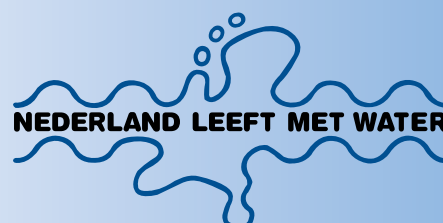




Bestuurlijke notitie Watertoets

*Waarborg voor water
in ruimtelijke plannen
en besluiten*





Bestuurlijke notitie Watertoets

Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Het kader voor de Watertoets

- 1.1 Anders omgaan met water en ruimte
- 1.2 De Watertoets in Startovereenkomst WB21 en vijfde Nota over de ruimtelijke ordening
- 1.3 De integraliteit van de Watertoets
- 1.4 Bestaande wet- en regelgeving als vertrekpunt, maar wel anticiperend op ontwikkelingen
- 1.5 Pijlijnprojecten
- 1.6 Vraagstelling

Hoofdstuk 2 Wat is de meerwaarde van de Watertoets

- 2.1 Kenmerken van de Watertoets
- 2.2 Inhoud en reikwijdte van de Watertoets
- 2.3 Compensatie en mitigatie

Hoofdstuk 3 Hoe werkt de Watertoets

- 3.1 De Watertoets: informeren, adviseren, afwegen en beoordelen
- 3.2 De betrokken partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden
- 3.3 Het proces
- 3.4 De beoordeling door Rijk en provincie

Hoofdstuk 4 De inhoud van de Watertoets

- 4.1 Ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria
- 4.2 Eén Watertoets met verschillende accenten
- 4.3 Concretisering van ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria

Hoofdstuk 5 Mitigatie en compensatie

Hoofdstuk 6 Implementatie



VOORWOORD

Deze bestuurlijke notitie geeft invulling aan de Watertoets, het instrument dat ruimtelijke plannen toetst op de mate waarin zij rekening houden met het beleid om het water in Nederland meer ruimte te geven. De notitie is het resultaat van één van de acties uit de Startovereenkomst 'Waterbeleid 21^e eeuw', die op 14 februari 2001 is ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. In de Startovereenkomst is vastgelegd dat de Watertoets vanaf het moment van ondertekening zal worden toegepast. Deze notitie schetst de hoofdlijnen van de voorgestelde uitwerking van de Watertoets.

De procedurele en inhoudelijke uitwerking van de Watertoets, zoals voorgesteld in deze notitie, vormt de basis voor de teksten voor deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) van de vijfde Nota voor de ruimtelijke ordening. De PKB doorloopt de reguliere vaststellingsprocedure die volgt op de inspraak. De PKB wordt naar verwachting eind 2001 afgerond en vastgesteld.

Deze bestuurlijke notitie gaat vergezeld van een 'Handreiking Watertoets', die procedurele en inhoudelijke aspecten uitwerkt en verduidelijkt met praktijkvoorbeelden. Beide documenten zijn het resultaat van intensief overleg binnen de 'projectgroep Watertoets', die bestaat uit vertegenwoordigers van het Rijk en van provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast hebben vele anderen nuttige informatie aangedragen in een tussentijdse consultatieronde. Ook is duidelijk geworden dat er inmiddels diverse initiatieven zijn die het idee van de Watertoets in praktijk brengen.

Ik ben ervan overtuigd dat de notitie en de handreiking zullen bijdragen aan de verdere stimulering en stroomlijning van het proces van de Watertoets. Daarmee dragen zij ook bij aan een betere beoordeling van de rol die water inneemt in ruimtelijke plannen en besluiten.

Deze notitie gaat vooral over het doel en de reikwijdte van de Watertoets en over de positie ervan als instrument in het samenspel tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. De Watertoets wordt toegepast in het kader van de bestaande wet- en regelgeving voor de desbetreffende ruimtelijke plannen. Voor de toets gelden het beleid in het kader van de vierde Nota waterhuishouding en het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' (WB21) als vertrekpunten.

De notitie behandelt ook de werking van de Watertoets gezien vanuit de positie en de verantwoordelijkheden van de initiatiefnemer, de waterbeheerder en de planbeoordelaar. De toetsingscriteria worden belicht vanuit het perspectief van WB21, waarbij het principe van niet-afwentelen vooropstaat, gevolgd door het hanteren van de trits 'vasthouden, bergen en afvoeren' van water. Ten slotte gaat de notitie specifiek in op de toepassing van mitigatie en compensatie en op het implementatietraject.

In 2002 zullen alle partijen die betrokken zijn bij het waterbeleid voor de 21^e eeuw de Watertoetsprocedure nauwlettend volgen en evalueren. De resultaten zullen ertoe bijdragen dat water in bestaande besluitvormingstrajecten de rol krijgt toebedeeld die het verdient en dat de Watertoets juridisch zal worden verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Waterbeheer 21^e eeuw beschouw ik het als een voorrecht u deze bestuurlijke notitie, vergezeld van de handreiking, te mogen aanbieden. Toepassing van de Watertoets vormt een belangrijke mijlpaal in het daadwerkelijk rekening houden met de rol van water in de ruimtelijke inrichting van Nederland.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

drs. J.M. de Vries





SAMENVATTING

Kader

De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het kader voor de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21^e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. De meerwaarde? De Watertoets geeft de inbreng van water een plaats in de procedures over ruimtelijke plannen en besluiten, zoals streek- en bestemmingsplannen, en vormt als het ware een verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. De Watertoets heeft, zoals vastgelegd in de Startovereenkomst WB21, een integraal karakter: alle relevante waterhuishoudkundige aspecten worden meegenomen (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging). Snelle implementatie van de Watertoets vindt zijn basis in het *commitment* van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Verankering van de Watertoets vindt plaats via inbedding in deel 3 van de PKB vijfde Nota over de ruimtelijke ordening en via de bestuurlijke accordering van onderhavige tekst door het Bestuurlijk Overleg WB21 (en in 2002 in het Nationaal Bestuursaccordering water). Uitwerking van een wettelijke verankering zal plaatsvinden op basis van de ervaringen met toepassing van de voorliggende Watertoets.

De doorwerking van een aantal reeds vastgestelde maar nog niet uitgevoerde bouwplannen ('pijplijnprojecten') hoeft niet altijd volledig te stroken met de uitgangspunten vastgesteld in het Kabinetsstandpunt WB21 en de Startovereenkomst WB21. Het opstellen van deelstroomgebiedsvisionen dient begin 2002 inzicht te verschaffen in de knelpunten op water- en ruimtelijk gebied. Daaruit moet blijken of deze pijplijnprojecten alsnog hierop aangepast dienen te worden.

Reikwijdte

De Watertoets wordt sinds 14 februari 2001 toegepast op de genoemde plannen en besluiten. Zij heeft betrekking op alle grond- en oppervlaktewateren, ook de zoete en zoute rijkswateren.

De Watertoets is zoals gezegd gebaseerd op het vigerend beleid en toetst ruimtelijke plannen en besluiten op waterhuishoudkundige aspecten. Doel ervan is het waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten. Hiertoe behoren in elk geval streekplannen en streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingsplannen (art 19 wro), (inter)-gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, (structuur-)plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied, besluiten tot wijziging van al deze plannen en besluiten op basis van ontgrondingswet.

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld. Immers juist de locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem. Daarnaast zal de Watertoets van grote betekenis zijn bij de versterking van de operationele afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterhuishouding.

Bij m.e.r.-plichtige activiteiten is vanwege het aanvullende en specifieke karakter van het wateradvies van de waterbeheerder gekozen om ook een Watertoets te laten plaatsvinden. Omwille van efficiency en eenduidigheid verdient het wel aanbeveling om onderzoek en beoordeling van wateraspecten bij m.e.r.-plichtige activiteiten zo veel mogelijk te verweven met activiteiten ten behoeve van de Watertoets. De betrokkenen moeten dit per geval vaststellen op basis van de startnotitie voor de m.e.r. en de afspraken over de inhoud van het wateradvies. De taak- en rolverdeling moet hierbij nader worden uitgewerkt met de Commissie m.e.r.

Inhoud

Elk hiervoor genoemd plan en besluit bevat een waterparagraaf, die de keuzes gemotiveerd beschrijft ten aanzien van waterhuishoudkundige aspecten; het wateradvies van de waterbeheerder en de ruimtelijke ontwerpcriteria zijn daarin meegenomen. De beoordelingscriteria voor het wateradvies ontleent de waterbeheerder onder meer aan doelstellingen en vereisten uit het provinciale en nationale omgevingsbeleid (milieu, water en ruimte), uit de beheerplannen voor de rijkswateren en de regionale wateren en uit vastgestelde wateraccorden, stroomgebiedsvisionen, normering wateroverlast regionale watersystemen en gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes. De Watertoets beoordeelt alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging).

Proces

De Watertoets fungeert als procesinstrument. De grootste winst ligt bij de vroegtijdige, wederzijdse betrokkenheid en informatievoorziening. Bij voorkeur gebeurt dit al tijdens het voortraject van het initiatief, in de vorm van actieve communicatie over gewenste ruimtelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen. In elk geval gebeurt het bij de formele start van een initiatief. De initiatiefnemende overheid heeft daartoe een informatieplicht: dat wil zeggen dat de initiatiefnemer direct bij de start van het initiatief de waterbeheerder op de hoogte moet stellen. Vanaf dat moment geldt ook voor de waterbeheerder een informatieplicht: hij moet de initiatiefnemer de kennis verschaffen die voor het plan relevant is op het gebied van de beleidsdoelstellingen voor de waterhuishouding en kennis omtrent het desbetreffende watersysteem en het beheer ervan. Vervolgens bepalen initiatiefnemer en waterbeheerder samen op welke aspecten van de Watertoets het initiatief beoordeeld moeten worden. De waterbeheerder beoordeelt die aspecten dan op waterhuishoudkundige doelstellingen en criteria. Vervolgens geeft hij een advies over de aanvaardbaarheid van de voorstellen vanuit wateroogpunt. Het advies kan tevens suggesties bevatten voor mitigerende en/of compenserende maatregelen.

Deze Watertoets vormt als proces een onderdeel van de totstandkoming van ruimtelijke plannen overeenkomstig de daarvoor bestemde wet- en regelgeving.

De waterbeheerder treedt op generlei wijze in de bevoegdheden van de initiatiefnemer: deze moet zelf alle belangen -met inbegrip van het wateradvies- afwegen. Provincie en Rijk beoordelen de plannen en besluiten procedureel en inhoudelijk op waarborging van waterhuishoudkundige aspecten, mede aan de hand van het advies van de waterbeheerder. Vervolgens keuren zij goed of onthouden zij (gedeeltelijk) goedkeuring, precies zoals thans in wet- en regelgeving is vastgelegd.

Afspraken over mitigerende maatregelen en/of compensatie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over blijvende negatieve waterhuishoudkundige effecten van het plan of besluit vormen onderdeel van het besluitvormingsproces, evenals afspraken over feitelijke realisatie en de financiering daarvan.

De waterbeheerder is verantwoordelijk voor de waterhuishouding nadelige effecten van het initiatief die niet in het wateradvies zijn verwoord, tenzij deze effecten redelijkerwijs niet voorzienbaar waren. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het advies van de waterbeheerder, is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de waterhuishouding.

Verantwoordelijk zijn is niet hetzelfde als aansprakelijk zijn voor nadelige effecten op de waterhuishouding van niet primair door het waterschap gewenste ruimtelijke ingrepen.

Initiatieven tot ruimtelijke ingrepen worden in toenemende mate ook door private organisaties genomen. Afhankelijk van de aard en schaal vraagt dit actie van de betrokken overheid, als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen. Deze actie dient ertoe om ervoor te zorgen, dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel van de private initiatiefnemer eveneens vroegtijdig adequaat -conform de Watertoets- worden beoordeeld.

De initiatiefnemer

Onder initiatiefnemer wordt verstaan: de initiatiefnemende overheid dan wel (als de initiatiefnemer een private partij is) de overheid die formeel bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen, waarin het initiatief is vervat.

1. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het plan of besluit, conform de vereisten voor inhoud, vorm en procedure zoals vastgelegd in de desbetreffende wet. De initiatiefnemer betreft de waterbeheerder (rijkswaterbeheerder, grondwaterbeheerder en/of regionale waterbeheerder) als adviseur bij de planvorming en laat zich informeren over de kenmerken, mogelijkheden en onmogelijkheden van het desbetreffende watersysteem.
2. Als de initiatiefnemer een private organisatie is, dan zorgt de betrokken overheid er - als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen - voor dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel zo vroeg mogelijk worden beoordeeld conform de Watertoets.
3. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van alle waterbeheerders in het desbetreffende plangebied.
4. De initiatiefnemer betreft de beoordeling van de waterhuishoudkundige aspecten - door de waterbeheerder neergelegd in het wateradvies- bij de afweging tijdens de voorbereiding van het plan of besluit.
5. De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzichte van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via mitigatie en/of compensatie.
6. De waterparagraaf vormt een integraal onderdeel van de tekst van het besluit of plan.

De waterbeheerder

Onder waterbeheerder wordt verstaan: de regionale waterbeheerder, de grondwaterbeheerder en de rijkswaterbeheerder.

1. Voor regionale wateren richt de initiatiefnemer zich tot de regionale waterbeheerder, voor rijkswateren tot de rijkswaterbeheerder.
2. Voor situaties waarin meerdere waterbeheerders belang hebben bij het toetsen van een initiatief zijn de waterbeheerders gezamenlijk verantwoordelijk voor een eenduidige inhoud van het op te stellen advies.
3. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerp van het besluit of plan op waterhuishoudkundige aspecten en adviseert daarover, vóórdat het de inspraak of het overleg ingaat.
4. De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

De planbeoordelaar

1. De beoordelaar (Provinciale Planologische Commissie, Provinciale Commissie Milieu en Water, Rijks Planologische Commissie) toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het advies van de waterbeheerder bij zijn eigen advies aan het bevoegd gezag.
2. Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) keurt het plan of besluit al dan niet (geheel of gedeeltelijk) goed.

Mitigatie en compensatie

1. Mitigatie en compensatie vormen in de Watertoets een laatste stap in de uitwerking van het WB21-principe om niet af te wentelen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig). Zij worden toegepast als realisatie maatschappelijk noodzakelijk is en er geen geschikte alternatieven voor het plan of besluit mogelijk zijn.
2. Voorop staat preventie van ongewenste effecten op de waterhuishouding.
3. Mitigatie en compensatie zijn onderdeel van de besluitvorming over een ruimtelijk plan of besluit.
4. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van mitigatie en compensatie als onderdeel van de financiële haalbaarheid van het plan.

-
5. Eventuele kosten van onderzoek en realisatie van mitigatie en/of compensatie komen in principe ten laste van de initiatiefnemer.
 6. Mitigerende maatregelen ter plaatse verdienen de voorkeur boven compensatie elders.
 7. Compenserende maatregelen in de directe nabijheid verdienen de voorkeur boven compensatie elders.

Waterparagraaf

1. De waterparagraaf is onderdeel van een plan of besluit en wordt door de initiatiefnemer toegevoegd.
2. De waterparagraaf omvat het advies van de waterbeheerder en een gemotiveerd besluit ten aanzien van de wateraspecten. Eventuele afwijkingen van het advies van de waterbeheerder worden gemotiveerd. Daarbij moet door de initiatiefnemer worden aangegeven hoe met die afwijking wordt omgegaan. In laatste instantie kan worden teruggegrepen op mitigatie en/of compensatie inclusief afspraken over financiering en uitvoering.

HOOFDSTUK 1. HET KADER VOOR DE WATERTOETS

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van hetgeen de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw (WB21) en de vijfde Nota over de ruimtelijke ordening deel 1 zeggen over de Watertoets. De procedurele en inhoudelijke uitwerking van de Watertoets, zoals deze notitie die voorstelt, vormt de basis voor het desbetreffende onderdeel van deel 3 van de PKB van de vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, welke naar verwachting eind 2001 definitief afgerond en vastgesteld zal worden. Verder behandelt dit eerste hoofdstuk de vraagstelling en de opbouw van deze notitie.

1.1 Anders omgaan met water en ruimte

De commissie waterbeheer 21^e eeuw heeft duidelijk gemaakt, dat we anders moeten omgaan met water en ruimte. Zeespiegelstijging, toenemende rivierafvoeren, intensievere regen en verdergaande bodemdaling vergroten de druk vanuit het water. De toegenomen en nog steeds groeiende verstedelijking en intensivering van het ruimtegebruik hebben de ruimte voor water sterk beperkt. Een nieuwe aanpak is vereist om de veiligheid voldoende te waarborgen en de kans op wateroverlast zo klein mogelijk te houden. Meer ruimte voor water, waterbewust bouwen en inrichten zijn daarbij sleutelbegrippen. De drietrapsstrategie 'vasthouden-bergen-afvoeren' moet helpen om wateroverlast en afwenteling naar benedenstroomse gebieden te voorkomen. Toepassing van het WB21-principe om niet af te wentelen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig) wordt beoordeeld via de Watertoets. Mitigatie en/of compensatie komen alleen in aanmerking, als aanpassing van het plan of besluit onmogelijk is. Water moet weer meer de ruimte krijgen. Bij ruimtelijke inrichting en grondgebruik moet daarmee nadrukkelijk rekening worden gehouden. Het vooraf screenen van nieuwe ontwikkelingen door middel van een Watertoets dient daartoe.

Westland dreigt opnieuw onder te lopen

Volkskrant, 19 september 2001

MAASDIJK (ANP) - Het Westland is zeer bezorgd over de hoge waterstand door de aanhoudende regen. Een deel van de Maasdijk bij het gelijknamige dorp in de gemeente Naaldwijk is woensdag ingestort. De weg is afgezet. Voor de zekerheid zijn stroomkabels in de dijk uitgeschakeld. Meerdere kassen in de omgeving dreigen onder water te lopen of staan inmiddels blank.

Hoogheemraadschap Delfland te Delft heeft een crisisteam ingericht. Grote delen van het Westland kwamen september 1998 onder water te staan door heftige regenval. De schade beliep vele miljoenen gulden. Het jaar erop dreigde dezelfde situatie, maar week het gevaar op het laatste moment.

De actualiteit onderstreept eens te meer de noodzaak tot een andere aanpak

1.2 De Watertoets in de Startovereenkomst WB21 en de vijfde Nota over de ruimtelijke ordening

Citaat uit de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw, die op 14 februari 2001 is ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen:

'De Watertoets wordt vanaf heden toegepast door alle daartoe bevoegde overheden op nieuwe -waterhuishoudkundig relevante- ruimtelijke plannen, die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van artikel 10 BRO aan mede-overheden zijn aangeboden. De Watertoets vormt een toets op alle relevante waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging). Daarna vindt bestuurlijke afweging plaats.'

De Watertoets is van toepassing op alle ruimtelijk relevante besluiten van Rijk, provincie en gemeenten in het hoofd- en het regionale watersysteem. Tot die besluiten behoren in elk geval bestemmingsplannen, projectprocedures ex artikel 19 WRO, streekplannen,

nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen, herstructureeringsplannen in stedelijk en landelijk gebied, besluiten tot wijziging van alle voornoemde plannen en besluiten op basis van de ontgrondingenwet. De Watertoets is van toepassing op geheel Nederland inclusief de grote wateren. Is in een gebied voor bepaalde aspecten een waterhuishoudkundige beleidslijn van toepassing (zoals bij de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" voor het aspect veiligheid), dan gelden de daarin gehanteerde criteria onverkort voor de Watertoets.

De Commissie-Luteijn onderzoekt op dit moment de mogelijke aanwijzing en zo nodig inrichting van noodoverloopgebieden ten behoeve van het hoofdwatersysteem. Mocht er naar aanleiding van deze Commissie en haar advies nieuw beleid worden geformuleerd, dan zal dat een aanvulling en daarmee een onderdeel vormen van de Watertoets. Ook voor de regionale watersystemen beoordelen provincies en waterschappen (in het kader van de deelstroomgebiedsvisies) de noodzaak en aanwijzing van noodoverloopgebieden bij extreme wateroverlast. Op verschillende waterkanskaarten voor waterberging zijn daartoe potentieel geschikte gebieden aangegeven.

In de Startovereenkomst is afgesproken dat de provincies samen met waterbeheerders en gemeenten deelstroomgebiedsvisies zullen opstellen. Daarin zullen zij begin 2002 de toestand en noodzakelijke aanvullende maatregelen beschrijven om het gebied qua veiligheid en wateroverlast voor de toekomst op orde te brengen. De provincies zullen vervolgens de ruimtelijke consequenties van deze deelstroomgebiedsvisies trekken en die meenemen bij de actualisatie van streekplannen voor 2005.

De Watertoets kent tenminste de volgende stappen:

- * Verplichte beoordeling van de waterhuishoudkundige consequenties van het ruimtelijke plan, geconcretiseerd in termen van 'vasthouden, bergen, afvoeren'.
- * Bij de keuze voor een locatie motiveren en afwegen in hoeverre en in welke mate vasthouden wel of niet mogelijk is, mede gelet op de waterkwaliteit en verdroging, binnen het desbetreffende plangebied.
- * Is vasthouden onmogelijk, dan moet worden gemotiveerd in hoeverre en in welke mate bergen binnen het desbetreffende plangebied al dan niet mogelijk is, mede gelet op de waterkwaliteit en verdroging.
- * Is bergen onmogelijk, dan moet worden gemotiveerd op welke wijze afvoeren naar buiten het desbetreffende plangebied het beste kan plaatsvinden (afwenteling).
- * Als afvoeren noodzakelijk is, dan wordt de noodzaak van het plan bestuurlijk afgewogen. Gaat het beoogde plan door, dan moeten binnen het deelstroomgebied mitigerende en/of compenserende maatregelen worden getroffen in termen van 'vasthouden, bergen, afvoeren' en waterkwaliteit om het watersysteem op orde te houden. Deze maatregelen vormen onderdeel van het ruimtelijke besluit; de kosten komen in principe voor rekening van de initiatiefnemer van de voorgenomen activiteit.

Bron: Startovereenkomst WB21

Als negatieve effecten op de waterhuishouding optreden, dan worden alternatieven voor het voorgestelde plan beschreven en wordt een overzicht gegeven van voorgestelde mitigerende en/of compenserende maatregelen. Deze mitigerende en/of compenserende maatregelen moeten in eerste instantie in (de directe nabijheid van) het plangebied worden gezocht, en pas secundair daarbuiten, mits daarover overeenstemming is bereikt met de waterbeheerder. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is in principe altijd verantwoordelijk voor -tenminste een adequate regeling van- de financiering én realisatie van mitigerende en compenserende maatregelen.

1.3 De integraliteit van de Watertoets

De Startovereenkomst vormt de uitwerking van het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en wateroverlast conform het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw' (WB21). Dit alles uiteraard binnen het kader van het andere bestaand rijksbeleid. De Watertoets vormt daarom een toets op alle relevante waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging). Op een gegeven locatie kan waterconservering minder gewenst zijn vanuit water-

kwaliteitsoogpunt, elders kan water afvoeren minder gewenst zijn vanuit de wens verdroging van bijzondere natuurwaarden tegen te gaan. Waterbelangen wijzen dus niet altijd eenduidig in dezelfde oplossingsrichting. Provincie en waterbeheerders moeten bij het stellen van regionale en lokale prioriteiten daarom maatwerk leveren, om de doelstellingen en gewenste aanpak in het licht van 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw' vanuit meerdere waterthema's te kunnen inbrengen. Per locatie vindt daarna een integrale bestuurlijke afweging van alle aspecten plaats. Kortom, een afweging van wat waar prevaleert. Als kader daarbij dient de Startovereenkomst en de ingevolge daarvan op te stellen regionale stroomgebiedsvisies. De aanvaarde motie van Tweede-Kamerlid Augustein-Esser (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 625, nr.5) heeft het integrale karakter van de Watertoets onderstreept en bevestigd.

1.4 Vertrekpunt is huidige regelgeving, maar wel anticiperend op ontwikkelingen

De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving, op basis van het commitment van de betrokken partijen blijkend uit de Startovereenkomst. De bestaande wet- en regelgeving biedt immers voldoende mogelijkheden voor een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. Bovendien is snelle toepassing gewenst. Bij de behandeling van het kabinetsstandpunt WB21 heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een regeling op centraal niveau welke de toepassing van de Watertoets garandeert. Volgens de aanvaarde motie Van den Berg (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 625, nr.8) is verankering in het besluit ruimtelijke ordening wenselijk. In 2002 worden toepassing en effectiviteit van de Watertoets geëvalueerd. Het is de bedoeling om de Watertoets mede op basis van de resultaten daarvan op de meest effectieve manier wettelijk te verankeren.

Bij de fundamentele herziening van de WRO zal naar verwachting de goedkeuring van plannen en besluiten door de provincie vervallen. Deze herziening zal naar verwachting geen nadelige gevolgen hebben voor een doelmatige toepassing van het proces van de Watertoets. De voorlopige voorstellen in het kader van die fundamentele herziening laten een beeld zien dat andere overheden, die hun beleid willen laten doorwerken, actiever hun zienswijzen naar voren moeten brengen, zonodig via instructies. Ergo: het accent verschuift van goedkeuring achteraf naar een actieve inbreng in het begin van het besluitvormingsproces. De gedachten die aan de Watertoets ten grondslag liggen sporen hiermee. Het gaat immers om een actieve inbreng in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming. De Watertoets versterkt vooral samenwerking en afstemming. De grootste winst van het proces ligt bij vroegtijdige wederzijdse betrokkenheid en informatievoorziening. Dit vindt bij voorkeur al plaats in het voortraject van het initiatief in de vorm van actief communiceren over gewenste ruimtelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen, en in elk geval bij de formele start en uitwerking/uitvoering van een ruimtelijk planvormingstraject. De samenwerking zal daar moeten groeien naar een volwassen inbreng van wateraspecten in ruimtelijke plannen. De Watertoets biedt daarvoor de kansen.

1.5 Pijlijnprojecten

De Watertoets moet ertoe bijdragen dat het waterhuishoudkundig systeem op orde blijft. Dat gebeurt vanaf 14 februari 2001, het moment van ondertekening van de Startovereenkomst WB21. De handleiding beschrijft hoe moet worden omgegaan met de plannen waarover vanaf dat moment een besluit moet worden genomen. Pijlijnplannen vallen dus niet onder de werking van de Watertoets. In de Startovereenkomst is afgesproken dat de provincies begin 2002 de strategische visie per deelstroomgebied gereed hebben, inclusief de globale wateropgave. In de wateropgave zal rekening moeten worden gehouden met de bestaande bebouwing, maar ook met de voorgenomen bebouwing waartoe reeds is besloten. Op deze wijze wordt er dus wel voorzien in een inventarisatie van de effecten van pijlijnprojecten voor de waterhuishouding. De doorwerking van een aantal reeds vastgestelde maar nog niet uitgevoerde bouwplannen hoeft niet altijd volledig te stroken met de uitgangspunten vastgesteld in

het kabinetsstandpunt WB21 en de Startovereenkomst. In veel gevallen kan het mogelijk zijn om door beperkte aanpassing van bestaande bouwplannen het watersysteem op orde te krijgen. Uit de deelstroomgebiedsvisionen zal blijken of er knelpunten liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt. In het Nationaal Bestuursaccordering water zal hierover verdere besluitvorming plaatsvinden.

1.6 Vraagstelling

De Watertoets beoogt te waarborgen dat water structureel, expliciet en inhoudelijk beter wordt betrokken bij de afweging van ruimtelijke plannen en besluiten. Daartoe beantwoordt deze bestuurlijke notitie vragen als:

- Aan welke eisen dient het instrument te voldoen?
- Hoe ziet het proces van de Watertoets eruit en wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse partijen?
- Welke toetsingscriteria kunnen worden gebruikt?
- Hoe kan mitigatie en/of compensatie worden geregeld?

Hoofdstuk 2 zet de kenmerken en reikwijdte van het instrument Watertoets op een rij. Hoofdstuk 3 beschrijft het proces en de daarbij horende rollen en verantwoordelijkheden voor initiatiefnemer, adviseur en beoordelaar.

Hoofdstuk 4 stelt de waterhuishoudkundige aspecten aan de orde, welke bij de Watertoets kunnen worden betrokken. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen ruimtelijk-ontwerpcriteria (of programma-eisen) en daarmee corresponderende waterhuishoudkundige toetsingscriteria.

Hoofdstuk 5 gaat over mitigatie en compensatie, als het sluitstuk van de uitwerking van de Watertoets.

Hoofdstuk 6 behandelt de implementatie en de vervolgacties.

HOOFDSTUK 2. WAT IS DE MEERWAARDE VAN DE WATERTOETS?

Het kader van de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21^e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De Watertoets maakt gebruik van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. 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 21^e eeuw, en daarmee ook verder richting geeft aan de op te stellen deelstroomgebiedsvisies en herziening van streek- en bestemmingsplannen. Voor een goed begrip van de Watertoets formuleert dit hoofdstuk een aantal eisen aan de Watertoets als nieuw element in de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Aan de hand van deze eisen, mede ontleend aan de Startovereenkomst WB21 en de vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, wordt een beeld geschetst van de Watertoets. Hoofdstuk 3 werkt dit beeld in procedurele termen uit, en hoofdstuk 4 in inhoudelijke termen.

2.1 Kenmerken van de Watertoets

Stimulans tot afstemming

De Watertoets moet leiden tot een creatief afstemmingsproces tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Belangrijke beslissingen in ruimtelijke plannen worden doorgaans in het begin van het plantraject genomen, zoals inkadering van het plangebied, vaststelling van de opgave, vaststelling van de ambities. Tijdige informatie en vroegtijdig betrokken worden bij planvorming zijn daarom belangrijk. Instrumenten als stroomgebiedsvisies, (regionale) waterkanskaarten en de normering wateroverlast regionale wateren zijn van groot belang om de beleidsvormende discussie tussen ruimtelijke ordening en waterbeleid te stimuleren. De Watertoets is de laatste in deze rij van instrumenten en is gericht op de besluitvorming. Een stimulerend en uitnodigend proces is essentieel. Doorwerking van de Watertoets in de praktijk is immers zowel afhankelijk van commitment van de betrokken partijen, zoals neergelegd in de Startovereenkomst, als van de ruimte die het de betrokken partijen op uitvoerend niveau biedt om daarin te opereren.

Effectieve procedure

Op diverse beleidsterreinen bestaan er toetsen. De Watertoets beoogt een betere afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De Watertoets mag niet leiden tot bureaucratie of vertraging van procedures.

Inhoudelijk maatwerk

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.

Ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria

Bij de Watertoets gaat het om anticiperen op ruimtelijke besluitvorming. Daarom moet vanuit het waterbeheer al in de programmafase van plannen en besluiten een duidelijke inbreng worden geleverd. Deze inbreng zal zich vanuit de waterhuishouding moeten vertalen in ruimtelijke-ontwerpcriteria. De waterhuishoudkundige toetsingscriteria zijn doelstellingen en criteria die zijn vastgelegd in wettelijke of beleidsmatige kaders op het gebied van de waterhuishouding. Omdat zulke criteria (zoals een bepaalde oppervlakte

aan waterberging) niet direct gerelateerd zijn aan de waterhuishoudkundige effectiviteit (bijvoorbeeld in termen van een maatgevende afvoer), mag de toetsing van het plan of besluit de beoordeling niet alleen gebaseerd zijn op het ruimtelijk programma. Ook waterhuishoudkundige toetsingscriteria moeten meespelen.

Geen nieuw beleid, wel een andere houding

Het toekomstig ruimtelijk programma moet ook in waterhuishoudkundig opzicht passend zijn. Het bestuurlijk *commitment* in de Startovereenkomst 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.

Anticiperen is binnen het waterbeleid een vanzelfsprekendheid. In ruimtelijke plannen en besluiten is het echter moeilijk om te anticiperen op ontwikkelingen die de planhorizon van tien jaar te boven gaan. Bij de beoordeling van waterhuishoudkundige effecten en het daarop gebaseerde advies in het kader van de Watertoets, moet wel rekening worden gehouden met zo'n verder weg gelegen tijdshorizon. Gebieden die (mogelijk) geschikt zijn voor waterberging zouden op basis van het advies grotendeels gevrijwaard kunnen worden van intensivering van functies via zelfbinding door overheden. Bij grootschalige intensivering van functies gaat het immers veelal om initiatieven vanuit de publieke overheden.

Helderheid over de afweging: de waterparagraaf

De initiatiefnemer is verplicht een waterparagraaf aan het desbetreffende plan of besluit toe te voegen. Deze waterparagraaf bevat een gemotiveerd besluit ten aanzien van de wateraspecten. Eventuele afwijkingen van het advies van de waterbeheerder worden gemotiveerd. Daarbij moet worden aangegeven hoe met die afwijking wordt omgegaan. In laatste instantie kan worden teruggegrepen op mitigatie en/of compensatie.

2.2 De inhoud en reikwijdte van de Watertoets

Welke plannen en besluiten

Onder waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten worden in ieder geval verstaan: streekplannen en streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (art 19 wro), (inter-)gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, (structuur-)plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied, ontgrondingsplannen en besluiten tot wijziging van de voornoemde plannen.

Er is gekozen voor een relatief grote hoeveelheid aan plannen en besluiten. Motivering: in het verleden is door vele relatief kleine ingrepen relatief veel ruimte aan water onttrokken; zulke relatief kleine ingrepen kunnen echter grote effecten hebben op zowel waterkwaliteit als -kwantiteit. Het uitsluiten van categorieën plannen of besluiten is daarom onverstandig. Een voorbeeld: een boerderijverplaatsing heeft over het algemeen geen grote effecten op de waterhuishouding. Het verplaatsen van een boerderij naar een beekdal heeft echter wel grote gevolgen voor de lokale waterhuishouding in verband met het aanpassen van de peilen.

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld. Immers, juist de locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem.

De praktijk zal moeten leren welke plannen en besluiten wel en niet relevant zijn. De waterbeheerder en de ruimtelijke-ordenaar (planoloog of stedenbouwkundige) zullen daar een weg in moeten vinden. Wellicht is het werken met geografische aangeduide aandachtsgebieden vanuit de waterhuishouding een ingang om de hoeveelheid plannen en besluiten in te perken.

Publieke en private initiatiefnemers

In toenemende mate zijn private partijen de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Omwille van efficiëntie is ervoor gekozen de Watertoets toe te passen zodra sprake

is van een formele of publieke ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure. Op dat moment is ook sprake van partijen die zich hebben verbonden aan de Startovereenkomst. Consequentie hiervan kan zijn dat wateraspecten pas zeer laat in het planproces grondig worden bekeken. Afhankelijk van de aard en schaal vraagt dit actie van de betrokken overheid, als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen, om ervoor zorg te dragen dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel van de private initiatiefnemer eveneens vroegtijdig adequaat worden beoordeeld conform de Watertoets. Voor grote private initiatieven kan het zinvol zijn dat men in een vroeg stadium de waterbeheerder informeert en/of betreft bij de planontwikkeling. Waterbeheerders zullen daarin ook zelf alert en selectief moeten opereren.

De relatie met de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier'

De Watertoets als procesinstrument van het integraal waterbeheer betreft alle wateren, dus zowel de zoete en zoute rijkswateren, de regionale wateren als het grondwater. Zij betreft alle waterhuishoudkundige aspecten en derhalve veelal méér dan in de beleidslijn ruimte voor de rivier zijn aangegeven. Voor de beoordeling van plannen en vergunningverlening die te maken hebben met de grote rivieren bestaat een beleidskader. De beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' en de in de vijfde Nota ruimtelijke ordening deel 1 aangekondigde wijzigingen (zoals de in ontwikkeling zijnde beleidslijn 'Buitendijkse Ontwikkelingen IJsselmeergebied') zijn nationaal ruimtelijk beleid. Ze moeten derhalve een rol spelen bij de planbeoordeling en vergunningverlening op grond van het bestemmingsplan. 'Ruimte voor de rivier' wordt extra verankerd in deel 3 van de PKB vijfde Nota over de ruimtelijke ordening.

De mogelijke aanwijzing en zo nodig inrichting van noodoverloopgebieden ten behoeve van het hoofdwatersysteem wordt op dit moment nog onderzocht door de Commissie-Luteijn. Mocht op basis van het advies van deze commissie nieuw beleid worden geformuleerd, dan wordt dit een aanvulling op en onderdeel van de Watertoets.

De relatie met de stroomgebiedsvisies, GGOR, normering wateroverlast etc

De Watertoets als procesinstrument heeft een nauwe relatie met andere instrumenten die momenteel in het kader van WB21 en de afstemming tussen water en ruimte worden ontwikkeld. De doelstellingen en toetsingscriteria voor de Watertoets worden veelal ontleend aan deze andere instrumenten. In het kader van de Startovereenkomst WB21 stellen waterbeheerders momenteel stroomgebiedsvisies op. Zij geven daarin aan in welke mate hun watersysteem zijn voorbereid op de klimaatontwikkelingen. Ook wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) voor het landelijk gebied. De normering wateroverlast regionale wateren formuleert criteria voor veiligheid en wateroverlast onder extreme hydrologische omstandigheden in het regionale watersysteem. Daarnaast zijn vrijwel alle waterbeheerders actief met het ontwikkelen van waterkansenkaarten, waarin zij voor hun beheersgebied of delen daarvan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen aanduiden. Het kan daarbij gaan om enkelvoudige of meervoudige functiegeschiktheidskaarten (bijvoorbeeld voor stedelijke ontwikkeling, waterbergingskaarten of waterstructuurvisies).

Waterbelangen wijzen niet altijd eenduidig in één en dezelfde oplossingsrichting. Dit vraagt dan ook om maatwerk, om een regionale en lokale prioriteitstelling door provincie en waterbeheerders, waarbij de doelstellingen en gewenste aanpak in het licht van 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21^e eeuw' nadrukkelijk vanuit meerdere waterthema's worden ingebracht.

De Watertoets benut de voornoemde instrumenten en zal de kennis uit deze andere instrumenten gebruiken bij de beoordeling van waterhuishoudkundige effecten. Per locatie vindt daarna een integrale bestuurlijke afweging van alle aspecten plaats. Kortom, een afweging van wat waar prevaleert.

De relatie met de m.e.r.

De MER-commissie is een onafhankelijke commissie die door middel van het laten maken van milieu-effectrapporten (MER's) het milieubelang (inclusief water) beter wil laten meewegen in de besluitvorming. Er zijn niettemin belangrijke verschillen met de Watertoets:

- Niet alle ruimtelijke plannen en besluiten zijn m.e.r.-plichtig. De Watertoets is in beginsel van toepassing op alle waterhuiskundig relevante ruimtelijke besluiten (dus een klein plan op een klein watersysteem met relatief grote impact wordt wel in de Watertoets, maar in de m.e.r. niet beoordeeld).
- Een m.e.r. is formeel gekoppeld aan een start van een formele procedure. Vaak blijkt dan al veel van de zoekruimte voor alternatieven ingeperkt door besluitvorming in het voortraject. De Watertoets beoogt eerder in het planvormingstraject interactie en afstemming te bewerkstelligen.
- Een m.e.r. geeft geen bestuurlijke mening weer. De Watertoets daarentegen is een bestuurlijk proces van de waterbeheerder(s), waarin de waterbeheerder positie kiest ten opzichte van het initiatief. Hij adviseert positief of negatief, gegeven de keuzes, en doet daarbij voorstellen voor mitigatie en compensatie.
- Er is sprake van een procedureel verschil; m.e.r. kent een eigen wettelijke procedure, de Watertoets lift mee in bestaande procedures.

Mede gezien deze verschillen is de insteek om bij m.e.r.-plichtige activiteiten ook een Watertoets te laten plaatsvinden, waarbij de waterbeheerder een advies opstelt. Omwille van efficiëntie en eenduidigheid verdient het wel aanbeveling om onderzoek en beoordeling van wateraspecten bij m.e.r.-plichtige activiteiten zo veel mogelijk te verweven met activiteiten ten behoeve van de Watertoets. De betrokkenen moeten dit per geval vaststellen op basis van de startnotitie voor de m.e.r. en de afspraken over de inhoud van het wateradvies. Het lijkt verstandig om de taak- en rolverdeling hierbij nader uit te werken met de Commissie m.e.r. en eventueel een implementatieproject te starten dat kan meelopen in de evaluatie van de Watertoets.

Evaluatie Watertoets

De Watertoets wordt uitgevoerd met de bestaande wet- en regelgeving; deze biedt voldoende mogelijkheden voor verbetering van de afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. Bovendien is snelle toepassing wenselijk. In 2002 worden toepassing en effectiviteit van de Watertoets geëvalueerd, onder meer ten behoeve van de gewenste verankering in wet- en regelgeving.

2.3 Mitigatie en/of compensatie als sluitstuk

Mitigatie en compensatie vormen in de Watertoets een laatste stap in de uitwerking van het WB21-principe om niet af te wentelen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig). Zij worden toegepast als realisatie maatschappelijk noordzakelijk is en er geen geschikte alternatieven voor het plan of besluit mogelijk zijn. Dan kunnen via mitigatie negatieve effecten worden gereduceerd en/of gecompenseerd.

Mitigatie en/of compensatie en de financiering daarvan vormen een onlosmakelijk onderdeel van de besluitvorming over het ruimtelijk plan en besluit. In beginsel vindt mitigatie en compensatie binnen het plangebied plaats. Is dat onmogelijk, dan in de directe omgeving van het plangebied, bij voorkeur in hetzelfde deelstroomgebied. Is ook dat onmogelijk, dan is compensatie elders binnen het beheersgebied van de desbetreffende waterbeheerder denkbaar.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor regeling van de uitvoering en financiering van mitigatie en compensatie als onderdeel van de economische uitvoerbaarheid van het plan. Zoals overeengekomen in de Startovereenkomst WB21, geldt daarbij als vertrekpunt dat de kosten van de mitigatie en/of compensatie in principe voor rekening komen van de initiatiefnemer van de voorgenomen activiteit.

Ervaring met mitigatie en compensatie in het natuurbeleid laat zien, dat de afspraken gemaakt moeten zijn en bij voorkeur uitgevoerd moeten zijn, voordat het plan wordt uitgevoerd.

HOOFDSTUK 3. HOE WERKT DE WATERTOETS

De Watertoets vormt een onderdeel van de verschillende besluitvormingsprocedures over ruimtelijke plannen en besluiten. Wat betekent dit nu voor de verschillende partijen?

3.1 De Watertoets: informeren, adviseren, afwegen en beoordelen

Het vorige hoofdstuk heeft de Watertoets behandeld als samengesteld proces van informeren, adviseren en mee ontwerpen, afwegen en beoordelen. Tegen die achtergrond kan de zinsnede uit de Startovereenkomst worden aangescherpt:

Voor alle nieuwe ruimtelijke plannen en besluiten, die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van artikel 10 BRO aan mede-overheden zijn aangeboden, wordt vanaf heden 14 februari 2001 ten behoeve van de initiatiefnemer en de door hem te maken afweging, door de waterbeheerder als onderdeel van het plan of besluit een inhoudelijke beoordeling uitgevoerd. Dat moet resulteren in een advies over de waterhuishoudkundige aspecten, dat de initiatiefnemer in de belangenafweging betreft en dat het bevoegd gezag meeweegt bij het besluit over goedkeuring.

Het gaat om alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten. Hiertoe behoren in ieder geval streekplannen en streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (art 19 wro), (inter-)gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, (structuur-)plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied, besluiten tot wijziging van al deze plannen en besluiten op basis van ontgrondingenwet.

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld, zoals het bestemmingsplan. Immers, juist ook de locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. in bijvoorbeeld structuur- of streekplannen, bepalen in hoge mate de mogelijkheden van het watersysteem.

Nadrukkelijk is gekozen om 'waterhuishoudkundig relevant' niet nader te definiëren. Vanwege de verschillen tussen diverse regionale watersystemen is het aan de waterbeheerder om te beoordelen of hij over alle plannen en besluiten geïnformeerd wil worden of dat hij bepaalde categorieën besluiten uitsluit.

De definitie maakt ook een scherp onderscheid tussen de rollen van adviseur, initiatiefnemer en beoordelaar. De waterbeheerder voert de inhoudelijke beoordeling uit, omdat hij de kennis over het desbetreffende watersysteem bezit, en hij brengt daarover een advies uit aan de initiatiefnemer. De initiatiefnemer zal dit advies moeten meenemen bij het opstellen van zijn plan of besluit. Het bevoegd gezag zal, mede op basis van adviezen van de planbeoordelaar (inspectie RO) en de provinciale planologische commissie, het plan of besluit beoordelen en al dan niet (deels) goedkeuren.

De huidige wet- en regelgeving geeft ook het Rijk de mogelijkheid om via een ministeriële aanwijzing een ruimtelijk besluit terug te draaien. De minister van VROM is hiervoor verantwoordelijk. Het ministerie van V&W bewaakt hierbij de belangen van veiligheid en het voorkomen wateroverlast.

3.2 De betrokken partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden

De initiatiefnemer

Onder initiatiefnemer wordt verstaan de initiatiefnemende overheid. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van de waterbeheerder bij het ruimtelijke planvormingsproces vanaf de start van het initiatief. De initiatiefnemer neemt het advies van de waterbeheerder vervolgens mee in zijn afweging en verwerkt zowel het advies als de afweging expliciet in de waterparagraaf als onderdeel van het plan of besluit. De initiatiefnemer stelt vervolgens het desbetreffende besluit of plan vast.

- a) De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het plan of besluit overeenkomstig de wettelijke vereisten qua inhoud, vorm en procedure.

-
- b) De initiatiefnemer betreft de waterbeheerder (rijkswaterbeheerder, grondwaterbeheerder en regionale waterbeheerder) als adviseur bij de planvorming en laat zich informeren over de kenmerken, mogelijkheden en onmogelijkheden van het desbetreffende watersysteem.
 - c) Als de initiatiefnemer een private organisatie is, dan zorgt de betrokken overheid er - als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen- voor dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel zo vroeg mogelijk worden beoordeeld conform de Watertoets.
 - d) De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van alle waterbeheerders in het desbetreffende plangebied.
 - e) De initiatiefnemer betreft de beoordeling van de waterhuishoudkundige aspecten -door de waterbeheerder neergelegd in het wateradvies- bij de afweging tijdens de voorbereiding van het plan of besluit bij de afweging.
 - f) De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzichte van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via aanpassing van het plan en -wanneer dit onmogelijk is- via mitigatie en/of compensatie.
 - g) De waterparagraaf vormt een integraal onderdeel van de tekst van het besluit of plan.

• **De adviseur voor water**

Als adviseur voor water wordt aangemerkt de waterbeheerder (de regionale waterbeheerder, de grondwaterbeheerder en/of de rijkswaterbeheerder). In geval van de regionale wateren richt de initiatiefnemer zich tot de regionale waterbeheerder en in geval van de rijkswateren tot de rijkswaterbeheerder. De waterbeheerder, die door de initiatiefnemer wordt benaderd, is verantwoordelijk voor het informeren van de andere waterbeheerders, voor zover dat nodig wordt geacht. De waterbeheerder is verantwoordelijk voor de inhoudelijke uitvoering van de beoordeling van verwachte effecten van het ontwerp voor de waterhuishouding en voor het geven van een advies daarover aan de initiatiefnemer binnen een vooraf afgesproken dan wel in procedures vastgelegde termijnen. De waterbeheerder kent het watersysteem het beste en is bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer daarvan. Daarom is hij de meest aangewezen voor het geven van een gedegen inhoudelijke beoordeling en een daarop gebaseerd bestuurlijk advies. Dit advies -opgesteld binnen vooraf afgesproken dan wel in procedures vastgelegde termijnen- wordt verstrekt aan de initiatiefnemer.

- a) De waterbeheerder informeert als adviseur met de initiatiefnemer over de kenmerken van het watersysteem en overlegt over omvang, inhoud en termijnen van de Watertoets.
- b) De waterbeheerder beoordeelt het ontwerp van het besluit of plan op waterhuishoudkundige aspecten en adviseert daarover, vóórdat het de inspraak of het overleg ingaat.
- c) De waterbeheerder is verantwoordelijk voor afbakening, uitvoering en kwaliteit van de beoordeling op waterhuishoudkundige aspecten en het daarop gebaseerde advies.
- d) De waterbeheerder is verantwoordelijk voor effecten van het initiatief die nadelig zijn voor de waterhuishouding en die niet in het wateradvies zijn verwoord -tenzij deze effecten redelijkerwijs niet voorzienbaar waren. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het advies van de waterbeheerder, is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de waterhuishouding.
- e) De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

• **De planbeoordelaar**

Het bevoegd gezag (Rijk en provincie) keurt het plan of besluit geheel of gedeeltelijk goed of af. De basis voor dit besluit ligt in het relevante beleidskader, de adviezen van de planbeoordelaar (Provinciale Planologische Commissie, Rijks Planologische Commissie, Provinciale Commissies Water en Milieu) en het advies van de waterbeheerder, uitgebracht in het kader van de Watertoets.

- a. De beoordelaar toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft bij haar advisering over goedkeuring het advies van de waterbeheerder.

- b. het bevoegd gezag (Rijk en provincie) dat op grond van bestaande wet- en regelgeving formeel verantwoordelijk is om het plan of besluit te beoordelen keurt het plan al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.

De tabel zet de diverse procedures en rollen op een rij. De Handreiking Watertoets bevat een uitgebreidere beschrijving per procedure.

| Ruimtelijk plan of besluiten tot wijziging van | Gemeente | Waterbeheerder | Provincie | Rijk |
|--|----------|----------------|-----------|------|
| Streekplan en streekplanuitwerkingen | | A | I, B | B |
| Locatiebesluiten | I | A | I, B | I, B |
| Bestemmingsplan | I | A | B | B |
| Vrijstellingen art 19 wro | I | A | B | B |
| (Inter)gemeentelijke structuurplannen | I | A | B | B |
| Infrastructuurplannen (tracébesluiten) | I | A | I, B | I, B |
| Landinrichting, reconstructie | | A | I | B |
| Ontgrondingsplannen | I | A | I, B | I, B |

I=initiatiefnemer, A=adviseur, B=beoordelaar

N.B. Herstructureringsplannen bestaan uit een complex van plannen zoals genoemd in de tabel. Verschillende procedures en de daarbij behorende rollen van betrokken partijen kunnen parallel dan wel volgtijdelijk spelen.

3.3 De beoordeling door provincie en Rijk

Rijk en provincie moeten de plannen en besluiten formeel beoordelen. Dit gebeurt op basis van het advies van de Provinciale en Rijks Planologische Commissie(s). Ofschoon beide zowel op inhoud als procedure kunnen toetsen, is de verwachting dat het Rijk vooral zal toezien op verankering en toepassing van het proces van de Watertoets en de doorwerking van het rijksbeleid. De provincie heeft een belangrijke rol in de inhoudelijke beoordeling van de plannen en besluiten van de initiatiefnemer.

Het vooroverleg op grond van artikel 10 BRO komt veelal te laat om daadwerkelijk van invloed te kunnen zijn op ruimtelijke keuzes. Dan wordt er immers gesproken over de ontwerpen; allerlei alternatieven zijn op dat moment al uitgesloten. Daarom let de provincie bij haar toetsing vooral op het vooroverleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Dit overleg heeft vooral betrekking op de inhoud van de waterparagraaf. Het gaat met name over de vertaalslag van de -door de provincie in haar ruimtelijk beleid gestelde- ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige criteria naar een ruimtelijk ontwerp, dat recht doet aan de kenmerken van en opgaven voor het desbetreffende watersysteem

Vanuit het waterbeheer gezien zijn locatiekeuze en inrichting sterk gekoppeld. Een locatie die vanuit het waterbeheer gezien minder gewenst is, kan door middel van mitigerende (inrichtings- en/of beheers) maatregelen mogelijk acceptabel worden. Wordt vanwege maatschappelijke noodzaak en gebrek aan alternatieven toch gekozen voor een locatie, die vanuit het oogpunt van waterbeheer minder geschikt is, dan zullen er aanvullende voorwaarden aan de inrichting moeten worden gesteld. Dit is een aandachtspunt bij de toetsing.

De provincie formuleert een aantal ruimtelijke ontwerpcriteria vanuit de regionale waterhuishoudkundige situatie, bijvoorbeeld in de nota planbeoordeling. Omdat de waterhuishoudkundige opgaven slechts ten dele vatbaar zijn in ruimtelijk relevante criteria, moeten in het kader van de planvorming aanvullende berekeningen worden uitgevoerd om te bezien of de ontwerpcriteria voldoende soulaas bieden voor het waterbeheer. De actieve betrokkenheid van de waterbeheerder als mede-overheid is hier van groot belang. Hij heeft immers de kennis en de bestuurlijke verantwoordelijkheid omtrent het watersysteem en het beheer daarvan. De toepassing van de ruimtelijke ontwerpcriteria en het advies van de waterbeheerder over de waterhuishoudkundige aspecten moeten expliciet

worden betrokken in de afweging die de initiatiefnemer moet maken. Een probleem daarbij is het ontbreken van de relevante kennis en inzichten bij de provincie als ruimtelijk toetsers van waterhuishoudkundige problemen op het niveau van operationele plannen en besluiten. Het advies van de waterbeheerder moet in deze leerme voorzien.

Rijk

Het Rijk beoordeelt de plannen en besluiten van de provincie en gemeenten aan het ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid van het rijk. Daarbij toetst het Rijk, in principe vooral procedureel, op:

- De wijze waarop de ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige doelstellingen zijn vertaald in het ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid van de provincie en in een te hanteren toetsingskader. Met name waterhuishoudkundige gebiedsaanduidingen zoals functies en beïnvloedingsgebieden zijn hier van belang.
- De wijze waarop de waterkansenkaarten van de waterbeheerders en de (deel)stroom gebiedsvisies in de afweging zijn betrokken. Het Rijk let hierbij op regio- en grensoverschrijdende aspecten.
- Het aanduiden van voorwaarden bij de inrichting van locaties, die waterhuishoudkundig gezien minder gunstig zijn.
- De vrijwaring van winterbedden en retentiegebieden.
- De uitwerking van de waterkwantiteitstrits 'vasthouden-bergen-afvoeren' en verankering daarvan in ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige criteria voor relevante ruimtelijke functies.
- De uitwerking van de waterkwaliteitstrits 'voorkomen-scheiden-zuiveren' en verankering daarvan in ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige criteria voor relevante ruimtelijke functies.
- De uitwerking van mitigatie en compensatie.
- De verplichting tot het opnemen van een waterparagraaf in plannen en besluiten en het daarbij behorende overleg.
- De wijze waarop de waterbeheerder (d.m.v. een wateradvies) wordt betrokken bij invulling van de waterparagraaf.
- Waarborging van waterhuishoudkundige aspecten en doelstellingen binnen de ISV-plannen van de grote gemeenten, welke met Rijksfondsen worden gerealiseerd.

Provincie

De provincie toetst de ruimtelijke plannen en besluiten van initiatiefnemer op:

- Toepassing van de trits voor waterkwantiteit 'vasthouden-bergen-afvoeren' en de trits voor waterkwaliteit 'voorkomen-scheiden-zuiveren' in de keuzes ten aanzien van relevante ruimtelijke functies.
- Het gevoerde overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over inhoud en omvang van het waterparagraaf en de uitkomsten daarvan in het licht van het provinciaal beleid en de gestelde (ontwerp- en toetsings-)criteria, o.a. in de vorm van oppervlaktepercentages.
- Het gevoerde vooroverleg op grond artikel 10 BRO en de uitkomsten daarvan, met name wat betreft de relatie tussen de locatie en de inrichting van het desbetreffende locatie.
- De inhoud van de waterparagraaf en de daarin opgenomen beschrijving en afweging van waterhuishoudkundige effecten op basis van het wateradvies door de waterbeheerder en de relevante ruimtelijke ontwerpcriteria.
- Het advies van de waterbeheerder op grond van de berekeningen, die hij heeft uitgevoerd of geautoriseerd, omtrent het desbetreffende plan of besluit.
- De wijze waarop is omgegaan met het advies van de waterbeheerder(s), met name als dat niet wordt gevolgd. De Watertoets wil (toename van) waterhuishoudkundige problemen voorkomen door alternatieve keuzes op het gebied van locaties en inrichting. Als er sprake is van een zwaar maatschappelijk belang om keuzes toch aldus te maken, dan moet vervolgens worden bekeken in hoeverre mitigerende maatregelen ter plaatse die negatieve effecten zoveel mogelijk kunnen reduceren. Mocht dit niet (voldoende) mogelijk zijn, dan is compensatie aan de orde. Compensatie dient bij voorkeur plaats te vinden in de directe nabijheid van het

gebied waarop het plan of besluit betrekking heeft. Mitigatie en/of compensatie zijn onderdeel van het plan- en besluitvormingsproces. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is daarvoor in principe altijd financieel verantwoordelijk. Eventuele compensatie moet bij voorkeur worden gerealiseerd voor de uitvoering van de ruimtelijke ingreep.

3.4 Samenvattend: het proces

- a) De initiatiefnemer stelt de waterbeheerder op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit en betreft deze in een vroeg stadium bij de planvorming.
- b) De waterbeheerder informeert de initiatiefnemer over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit. Daarnaast geeft de waterbeheerder nut, noodzaak en/of mogelijkheden aan van mitigerende maatregelen en compensatie in/buiten het plangebied. De verplichting tot mitigatie en compensatie als zodanig staat niet ter discussie.
- c) De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in gezamenlijk overleg tot afbakening van inhoud en omvang van beoordeling van en advies over de waterhuishoudkundige aspecten en de daarbij te hanteren criteria (tegen achtergrond provinciale omgevingsbeleid en rijksbeleid).
- d) De waterbeheerder beoordeelt het ontwerpplan of besluit aan de hand van de overeengekomen criteria.
- e) De waterbeheerder geeft, op basis van de beoordeling, binnen een in de procedure passende termijn, een wateradvies omtrent het plan of besluit aan de initiatiefnemer en stelt zo nodig aanpassingen in het plan of besluit voor.
- f) Na afweging door de initiatiefnemer (met eventuele bijstelling van het plan of besluit tot gevolg) gaat het ontwerpplan de inspraak en het overleg in.
- g) De resultaten van advies, inspraak en overleg worden (voor zover ze leiden tot grote voor de waterhuishouding wijzigingen in het plan of besluit) door de initiatiefnemer verwerkt in het uiteindelijke plan of besluit, en wel in de vorm van een verplichte waterparagraaf.
- h) De waterbeheerder stuurt zijn wateradvies tevens aan de beoordelaar/het bevoegd gezag.
- i) De initiatiefnemer stelt het plan of besluit vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar (veelal de naast-hogere overheid zoals Rijk of provincie).
- j) De beoordelaar toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het advies van de waterbeheerder bij het proces van advies over goedkeuring.
- k) Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) dat formeel de verantwoordelijkheid heeft om het plan of besluit te beoordelen (op grond van bestaande wet- en regelgeving) keurt het plan of besluit al dan niet (deels) goed.



HOOFDSTUK 4. INHOUD VAN DE WATERTOETS

Dit hoofdstuk werkt de Watertoets inhoudelijk uit. Dat gebeurt aan de hand van drie ingangen. In de eerdere hoofdstukken is aangegeven dat de Watertoets in principe alle waterhuishoudkundige aspecten in beschouwing neemt. Afhankelijk van de specifieke situatie moeten er evenwel -in overleg tussen waterbeheerder en initiatiefnemer- prioriteiten gesteld worden ten aanzien van de te toetsen aspecten in het desbetreffende besluitvormingstraject. De uitwerking van de kwantiteits- 'vasthouden, bergen, afvoeren', maar ook de kwaliteitstrits 'voorkomen, scheiden, zuiveren' vergen maatwerk en verschillen bijvoorbeeld sterk tussen hoog- en laag-Nederland. Dit zal doorwerken in de keuze voor de criteria die bij de Watertoets worden gehanteerd. Bij de selectie van relevante aspecten speelt ook het schaalniveau een belangrijke rol. Gaat het om locatiekeuze op het niveau van een streekplan of structuurplan danwel om een bestemmingsplan voor een stedelijke uitbreiding? Er zijn waterthema's waarvoor in vigerend beleid allerlei doelstellingen gelden, waaruit ruimtelijke ontwerprichtlijnen kunnen worden afgeleid en waterhuishoudkundige toetsingscriteria. Paragraaf 4.1 geeft vanuit het schaalniveau aan wat de relevante waterhuishoudkundige thema's zijn. Vervolgens werkt paragraaf 4.2 het onderscheid uit tussen ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria. Paragraaf 4.3 concretiseert dat verder in de vorm van tabellen.

4.1 Eén Watertoets, maar met verschillende accenten!

De Watertoets wordt in beginsel in drie stadia van ruimtelijke ordening toegepast. Te onderscheiden zijn: *locatiekeuzen*, *inrichting*, en *herinrichting en beheer*.

Bij *locatiekeuzen* is het streven te komen tot een vanuit water zo verantwoord mogelijke locatiekeuze voor één of meerdere beoogde ruimtelijke ingrepen (functiewijzigingen). Alternatieve locaties worden binnen de Watertoets onderling vergeleken vanuit de vraag wat de beste of minst slechte locatie voor de beoogde functie is (functiegeschiktheid). Dit wordt sterk gestuurd vanuit de optiek van water als conditie en water als belang. Welke mogelijkheden biedt het aanwezige watersysteem om bepaalde functies juist op bepaalde plaatsen te accommoderen, en waar juist niet? De onderlinge positionering van functies speelt een rol. Welke functie worden bovenstrooms gesitueerd en welke juist benedenstrooms, welke functies zijn combineerbaar (meervoudig ruimtegebruik), welke kunnen direct naast elkaar voorkomen, welke moeten juist ruimtelijk worden gescheiden?

Zo kan de inzet zijn om door functiewijziging de wateroverlastproblematiek niet verder te laten toenemen en om locaties met een belangrijke (potentiële) waterbergingsfunctie bij voorkeur niet te bestemmen voor irreversibele intensieve functies zoals verstedelijking. Ook (reserveringen voor) drinkwaterbeschermingsgebieden of belangrijke beïnvloedingsgebieden voor natuur leveren in die zin beperkingen op voor mogelijke toewijzing van intensieve functies.

De uitkomst van de locatiekeuze concretiseert de opgave om in de inrichting minimalisatie van nadelen door mitigatie en/of compensatie te bereiken. Bij de *inrichting* is het streven te komen tot een vanuit water zo positief mogelijke inrichting en waterbalans, gegeven de locatie-aspecten. Dit mag er evenwel niet toe leiden dat 'compenserende maatregelen' automatisch vooraf worden ingecalculerd bij de locatiekeuze. Bij deze keuze dient een afweging centraal te staan op basis van maatschappelijke noodzaak en belang, onafhankelijk van eventueel mogelijke mitigerende en/of compenserende maatregelen. Uit de uiteindelijke keuze worden wel de concrete nadelen en te compenseren effecten zichtbaar. Dit betekent dat de planvormingsprocedures van locatiekeuze en inrichting 'voorwaardestellend' gekoppeld moeten zijn. De aard van deze voorwaarden moet in het proces van de Watertoets expliciet zichtbaar worden. De gekozen locatie heeft immers als kenmerk dat bepaalde waterhuishoudkundige aspecten in meer of mindere mate het geding zijn. Preventie en beperking van negatieve effecten op deze aspecten moet tijdens de inrichting centraal staan. Immers, dan is aanzienlijke reductie

van effecten vaak mogelijk door het nemen van bouwtechnische en civieltechnische maatregelen (wijze van bouwrijp maken, alternatieve wijzen voor afvoer van regenwater, bouwmethoden en materiaaltoepassingen). Het gaat om onderlinge vergelijking van inrichtingsvarianten op één locatie. De alternatieven onderscheiden zich bijvoorbeeld op het type verstedelijking (woningdichtheid, verhardingsgraad, compact of verspreide bebouwing) of op de mogelijke specifieke inrichtingsmaatregelen die voorgesteld worden om negatieve effecten op de waterhuishouding vanwege die gekozen locatie zoveel mogelijk te beperken, te compenseren of een zo groot mogelijke positief effect op de waterhuishouding te realiseren. Functieveranderingen kunnen namelijk ook positieve invloed hebben op de waterhuishouding, als ze zich laten combineren met herstel van de waterbergingsfunctie, aanvulling van grondwater of natuurontwikkeling. De gewenste wijze van mitigatie en/of compensatie is niet in alle gevallen te reguleren in de desbetreffende ruimtelijke plannen (streekplan en bestemmingsplan) zelf. Mogelijk zullen ze dan in separate afspraken (convenant) vervat moeten worden. Het plan zal dan een verwijzing moeten bevatten naar de afspraken in het convenant.

Bij de *herinrichting* is het streven te komen tot verbetering van de waterhuishoudkundige situatie. De functie bestaat al, en renovatie en herinrichting bieden goede kansen voor verbetering. De ambitie is afhankelijk van haalbaarheid. In principe wordt daarmee op termijn een soort cyclisch proces gecreëerd, waarbinnen steeds opnieuw de waterhuishouding (via een proces van de Watertoets) tegen het licht wordt gehouden en verbeteringen kunnen worden aangebracht. Overigens wordt daarbij onderkend dat niet bij elke herinrichting sprake is van noodzakelijke herziening van het bestemmingsplan. Specifiek voor de investeringsimpuls stedelijke vernieuwing ligt hier een mogelijkheid de waarborging van waterhuishoudkundige aspecten te betrekken via de separate beoordeling door Rijk en provincies van de plannen alvorens fondsen voor realisatie worden toegelend.

Specifiek voor het landelijk gebied zijn van belang de twee vormen van landinrichting, namelijk landinrichting op grond van de landinrichtingswet (in 2003 Wet inrichting landelijk gebied) en de Reconstructiewet concentratiegebieden. Het belang van deze plannen is dat ze -in tegenstelling tot bestemmingsplannen waar geen stedelijke nieuwbouw of herinrichting aan de orde is- actief een functieverandering en verandering van de inrichting van het landelijk gebied beogen. Plannen in de sfeer van de landinrichting zijn plannen die vergelijkbaar zijn met bestemmingsplannen voor nieuw stedelijk gebied: er wordt ingericht en de ruimte wordt veranderd. De realisatiemogelijkheden voor ruimte voor water (plus daarmee samenhangende functiecombinaties) zijn derhalve in de vorm van landinrichtingsplannen groter dan alleen via een bestemmingsplan. De landinrichtingsplannen worden getoetst aan onder andere de provinciale streekplannen.

De Watertoets verschilt dus in deze drie stadia inhoudelijk zowel qua aspecten als ambitie. De eerste stap (locatiekeuze) is erg belangrijk. Als bijvoorbeeld de functie verstedelijking eenmaal is gerealiseerd, dan zijn de mogelijkheden om dat te herstellen maatschappelijk gezien beperkt. Van belang is hier te toetsen op irreversibele effecten op (de meest kwetsbare) processen die zich afspelen op watersysteemniveau (lagenbenadering). Daarnaast is het belangrijk om een verre tijdshorizon te hanteren bij het inschatten van de noodzakelijke beheermaatregelen. Zo kan ook op lange termijn veiligheid gewaarborgd en wateroverlast voorkomen worden.

Bij de inrichting van nieuw stedelijk gebied kan een vrij hoge ambitie in de sfeer van waterneutraal of zelfs waterpositief inrichten worden gehanteerd. De betrokken overheden moeten elkaar ook aanspreken op deze ambitie. Diezelfde hoge ambitie kan gelden als vertrekpunt voor de herinrichting. Voor bestaand stedelijk gebied is het zaak de bestaande waterhuishoudkundige knelpunten zo veel als mogelijk te verkleinen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ruimtelijke vragen en wateraspecten die bij de verschillende ruimtelijke plannen in het geding zijn. De tabel is geïnspireerd op praktijkvoorbeelden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende stadia.

De tabel toont dat er in de verschillende stadia en ruimtelijke plannen andere waterhuishoudkundige vraagstukken of kwesties op een ander abstractieniveau aan de orde zijn. Het is van belang hierop in te spelen in het wateradvies.

Tabel 4.1 Overzicht ruimtelijke vragen en aspecten bij ruimtelijke plannen

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

4.2 Ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria

Indicatieve ruimtelijke ontwerprichtlijnen zijn een ruimtelijke vertaling van de regionaal relevante waterbergingsopgave en/of andere waterhuishoudkundige doelstellingen. Ze kunnen worden geformuleerd in de vorm van een ruimtelijke maat, een ordeningsprincipe of een specifiek aandachtspunt. Deze worden door provincies geformuleerd en vastgelegd in streekplan of nota's planbeoordeling. Basis daarvoor bieden onder meer de regionale waterhuishoudkundige analyses (stroomgebiedsvisies) conform de

Startovereenkomst WB21 en de waterkansenkaarten. Deze ontwerprichtlijnen zijn regionaal maatwerk. Ze vormen een ruimtelijke vertaling van de wateropgaven voor de komende decennia en zijn afgestemd op de problematiek van het specifieke gebied. Uitgangspunten zijn het voorkomen van wateroverlast en het niet afwentelen van waterproblemen. Regionale formulering en aanduiding in het streekplan biedt de mogelijkheid dit te faseren respectievelijk daar een ruimtelijke prioritering in aan te brengen. Verder is het relevant om vroeg in het proces ook een uitspraak te doen over nut en noodzaak van compensatie en mitigatie binnen het plangebied ten opzichte van eventuele compensatie en mitigatie buiten het plangebied.

De initiatiefnemer neemt deze ontwerprichtlijnen als vertrekpunt voor de ruimtelijke planvorming of het ruimtelijk ontwerp. Hierbij bestaat de mogelijkheid om af te wijken van de ontwerprichtlijnen en om op alternatieve wijze -dan wel middels de aangegeven toepassingsvolgorde voor compensatie en mitigatie- de beoogde waterhuishoudkundige doelstellingen te realiseren.

Het aldus ontstane ontwerp wordt vervolgens middels hydrologische berekeningen getoetst (Watertoets!) op de waterhuishoudkundige aspecten in termen van veiligheid, wateroverlast, watervoorziening, kwaliteit, natuur, scheepvaart etc. Dit vindt plaats door of onder verantwoordelijkheid van de waterbeheerder, die daarover adviseert aan de initiatiefnemer. Deze doet vervolgens op basis van dat advies (gemotiveerd en vastgelegd in de waterparagraaf) een uitspraak over de mate waarin het feitelijk ontwerp een waarborg vormt voor de beoogde waterhuishoudkundige doelstellingen. De waterparagraaf dient daartoe ook een terugkoppeling op (vergelijking met) de ruimtelijke ontwerprichtlijnen te bevatten.

Provincie en Rijk zijn vervolgens in beeld om enerzijds te toetsen of het proces van betrekken van waterhuishoudkundige aspecten in het plan/ontwerp voldoende heeft plaatsgehad en anderzijds om te beoordelen in hoeverre het plan/ontwerp feitelijk waarborgen biedt voor het realiseren van de waterhuishoudkundige doelen.

Een bijzonder punt van aandacht betreft nog bewaking van de waterhuishoudkundig relevante keuzes in de fase van planrealisatie, als vaak allerlei kleinere en grotere wijzigingen worden doorgevoerd. Het is belangrijk om alert te blijven, opdat wijzigingen geen afbreuk doen aan de beoogde waarborging. Versterking van de complementariteit binnen het bestuur waar het gaat om toezicht in de realisatiefase vanuit bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht is van groot belang.

De waterhuishoudkundige toetsingscriteria zijn doelstellingen en criteria die zijn vastgelegd in wettelijke of beleidsmatige kaders op het gebied van de waterhuishouding. Te denken valt aan:

- a. Veiligheid (veiligheidsnormering, beperkingen rondom waterkeringen, externe veiligheidsaspecten scheepvaartroutes).
- b. Regionale en lokale wateroverlast (maatgevende afvoer, bergingsopgave, voorkomen afwenteling).
- c. Rioleringsstelsel (gericht op het niet afvoeren van regenwater via de rwzi).
- d. Watervoorziening (watercoördinatie (relatie regionale en rijkswateren), functiegerichte watervoorziening (scheepvaart, recreatie, landbouw, drinkwatervoorziening)).
- e. Volksgezondheid (watergerelateerde ziekten en plagen).
- f. Bodemdaling (peilregiem).
- g. Grondwateroverlast (peilregiem, afwatering stedelijk gebied).
- h. Oppervlaktewaterkwaliteit (milieukwaliteit, wettelijke functionele kwaliteitsdoelen).
- i. Grondwaterkwaliteit (bescherming drinkwatervoorziening, kwelafhankelijke natuurwaarden).
- j. Verdroging (doelstellingen landnatuur).
- k. Natte natuur (ecologische functies, structuren, inrichting, versnippering, kwaliteit).

De waterbeheerder toetst het ontwerp voor de ruimtelijke ingreep en eventuele alternatieven aan blijvende effecten op deze waterhuishoudkundige doelen en criteria. Dit vormt de basis voor het advies aan de initiatiefnemer.

4.3 Concretisering ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria

Onderstaande tabel geeft een overzicht welke indicatieve ruimtelijke ontwerprichtlijnen (als ruimtelijke maat, ordeningsprincipe of aandachtspunt) gehanteerd kunnen worden voor de waterhuishoudkundige aspecten die in de Watertoets van belang zijn. Ze zijn indicatief en moeten op provinciaal niveau nog geconcretiseerd en vastgelegd worden. Daarnaast is aangegeven op welke waterhuishoudkundige aspecten de waterbeheerder bij zijn beoordeling kan betrekken. Basis daarvoor vormen enerzijds landelijke, wettelijke vastgelegde criteria (zoals veiligheid en functiegerichte milieukwaliteitsdoelstellingen) en anderzijds regionaal vastgelegde doelstellingen in waterhuishoudingsplan, waterbeheersplan, wateraccorden en aan de keur te ontleen criteria.

Tabel 4.2: Overzicht van indicatieve ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria (grijs locatiekeuzecriterium, wit inrichtingscriterium)

| THEMA | WATERDOELSTELLING | INDICATIEVE RUIMTELIJKE ONTWERP RICHTLIJN | WATERHOUDELIJK TOETSINGSCRITE RIUM |
|------------------|---|--|--|
| Veiligheid | Waarborgen veiligheidsniveau | <ul style="list-style-type: none"> Vrijwaren van winterbed en retentiegebieden¹ Vrijwaren ruimte voor waterkeringen en dynamische water verdediging Positionering hoogwaardige functies in laag-risicogebieden Afstandscriterium tot hoofdscheepvaartroute | <ul style="list-style-type: none"> Huidige/in opstelling zijnde veiligheidsnormering Ruimtebehoud voor toekomstgerichte aanpassing in kader toenemende rivierafvoer/zeespiegelstijging Externe veiligheidsnormering in verband met transport gevaarlijke stoffen over water Vrije ijsgang op rivieren en meren |
| Wateroverlast | Reduceren van wateroverlast Vergroten veerkracht van watersystemen | <ul style="list-style-type: none"> Aangepaste bouwwijze (paal-, drijvend of risicowonen) Grote terughoudendheid bouwen in overstromingsvlaktes, beekdalen, natte en lage gebieden Grote terughoudendheid bouwen in voor piekberging geschikte gebieden | <ul style="list-style-type: none"> Ontwerp op toekomstgerichte maatgevende renerslagintensiteit en rivierafvoer Regionale uitwerking: vasthouden, bergen, afvoeren Voorkomen van afwenteling Verlagen of tenminste handhaven maatgevende afvoer Onbelemmerde afvoer in rivieren en beken Ontzien van geschikte gebieden voor regionale piekberging |
| Riolering | Vasthouden-bergen-afvoeren Reductie hydraulische belasting rwzi | <ul style="list-style-type: none"> Ontwerpen met voldoende ruimte voor waterberging (sterk afhankelijk van regionale uitwerking en urgentie in ordegraote van 5-15% voor stedelijk gebied en 5-10% voor landelijk gebied) | <ul style="list-style-type: none"> Rioleringssysteem gericht op het niet afvoeren van schoon regenwater naar de rwzi Adequate zuivering diverse waterstromen (toepassing) trits preventie, scheiden, zuiveren |
| Watervoorziening | Het voorzien van de bestaande functie van water van de juiste kwaliteit en de juiste hoeveelheid op het juiste moment. Het tegengaan van nadelige effecten van veranderingen in ruimtegebruik op de behoefte aan water | <ul style="list-style-type: none"> Rioleringssysteem gericht op het <i>niet</i> afvoeren van schoon regenwater naar de rwzi Ruimtereservering lokale zuiveringsvoorzieningen (infiltratie, helofyten, rwzi's). Funcatiekeuzen afstemmen op 'natuurlijk' beschikbare kwaliteit en kwantiteit (bijv. teelt volgt peil en kwaliteit) Nieuwe ruimtelijke functies die bijdrage kunnen leveren aan watervoorziening bovenstrooms situeren Nieuwe ruimtelijke functies, zoals stedelijk gebied, zo veel mogelijk zelfvoorzienend laten zijn door water vast te houden in het zomerseizoen (bufferen en infiltreren) Ontzien van infiltratiegebieden en beïnvloedingsgebieden Waar nodig beschermen van natuurgebieden en drinkwatervoorziening door bufferzone. | <ul style="list-style-type: none"> Regionale watervoorziening op peil Accent op gebiedseigen watervoorziening middels waterconservering Nieuwe waterraag als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen Ontzien van geschikte gebieden voor regionale seizoensberging Ontwerp op toekomstige ontwikkelingen vraag watervoorziening (nieuwe aanvoer, waterverbindingen) |
| Volksgezondheid | Minimaliseren risico water-gerelateerde ziekten Reduceren verdrinkingsrisico's | <ul style="list-style-type: none"> Veilig ontwerp en inrichting Aansluiting op grotere watersystemen (schakelen) | <ul style="list-style-type: none"> Terughoudendheid t.a.v. ontstaan combinaties wonen met moerasachtige watersystemen, stagnante wateren en ondiepe, brakke en/of eutrofe, opwarmingsgevoelige plassen Zorg voor voldoende doorlatende grond bij wadi-infiltratie |

| THEMA | WATERDOELSTELLING | INDICATIEVE RUIMTELIJKE ONTWERPRICHTLIJN | WATERHUISHOUDKUNDIG TOETSINGSCRITERIUM |
|----------------------------|--|--|--|
| Bodemdaling | Het tegengaan van verdere bodemdaling en reductie functie-geschiktheid | <ul style="list-style-type: none"> • Functiekeuzen afstemmen op 'natuurlijke' peilregiem zettingsgevoelige gebieden. • Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in zettingsgevoelige gebieden (kruipruimteloos, lage bodemdruk, drukriolering e.d.) | <ul style="list-style-type: none"> • Peilbeheer afgestemd op voorkomen bodemdaling en reductie functiegeschiktheid • Voorkomen te grote versnippering in peilgebieden |
| Grondwater-overlast | Het tegengaan van grondwateroverlast | <ul style="list-style-type: none"> • Ontzien van zettingsgevoelige gebieden, winterbedden, kwelgebieden, overstromingsvlaktes, beekdalen voor bebouwing • Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in kwelgevoelige gebieden (bouwrijp maken, kruipruimteloos, ontwateringsmiddelen e.d.) • Voorkomen waterhuishoudkundige effecten intensivering ruimtegebruik (stapelen ondergronds) | <ul style="list-style-type: none"> • Peilbeheer afgestemd op behoud natuurlijke waterhuishouding (GGOR) • Voldoende mogelijkheden en benutting voor vasthouden, bergen van neerslag in bodem • Ongewenste effecten grondwaterregiem |
| Oppervlakte-waterkwaliteit | Behoud/realisatie van goede waterkwaliteit voor mens en natuur | <ul style="list-style-type: none"> • Positionering van potentieel verontreinigende (of met meer risico op calamiteiten) benedenstroms van kwetsbare functies • Ontzien van beïnvloedingsgebieden, zonodig beschermen van natuurgebieden en drinkwatervoorziening door bufferzone • Aangepaste inrichting, bouwwijze en beheersmaatregelen voor risicovolle activiteiten (gesloten systemen, aangepaste teeltwijze, materiaalkeuze etc.) | <ul style="list-style-type: none"> • Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit of belemmering bereiken kwaliteitsdoelstellingen • Inrichting, bouwwijze en beheer aangepast aan kwaliteitsdoelstelling (duurzaam bouwen, spuit/mest/teeltvrije stroken) • Verdergaande zuivering stedelijk afvalwater |
| Grondwater-kwaliteit | Behoud/realisatie van goede waterkwaliteit voor mens en natuur | <ul style="list-style-type: none"> • Ontzien (evt. via bufferzone) van infiltratiegebieden, natuurgebieden en drinkwatervoorziening • Aangepaste inrichting, bouwwijze en beheersmaatregelen voor risicovolle activiteiten door gesloten systemen, aangepaste teeltwijze, materiaalkeuze etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit of belemmering drinkwater- of natuurfunctie |
| Verdroging | Bescherming karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden | <ul style="list-style-type: none"> • Bestemming en inrichting van hydrologische beïnvloedings gebieden afstemmen op doelgebied • Zonodig hydrologische bufferzone (ordegrootte 200-500 meter) rond natuurgebied aanhouden • Aangepaste inrichting en bouwwijze (grondwaterpositief) | <ul style="list-style-type: none"> • Functiewijziging geen belemmering realisatie gewenst oppervlakte- en grondwaterregiem (GGOR) |
| Natte natuur | Ontwikkeling /bescherming van een rijke, gevarieerde en natuurlijk karakteristieke aquatische natuur | <ul style="list-style-type: none"> • Bestemming en inrichting van hydrologische beïnvloedingsgebieden op doelgebied • Aangepaste inrichting en bouwwijze (grondwaterpositief) | <ul style="list-style-type: none"> • Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit/kwantiteit of belemmering bereiken natuurgerichte kwaliteitsdoelstellingen • Beperken versnippering natte natuurgebieden • Bescherming conform SGR en vogelrichtlijn waar het gaat om watergebonden organismen • Realisatie/behoud GGOR • Inrichting en bouwwijze aangepast aan kwaliteitsdoelstelling |

De mogelijke aanwijzing en zo nodig inrichting van noodoverloophoeveeltes ten behoeve van het hoofdwatersysteem wordt op dit moment nog onderzocht door de Commissie Luteijr. Als op basis van het advies van het advies van deze commissie locaties worden aangewezen of anderszins nieuw beleid wordt geformuleerd, dan vormt dit een aanvulling op en onderdeel van de Watertoets.



HOOFDSTUK 5. MITIGATIE EN/OF COMPENSATIE

Mitigatie en/of compensatie vormen een onlosmakelijk onderdeel van de besluitvorming over het plan. Toepassing van het compensatiebeginsel mag echter niet leiden tot 'afkoop' van ingrepen. Voorop staat voor de Watertoets: preventie van ongewenste ontwikkelingen voor het waterbeheer (zoals verdere afname van ruimte voor het water en daardoor verdere inperking van de noodzakelijke veerkracht van watersystemen).

Het vraagstuk van mitigatie en compensatie dient al in een vroeg stadium besproken te worden. Als sluitstuk van het preventieve beleid komt compensatie pas aan de orde, als glashelder is dat is voldaan aan de primaire voorwaarde van maatschappelijke noodzaak. Bedoeling hiervan is dat initiatiefnemers zich tevoren terdege realiseren dat verdere inbreuk op de waterhuishouding onlosmakelijk vergezeld gaat van maatregelen die geld kosten en procesrisico's met zich meebrengen.

Uiteraard worden de noodzaak en praktische mogelijkheden voor compensatie mede bepaald door de aard en omvang van de ruimtelijke ingreep. In een groot plangebied zijn meer mogelijkheden voor compensatie aanwezig dan in een klein plangebied en voor kleine ingrepen kan soms compensatie uit kosten oogpunt onhaalbaar zijn. Mitigatie en/of compensatie dient in eerste instantie in het plangebied zelf, vervolgens in het deelstroomgebied binnen dezelfde gemeente en pas in laatste instantie elders plaats te vinden. Zeker in gebieden met sterke verstedelijking of glastuinbouw, zoals in het westen van het land, zijn de mogelijkheden voor compensatie elders ook fysiek zeer beperkt. Daarom is het ook zeer belangrijk om bij de locatiekeuze en uitwerking van compensatie niet te snel te opteren voor oplossingen buiten het plangebied. Afwenteling moet zo veel mogelijk worden voorkomen.

Het compensatiebeginsel is op dit moment het best uitgewerkt bij de bescherming van natuurwaarden. In die hoek zijn dan ook de meeste voorbeelden te vinden. Vanuit het gedachtengoed van de Watertoets moeten deze vertaald worden naar de te beschermen waterhuishoudkundige aspecten. Voor terrestrische natte natuurwaarden en aquatische natuurwaarden is die vertaalslag relatief simpel. Voor aspecten als waterberging en wateroverlast staan de functionaliteit en faalkans van het watersysteem en de fysieke berging als te compenseren waarde voorop.

Bij de locatiekeuze moet een afweging op basis van maatschappelijke noodzaak en belang centraal staan, onafhankelijk van eventueel mogelijke mitigerende en/of compenserende maatregelen. Wegens maatschappelijke belangen zal niet altijd kunnen worden voorkomen, dat functies worden gepland op waterhuishoudkundig ongunstige locaties. De Watertoets zorgt ervoor dat zulke nadelen concreet benoemd en gekwantificeerd worden en bij de bestuurlijke afweging concreet zichtbaar worden. Dit maakt het mogelijk om -deels via een aangepaste inrichting- negatieve effecten te reduceren dan wel te voorkomen ('mitigerende maatregelen'). Dit is al genoemd bij de 'voorwaardenstellende' koppeling tussen de locatiekeuze en de inrichtingsfase. Tabel 5.1 bevat daarvan voorbeelden:

Tabel 5.1: Illustraties van mogelijke mitigerende maatregelen

| Wateraspect | Aangrijpingspunt | Voorbeelden mitigerende maatregelen |
|---------------------------|--|---|
| Veiligheid | Inrichting, bouwwijze | Nomadisch wonen, risicowonen |
| Wateroverlast | Inrichting, bouwwijze, omgaan met regenwater | Kwetsbaarheid verminderen: gering verhardings%, doorlatende verharding, infiltratie, vegetatiedaken, vasthouden in bodem, meer open water, meandering watergangen, drijvend wonen, kruipruimteloos bouwen |
| Watervoorziening | Inrichting | Waterbesparende maatregelen, eigen wateropslag en –voorziening, lokale bereiding, minder zoutgevoelige teelten |
| Riolering | Systeemkeuze | Gescheiden afvoer schoon regenwater, regenwater-benutting op woningniveau |
| Bodemdaling | Bouwwijze | Nomadisch bouwen, kruipruimteloos, drukriolering |
| Grondwateroverlast | Bouwwijze | Kruipruimteloos, selectief ophogen |
| Oppervlaktewaterkwaliteit | Bouwwijze, zuivering | Bouwmaterialen, zuivering in plangebied (helofyten), gesloten/geïsoleerde vuile systemen |
| Grondwaterkwaliteit | Bouwwijze, zuivering | Bouwmaterialen, openbaar groenbeheer (geen bestrijdings-middelen), zuivering in (infiltratiesystemen) |
| Verdroging | Inrichting, bouwwijze | Gering verhard oppervlak, actieve infiltratie |
| Aquatische natuur | Inrichting en kwaliteit | Inrichting waterlopen, inrichting oevers, blauwe netwerken, goede waterkwaliteit, positionering ten opzichte van drukke en vervuilende' functies |

Als het niet mogelijk is om met mitigerende maatregelen in de inrichting de negatieve effecten in voldoende mate te reduceren, dan is compensatie aan de orde. Het gaat dan concreet om zaken als het beschikbaar maken van extra ruimte voor waterberging en/of watervoorziening elders binnen het (deel)stroomgebied, het aanleggen van alternatieve aquatische natuurgebieden en verbingsgebieden. Het verdient de voorkeur om deze compenserende maatregelen te (laten) uitvoeren, voordat wordt begonnen met realisatie van het desbetreffende ruimtelijk initiatief. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is in principe financieel verantwoordelijk.

Hoe kunnen mitigerende en/of compenserende maatregelen feitelijk vormgegeven en juridisch verankerd worden? Omdat Nederland een toelatingsplanologie kent, is het in principe onmogelijk om in een bestemmingsplan aan een burger verplichtingen op te leggen, die samenhangen met de verwezenlijking van een gelegde bestemming. Toch kunnen waterbelangen op verschillende manieren in het bestemmingsplan beschermd worden: bijvoorbeeld door het leggen van specifieke waterbestemmingen (al dan niet als gemengde bestemming in verband met andere maatschappelijke belangen) en door het waterbeleid op te nemen in de beschrijving op hoofdlijnen. Een bestemmingsplan mag burgers echter geen (actieve) beheers- of inrichtingsverplichtingen opleggen. Bestemmingsplannen hebben bovendien slechts betrekking op het plangebied. Compenserende maatregelen buiten het plangebied kunnen dus niet in een bestemmingsplan worden geregeld. Hier zal een andere contractvorm een oplossing kunnen bieden. Naar een dergelijk contract kan dan in de toelichting op het ruimtelijk plan worden verwezen.

Compensatie moet daarom primair worden gezocht binnen het plangebied en pas secundair buiten het plangebied (deelstroomgebied). Toch kan het om maatschappelijke en/of waterhuishoudkundige redenen gewenst zijn om compensatie buiten het plangebied te laten plaatsvinden. Het is van belang dat waterbeheerder en provincie dit vroegtijdig in het ontwerpproces aangeven. Dit is namelijk sterk bepalend voor het ontwerp. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is in principe verantwoordelijk voor -tenminste een adequate regeling van- de financiering én realisatie van mitigerende en compenserende maatregelen. Voor eventuele noodzakelijke compensatie of mitigerende maatregelen buiten het plangebied kan deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld via een vereveningsbijdrage aan de bevoegde waterbeheerder (bijvoorbeeld een daartoe in te stellen compensatiefonds) ten behoeve van uitvoering van compenserende maatregelen elders in het desbetreffende watersysteem of (deel)stroomgebied.



HOOFDSTUK 6. IMPLEMENTATIE

De Watertoets moet vooral in de praktijk gaan leven

Een goede afspraak en een mooie procedure maken nog geen Watertoets in de praktijk. De ruimtelijke-ordenaars, de planologen en stedenbouwkundigen, de waterbeheerders en planbeoordelaars zullen gezamenlijk bij concrete plannen en projecten inhoud moeten gaan geven aan de Watertoets. Dat betekent dat het implementatietraject erg belangrijk is en dus een goede voorbereiding vraagt. In de discussies komt naar voren dat de Watertoets weliswaar sterk leeft bij gemeenten, waterbeheerders en adviesbureaus, maar dat voor de meesten nog niet duidelijk is wat het allemaal zal gaan inhouden. Daarom zal een intensief communicatietraject worden opgestart bij de introductie van de Watertoets naar de praktijk. Voorzien zijn lezingen, workshops, een handreiking, een website en een helpdesk.

De Watertoets wordt een belangrijk element in het Nationaal Bestuursaccordering water over de uitvoering van het waterbeleid voor de 21^e eeuw. De kennis en inzichten, die zijn ontwikkeld vanuit andere activiteiten in het kader van de Startovereenkomst -zoals (deel)stroomgebiedsvisies en normeringsstudie, maar ook de waterkansenkaarten- zullen via het proces van de Watertoets hun concrete doorwerking moeten vinden in ruimtelijke keuzes ten aanzien van locaties en inrichting.

Het *commitment* van de betrokken partijen neergelegd in de Startovereenkomst vormt de basis voor uitvoering van de Watertoets. Destijds is afgesproken om snel aan de slag te gaan en daarbij gebruik te maken van de bestaande wet- en regelgeving als kader. Die bieden namelijk voldoende mogelijkheden om het proces van de Watertoets uit te voeren om zo te kunnen komen tot een verbetering van de afstemming van ruimtelijke ordening en waterbeheer. Dat voorkomt onnodige vertraging en maakt het mogelijk om lering te trekken uit praktijkervaringen bij de voorbereiding van een wettelijke verankering van de Watertoets, een wens van de Tweede Kamer.

Al op korte termijn wordt gestart met een evaluatie van de Watertoets. De resultaten van deze evaluatie zullen mede bepalend zijn voor de wijze waarop de wettelijke verankering van de Watertoets zal plaatsvinden. Daarbij vormen de praktijkervaringen bij de implementatie belangrijke ingrediënten. Deze implementatie zal ondersteund en actief begeleid moeten worden om problemen, die werkendeweg naar boven komen, adequaat te kunnen pareren.

Daarom zal een aantal strategische implementatieprojecten worden begeleid ten aanzien van verschillende concrete ruimtelijke beslissingen. De selectie hiervan zal in bestuurlijk overleg plaatsvinden. Elementen als procesverloop, rollen en verantwoordelijkheden, doorwerking van water in ruimtelijke keuzes, 'pijplijnprojecten' en het feitelijk en juridisch omgaan met mitigatie en/of compensatie zijn daarin extra aandachtspunten.

Onmiskkenbaar betekent toepassing van de Watertoets meer werk. Hier ligt een belangrijke opgave voor Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen om -nu de mogelijkheid zich voordoet om ruimtelijke ordening en waterbeheer adequaat met elkaar te verknopen- een extra inspanning te leveren. Daartoe hoort ook het in huis te halen van specifieke deskundigheid, om zo een proces van 'al doende leren' te kunnen inzetten. Het vergt namelijk nauwlettend volgen van wat er op ruimtelijk gebied gebeurt en een actieve deelname aan (vele) processen van ruimtelijke planvorming. Ook voor initiatiefnemers is er werk aan de winkel. Zij moeten de betrokkenheid van waterbeheerders organiseren en hun afwegingen expliciteren op basis van een wateradvies, terwijl de kennis op het gebied van de waterhuishouding nog beperkt lijkt. De vraag of waterbeheerders en gemeenten op dit moment voldoende zijn toegerust om met de Watertoets aan de slag te gaan kan nog niet volmondig met 'ja' worden beantwoord.



BIJLAGE

Leden Projectgroep Watertoets

| | |
|-----------------------|--|
| Egon Ariëns | Ministerie Verkeer en Waterstaat, voorzitter tot mei 2001 |
| Loes de Jong | Ministerie Verkeer en Waterstaat, voorzitter vanaf mei 2001 |
| Maarten van der Vlist | Rijkswaterstaat, RIZA, schrijver/secretaris |
| Fred Wagemaker | Rijkswaterstaat, RIZA, schrijver/secretaris |
| Pieter Jong | Ministerie Verkeer en Waterstaat, CDJZ |
| Rienk Kuiper | Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer-RPD |
| Tina de Vries | Rijksplanologische Dienst, Inspectie Ruimtelijke Ordening-Oost |
| Wino Aarnink | Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, tot juli 2001 |
| John Wagenaar | Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vanaf juli 2001 |
| Claudia Schutte | Ministerie Economische Zaken |
| Peter Jasperse | Interprovinciaal Overlegorgaan |
| Ton Heeren | Provincie Gelderland |
| Pieter Postma | Provincie Friesland |
| Aad Scheffer | Provincie Noord-Brabant |
| Gerard Smit | Provincie Utrecht |
| Menno Geltink | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Jan Ensing | Gemeente Breda |
| Pierre de Vries | Unie van Waterschappen |
| Marjan Holtman | Hoogheemraadschap van de Stichtse Rijnlanden |

Colofon

| | |
|---------------|--|
| Eindredactie: | Maurits Groen Milieu & Communicatie, Haarlem |
| Vormgeving: | Tekst in Vorm, Haarlem |
| Druk: | Sphinx & Industrie, Amsterdam |
| Cover foto | Hollandse Hoogte |

Den Haag, oktober 2001







