgevingswet, vergelijkbaar met de huidige wettelijke borging in het Besluit Ruimtelijke Ordening.

### *Afstemming Deltaprogramma en de watertoets*

Afstemming tussen het Deltaprogramma en de watertoets is gaande. Hierover is in de aprilbrief aan de TK een passage opgenomen:

Ik vind het van groot belang dat waterveiligheid en waterrobuust inrichten een volwaardige plaats krijgen in de ruimtelijke planvorming. Op dit moment wordt binnen het Deltaprogramma met alle betrokken overheden bekeken hoe de huidige werking van de

---

<sup>27</sup> Aanbiedingsformulier 'Koersbepaling Watertoetsproces in relatie tot Omgevingswet en Deltaprogramma' voor het Programmateam Water van 23 mei 2013. Punt 5, onder 2 en 3. Conform vastgesteld, niet meer geagendeerd in Stuurgroep Water.

Watertoets kan worden bestendig en versterkt met een afwegingskader (met o.a. een kaart met relevante gebieden, een checklist met onderwerpen die in beschouwing kunnen worden genomen en hulpmiddelen daarbij), dat inhoudelijk richting geeft en keuzes op het lokale niveau faciliteert. Het waterveiligheidsbelang kan hiermee scherper worden afgewogen maar er blijft ruimte voor lokale keuzes.

## **10 Afsprakenkader IenM en Unie van Waterschappen 5 juni 2013**

### *Onderdeel 14:*

UvW en I&M zijn het er over eens dat de wateraspecten zo vroeg mogelijk in het planproces van rijk, provincies en gemeenten worden betrokken. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een generieke bepaling dat bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening houden met de taken van andere bestuursorganen. In de Memorie van Toelichting zal worden aangegeven dat dit in ieder geval strekt tot borging van de waterbelangen, zoals op dit moment de watertoets in de praktijk regelt. Tevens wordt een bepaling in de Omgevingswet opgenomen op bij amvb in een toets te kunnen voorzien.