

**Unie van Waterschappen**

**Waterbelangen in de  
ruimtelijke ordening**

*Mogelijkheden voor het waterschap in  
de ruimtelijke-ordeningsketen*

Sterk Consulting en het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van  
de Universiteit van Tilburg

Leiden, september 2008

[www.sterkconsulting.nl](http://www.sterkconsulting.nl)

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding: inventariseren, bestemmen, inrichten en beheren	3
2 Wateraspecten in de Wro	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Het instrumentarium van de Wro	6
2.3 Relatie Wro en de aanstaande Waterwet	13
3 Waterbelangen in de inventarisatiefase	15
3.1 Inleiding: belang van deze fase	15
3.2 Integrale afweging is een kwestie van zorgvuldig besturen	15
3.3 Mogelijkheden voor het waterschap in de inventarisatiefase	17
3.4 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie	19
4 Waterbelangen in de bestemmingsfase	21
4.1 Inleiding: belang van deze fase	21
4.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de bestemmingsfase	21
4.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie	26
5 Waterbelangen in de inrichtingsfase	27
5.1 Inleiding: belang van deze fase	27
5.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de inrichtingsfase	28
5.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie	32
6 Waterbelangen in de beheerfase	34
6.1 Inleiding: belang van deze fase	34
6.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de beheerfase	34
6.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie	37
7 Conclusies en aanbevelingen	38
Bijlage 1: geraadpleegde literatuur	42
Bijlage 2: voorbeeld standaardbrief watertoets	44
Bijlage 3: voorbeelden van bestemmingsplanvoorschriften	50
Bijlage 4: direct betrokkenen bij het onderzoek	51

## Managementsamenvatting

De in 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt een goede aanleiding de relatie ‘water en ruimtelijke ordening’ opnieuw onder de aandacht te brengen. Hoewel een waterschap geen juridische instrumenten heeft op basis van de Wro, zijn er in de verschillende fasen van de ‘ruimtelijke-ordeningsketen’ mogelijkheden genoeg om invloed uit te oefenen en de waterbelangen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. De strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd zijn bepalend voor de vraag of het waterbelang ook echt ruimtelijk wordt verankerd. Alleen dan kunnen voorzienbare problemen met water zoveel mogelijk worden voorkomen, en alleen dan kunnen kansen ook echt worden benut.. Voor de waterbeheerders ligt er hier een enorme uitdaging om met de ro-partners een betere omgevingskwaliteit voor de lange termijn te realiseren.

*De ruimtelijke-ordeningsketen*



### Mogelijkheden in de inventarisatiefase

Hoe eerder de waterbeheerder deelneemt aan het ruimtelijke planproces, des te meer kansen er zijn waterproblemen (in latere fasen) te voorkomen. De inventarisatiefase is dan ook voorgesteld als de belangrijkste (zij het niet formele) fase van het ruimtelijke ordeningsproces. De mate van invloed neemt immers af naarmate het ruimtelijke ordeningsproces vordert. Door als waterschap te kiezen voor een proactieve, adviserende, stimulerende, coöperatieve en zelfs inspirerende houding kan het bieden waar zij echt goed in is: kennis van water. De samenwerking met de ruimtelijke ordeningspartijen moet nadrukkelijk worden gezocht om de eigen belangen goed in te kunnen brengen en te borgen.

Het ‘samenwerkingsbeginsel’ zal binnen waterschappen wel geïnstitutionaliseerd moeten worden. De ruimtelijke wateropgaven vragen om waterschappen die het vak van de ruimtelijke ordening verstaan. Pas dan zal een waterschap goed in staat zijn het eigen waterbeleid ruimtelijk te vertalen voor de ro-partners. Naast de waterparagraaf in ro-plannen, e.d. wordt daarom voorgesteld standaard een ro-paragraaf in de vaak vele plannen, e.d. van de waterschappen op te nemen. De samenwerking kan hierdoor een enorme impuls krijgen.

### **Mogelijkheden in de bestemmingsfase**

In de bestemmingsfase nemen de sturingsmogelijkheden al af. Wie zich als waterschap pas hier druk maakt over bijvoorbeeld de locatiekeuze, ondergrondse bouwactiviteiten, de wijze van het bouwrijp maken van gronden en de financiering van waterhuishoudkundige voorzieningen is eigenlijk al te laat. Voor een waterschap resteren in deze fase vooral juridische mogelijkheden, zoals het inbrengen van zienswijzen. Daarnaast kunnen waterschappen nagaan of de eigen inbreng planologisch goed is geborgd.

### **Mogelijkheden in de inrichtingsfase**

In de inrichtingsfase – de fase van het bouwrijp maken van gronden tot en het feitelijk bouwen - nemen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige voorzieningen een belangrijke plek in opdat structurele waterproblemen in de beheerfase zoveel mogelijk worden voorkomen. Zo is slecht of onvoldoende bouwrijp maken een belangrijke veroorzaker van uiteindelijke waterproblemen. En ook waterschappen hebben hier eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden! Richting met name gemeenten zijn er de nodige sturingsmogelijkheden, zoals het zich als adviseur opstellen bij het ontwikkelen van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen en het met gemeenten tot een contract (een ‘afsprakennotitie’) komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten. In deze fase komt ook duidelijk het contact met bijvoorbeeld projectontwikkelaars in beeld.

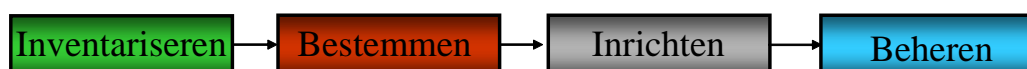
### **Mogelijkheden in de beheerfase**

In de beheer- of gebruiksfase moet wat is aangelegd worden beheerd en onderhouden. Waterschappen hebben hiervoor eigen instrumenten, zoals de keur. Maar het waterschap kan in deze fase bijvoorbeeld ook gemeenten adviseren en, waar gewenst, ondersteunen bij het opstellen van het GRP en de hemel- en/of grondwaterverordeningen. Ook kan een waterschap bijdragen leveren aan het particuliere ‘waterbewustzijn’, inclusief de hierbij horende rechten en plichten. Waar het de koop van woningen en bedrijfspanden betreft, kan een waterparagraaf in koopcontracten een belangrijke bijdrage leveren.

## 1 Inleiding: inventariseren, bestemmen, inrichten en beheren

In het in 2008 gesloten Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW-actueel) is het doel opgenomen in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden opdat problemen met wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit zo veel mogelijk worden voorkomen. Dit doel vloeit voort uit de Kaderrichtlijn Water en het Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw. Door oorzaken als zeespiegelstijging, een verdergaande bodemdaling en een veranderend klimaat komen er steeds meer extreem natte en extreem droge periodes. Om op de gevolgen van deze ontwikkelingen in te spelen, moeten er maatregelen worden genomen.<sup>1</sup> Zeker ook in de ruimtelijke ordening als toetsingskader voor besluiten over de inrichting van het land.

De relatie ‘water en ruimtelijke ordening’ wordt dan ook steeds belangrijker. Het watertoetsproces, met daarin een adviserende rol voor de waterbeheerder in de bestemmingsfase, is alom bekend. Maar voor het goed borgen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening is veel meer mogelijk en nodig. Waar de ruimtelijke ordeningsbelangen worden gediend door het rijk, provincies en gemeenten, zijn het de waterbeheerders die staan voor het belang van het waterkwaliteits- en het waterkwantiteitsbeheer. Steeds vaker echter klinkt het geluid door dat water, zoals milieu en natuur, sturend (zelfs randvoorwaardelijk) dient te zijn en in die zin dus een sturende rol hoort te vervullen in de ruimtelijke keuzes die zo vaak nog elders en op andere gronden worden gemaakt.



Op zich voorzienbare problemen als waterverontreiniging, wateroverlast en watertekort zijn immers veelal te voorkomen door het waterbeheer, grondwaterbeheer hieronder begrepen, in de breedste zin van het woord een volwaardige plek te geven in de zogenoemde ‘ruimtelijke-ordeningsketen’: bestemmen, inrichten en beheren. Bekijken wij het nog breder, dan is in het bijzonder de fase *voorafgaand* aan het bestemmen cruciaal: de inventarisatiefase. In deze

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook: Deltacommissie 2008, *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Bevindingen van de Deltacommissie 2008.

fase vindt de zoektocht plaats en worden de feitelijke keuzes gemaakt over de (her-)inrichting van gebieden. Voor een waterschap is van belang dat voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen passen in het bestaande of gewenste watersysteem. Gebeurt dit niet of onvoldoende dan is er een reële kans dat water in de inrichtings- en/of beheerfase (deze laatste wordt ook wel de gebruiksfase genoemd) moet worden geweerd of afgevoerd. Zo bezien bestaat de keten uit vier schakels: ‘inventariseren, bestemmen, inrichten en beheren’.

De waterhuishoudkundige belangen verankeren in deze ‘ruimtelijke-ordeningsketen’, dáár liggen de uitdagingen om een betere omgevingskwaliteit voor de lange termijn te realiseren. Een prachtige opdracht voor de waterbeheerders, waaronder de waterschappen! De in 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt een goede aanleiding de relatie ‘water en ruimte’ opnieuw onder de aandacht te brengen. Het watertoetsproces kan bijvoorbeeld al op aardig wat aandacht rekenen, maar ook in de andere schakels van de keten is er nog een wereld te winnen. Concreet moet dan worden gewezen op bijvoorbeeld de denkbare rol van waterschappen bij locatiekeuzes, het bouwrijp maken van gronden, het ontwerp van bouwwerken en infrastructurele voorzieningen en het uiteindelijke beheer van in gebruik genomen gronden. Minstens zo belangrijk is de vraag te stellen naar de weg die gevolgd moet worden om de inhoudelijke ambities ook feitelijk gestalte te geven. De strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd bepalen voor een groot deel of het waterbelang ook echt verankerd wordt in de verschillende fasen. Hoewel een waterschap geen juridische instrumenten heeft op basis van de Wro, zijn er in de verschillende fasen mogelijkheden te over om invloed uit te oefenen en de waterbelangen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Deze mogelijkheden betreffen de ene keer advisering, kennisuitwisseling en het beschikbaar stellen van capaciteit. Andere keren vloeien ze voort uit de bevoegdheden van het waterschap op grond van andere wetten (waterwetgeving).

#### *Doel leidraad en leeswijzer*

De voorliggende leidraad is allereerst ontwikkeld om waterschappen te informeren over de inhoud en de waterhuishoudkundige betekenis van de Wro (hoofdstuk 2). Daarnaast worden handvatten geboden om zo effectief mogelijk te kunnen handelen in de ro-keten. Ofwel: concreet maken *waar* in welke fase en *op welke wijze* het waterschap *wat* in kan brengen en waar de kans op resultaat het grootst is. Hiertoe zijn de meest praktisch toepasbare instrumenten opgenomen en toegelicht, hierbij ruimte latend voor elk waterschap daar in de eigen organisatie invulling aan te geven. De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 geven per fase de mogelijkheden aan. Hoofdstuk 7 geeft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer.

## 2 Wateraspecten in de Wro

### 2.1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wro (juli 2008) is er nogal wat veranderd ten opzichte van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Zo zijn sommige instrumenten vervallen en zijn andere instrumenten onder een andere naam gehandhaafd. De ‘watertoets’ is als procesinstrument gehandhaafd.

Tabel 2.1. Belangrijkste verschillen WRO en Wro

Oude WRO	Nieuwe Wro
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planologische kernbeslissing (Pkb)</li> <li>- Streekplan</li> <li>- (Regionaal) structuurplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Structuurvisie (Hoofdstuk 2 Wro) NB: louter indicatieve functie (juridische doorwerking via AMvB en provinciale verordening)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestemmingsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestemmingsplan opgesteld door gemeente (afd. 3.1 Wro)</li> <li>- Bestemmingsplan opgesteld door Rijk of provincie: ‘inpassingsplan’ (Afd. 3.5 Wro)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exploitatieovereenkomst facultatief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exploitatieovereenkomst of exploitatieplan (Afd. 6.4 Wro)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 19, lid 1 WRO (vrijstellingsbesluit/zelfstandige projectprocedure)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projectbesluit (art. 3.10, 3.27 en 3.29 Wro) NB: projectbesluit is zwaarder dan de voormalige art. 19, lid 1-vrijstelling</li> <li>- Gemeentelijke beheersverordening (art. 3.38 Wro)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 19, lid 3 WRO (kruimelgevallen)</li> <li>- Art. 17 WRO (tijdelijke vrijstelling)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontheffingen (paragraaf 3.4.3 Wro)</li> </ul>

Niet alleen de inhoud echter is gewijzigd. De Wro vraagt ook om een andere werkwijze dan voorheen. In de kern is iedere bestuurslaag verantwoordelijk voor het eigen ruimtelijk beleid. Het krijgt daarbij het instrumentarium om dat beleid te realiseren. Om proactief handelen van overheden mogelijk te maken, zijn in de Wro verschillende instrumenten opgenomen. In dit hoofdstuk worden de voor het waterschap belangrijkste instrumenten kort beschreven (paragraaf 2.2). Ook wordt ingegaan op de relatie met de Waterwet (paragraaf 2.3).

## **2.2 Het instrumentarium van de Wro**

Het watertoetsproces is inmiddels goed bekend. Het waarborgt dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en evenwichtig in beschouwing worden genomen bij ruimtelijke ordeningsplannen en –besluiten (zoals het bestemmingsplan, het inpassingsplan, het projectbesluit, maar ook bij de structuurvisie). Het watertoetsproces resulteert in een waterparagraaf als toelichting bij bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Nu garandeert het watertoetsproces niet zonder meer dat waterbelangen altijd worden behartigd bij de uiteindelijke besluitvorming. De juridische status is vrij zacht. Bestuurlijk gaat er een veel grotere kracht uit van het instrument: wie wil afwijken van wat in de waterparagraaf is opgenomen zal voor een zeer goede motivering moeten zorgen.

De regeling van het bij de voorbereiding van bestemmingsplannen te voeren overleg is gehandhaafd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De overlegverplichting met waterschappen is ook in het gewijzigde Bro terug te vinden (art. 3.1.1). Het wordt aan de praktijk overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd. Het is aan diezelfde praktijk om dit overleg een meer dan incidentele vorm te geven c.q. een vorm van structurele samenwerking in het leven te roepen. Hierbij is het wenselijk dat bij het opstellen van het plan, naast afstemming met de diverse overheidsorganisaties, ook overleg met belanghebbende organisaties en personen wordt gevoerd.

### **Structuurvisie**

Het rijk, de provincies en de gemeenten zijn op grond van de Wro bevoegd hun beleid neer te leggen in ruimtelijke structuurvisies. Deze vervangen de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en het (regionale) structuurplan. Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied en het geeft de hoofdzaken van het ruimtelijke beleid voor een gebied, incl. de wijze van realisatie. Voor een waterschap is van belang dat de ruimtelijke consequenties van de wateropgave deel uitmaken van de verschillende structuurvisies. Voor aspecten van ruimtelijk beleid, zoals water, woningbouw of verkeer kunnen facultatief structuurvisies worden opgesteld. Het opstellen van een ‘waterstructuurvisie’ is dan ook mogelijk.

Een structuurvisie heeft louter een indicatieve functie. Van enige planhiërarchie, waarbij bijvoorbeeld concrete beleidsbeslissingen in het hogere plan doorwerken in een lager plan van een ander bestuursorgaan, is geen sprake meer. Doorwerking vindt alleen plaats via AMvB en provinciale verordeningen. Een structuurvisie bindt enkel het bestuurorgaan dat de structuurvisie heeft opgesteld en zelfs deze kan hiervan gemotiveerd afwijken.



De structuurvisies zijn vorm- en procedurevrij, het watertoetsproces is hierbij dan ook niet verplicht. Een structuurvisie moet echter wel worden afgestemd met de verschillende overheidsorganen, waaronder waterschappen. Het is dan ook als waterbeheerder verstandig inbreng te leveren voor deze structuurvisies. Doordat er geen rechtsgevolgen voortvloeien uit de structuurvisie staat tegen een structuurvisie geen bezwaar of beroep open. Inspraak is eveneens niet verplicht, tenzij sprake is van een plan-m.e.r.-verplichting. Er geldt geen looptijd voor een structuurvisie. Gaat het echter om ruimtelijk relevante onderdelen uit waterplannen als bedoeld in de Waterwet (zie par. 2.3) die als structuurvisie in de zin van de Wro worden aangemerkt (Nationaal Waterplan en regionale waterplannen van provincies), dan moeten deze om de zes jaar worden herzien en gelden er wel procedurele vereisten.

Een belangrijk verschil tussen de structuurvisies en de huidige plannen wordt bepaald door de afstemming. De wettelijk verplichte afstemming tussen het waterhuishoudkundige en het ruimtelijke beleid op provinciaal niveau is verdwenen door de afschaffing van het streekplan, maar verwacht mag worden dat provincies ook zonder deze juridische bepaling tot consistente op elkaar afgestemde plannen komen. Daarbij geldt - vanaf het moment dat de Waterwet in werking treedt - dat de ruimtelijke onderdelen van zowel het Nationale Waterplan als de regionale waterplannen als structuurvisie gelden. Hiermee is een optimale afstemming gewaarborgd.

Een structuurvisie moet een uitvoeringsparagraaf bevatten waarin wordt aangegeven op welke wijze de structuurvisie wordt gerealiseerd. Het gaat hierbij om een samenhangend pakket van financiële, technische, bestuurlijke en juridische maatregelen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan compenserende maatregelen die als gevolg van woningbouwprojecten noodzakelijk zijn om het waterbergende vermogen op peil te houden.

### **Bestemmingsplan**

In bestemmingsplannen vindt de uitvoering plaats van het beleid dat is opgenomen in gemeentelijke structuurvisies. Voor het gehele grondgebied moeten gemeenten bestemmingsplannen opstellen. Door het vervallen van de goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten is de bestemmingsplanprocedure zowat gehalveerd. Hierdoor kunnen gemeenten meer eigen accenten leggen. Deze vrijheid wordt echter door een aantal hierna te behandelen sturingsmogelijkheden van rijk en provincies weer ingeperkt.

Gemeenten moeten bij het opstellen van bestemmingsplannen overleg voeren met andere betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en rijk waarvan de belangen in het geding

zijn. Nu de planprocedure is ingekort, is het verplichte vooroverleg een essentiële fase voor de betrokken overheidsinstanties. In onze optiek echter wordt er al zonder dat er verplichtingen zijn structureel overleg gevoerd (inventarisatiefase). Het watertoetsproces is een verplicht onderdeel gebleven in de bestemmingsplanprocedure. In de plantoelichting (bijvoorbeeld in een waterparagraaf) moeten de uitkomsten van dit proces en de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het bestemmingsplan voor de waterhuishouding worden beschreven. Ook moeten hier de uitkomsten van het vooroverleg en de wijze waarop rekening is gehouden met het wateradvies van de waterbeheerder worden opgenomen.

Een ieder kan binnen zes weken schriftelijk of mondeling zienswijzen over het ontwerpbestemmingsplan indienen bij de gemeenteraad. Het indienen van een zienswijze is noodzakelijk om eventueel later beroep in te stellen. Beroep is enkel mogelijk voor belanghebbenden en staat open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Moeilijk beantwoordbaar is de vraag of ook niet-ruimtelijk relevante planvoorschriften kunnen worden opgenomen. Planvoorschriften ('regels') kunnen, net als onder de oude WRO, alleen worden opgenomen als deze nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. In de toelichting bij de Wro wordt het opnemen van milieubelasting- en kwaliteitsnormen in bestemmingsplannen genoemd, maar tegelijkertijd wordt sterk benadrukt dat regels ruimtelijk relevant moeten zijn. De praktijk zal dan ook moeten uitwijzen of het mogelijk is om vanuit voorgeschreven waterkwaliteitseisen te sturen in de ruimtelijke ordeningskeuzes. Zo vroeg mogelijk als waterschap betrokken zijn in het ruimtelijke ordeningsproces is dan ook essentieel om een bepaalde waterkwaliteit te kunnen waarborgen.

Onder omstandigheden kunnen waterkwaliteitsbelangen als ruimtelijk relevant worden gezien, zij het dat het uiteraard aan de gemeenteraad is te bepalen of deze belangen dermate zwaar wegen dat andere belangen daarvoor moeten wijken. Uit de jurisprudentie valt op te maken dat bijvoorbeeld onttrekkingen aan het grondwater in een bestemmingsplan gereguleerd kunnen worden als duidelijk is dat dit van invloed is op bijvoorbeeld natuurbestemmingen. De overweging hierbij is dan dat door bijvoorbeeld verdroging de natuur niet meer te handhaven is. In dezelfde zin kan worden geredeneerd dat verslechtering van de waterkwaliteit ruimtelijk relevant kan zijn: namelijk als dat ertoe leidt dat een bestemming niet meer goed te realiseren is. Zou door verslechtering van de waterkwaliteit het water niet meer (zonder meer) kunnen worden gebruikt voor bijvoorbeeld recreatie (als dat de waterbestemming is) of niet meer voor agrarische doeleinden (als dat de waterbestemming is), dan is de waterkwaliteitsverslechtering ruimtelijk relevant en kunnen er eisen in het bestemmingsplan worden opgenomen om die

verslechtering tegen te gaan. Het ‘causale verband’ tussen de noodzaak van de maatregelen en de uitvoerbaarheid van de bestemming zal dan wel nadrukkelijk moeten worden aangetoond. Uit berichtgeving van VROM blijkt dat ‘op korte termijn’ een wijziging van hoofdstuk 5 Wm (‘milieukwaliteitseisen’) wordt doorgevoerd waarbij gemeenten expliciet in staat zullen worden gesteld milieukwaliteitseisen vast te stellen, hetzij bij verordening, hetzij bij bestemmingsplan. Vooralsnog valt hier nog niets concreets over te zeggen.<sup>2</sup> Op grond van artikel 7.35 Wm kunnen naar aanleiding van een MER ook milieuvoorschriften in een bestemmingsplan worden opgenomen.<sup>3</sup>

Vanaf 1 juli 2009 treedt de Regeling standaarden ruimtelijke ordening (Rsro) in werking. In deze regeling worden standaarden voorgeschreven voor de digitale bestemmingsplannen, inpassingsplannen, en voor uitwerkings- en wijzigingsplannen (SVBP 2008). Van deze standaarden mag niet worden afgeweken.<sup>4</sup>

Bronnen voor mogelijke bestemmingsplanvoorschriften, e.d. zijn te raadplegen in bijlage 3.

### **Ruimtelijke ordening en waterkwaliteit: de AMvB Doelstellingen**

De vermoedelijk in 2009 van kracht wordende AMvB Doelstellingen (formele naam is ‘Besluit kwaliteitseisen en monitoring water’) bevat de milieukwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn Water en de op deze richtlijn gebaseerde Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Prioritaire Stoffen.<sup>5</sup> De AMvB Doelstellingen kent geen rechtstreekse koppeling tussen de milieukwaliteitseisen en andere besluiten dan de plannen krachtens de Wwh. Waar het de ruimtelijke ordening betreft, moet het bestuursorgaan dat een besluit vaststelt op grond van de Wet ruimtelijke ordening (meestal zal dit de gemeente zijn) zich wel rekenschap geven van de mogelijke gevolgen die de daarin opgenomen bestemmingen en de daaraan te verbinden gebruiksregels voor het waterbeheer kunnen hebben. Het watertoetsproces speelt hier een belangrijke rol. Uit onderzoek moet blijken wat de mogelijke gevolgen zijn voor de waterhuishouding van voorgenomen activiteiten. Zo kan (‘moet’) in de toelichting bij bijvoorbeeld een bestemmingsplan een lijst van mogelijk verontreinigende activiteiten worden opgenomen, onder vermelding van de toepasselijke regelgeving waarmee de verontreiniging wordt voorkomen of beperkt.

---

<sup>2</sup> Zie [www.ruimteforum.vrom.nl](http://www.ruimteforum.vrom.nl).

<sup>3</sup> Zie ook ABRvS, 22 maart 2006 (Bedrijventerrein Linderveld), zaaknr. 200502510/1.

<sup>4</sup> Meer informatie hierover is te vinden op [www.helpdeskDURP.nl](http://www.helpdeskDURP.nl) en op de website van het Ministerie van VROM ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)), dossier ‘Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen’.

<sup>5</sup> De AMvB vindt haar wettelijke grondslag in Hoofdstuk 5 Wet milieubeheer waarin de milieukwaliteitseisen zijn geregeld.

In het effectgericht spoor moet worden nagegaan of voldoende verzekerd is dat het bestemmingsplan niet tot zodanige verontreiniging aanleiding kan geven, dat de beoogde waterkwaliteit die is aangegeven in de milieukwaliteitseis of, in afwijking daarvan, als beleidsdoelstelling in het plan, in gevaar komt. Indien de conclusie is dat de relevante activiteiten voldoende zijn gereguleerd, kan het bestemmingsplan worden vastgesteld. Indien de toestand van een waterlichaam ontoereikend is, moet het bestemmingsplan aangeven welke brongerichte maatregelen genomen kunnen worden. Mitigerende maatregelen om de verontreiniging van de in het bestemmingsplan opgenomen activiteiten of van andere activiteiten te verminderen liggen dan voor de hand, maar in welke beleidsveld zal uit onderzoek moeten blijken. In dergelijke gevallen zal het waterschap vanaf het begin constructief meedenken op welke wijze bestemmingsplannen er voor kunnen zorgen dat de goede toestand (of de beleidsdoelstellingen) van waterlichamen niet in gevaar wordt gebracht. En als problemen zich voor (kunnen) doen, zullen compenserende maatregelen nodig zijn. In het uiterste geval is echter denkbaar dat een voorgenomen ro-ontwikkeling geen doorgang kan vinden, omdat daarmee de waterkwaliteitseisen in gevaar komen.<sup>6</sup>

#### **Stellen van kaders door Rijk en provincies (aansturingmogelijkheden)**

Rijk en provincie kunnen in de vorm van *algemene regels* kaders stellen die de gemeenteraad in acht moet nemen. De provincie kan dit doen door een provinciale verordening en het rijk via een Algemene Maatregel van Bestuur, de ‘AMvB Ruimte’ die waarschijnlijk in 2010 in werking zal treden. Hierbij kan het rijk tevens regels opnemen over de inhoud van provinciale verordeningen. Voor het opstellen van algemene regels dient het wel te gaan om belangen die het gemeentelijke niveau overstijgen en die ruimtelijk relevant zijn. Denkbaar zijn eisen met betrekking tot waterbeheer, het voorkomen van wateroverlast en de geschiktheid van functies in relatie tot (hoog)waterproblematiek. De gemeenteraad moet binnen één jaar na inwerkingtreding van de provinciale verordening en/of AMvB het bestemmingsplan aanpassen. Zou de gemeenteraad in gebreke blijven, dan kan een aanwijzing of een inpassingsplan volgen. In een dergelijk geval is het als waterbeheerder wijs de vinger aan de pols te houden. Een gemeente heeft er wel belang bij in dergelijke gevallen tot aanpassing van het bestemmingsplan(-nen) over te gaan. Zonder aanpassing immers kan zij, wat betreft dat onderdeel, geen geld verhalen op de provincie of het rijk die de aanwijzing heeft gegeven.

In concrete situaties kunnen rijk en provincie gebruik maken van bindende *aanwijzingen*. Ook hier dient sprake te zijn van nationale, respectievelijk provinciale belangen, die zijn

---

<sup>6</sup> Zie nader: Sterk Consulting en Grontmij, ‘Inhoud en betekenis van de AMvB Doelstellingen’, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden 2008.

opgenomen in een structuurvisie. Waar het waterbelangen betreft, kan het waterschap hierop wijzen, zij het dat het hier natuurlijk wel een bevoegdheid betreft van de provincie. Er zijn twee soorten aanwijzingen: proactief (voorafgaand aan, maar wel betrekking hebbend op, een specifiek geval) en reactief (incidentele afkeuring achteraf). Rijk en provincie kunnen aan de gemeente ook opdracht geven een bestemmingsplan te herzien voor een specifieke situatie of een specifiek gebied.<sup>7</sup>

De reactieve aanwijzing dient incidenteel en alleen in specifieke situaties toegepast te worden. Het gaat hier echt om een vangnet- of noodrembevoegdheid.<sup>8</sup> Hieruit volgt de conclusie dat bovengemeentelijke normstelling zo veel mogelijk *vooraf* dient plaats te vinden.

Een laatste sturingsoptie is dat provincies en rijk, in geval van provinciale respectievelijk nationale belangen, zelf een bestemmingsplan ('inpassingsplan') kunnen opstellen en vaststellen. Denk hierbij aan het realiseren of beschermen van grote waterbergingsgebieden. Of hiervan ook echt gebruik zal worden gemaakt moet worden afgewacht.

### **Projectbesluit en ontheffing**

Ook onder de Wro is het mogelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Dit kan door het nemen van een projectbesluit of door het verlenen van ontheffingen (voorheen 'vrijstellingen'). Rijk, provincies en gemeenten kunnen een projectbesluit nemen. Met het projectbesluit wordt ruimtegebruik mogelijk gemaakt dat door het bestemmingsplan niet is toegestaan. In die zin heeft het projectbesluit dezelfde functie als de voormalige artikel 19-vrijstelling. Met een projectbesluit wordt echter geen vrijstelling verleend van het bestemmingsplan, maar wordt (een deel van) het bestemmingsplan buiten toepassing verklaard. Binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden, moet het worden opgenomen in een bestemmingsplan of, waar relevant, een inpassingsplan. Ook is het mogelijk een binnenplanse, tijdelijke of buitenplanse ontheffing te verlenen.

De totstandkomingsprocedure en inhoudelijke vereisten van een projectbesluit lijken op die van het bestemmingsplan. Aan een projectbesluit kunnen voorschriften voor watersysteembelangen worden verbonden (art. 3.10.3 Wro). Een projectbesluit kan ook bestemmingen bevatten (art. 5.1.3, lid 1 Bro). Tegen een projectbesluit staat voor

---

7 Een proactieve aanwijzing [van het rijk?] kan eveneens betrekking hebben op het doen uitvaardigen van een provinciale verordening of het geven van een aanwijzing door het rijk aan de provincie.

8 H.J. de Vries en A.G.A. Nijmeijer, 'De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: ook bedoeld voor de handhaving van bestuurlijke afspraken?', TO juni 2008, nr. 2, p. 49 e.v.

belanghebbenden beroep open bij de rechtbank (mits vooraf zienswijzen zijn ingediend), waarna *hoger beroep* kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Anders dus dan bij een bestemmingsplan.

### **Nieuw: gemeentelijke beheersverordening en buiten-toepassingverklaring hiervan**

Voor gebieden waar geen ruimtelijk relevante ontwikkelingen worden voorzien, kan een gemeente in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen. Een beheersverordening kan alleen de *bestaande* situatie planologisch regelen. Tegen vaststelling van een beheersverordening staat geen beroep open. De beheersverordening kan door rijk, provincie en gemeente, met het oog op de verwezenlijking van een project, buiten toepassing worden verklaard. Op de buiten-toepassingverklaring, die alleen kan worden ingeroepen als sprake is van nationale of provinciale belangen, is de totstandkomingsprocedure van het projectbesluit van toepassing.

Dit instrument biedt, in ieder geval op papier, mogelijkheden ter vervanging van het bestemmingsplan. Zo zou een beheersverordening kunnen worden vastgesteld met daarbij de plankaart van het voorheen geldende bestemmingsplan. De verordening zou dan bijvoorbeeld iedere afwijking van dat plan kunnen verbieden. Een denkbare afwijking zou kunnen bestaan in het realiseren van waterbergingsruimte. Gegeven echter ontwikkelingen als klimaatverandering en bodemdaling, de hierbij horende wateropgave van waterschappen en de hierover, bijvoorbeeld in het NBW-Actueel, gemaakte afspraken, is een dergelijke conservatieve opstelling bestuurlijk nauwelijks voorstelbaar.

### **Exploitatieplan en kostenverhaal voor openbare voorzieningen**

Het exploitatieplan is een nieuw instrument en bedoeld als stok achter de deur indien gemeente en marktpartijen – zoals projectontwikkelaars - er niet in slagen om via een privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst vooraf (zie hiervoor verder hoofdstuk 5) tot kostenverhaal te komen. Naast verhaal of verrekening van binnenplanse kosten is de mogelijkheid van bovenplans kostenverhaal gebleven. Zo kan bijvoorbeeld worden bereikt dat waterhuishoudkundige voorzieningen buiten het eigenlijke plan-/inrichtingsgebied, aangelegd door bijvoorbeeld een waterschap, voor verhaal bij een projectontwikkelaar (en uiteindelijk de nieuwe bewoners of gebruikers) in aanmerking komen (zie hierover nader hoofdstuk 5, waar ook de mogelijkheden van een exploitatieovereenkomst worden aangeduid).

Tabel 2.2: de Wro en bevoegdheden van de gemeente, de provincie en het Rijk

	Gemeente	Provincie	Rijk
<b>Beleid</b>	Structuurvisie (art. 2.1)	Structuurvisie (art. 2.2)	Structuurvisie (art. 2.3)
<b>Doorwerking beleid</b>	-	Algemene regels in prov. verordening (art. 4.1)	Algemene regels in AMvB (art. 4.3)
	-	Proactieve en reactieve aanwijzing (art. 4.2 en 3.8)	Proactieve en reactieve aanwijzing (art. 4.4 en 3.8)
<b>Uitvoering beleid</b>	Vorbereidingsbesluit (art. 3.7)	Vorbereidingsbesluit (art. 4.1, 4.2)	Vorbereidingsbesluit (art. 4.3, 4.4)
	Bestemmingsplan (art. 3.1)	Inpassingsplan (art. 3.26)	Inpassingsplan (art. 3.28)
	Projectbesluit (art. 3.10)	Projectbesluit (art. 3.27)	Projectbesluit (art. 3.29)
	Coördinatieregeling (art. 3.30)	Coördinatieregeling (art. 3.33)	Coördinatieregeling (art. 3.35)
	Exploitatieplan (art. 6.12)	Exploitatieplan (art. 6.25)	Exploitatieplan (art. 6.25)
<b>Beheer</b>	Beheersverordening (art. 3.38)	-	-

### 2.3 Relatie Wro en de aanstaande Waterwet

Met de komst van de Waterwet, voorzien voor de tweede helft van 2009, wordt de relatie tussen water en ruimtelijke ordening verder versterkt. Zo is bepaald dat de ruimtelijk relevante onderdelen van het Nationaal Waterplan en van de regionale waterplannen tevens structuurvisie zijn in de zin van de Wro (voorstel Waterwet, art. 4.1, lid 1 en art. 4.4, lid 1). De (ruimtelijk relevante onderdelen van) waterbeheerplannen van de waterschappen vormen, gezien hun operationele karakter, geen structuurvisie in de zin van de Wro.

En ook door het instrument van het projectplan voor waterschappen (o.g.v. de Waterwet) wordt de relatie tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening verder versterkt. De waterbeheerder is verplicht, op basis van de Waterwet (art. 5.4 wetsvoorstel), bij de aanleg of wijziging van waterstaatswerken een projectplan vast te stellen. Een projectplan geeft een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Een waterschap moet voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken in principe altijd een projectplan opstellen.<sup>9</sup> *Projectplannen* moeten niet worden verward met *projectbesluiten* in de zin van de Wro, ook al kunnen deze projectbesluiten in bijzondere gevallen ook worden toegepast voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door gemeente of provincie.

<sup>9</sup> Een projectplan is niet voorgeschreven als er een inpassingsplan wordt gemaakt of als de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is verklaard (art. 5.4, vierde lid wetsvoorstel Waterwet).

Voor belangrijke waterstaatswerken wordt gebruik gemaakt van een projectprocedure (art. 5.5 e.v. wetsvoorstel Waterwet). Dit geldt in ieder geval voor primaire waterkeringen. Ook op projecten van spoedeisend belang en bovenlokale betekenis kan de projectprocedure echter van toepassing zijn. In welke gevallen daarvan sprake is, zal uiteindelijk worden vastgelegd in de provinciale verordeningen. Voor projectplannen die de projectprocedure doorlopen is goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten. De provincie is hierbij verder verantwoordelijk voor een gecoördineerde aanpak. Indien nodig kan zij de medewerking vorderen van andere betrokken bestuursorganen.



## **3 Waterbelangen in de inventarisatiefase**

### **3.1 Inleiding: belang van deze fase**

Het gezegde ‘voorkomen is beter dan genezen’ gaat zeker ook op voor problemen als wateroverlast, watertekort of waterverontreiniging. Hoe eerder de waterbeheerder deelneemt aan het ruimtelijke planproces, des te meer kansen er zijn waterproblemen (in de beheerfase) te voorkomen. In het begin van het ruimtelijke planproces is het gemakkelijker rekening te houden met wateraspecten, dan in een later stadium wanneer belangrijke keuzes al zijn gemaakt. Vroegtijdige, actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijke planproces levert dan ook de meeste winst op, niet in de laatste plaats in de hierop volgende fasen. Door als waterschap een proactieve, adviserende, stimulerende, coöperatieve en zelfs inspirerende houding aan te nemen, kan zij inbrengen waar zij echt goed in is: kennis van water.

De inventarisatiefase is vooral een gezamenlijke zoektocht waarbij ‘beslissingsaspecten’ als de locatiekeuze, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop al dan niet ondergronds gebouwd kan worden (ontwerp en aanleg) en aspecten van beheer en onderhoud aan bod horen te komen. Alternatieven worden gewikt en gewogen om uiteindelijk tot verantwoorde zorgvuldig afgewogen beslissingen te komen. Alle belangen dienen bij deze afweging betrokken te worden, waaronder dus ook de waterbelangen, grondwaterbelangen daar expliciet onder begrepen. Elk bestuursorgaan zal zo zorgvuldig mogelijk te werk willen (moeten) gaan opdat later niet het verwijt van onzorgvuldig besturen kan worden tegengeworpen. Vanuit het waterschap bekeken is het zaak er actief voor te zorgen dat gemeenten en provincie maar ook private partijen (zoals projectontwikkelaars) in een vroegtijdig stadium op de hoogte zijn van de hydrologische randvoorwaarden van het gebied, zodat daar rekening mee kan worden gehouden. Het ‘samenwerkingsbeginsel’ staat dus centraal in deze naar ons idee belangrijkste (zij het niet formele) fase van het ro-proces.

### **3.2 Integrale afweging is een kwestie van zorgvuldig besturen**

De ‘overheidszorg’ in de inventarisatiefase komt erop neer dat rekening gehouden moet worden met de mogelijke gevolgen van ruimteclaims voor de omgeving in verband met de kwaliteit hiervan, de bewoonbaarheid en de volksgezondheid. Door een zorgvuldige afweging van belangen - niet in de laatste plaats de belangen van de toekomstige gebruikers! - kunnen problemen als wateroverlast en -verontreiniging zoveel mogelijk worden

voorkomen.<sup>10</sup> Nu zijn veel waterhuishoudkundige maatregelen ruimtelijk relevant en zij horen dan ook thuis in het ruimtelijke ordeningsproces. Voor veel waterkwaliteitsaspecten ligt dit anders, of in ieder geval een stuk gecompliceerder (zie paragraaf 2.2 onder ‘bestemmingsplan’). Maar waterkwaliteit speelt weldegelijk een rol in deze fase. Nadenken over de mogelijke gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen voor de grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit is verstandig, zo niet noodzakelijk. En het omgekeerde is zeker ook het geval: zo kan de bestaande waterkwaliteit beperkend zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen (denk aan grondwaterbeschermingsgebieden). En locaties met een hoge grondwaterstand lenen zich op voorhand niet voor woningen met een kelder.

*Zorgvuldig afwegen van belangen: geen vrijblijvende opgave*

Het zorgvuldig afwegen van alle belangen, waaronder het waterhuishoudkundige belang, is geen vrijblijvende opgave. Voorafgaand aan het nemen van een besluit of het treffen van feitelijke waterhuishoudkundige handelingen moet een overheidsorgaan alle betrokken belangen in kaart brengen en zorgvuldig tegen elkaar afwegen. Deze eisen volgen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een bestuursorgaan is verplicht zich op voorhand een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen. Zij moet zorgvuldig te werk gaan (‘zorgvuldigheidsbeginsel’). Het onvoldoende rekening houden met de belangen van een derde kan voor de rechter tot het oordeel leiden dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Zo is het wenselijk dat advies van (onafhankelijke) derden wordt ingewonnen, waarvan alleen gemotiveerd van mag worden afgeweken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het wateradvies dat de waterbeheerder opstelt in het kader van het watertoetsproces. Op basis van een dergelijk onderzoek of advies kan een goede belangenafweging plaatsvinden.

Het bevoegde bestuursorgaan moet beoordelen of een voorgenomen besluit zèlf geen onevenredige nadelige gevolgen heeft (dit volgt uit het ‘evenredigheidsbeginsel’). Zo'n onevenredig nadeel – schade - kan worden voorkomen door het besluit niet te nemen, het besluit te wijzigen, dan wel door het compenseren van de schade. Hierbij hoort voorzienbare schade zoveel mogelijk via technische/mitigerende maatregelen te worden voorkomen. Denk aan het kiezen voor een alternatieve bouwlocatie, het kiezen voor een wijze van bouwrijp maken en/of het feitelijk bouwen die zich wel verdraagt met de waterhuishoudkundige situatie. Pas daarna komt (eventueel aanvullend) financiële compensatie in beeld. Door geen compensatiemaatregelen te treffen, kan door belanghebbenden worden betoogd dat het

---

<sup>10</sup> De goede lezer herkent hierin de overheidsopdracht zoals geformuleerd in de art. 21 en 22 van de Grondwet.

besluit onrechtmatig tot stand is gekomen en vernietigd moet worden. In dat geval moet al het bestuurlijke en ambtelijke huiswerk opnieuw worden gedaan.

Concreet betekenen deze Awb-eisen dat elk bevoegd gezag alles in het werk moet stellen om zo zorgvuldig mogelijk tewerk te gaan. Mogelijke aansprakelijkheid voorkomen begint met zorgvuldig besturen.

### **3.3 Mogelijkheden voor het waterschap in de inventarisatiefase**

Zeker in deze fase past een proactieve houding en een alerte opstelling. De samenwerking moet nadrukkelijk worden gezocht om te bereiken dat de wateropgaven en waterhuishoudkundige randvoorwaarden goed worden ingebracht in structuurvisies en uiteindelijk in bijvoorbeeld het bestemmingsplan of een projectbesluit. Kortere proceduretijden van bestemmingsplannen (en inpassingsplannen) leggen een grotere nadruk op het niet-formele voortraject. Als waterbelangen in deze fase al onvoldoende zouden worden meegenomen, kan de waterbeheerder de aandacht daarop blijven vestigen in de volgende fasen van de ruimtelijke-ordeningsketen. Maar het spreekt haast voor zich dat de mate van invloed afneemt naarmate het proces vordert en vordert. Door een echt actieve opstelling kan worden bereikt dat waterbelangen ook echt worden geborgd.

Een vroegtijdige en actieve participatie vraagt wel een andere werkwijze dan het (gechargeerd gesteld)\_enkel formuleren van een wateradvies bij een ontwerp-bestemmingsplan. Zo zal de nadruk meer en meer moeten liggen op een actief kennis- en relatiemanagement. Wat kennismanagement betreft merken wij op dat de waterbeheerder zich het vak van de ruimtelijke ordening eigen zal moeten maken. Waar er een bulk aan ruimtelijke opgaven ligt, mag er een behoorlijke mate aan Wro-kennis bij de waterbeheerders worden verwacht. Kennismanagement houdt naar onze mening zeker ook in dat de (vaak stapels aan) waterbeleidsdocumenten, waterbeleidsregels, verordeningen, e.d. door het waterschap vertaald worden in voor gemeenten (en anderen) hapklare ruimtelijke opgaven. Niet dus even een stapel beleidsplannen afleveren bij het gemeentehuis, maar juist de gemeentelijke collega's helpen door begrijpelijke en overzichtelijke informatie aan te bieden. Tegenover de waterparagraaf van de gemeenten mag wat ons betreft best een ro-paragraaf staan van de waterschappen. Het zou de samenwerking een enorme impuls geven.

Kernbegrippen in deze fase (en alle andere fasen) zijn toch samenwerking en communicatie. In het NBW-actueel is het belang van kennisuitwisseling en communicatie over het

waterbeleid ook gezien. Hierover zijn dan ook afspraken gemaakt (art. 10 en 14).<sup>11</sup> Een waterschap kan veel ondernemen om de waterbelangen onder de aandacht te brengen. Aanbevelingen hierbij zijn:

1. Zorg dat de visie en het beleid van het waterschap niet alleen bekend zijn bij gemeenten maar tevens bij de betreffende provincie(s). Gebruik hiervoor communicatiemiddelen als de waterkansenkaart en de eigen beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's. Overweeg hierbij als waterschap standaard een ro-paragraaf op te nemen in de eigen beleidsplannen, e.d. Zorg ervoor dat de informatie over het watersysteem ruimtelijk is vertaald in voor ruimtelijke ontwerpers hanteerbare beeldinformatie op verschillende abstractieniveaus. Op die manier kan worden bereikt dat zowel binnen als buiten het waterschap snel inzicht ontstaat in de mogelijke relaties van het waterbeleid en het ro-beleid.
2. Houd periodieke overleggen met gemeenten en intensiveer zo nodig het aantal contactmomenten, zeker ook op bestuurlijk niveau. Stel hiertoe vakbekwame en vertrouwenwekkende relatiemanagers met ro-ervaring aan die contacten onderhouden met gemeenten, provincie(s) en de belangrijkste private partijen. Zorg ook voor structureel overleg met provincie(s), naburige waterschappen en bijvoorbeeld ook Rijkswaterstaat. Prioriteer de contacten naar mate van belangrijkheid. Niet met iedere gemeente of marktpartij hoeft een even intensief contact worden onderhouden. Overweeg regionale platforms waar water- en ro-deskundigen elkaar kunnen ('moeten') ontmoeten zo die er al niet zijn. Efficiënt samenwerken is vooral een kwestie van organiseren.
3. Zorg voor goede en duidelijke informatie-uitwisseling met initiatiefnemers over specifieke verantwoordelijkheden én het intern vastleggen daarvan, bijvoorbeeld in een gezamenlijk op te stellen afsprakennotitie of welke bestuursovereenkomst dan ook. Beschouw een dergelijke professionele aanpak als een belangrijk onderdeel van een goede planvorming.
4. Overweeg als waterschap zitting te nemen in de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en/of provinciale waterhuishoudingscommissie (dit is uiteraard wel afhankelijk van de provinciale situatie en zeker ook van de vraag of de PPC's wel blijven bestaan onder de Wro). In deze commissie kan het eigen beleid goed voor het voetlicht worden gebracht.
5. Zorg dat de ruimtelijke consequenties van de wateropgave van een waterschap deel uit maken van de structuurvisies en andere ruimtelijk georiënteerde beleidsnota's.

---

<sup>11</sup> In het rapport 'Watertoets efficiënt!' van de Unie van Waterschappen (2007) worden mogelijkheden gegeven gemeenten te inspireren water verder te integreren in de ruimtelijke besluitvorming.

Maak als waterschap richting met name provincies en gemeenten duidelijk waar de toegevoegde waarde van de waterbeheerder ligt. Bedenk dat de meer strategische ro-beleidsplannen het kader vormen voor de uiteindelijke concrete bestemmingsplannen en projectbesluiten.

6. Geef, daar waar belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen spelen, voorlichting in de vorm van bijeenkomsten, brochures en informatie op de website.

#### **Aanbevelingen in breder perspectief**

Meer algemeen geldt dat afzonderlijke beleidlijnen op het gebied van zowel het watersysteem, de waterketen als de openbare ruimte goed op elkaar moeten worden afgestemd voor zowel de bestemmings-, - de inrichtings- als de beheers-/gebruiksfase. Zorg ervoor dat het eigen beleid zoveel mogelijk in elke schakel van de ruimtelijke-orderingsketen onder de aandacht wordt gebracht, bij zowel provincies, gemeenten als bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Beschouw waterbeheer als onderdeel van het omgevingsbeheer en zoek alleen al om die reden de samenwerking met deze partijen. Een eigen strategie en beleid kunnen op die manier duidelijke input vormen voor plannen, verordeningen e.d. van de andere overheidsorganen en private partijen. Heel concreet gaat het dan om de ‘waterschapsinbreng’ in structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten, rioleringsplannen, wettelijke en buitenwettelijke waterplannen (van provincies en gemeenten), (afval-)waterakkoorden, gemeentelijke verordeningen (zoals een hemelwater- en grondwaterverordening). Maar inbreng is zeker ook mogelijk bij bijvoorbeeld exploitatieplannen, exploitatieovereenkomsten en gronduitgiftecontracten. Per waterschap zal de vraag moeten worden beantwoord hoever het hierin wil gaan.

### **3.4 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie**

Hoe eerder de waterbeheerder deelneemt aan het ruimtelijke planproces, des te meer kansen er zijn waterproblemen (in latere fasen) te voorkomen. Door als waterschap te kiezen voor een proactieve, adviserende, stimulerende, coöperatieve en zelfs inspirerende houding kan het bieden waar zij echt goed in is: kennis van water. De samenwerking met de ruimtelijke orderingspartijen moet nadrukkelijk worden gezocht om de eigen belangen goed in te kunnen brengen en te borgen. De mate van invloed neemt af naarmate het ruimtelijke orderingsproces vordert en vordert. Het ‘samenwerkingsbeginsel’ staat dus centraal in deze naar ons idee belangrijkste (zij het niet formele) fase van het ruimtelijke orderingsproces.

De inventarisatiefase is vooral een gezamenlijke zoektocht waarbij ‘beslissingsaspecten’ als de locatiekeuze, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop gebouwd

kan worden (ontwerp en aanleg) en aspecten van beheer en onderhoud aan bod horen te komen. Alternatieven worden gewikt en gewogen om uiteindelijk tot verantwoorde zorgvuldig afgewogen beslissingen te komen. Van een vrijblijvende opgave is hierbij geen sprake, de Algemene wet bestuursrecht is hier duidelijk over.

Een vroegtijdige en actieve participatie vraagt wel een andere vorm van bedrijfsvoering. Het moderne waterschap heeft meer en meer oog voor het belang van procesmatige aspecten. Inhoud is één ding, deze inhoud met verve ‘verkopen’ is echter heel wat anders. Kennis- en relatiemanagement zijn dan ook onontbeerlijk. De waterschappen zullen zich het vak van de ruimtelijke ordening meer eigen moeten maken. De ruimtelijke wateropgaven vragen hierom. Van een waterschap mag ook worden verwacht dat het eigen beleid ruimtelijk vertaald wordt voor hoofdzakelijk de gemeenten. Gemeenten zijn geen waterexperts, net zomin als dat waterschappen erg deskundig zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening. Naast de waterparagraaf van de gemeenten is dan ook een pleidooi gehouden voor het opnemen van een ro-paragraaf in de plannen, e.d. van de waterschappen. Een dergelijk middel zou de samenwerking een enorme impuls geven. Investeren in helder en structureel communiceren, zal uiteindelijk leiden tot samenwerkingsrelaties gebaseerd op wederzijds respect en vertrouwen. Het klinkt misschien ‘soft’, maar in onze optiek gaat het hier om keiharde randvoorwaarden.

## 4 Waterbelangen in de bestemmingsfase

### 4.1 Inleiding: belang van deze fase

In de bestemmingsfase wordt, idealiter nadat de in het vorige hoofdstuk beschreven inventarisatiefase is doorlopen, een ruimtelijke keuze gemaakt. Er wordt via een formele besluitvormingsprocedure voor een bepaalde locatie of bestemming gekozen. Vervolgens wordt deze keuze vastgelegd in de structuurvisie en het bestemmingsplan (of inpassingsplan). Wanneer de bestemming is vastgelegd, werkt deze vervolgens door naar de andere fasen (inrichting en beheer). Wat betreft de waterhuishoudkundige belangen is in de bestemmingsfase van belang dat alle belangrijke waterstaatkundige objecten, bergingslocaties, e.d. daaronder begrepen, op juiste wijze ruimtelijk zijn vastgelegd op de plankaart, de planvoorschriften en de toelichting bij bestemmingsplannen en de andere ruimtelijke besluiten.

### 4.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de bestemmingsfase

Voor het waterschap staan in de bestemmingsfase de volgende activiteiten centraal:

- Uitbrengen van een wateradvies als onderdeel van het watertoetsproces;
- Vinger aan de pols houden en het eventueel inbrengen van zienswijzen (één en ander nadat het advies is uitgebracht);
- Het blijven onderhouden van de relaties met de provincie(s), de Unie van Waterschappen en het rijk.

#### **Uitbrengen wateradvies in het watertoetsproces**

De watertoets omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Idealiter leidt de toepassing van het watertoetsproces er in de praktijk toe dat de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan om advies wordt gevraagd.<sup>12</sup> Uit hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat het waterschap beter niet wacht totdat het wordt benaderd, veel wijzer is het zichzelf uit te nodigen bij ruimtelijke ordeningsprocessen. Een waterschap dat pas in de bestemmingsfase actief wordt is eigenlijk al te laat om haar waterhuishoudkundige belangen goed te kunnen borgen.

---

<sup>12</sup> Bestuurlijke notitie Watertoets (2001), p. 8.

Op grond van het NBW-actueel hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen afgesproken het watertoetsproces uit te voeren zoals beschreven in de Bestuurlijke Handreiking Watertoets. Dit houdt in dat voor *alle* waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten het watertoetsproces van toepassing is (regionale wateren, rijkswateren en ook grondwater).

In de (landelijke) Handreiking Watertoets, verplichte kost voor iedereen die zich met de relatie water en ruimtelijke ordening bezighoudt, zijn de vier fasen van het watertoetsproces beschreven:

1. Initiatiefase;
2. Ontwikkel- en adviesfase;
3. Besluitvormingsfase;
4. Beoordelingsfase.

Per fase zijn de rollen van de waterbeheerder en de initiatiefnemer (meestal een gemeente) uitgeschreven en zijn de taken weergegeven. Gegeven de conclusies uit hoofdstuk 3 hoort het vooroverleg feitelijk (informeel) al veel eerder te beginnen.

Voor waterschappen ligt het accent primair op de eerste twee fasen. De initiatiefase heeft als doel elkaar als initiatiefnemer en waterbeheerder te informeren over het ruimtelijk initiatief. In deze fase vindt ook het formele vooroverleg plaats waarbij het waterschap betrokken moet worden. In de ontwikkel- en adviesfase werken initiatiefnemer en waterbeheerder samen aan de planontwikkeling. Deze fase wordt afgesloten met het wateradvies. De waterbelangen die niet via het ruimtelijke besluit kunnen worden geregeld, kunnen bijvoorbeeld worden geborgd in bestuurlijke en/of private overeenkomsten tussen waterbeheerder en initiatiefnemer. Nadat het wateradvies is gegeven, maakt de initiatiefnemer een slotafweging in het ruimtelijke plan of besluit.

In het kader van het watertoetsproces is voor het waterschap een adviserende rol weggelegd. Het waterschap wordt betrokken bij het vooroverleg en het kan een wateradvies geven. Het wateradvies is (vooralsnog) niet verplicht.<sup>13</sup> Indien verzuimd wordt met een tijdig en degelijk

---

13 Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), "Juridische versterking van de watertoets", Den Haag 2008. De Commissie adviseert de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de watertoets te versterken, onder meer door een wateradvies verplicht te stellen bij bestemmingsplannen en bij provinciale en gemeentelijke structuurvisies.



advies te komen, kan het ro-bevoegde gezag zonder consequenties verder gaan met de procedure. Voor het bevoegde gezag blijft dan wel de verplichting bestaan om in de toelichting van het ruimtelijke plan aandacht te schenken aan de gevolgen van het ruimtelijke plan voor de waterhuishouding. Het is echter verstandig om wel een wateradvies te geven, opdat dit advies door het bevoegde gezag wordt betrokken bij het opstellen van de waterparagraaf. Indien een gemeente van het advies wil afwijken, dan zal ze dit gemotiveerd moeten doen.

Het wateradvies is vormvrij, maar verschillende waterschappen maken gebruik van ‘standaardadviezen’ of formats op basis waarvan een advies op maat kan worden geformuleerd. Voor een voorbeeld hiervan wordt verwezen naar bijlage 2. Een goede samenwerkingsrelatie zou er overigens toe moeten leiden dat het uiteindelijke wateradvies geen enkele verrassing bevat voor gemeente of provincie.

Uiteindelijk is het aan de waterbeheerder na te gaan of de waterbelangen voldoende zijn geborgd in het voorgenomen ruimtelijke besluit. Indien dat niet het geval is, dient de waterbeheerder een zienswijze in.

Ook provincies en rijk (o.a. VROM-inspectie en Rijkswaterstaat) kunnen zienswijzen indienen. Omdat provincies en rijk gebruik kunnen maken van andere (juridische) instrumenten dan waterschappen (reactieve aanwijzing en inpassingsplan), kunnen waterbeheerders met hen voor (delen van) het wateradvies en eventuele zienswijzen vooraf strategische coalities vormen. Provinciale waterbelangen kunnen worden opgenomen in een zienswijze van de provincie, rijksbelangen in die van de VROM-inspectie.

#### *Financiering en kosten*

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het regelen van de financiering van maatregelen in het kader van het watertoetsproces. Met de betrokken partijen (waaronder de waterbeheerder) worden financiële afspraken gemaakt (zie hiervoor verder paragraaf 5.2). Het is verstandig, zo niet noodzakelijk financieringsafspraken vast te leggen in bijvoorbeeld een afsprakennotitie (in het begin van het proces) en vervolgens in een exploitatieovereenkomst of exploitatieplan.

In de ‘Aanvulling op de Handreiking Watertoets 2’ (uit 2007) is een risico- en kostenanalyse geïntroduceerd. Deze is verplicht voor een locatiekeuze (in structuurvisies) en voor

herinrichting van bestaand stedelijk gebied.<sup>14</sup> Veiligheids- en financieel-economische aspecten worden hiermee expliciet in beeld gebracht. Hierbij dienen de aspecten verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater betrokken te worden. Het verdient aanbeveling zich als waterschap goed rekenschap te geven van dit nieuwe instrument. Input leveren, in de vorm van kennis en ervaring, is gewenst om te bereiken dat de initiatiefnemer met een analyse komt die door het waterschap gedeeld wordt. Samen optrekken is ook hier de boodschap.

### **Na het advies: vinger aan de pols houden en inbreng zienswijzen**

Met de controlerende rol van de provincie kon tot voor kort, door middel van het goedkeuringsbesluit of de verklaring van geen bezwaar, worden ingegrepen indien onjuist of onvoldoende invulling was gegeven aan het watertoetsproces. In de Wro vervalt deze controlerende rol van de provincie en wordt ingezet op een proactieve rol, waarbij de provincie vooraf de kaders helder moet aangeven (vooral via de structuurvisies en verordeningen<sup>15</sup>). Van belang is dan ook voor het waterschap om het (ontwerp-) bestemmingsplan, het inpassingsplan of het projectbesluit in te zien om te controleren of de waterbelangen zijn geborgd. Is dit niet het geval, dan kunnen zienswijzen worden ingediend (noodzakelijk voor eventueel beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State). Dit vraagt om een actieve houding van het waterschap.

Een volgend aandachtspunt is dat het watertoetsproces niet wettelijk verplicht is gesteld bij structuurvisies en beheersverordeningen. Bij de structuurvisie is het voor een waterbeheerder – het waterschap – belangrijk om toch erbij betrokken te worden aangezien hierin de strategische ruimtelijke keuzen (locatiekeuzen) voor water en ruimtelijke ontwikkelingen worden gemaakt. Het is hierbij noodzakelijk dat een waterschap ook in de fase voorafgaand aan de locatiekeuze (inventarisatiefase) al een inbreng heeft zodat de hydrologische randvoorwaarden kunnen worden meegenomen bij het maken van de keuze. Het is tenslotte eenvoudiger de locatiekeuze mede te baseren op de hydrologische randvoorwaarden, dan later in de bestemmingsfase een al (half) gemaakte beslissing in het ontwerpplan te moeten aanpassen. Ook bij de beheersverordening, als hier al gebruik van wordt gemaakt, dient te worden opgelet dat in het gebied waarvoor de gemeente van plan is een beheersverordening op te stellen – en daarmee feitelijk een status quo in het leven te roepen - geen knellende wateropgaven liggen.

---

<sup>14</sup> Hieronder wordt verstaan: grootschalige stedelijke transformatieprocessen, waarbij de fysieke structuur van een gebied ingrijpend wordt gewijzigd.

<sup>15</sup> Zij het dat de provinciale structuurvisie strikt genomen niet bindend is voor gemeenten.

### **Aangaan en onderhouden relaties met provincie en rijk**

Waterbelangen zijn veelal gemeentegrensoverschrijdend, waardoor het al snel om provinciale of zelfs nationale belangen kan gaan. Daarbij kan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van de provincie of van het rijk ook voor een waterschap mogelijkheden bieden om waterbelangen te laten doorwerken. In hoofdstuk 2 zijn de verschillende instrumenten van provincie en rijk geschetst (samengevat in tabel 2.2). In strategisch opzicht is het voor elk waterschap van belang goede bestuurlijke en ambtelijke relaties te hebben met de evenknieën op provinciaal en rijksniveau (in het bijzonder denken wij hierbij aan Rijkswaterstaat) en natuurlijk de Unie van Waterschappen. Geen nieuws, dit geldt feitelijk voor alle schakels in de ruimtelijke-ordeningsketen.

Een nauwe (samenwerkings-)relatie is ook hier cruciaal. Dit kan erin bestaan de provincie op de hoogte te blijven houden van het watersysteem en welke hydrologische randvoorwaarden daaruit voortvloeien. Dit houdt een actieve rol voor het waterschap in namelijk het beoordelen van (ruimtelijke) ontwikkelingen in het gebied op de gevolgen voor het watersysteem en vice versa het beoordelen van ontwikkelingen in het watersysteem op de gevolgen voor de ruimtelijke ordening. In uiterste gevallen kan het waterschap de provincie verzoeken bij te sturen.

#### ***Wanneer is sprake van een nationaal belang?***

In de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (die wordt toegevoegd aan de nota Ruimte met als status structuurvisie) zijn alle nationale ruimtelijke belangen (34 in aantal) weergegeven. Per belang is in de realisatieparagraaf vermeld hoe het rijk dat belang wil verwezenlijken, bijvoorbeeld door communicatieve, financiële, bestuurlijke of juridische instrumenten. Er zijn twaalf belangen waarvoor een AMvB Ruimte (thans in ontwikkeling) zal worden vastgesteld, om deze te borgen. Voor waterschappen gaat het daarbij om vier belangen:

1. Het reserveren van locaties om grote rivieren op lange termijn meer ruimte te geven;
2. Het vastleggen van een regime voor het kustfundament;
3. Het mogelijk maken en houden van de versterking van de primaire waterkering rondom het IJsselmeer en het vastleggen van een planologisch regime voor buitendijkse ontwikkelingen;
4. Het planologisch vastleggen van regionale watersystemen waar de waterbeheerders zich gesteld zien staan voor relevante wateropgaven.

### **4.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie**

Waterschappen dienen te controleren of de gewenste maatregelen om het watersysteem op orde te brengen mogelijk zijn en of waterbelangen planologisch goed zijn beschermd binnen het huidige beleid en het vigerende bestemmingsplan. Is dat het geval, dan hoeft de waterbeheerder in principe geen actie te ondernemen in het kader van een planologische regeling. Indien een watersysteem al op orde is en planologisch beschermd, is het van belang ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Wat ongewenst is, wordt natuurlijk bepaald door de specifieke omstandigheden van het geval. Maar een verdergaande ontwikkeling als ‘ondergronds bouwen’ zou, waterhuishoudkundig gezien, wat ons betreft met extra aandacht bekeken moeten worden. Ook voorzienbare ontwikkelingen als een verdergaande bodemdaling, verzilting en het stopzetten van grondwateronttrekkingen zouden voortdurend onderwerp moeten zijn van strategische discussies.

Goed voor ogen moet worden gehouden dat de rol van het waterschap in het formele watertoetsproces (en feitelijk in het gehele ruimtelijk ordeningsproces) een adviserende is en niet besluitvormend of beoordelend. Het bevoegde Wro-gezag neemt uiteindelijk de beslissingen, maar het waterschap kan hierop wel degelijk invloed uitoefenen, zeker in de inventarisatiefase door hier al met de initiatiefnemer samen te werken aan de structuurvisies, ruimtelijke plannen, e.d. In de bestemmingsfase nemen de mogelijkheden om te sturen al af. De controlerende rol van de provincie wordt formeel wat minder, het is dan ook goed als waterschap zelf actiever te worden. Indien nodig kunnen in de bestemmingsfase zienswijzen worden ingediend (noodzakelijk voor eventueel beroep). Ook kan in voorkomende gevallen worden aangestuurd op het geven van algemene regels (in verordeningen), aanwijzingen en coalities bij het indienen van zienswijzen. De lezer herkent hierin typisch juridische middelen die idealiter niet uit de kast hoeven te worden gehaald. Scherp gesteld: wie is aangewezen op juridische middelen heeft zijn huiswerk eigenlijk niet goed gedaan.

De basis ligt in de samenwerking tussen waterschap en de gemeenten en provincie(s). Cruciale factor hierbij is dat het waterschap meer naar buiten zal moeten treden als kennis- en sparringpartner. Een strategische vraag is dan ook op welke wijze en met welke middelen het waterschap naar buiten wil treden (zie hoofdstuk 3). Onvermijdelijk moeten er keuzes gemaakt worden door het waterschap waarop ingezet moet worden (prioriteitenlijst). Vaak kunnen, gezien de personeelscapaciteit, het beschikbare budget e.d., nu eenmaal niet alle ruimtelijke ontwikkelingen intensief worden gevolgd. Ook kunnen niet met alle gemeenten en initiatiefnemers intensieve relaties worden aangegaan.

## **5 Waterbelangen in de inrichtingsfase**

### **5.1 Inleiding: belang van deze fase**

Tot de inrichtings- of exploitatieactiviteiten behoren in het bijzonder het bouwrijp maken van gronden en het ontwerp en de aanleg van bouwwerken en percelen. In de inrichtingsfase gaat het erom die mix aan waterhuishoudkundige en/of bouwkundige maatregelen te treffen opdat structurele waterproblemen in de beheer- of gebruiksfase zoveel mogelijk worden voorkomen. Studies laten zien dat het slecht of onvoldoende bouwrijp maken reden is voor het leeuwendeel aan wateroverlastproblemen. Denk maar aan het verkeerd dimensioneren van het rioleringsstelsel, het dempen van watergangen, het niet of foutief aanleggen van drainage of het niet of onvoldoende ophogen van gronden. Samenvattend wordt er lang niet altijd voor een goede ontwatering en afwatering gezorgd. Daarnaast zou een andere, meer op de natuurlijke achtergrondsituatie afgestemde, bouwwijze voor veel meer leefgenot kunnen zorgen. Uiteindelijk moet er dusdanig worden gebouwd dat toekomstige bewoners geen hinder of schade ondervinden van een onvoldoende doordacht waterhuishoudkundig en bouwkundig ontwerp. Idealiter zijn er verstandige keuzes gemaakt in de inventarisatiefase, zodat de inrichtingsfase weinig verrassingen zal bieden.

In hoofdzaak zijn er twee vormen van grondexploitatie te onderkennen: de particuliere variant enerzijds en de gemeentelijke anderzijds. In het eerste geval is het in de regel de eigenaar van de grond zelf (veelal een projectontwikkelaar) die de exploitatie van een nieuw te ontwikkelen gebied verzorgt. In geval van de gemeentelijke grondexploitatie voert de gemeente zelf een actief grondbeleid. Zij verwerft zelf de grond, maakt deze zelf bouwrijp en geeft deze ten slotte ook zelf uit aan projectontwikkelaars, corporaties en/of particulieren, die de bouwfase (en de woonrijpfase) voor hun rekening nemen. Na de bouw vindt de overdracht plaats aan de uiteindelijke gebruikers, veelal de nieuwe eigenaren.

Waterschappen, en dat is de hoofdopmerking in dit hoofdstuk, kunnen een veel grotere rol spelen in de inrichtingsfase dan gemiddeld genomen tot nu toe is gedaan. De mogelijkheden hiertoe worden in paragraaf 5.2 geschetst, waarbij de aandacht uitgaat naar:

- Het bouwrijp maken van gronden, inclusief de mogelijkheden van kostenverhaal;
- Gronduitgifte (nadat de grond bouwrijp is gemaakt);
- De mogelijkheden van de keur.

## 5.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de inrichtingsfase

### Het waterschap en het bouwrijp maken van gronden en kostenverhaal

Een waterschap heeft ondermeer de zorg voor het behouden van ‘droge voeten’. In de fase van het bouwrijp maken van gronden heeft zij dan ook een duidelijke verantwoordelijkheid (al was het maar om het in de beheerfase een stuk gemakkelijker te hebben). Om een voor de te realiseren gebruiksfunctie gewenste ontwateringsdiepte te realiseren en te behouden, zijn een goede afwatering, voldoende oppervlaktewater (bergend vermogen) en het reguliere peilbeheer van groot belang. Mede hierdoor kan worden bereikt dat er ook feitelijk gebouwd en gewoond kan worden. Instrumenten om dit te bereiken worden gegeven door de Wet op de waterhuishouding, waar het peilbesluit en de vergunning voor het onttrekken van of het lozen op oppervlaktewater een centrale plek innemen. Onder de nieuwe Waterwet kunnen ook het waterakkoord of de figuur van de bestuurlijke afspraken (tussen waterschap en gemeente) worden ingezet om tot overeenkomsten te komen. Hierbij wordt verondersteld dat een en ander in de voorgaande ruimtelijke ordeningsfasen al aan de orde is geweest (zie de hoofdstukken 3 en 4).

#### *Kostenverhaal*

Hoewel de grondexploitatieregels via een apart wetsvoorstel tot wet zijn verheven, maken zij gewoon onderdeel uit van de Wro (afdeling 6.4 Wro). Verhaal van kosten kan geschieden via het privaatrechtelijke of publiekrechtelijke spoor. Hoewel dat niet duidelijk volgt uit de Wro, geniet kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor de voorkeur. Lukt het een gemeente niet om een privaatrechtelijke overeenkomst met particuliere eigenaren af te sluiten, dan is de gemeente *verplicht* de kosten publiekrechtelijk te verhalen. Er moet dan een exploitatieplan worden opgesteld. Afzien van kostenverhaal zoals onder de oude WRO mogelijk was, is niet meer toegestaan. Een exploitatieplan bevat de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat tevens de noodzakelijke locatie-eisen. De vaststelling van een exploitatieplan is *altijd* gekoppeld aan de vaststelling van een planologisch besluit (zoals vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit). Na vaststelling van het exploitatieplan, kan de gemeente alsnog een exploitatieovereenkomst sluiten.

#### *Soorten exploitatieovereenkomsten*

De Wro onderscheidt twee soorten exploitatieovereenkomsten: een anterieure en een posterieure overeenkomst. In de praktijk worden beide ‘exploitatieovereenkomst’ genoemd. Een anterieure exploitatieovereenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project *voordat* een exploitatieplan is vastgesteld. Bij een anterieure overeenkomst bestaat veel

onderhandelingsruimte: men is niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van afdeling 6.4 Wro. Een posterieure exploitatieovereenkomst wordt gesloten *nadat* een exploitatieplan is vastgesteld. Hier is de bewegingsruimte kleiner. Een posterieure overeenkomst mag niet afwijken van het exploitatieplan. Het mag enkel bepalingen bevatten ter nadere uitwerking van het exploitatieplan. Een gemeente heeft overigens geen onderhandelingsplicht en heeft de keuze tussen een overeenkomst voor- of achteraf.

#### *Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst (privaatrechtelijk spoor)*

Idealiter wordt een exploitatieovereenkomst op voorhand afgesloten, en het is aan de waterschappen zich als adviseur op te stellen bij het ontwikkelen van een dergelijke overeenkomst. Een waterschap doet er ook goed aan met gemeenten, waar tal van ruimtelijke ontwikkelingen spelen, een apart contract overeen te komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten. Het waterschap is immers veelal niet de exploitant en de vergoeding van kosten loopt via de exploitatiebijdrage. Aansturen van gemeenten op het maken van exploitatieovereenkomsten vooraf is zeer aanbevelenswaardig.

Het exploitatieplan en/of de exploitatieovereenkomst dient zo specifiek mogelijk te worden uitgewerkt. Om problemen in de bouwrijp- en bouwfase zoveel mogelijk te voorkomen, wijst de praktijk uit dat het aanbeveling verdient in de inrichtingsfase zo nauwkeurig mogelijk de uit te voeren maatregelen, e.d. te omschrijven. Concreet: formuleringen die nu vaak worden gehanteerd in exploitatieovereenkomsten als “de grond wordt in bouwrijpe staat opgeleverd” geven geen enkele duidelijkheid over de wijze van het bouwrijp maken.<sup>16</sup>

#### *Te verhalen kosten publiekrechtelijk spoor*

In het Bro is een limitatieve kostensoortenlijst opgenomen, waarop alle kostensoorten staan die een gemeente in een exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kostensoorten die niet op deze lijst staan, mogen *niet* via het exploitatieplan en de eventueel later af te sluiten exploitatieovereenkomst (achteraf) verhaald worden. Alle kosten uit de kostensoortenlijst moeten worden getoetst aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Gemeenten kunnen kosten, gemaakt door andere overheden – zoals waterschappen! - in rekening brengen bij de partijen die het gebied ontwikkelen, concreet veelal de projectontwikkelaar. Wat betreft de verhaalbaarheid van watervoorzieningen wordt in de toelichting bij het Bro verwezen naar het Nationaal Bestuursakkoord Water, in het bijzonder naar artikel 10 hiervan. Hier wordt voor de kostenverdeling verwezen naar de ‘Handreiking

---

<sup>16</sup> Zie [www.bouwrijp.nl](http://www.bouwrijp.nl) voor bruikbare informatie.

uitwerking kostenveroorzakingsbeginsel' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW), opgesteld in 2005 naar aanleiding van het NBW 2003.<sup>17</sup> Ook het NBW-Actueel verwijst naar deze handreiking (art. 10 NBW Actueel). Kort gezegd komt het erop neer dat kosten van watervoorzieningen verhaalbaar zijn, mits de uitgangssituatie op orde was.

Voor een waterschap zijn de volgende kostensoorten (uit de kostensoortenlijst) van belang:

- Kosten van de aanleg van voorzieningen zoals de aanleg van waterpartijen, watergangen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;
- Kosten die noodzakelijkerwijs *buiten* het exploitatiegebied worden gemaakt. Het Bro noemt in het bijzonder kosten die verband houden met de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Compensatie van waterberging is nodig indien het noodzakelijke oppervlaktewater in het plangebied verkleind wordt en wanneer niet voldaan wordt aan de wettelijke normen hiervoor.

#### *Te verhalen kosten privaatrechtelijk spoor*

Exploitatieovereenkomsten die vooraf worden gesloten zijn *niet* gebonden aan de kostensoortenlijst en aan de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Welke kosten en de daaruit voortvloeiende bijdragen worden meegenomen, bepalen de partijen onderling. Partijen dienen zich hierbij wel te houden aan de algemene eisen van het Burgerlijk Wetboek zoals redelijkheid en billijkheid. De gemeente dient zich eveneens te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (afdeling 3.2 Awb).

Hoewel in een exploitatieovereenkomst (vooraf) geen beperking geldt qua kostensoorten, moet men toch bedacht zijn op het volgende: komt men er op voorhand niet uit, dan weten de marktpartijen dat enkel die kosten kunnen worden verhaald die vermeld staan in het Bro. Vanuit een overheid bekeken verdient een exploitatieovereenkomst vooraf sterk de voorkeur.

#### *Afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen*

Mogelijk relevant voor het waterschap is nog het maken van afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, zeker waar het bovenplanse voorzieningen betreft. Enkel in een exploitatieovereenkomst die op voorhand wordt gesloten kan een financiële bijdrage aan dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen worden vastgelegd. In een exploitatieplan mag een dergelijke bijdrage niet worden opgenomen (eveneens niet in een

---

<sup>17</sup> Deze handreiking is bijvoorbeeld te downloaden via de website van de VNG.



exploitatieovereenkomst achteraf). Essentieel is dat in de structuurvisie de ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd (art. 6.24 lid 1 Wro). Wordt deze niet genoemd in de structuurvisie, dan kunnen geen financiële bijdragen worden afgesproken.<sup>18</sup> Hierbij kan worden gedacht aan een bijdrage aan belangrijke maatschappelijke functies, waaronder natuur en waterberging in een ander gebied. Dit gebied hoeft niet perse in de directe omgeving van het exploitatiegebied te liggen.

### **Gronduitgifte nadat de grond bouwrijp is gemaakt**

Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, volgt, bij zowel de particuliere als de gemeentelijke exploitatievorm, de gronduitgifte. En ook hierbij wordt er een contract opgesteld: het gronduitgiftecontract. Waar het hierbij vooral om gaat is dat koper en verkoper invulling geven aan hun informatie- respectievelijk onderzoeksplicht. De zaak moet beantwoorden aan wat hierover in het gronduitgiftecontract is overeengekomen. Ook hier moeten de regels van het Burgerlijk Wetboek worden gerespecteerd. Gronduitgiftecontracten maken het mogelijk onderhoudsverplichtingen (ten behoeve van de beheerfase) op te nemen. Zo kunnen bijvoorbeeld onderhoudsstroken worden vastgelegd) en kan worden geregeld bij wie de verplichting voor het onderhouden van een ontwateringsstroom of onderdelen daarvan na de overdracht berust. Het is dan vervolgens zaak ervoor te zorgen dat dergelijke bepalingen ook terugkomen in de koopcontracten die perceelseigenaren afsluiten, hetzij met de projectontwikkelaar, hetzij met de gemeente (afhankelijk van de exploitatievorm).

### **Mogelijkheden van de keur**

Ook de keur kan van belang zijn in de inrichtingsfase. De keur kan uitsluitend gebods- en verbodsbepalingen bevatten die het waterschap nodig acht ter uitvoering van zijn taak (de waterstaatkundige verzorging van het gebied). Deze bepalingen mogen niet in strijd zijn met een hogere regeling. Indien een regel in de keur hetzelfde verbiedt en hetzelfde achterliggende motief heeft als de regel in de hogere regeling, is de verordening (keur) onverbindend. Niet snel echter wordt door een rechter aangenomen dat een regeling hetzelfde onderwerp (aangrijpingspunt en motief) heeft als een andere regeling. Zo zijn er al verschillende uitspraken geweest waaruit blijkt dat de keur bijvoorbeeld naast een bestemmingsplan kan worden toegepast.

Uit een recente uitspraak blijkt dat er meer mogelijk is met de keur op ro-gebied dan eerder werd gedacht. Zo is in de uitspraak van de Rechtbank Middelburg duidelijk geworden dat het waterschap bevoegd is tot vaststelling van een Nota begrenzingen (keurzonering) op grond

---

<sup>18</sup> Het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' is overigens niet gedefinieerd.

van artikel 1 van de Waterschapswet.<sup>19</sup> Door de rechter is de zorg voor de waterkering ruim uitgelegd, waardoor niet alleen de waterkering, maar ook de aanleg en verbetering daarvan daaronder vallen. Het waterschap hoefde vanwege de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen geen rekening te houden met mogelijke nieuwe, minder ruimte vragende, technieken. Bovendien mocht het waterschap ook het belang van het voorkómen van permanente werken binnen de contourgrenzen laten meewegen. De rechtbank merkt de financiële aspecten (van verwijdering) aan als een waterstaatkundig belang. Vereiste is wel dat de ruimtelijke contouren die in de nota begrenzingen worden opgenomen, al moeten zijn *vastgesteld* door bijvoorbeeld de provincie op grond van de Nota Ruimte en de 3<sup>e</sup> Kustnota. De ruimtelijke contouren worden dan *overgenomen* door het waterschap. Ook in de betreffende bestemmingsplannen zijn/worden die contouren neergelegd.

Een andere recente uitspraak betreft de sinds januari 2008 via de ‘Wet gemeentelijke watertaken’ geïntroduceerde gemeentelijke hemelwater- en grondwaterzorgplicht (opgenomen in art. 9a en 9b Wet op de waterhuishouding),<sup>20</sup> Uit deze uitspraak blijkt dat de hemelwaterzorgplicht en het beheer van het hemelwaterstelsel in het gemeentelijke gebied exclusieve taken zijn van de gemeente. Het waterschap is daarom niet bevoegd hierover regels te stellen in de keur. Echter, in dezelfde zaak wordt wel geaccepteerd dat het waterschap bevoegd is regels te stellen in de keur betreffende het grondwaterbeheer. Er werd toegestaan dat het waterschapsbestuur (als kwantiteitsbeheerder) drainage aan een vergunningplicht onderwerpt op grond van artikel 24 lid 3 Wwh.

In de keur kunnen ook compenserende maatregelen worden geëist. Bij het dempen van watergangen bijvoorbeeld kan de plicht worden opgenomen de dempingen te compenseren door nieuwe sloten te graven of door eisen te stellen aan de hoeveelheid onverhard oppervlak.<sup>21</sup> Deze compenserende maatregelen kunnen ook bestaan uit financiële compensatie, maar dan moet de betaalde bijdrage wel voor dat doel worden aangewend.<sup>22</sup>

### 5.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie

In de inrichtingsfase nemen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige voorzieningen een belangrijke plek in opdat structurele waterproblemen in de beheerfase zoveel mogelijk

---

<sup>19</sup> Rechtbank Middelburg, 29 januari 2008, Awb 07/389.

<sup>20</sup> Kamer voor de behandeling van administratieve geschillen van Gedeputeerde Staten van Utrecht, 25 juni 2008.

<sup>21</sup> ABRvS 9 augustus 2006, 200600384/1, M & R 2006/8, nr. 83 m. nt. HvR.

<sup>22</sup> Zie B. Arentz, ‘Verharden verboden. De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland.’, in M & R 2007/2, p. 75-80.

worden voorkomen. Slecht of onvoldoende bouwrijp maken is een belangrijke veroorzaker van waterproblemen in de beheerfase. De uiteindelijke perceelseigenaren zijn dan de dupe. Waterschappen kunnen een veel grotere rol spelen in deze fase dan gemiddeld genomen tot nu toe is gedaan. De mogelijkheden hiertoe zijn in dit hoofdstuk geschetst. Samengevat komen deze neer op:

1. Het goed in beeld krijgen en houden van de eigen verantwoordelijkheid bij het bouwrijp maken van gronden. Idealiter staat dit onderwerp op de agenda in de voorgaande ruimtelijke ordeningsfasen.
2. Zich als adviseur opstellen bij het ontwikkelen van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen. Aansturen van gemeenten op het maken van exploitatieovereenkomsten *vooraf* is zeer aanbevelenswaardig. Immers: dergelijke overeenkomsten zijn *niet* gebonden aan de kostensoortenlijst.
3. Het met gemeenten, waar tal van ruimtelijke ontwikkelingen spelen, tot een contract komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten.
4. Het per bouwproject helder maken van de (kosten voor) waterhuishoudkundige voorzieningen, voor zowel de binnen- als bovenplanse kosten.
5. Het maken van afspraken over het leveren van financiële bijdragen aan bovenplanse/bovenwijkse ruimtelijke ontwikkelingen. Enkel in een exploitatieovereenkomst die op voorhand wordt gesloten, dus voordat een exploitatieplan is vastgesteld, kan een financiële bijdrage aan dergelijke ontwikkelingen worden vastgelegd.
6. Het nagaan van de mogelijkheden van de keur in de inrichtingsfase, in het bijzonder bij het bouwrijp maken van gronden (zo kunnen voorgenomen waterdempingen worden tegengegaan dan wel kunnen compenserende maatregelen worden geëist). Waar het de gemeentelijke hemelwaterzorgplicht betreft kan de keur niet worden ingezet: de gemeenten hebben hier een exclusieve taak. Voor de grondwaterzorgplicht zou dit volgens een recente uitspraak anders liggen.

## **6 Waterbelangen in de beheerfase**

### **6.1 Inleiding: belang van deze fase**

Nadat een bouwproject eenmaal is gerealiseerd, vangt de beheerfase aan. De beheerfase vormt het sluitstuk van de ruimtelijke ordenings- of omgevingsketen. In deze fase moet wat is gemaakt zo goed mogelijk worden beheerd en onderhouden. In de praktijk komt dit er voor waterschappen op neer dat de in eerdere fasen afgesproken waterhuishoudkundige situatie wordt gehandhaafd opdat problemen met de waterkwaliteit of bijvoorbeeld het (grond-)waterpeil zoveel mogelijk worden voorkomen. Waterschappen bereiken één en ander natuurlijk via het oppervlaktewaterpeilbeheer en de zorg voor een goede afwatering.

Om ongewenste inbreuken op de waterhuishouding te voorkomen kan, afhankelijk van de mogelijkheden, gebruik worden gemaakt van de keur (beschreven in hoofdstuk 5). De keur kan soms als een regulerend ('handhavend') instrument worden ingezet. In de beheerfase kan een waterschap echter nog meer doen. Van groot belang voor het stedelijke waterbeheer is het adviseren van gemeenten bij het opstellen van het gemeentelijke rioleringsplan (GRP), als basis voor het concreet maken van de afvalwater-, de hemelwater- en de grondwaterzorgplicht. Maar inbreng in de nog op te stellen gemeentelijke hemel- en/of grondwaterverordening en stedelijke waterplannen kan ook bijdragen aan het realiseren van de eigen doelstellingen. Tot slot kan er ook richting de burgers worden geïnvesteerd, zeker waar het de bewustwording rondom water en verantwoordelijkheden betreft.

In het voorliggende hoofdstuk worden de verschillende mogelijkheden kort besproken.

### **6.2 Mogelijkheden voor het waterschap in de beheerfase**

#### **Afwatering en peilbeheer**

Het waterschap is belast met het oppervlaktewaterbeheer en moet als zodanig voor droge voeten zorgen. Instrumenten om een goede afwatering c.q. goed waterkwantiteitsbeheer te realiseren zijn het eigen waterbeheerplan, het peilbesluit en de onttrekkings- of lozingsvergunning. Ook het waterakkoord dan wel andere vormen van bestuurlijke afspraken kunnen hier onder de aandacht worden gebracht.

#### **Mogelijkheden van de keur**

In de keur kunnen gebods- en verbodsbepalingen worden opgenomen die het waterschap nodig oordeelt ter uitvoering van haar taak (waterstaatkundige verzorging van het gebied).

Deze kunnen ook betrekking hebben op activiteiten die plaatsvinden in de beheerfase, wanneer een gebied eenmaal is ingericht. De keur kan worden ingezet om het watersysteem en de waterkeringen op orde te houden. De mogelijkheden van de keur zijn kort beschreven in paragraaf 5.2.

### **Adviseren gemeenten bij opstellen GRP en de gemeentelijke verordeningen**

De gemeente geeft in het GRP een overzicht van de voorzieningen die zij in beheer heeft voor de gemeentelijke zorgplichten (afvalwater-, hemelwater- en grondwaterzorgplicht).<sup>23</sup> Zij moet aangeven wanneer welke beheer- of vervangingsmaatregelen nodig zijn. Ook komen in het GRP de effecten van het rioolstelsel op het milieu en de financiële consequenties van aanleg, beheer en onderhoud van het rioolstelsel aan de orde. Gemeenten moeten in het verbrede GRP concreet aangeven hoe zij omgaan met hun (nieuwe) zorgplichten. Vóór 2013 moet elke gemeente een verbreed GRP hebben. Formeel heeft het GRP niet de goedkeuring van de waterbeheerder nodig. Maar op grond van artikel 4.23, eerste lid Wm moet de gemeente de waterbeheerder wél betrekken bij de voorbereiding van het plan.

De provincie kan, waar zij dat nodig acht, de gemeente een aanwijzing geven over de inhoud van het GRP. Maar een goede samenwerking is veruit te verkiezen boven de inzet van een dergelijk instrument. Ook met het oog op de keuze van de in te zetten zuiveringstechnische voorzieningen is de betrokkenheid van provincie en waterschap van belang. Die keuze hoort immers bij de integrale planmatige aanpak. Uiteindelijk gaat het erom dat de gemeente maatregelen opneemt, die vanuit het oogpunt van volksgezondheid en milieu (water daaronder begrepen) adequaat zijn en geen onnodige maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Daarbij kan en moet het waterschap een voorlichtende en adviserende rol vervullen.

In de nabije toekomst zullen onder invloed van de nieuwe gemeentelijke hemel- en grondwaterzorgplicht – een via de ‘Wet gemeentelijke watertaken’ ingevoerde bevoegdheid - veel gemeenten een hemel- en/of grondwaterverordening vaststellen. Inbreng van het waterschap hierbij kan een goede bijdrage leveren aan het realiseren van de eigen waterbeheerdoelstellingen.

---

<sup>23</sup> Sinds 1 januari 2008 (de Wet gemeentelijke watertaken) is het GRP verbreed. De wettelijke verplichtingen voor een GRP gelden nu ook voor de hemel- en grondwatertaken.

### **Helder maken verantwoordelijkheden in het waterbeheer**

Om ‘water’ te verinnerlijken bij burgers kan veel worden gedaan. Ook waterschappen zitten hier niet stil. Tal van communicatieactiviteiten, zoals voorlichtingsbijeenkomsten, open dagen op een zuivering, websites, brochures, e.d. worden georganiseerd. In deze leidraad kan ook gewezen worden op het burgers en bedrijven bewust maken van de verschillende verantwoordelijkheden in het waterbeheer, niet in de laatste plaats die van burgers zelf. Ondanks heldere wetgeving, waarin sinds mensenheugenis de eigen verantwoordelijkheid voor private partijen centraal staat, blijkt het steeds weer nodig deze boodschap te herhalen.

Waterschappen kunnen veel doen om de ‘waterbewustwording’ bij burgers te vergroten. Zo kan gedacht worden aan het onder de aandacht brengen van de waterhuishoudkundige situatie in wijken, bijvoorbeeld bij de aankoop van een huis. Feit is dat er veel meer dan nu het geval is gecommuniceerd kan worden over de bouwkundige staat van een woning enerzijds en de waterhuishoudkundige situatie van het private perceel en de directe omgeving anderzijds. Een belangrijk communicatie-/bewustwordingsmiddel hierbij is een in koopcontracten op te nemen waterparagraaf.<sup>24</sup> Een waterparagraaf heeft een logische plek in de beheerfase. Hier heeft ook de perceelseigenaar een duidelijke eigen verantwoordelijkheid, die concreet kan worden gemaakt door het opnemen van een dergelijke waterparagraaf. Gezien de noodzakelijke kennis van zowel een te (ver-) kopen woning als de omgevingsfactoren, zullen het in de praktijk de makelaars zijn die hun klanten moeten wijzen op de mogelijke risico’s van de lokale waterhuishouding en aanstaande ontwikkelingen die hierop van invloed kunnen zijn. Waar het de waterhuishoudkundige situatie betreft, kunnen waterschappen hier een voorlichtende en adviserende rol spelen.

Een waterparagraaf zoals hier voorgesteld dient in nauwe relatie gezien te worden met de al bestaande bodemparagraaf (‘schone-grondverklaring’) en asbestparagraaf in koopcontracten. Gezien het belang van een duurzame omgevingskwaliteit (als randvoorwaarde voor een kwalitatief gezonde leefomgeving) valt er veel voor te zeggen uiteindelijk toe te werken naar een milieu- of omgevingsparagraaf, waarin aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de bodem, wateraspecten, luchtkwaliteit, geluid, trillingen en mogelijk aanwezige straling.

---

<sup>24</sup> Zie hiervoor heel concreet (inclusief concrete voorstellen voor bepalingen in een koopcontract): P.J. de Putter, H.F.M.W. van Rijswick en R.C.L. van Cleef, *Naar een waterparagraaf in koopcontracten*, i.o.v. Stichting Nederlandse Waterbond (2005). En op basis hiervan: P. de Putter en M. van Rijswick, *Naar een waterparagraaf in koopcontracten*, Gemeentestem 2005, 7237, pp. 533-543.

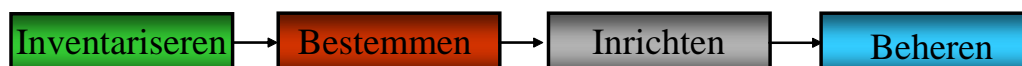
### **6.3 Conclusie: betekenis voor strategie en organisatie**

In de beheer- of gebruiksfase moet wat is aangelegd worden beheerd en onderhouden. Waterschappen bereiken één en ander natuurlijk via hun eigen instrumenten (zoals het eigen beleid, het oppervlaktewaterpeilbeheer en de zorg voor een goede afwatering). Om ongewenste inbreuken op de waterhuishouding te voorkomen kan het waterschap:

1. Gebruik maken van de keur (beschreven in hoofdstuk 5).
2. Het adviseren en, waar gewenst, verder ondersteunen van gemeenten bij het opstellen van het GRP en de hemel- en/of grondwaterverordeningen.
3. Het communiceren met private partijen (burgers en bedrijven) om de ‘waterbewustwording’ en de hierbij horende verantwoordelijkheden helder te maken. Een hiertoe voorgestelde waterparagraaf in koopcontracten kan met behulp van de makelaardij (zoals de NVM) worden opgesteld.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

De in 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt een goede aanleiding de relatie ‘water en ruimtelijke ordening’ opnieuw onder de aandacht te brengen. Het watertoetsproces is alom bekend, maar voor het goed borgen van waterbelangen in het ruimtelijke ordeningsproces is veel meer mogelijk en nodig. Een waterschap kan een veel meer sturende rol vervullen dan tot nu toe veelal wordt gedaan. Er is met recht nog een wereld te winnen. In de voorliggende leidraad wordt voorgesteld het waterbeheer, in de breedste zin van het woord, een volwaardige plek te geven in de ‘ruimtelijke-ordeningsketen’. Deze keten bestaat grofweg uit vier in elkaar overlopende fasen. Alleen dan kunnen voorzienbare problemen met water zoveel mogelijk worden voorkomen, en alleen dan kunnen alle kansen worden benut. Voor de waterbeheerders ligt er hier een enorme uitdaging om met de ro-partners een betere omgevingskwaliteit voor de lange termijn te realiseren.



In de leidraad is allereerst de inhoud en de waterhuishoudkundige betekenis van de gewijzigde Wro geschetst. Er is nogal wat veranderd: zo zijn sommige instrumenten vervallen en zijn andere instrumenten onder een andere naam gehandhaafd. De tabellen in hoofdstuk 2 geven een korte impressie van de belangrijkste wijzigingen en de thans bestaande bevoegdheden. Hoewel een waterschap geen juridische instrumenten heeft op basis van de Wro, zijn er in de verschillende fasen mogelijkheden genoeg om invloed uit te oefenen en de waterbelangen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Deze mogelijkheden betreffen de ene keer advisering, kennisuitwisseling en het beschikbaar stellen van capaciteit. Andere keren vloeien ze voort uit de eigen bevoegdheden op grond van andere wetten (waterwetgeving). Niet in de laatste plaats is geconcludeerd dat de strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd bepalend zijn voor de vraag of het waterbelang ook echt ruimtelijk wordt verankerd.



Goed voor ogen moet worden gehouden dat de rol van het waterschap in het formele watertoetsproces (en feitelijk in het gehele ruimtelijk ordeningsproces) een adviserende is en niet besluitvormend of beoordelend. Het bevoegde Wro-gezag neemt uiteindelijk de beslissingen, maar het waterschap kan hierop wel degelijk invloed uitoefenen, zeker in de inventarisatiefase door hier al met de initiatiefnemer samen te werken aan de structuurvisies, ruimtelijke plannen, exploitatieovereenkomsten, e.d.

### **Mogelijkheden in de inventarisatiefase**

Hoe eerder de waterbeheerder deelneemt aan het ruimtelijke planproces, des te meer kansen er zijn waterproblemen (in latere fasen) te voorkomen. De mate van invloed neemt af naarmate het ruimtelijke ordeningsproces vordert en vordert. Door als waterschap te kiezen voor een proactieve, adviserende, stimulerende, coöperatieve en zelfs inspirerende houding kan het bieden waar zij echt goed in is: kennis van water. Bij de nieuwe werkwijze hoort wel een aangepaste bedrijfsvoering. De samenwerking met de ruimtelijke ordeningspartijen moet nadrukkelijk worden gezocht om de eigen belangen goed in te kunnen brengen en te borgen. Een modern waterschap heeft oog voor het belang van zowel inhoud als proces. Kennis- en relatiemanagement zijn dan ook onontbeerlijk. De ruimtelijke wateropgaven vragen om waterschappen die het vak van de ruimtelijke ordening verstaan. Waterschappen zullen moeten leren het eigen waterbeleid ruimtelijk te vertalen voor de ro-partners. Naast de waterparagraaf van de gemeenten is dan ook een pleidooi gehouden voor het opnemen van een ro-paragraaf in de plannen, e.d. van de waterschappen. Een dergelijk middel zou de samenwerking een enorme impuls geven.

Het 'samenwerkingsbeginsel' staat dus centraal in deze naar ons idee belangrijkste (zij het niet formele) fase van het ruimtelijke ordeningsproces. In deze fase komen zaken aan bod als de locatiekeuze, de wijze van het bouwrijp maken van gronden, de manier waarop gebouwd kan worden (ontwerp en aanleg), aspecten van beheer en onderhoud en zeker ook de wijze van financieren. Van een vrijblijvende opgave is hierbij geen sprake, de Algemene wet bestuursrecht is hier duidelijk over. Cruciale factor hierbij is dat het waterschap meer naar buiten zal moeten treden als kennis- en sparringpartner. Een strategische vraag is dan ook op welke wijze en met welke middelen het waterschap naar buiten wil treden, een vraag die ieder waterschap voor zichzelf moet beantwoorden.

### **Mogelijkheden in de bestemmingsfase**

In de bestemmingsfase nemen de mogelijkheden om te sturen al af. De controlerende rol van de provincie wordt formeel wat minder, het is dan ook goed als waterschap zelf actiever te worden. Wie zich als waterschap pas hier druk maakt over bijvoorbeeld de locatiekeuze,

ondergrondse bouwactiviteiten of de wijze van het bouwrijp maken van gronden is eigenlijk al te laat. Indien nodig kunnen in de bestemmingsfase zienswijzen tegen een bestemmingsplan of een projectbesluit worden ingediend (noodzakelijk voor eventueel beroep). Ook kan in voorkomende gevallen worden aangestuurd op het geven van algemene regels (in verordeningen), aanwijzingen en coalities bij het indienen van zienswijzen.

Waterschappen dienen te controleren of de gewenste maatregelen om het watersysteem op orde te brengen mogelijk zijn en of waterbelangen planologisch goed worden geborgd in de ruimtelijke plannen en besluiten. Is dat het geval, dan hoeft de waterbeheerder in principe geen actie te ondernemen in het kader van een planologische regeling. Indien een watersysteem al op orde is en planologisch beschermd, is het van belang ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

### **Mogelijkheden in de inrichtingsfase**

In de inrichtingsfase nemen waterhuishoudkundige en/of bouwkundige voorzieningen een belangrijke plek in opdat structurele waterproblemen in de beheerfase zoveel mogelijk worden voorkomen. Slecht of onvoldoende bouwrijp maken is een belangrijke veroorzaker van waterproblemen in de beheerfase. Waterschappen kunnen een veel grotere rol spelen in deze fase, samen te vatten als:

1. Het goed in beeld krijgen en houden van de eigen verantwoordelijkheid bij het bouwrijp maken van gronden.
2. Zich als adviseur opstellen bij het ontwikkelen van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen. Aansturen van gemeenten op het maken van exploitatieovereenkomsten *vooraf* is zeer aanbevelenswaardig, nu dergelijke overeenkomsten *niet* gebonden zijn aan de zogenoemde ‘kostensoortenlijst’.
3. Het met gemeenten, waar tal van ruimtelijke ontwikkelingen spelen, tot een contract (een afsprakennotitie) komen waarin afspraken worden gemaakt over de betaling vanuit de grondexploitatie en de eventuele verhaalbaarheid van kosten.
4. Het per bouwproject helder maken van de (kosten voor) waterhuishoudkundige voorzieningen, voor zowel de binnen- als bovenplanse kosten.
5. Het maken van afspraken over het leveren van financiële bijdragen aan bovenplanse/bovenwijkse ruimtelijke ontwikkelingen.
6. Het nagaan van de mogelijkheden van de keur in de inrichtingsfase, in het bijzonder bij het bouwrijp maken van gronden.

### **Mogelijkheden in de beheerfase**

In de beheer- of gebruiksfase moet wat is aangelegd worden beheerd en onderhouden. Waterschappen hebben hiervoor het eigen instrumentarium. Om ongewenste inbreuken op de waterhuishouding te voorkomen kan het waterschap gebruik maken van de keur. Maar het waterschap wordt zeker ook aangeraden gemeenten te adviseren en, waar gewenst, te ondersteunen bij het opstellen van het rioleringsplan (GRP) en de hemel- en/of grondwaterverordeningen. Niet in de laatste plaats kan het waterschap een rol spelen bij het vergroten van de ‘waterbewustwording’ en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Waar het de koop van woningen en bedrijfspanden betreft, kan een waterparagraaf in koopcontracten een belangrijke bijdrage leveren.

## Bijlage 1: geraadpleegde literatuur

### Literatuur hoofdstuk 1

- Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, 'Zicht op grondwater. Een juridisch perspectief op grondwaterbeheer in bebouwd gebied', Den Haag, 2004.
- Deltacommissie 2008, *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Bevindingen van de Deltacommissie 2008.
- P. de Putter, 'Een verre blik op het juridische en institutionele waterbeheer', visiedocument in opdracht van het Hoogheemraadschap van Rijnland, Sterk Consulting 2008

### Literatuur hoofdstuk 2

- P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, Van WRO naar Wro, Den Haag: IBR (Instituut voor Bouwrecht), 2008.
- T.H.H.A. van der Schoot, J.F. de Groot en J.H.M.F. Theunissen, Nieuwe WRO: bedoelingen en bevoegdheden, Amsterdam: Berghauser Pont, 2008.
- T.H.H.A. van der Schoot, Nieuwe wetgeving RO, in theorie en praktijk, Amsterdam: Berghauser Pont, 2008.
- De Wet ruimtelijke ordening - beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro. Dyn amische vragenlijst (wordt regelmatig door VROM vernieuwd), raadpleegbaar op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), dossier 'WRO', onder 'Vraag en Antwoord'. Zie tevens: [www.ruimteforum.vrom.nl/wro](http://www.ruimteforum.vrom.nl/wro).
- Memorie van Toelichting behorend bij de Wro: TK 2002-2003, 28 916, nr. 3.
- Nota van Toelichting behorend bij het Bro: Staatsblad 2008, 145.
- Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), *Juridische versterking van de watertoets*, april 2008.
- Groothuijse, F.A.G. en H.F.M.W. van Rijswijk, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets alleen!' (deel II), *Bouwrecht*, 2005/5, p. 384-401.
- Groothuijse, F.A.G., 'Verwateren de watersysteembelangen in de nieuwe Wro?', *Milieu en Recht* 2005, p. 420-427.
- Sterk Consulting, *De positie van de watertoets onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet*, onderzoek in opdracht van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland, Leiden 2008.
- P. de Putter en M. Aerts (2008), 'Wateraspecten in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening', *H2O*, 2008-13, p. 12-13.
- Werkgroep Watertoets, *De Watertoets in beweging. De gevolgen van de nieuwe Wro en Waterwet voor de Watertoets*, mei 2007.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Brochure 'Waterwet in het kort', Den Haag, september 2008 (zie [www.waterwet.nl](http://www.waterwet.nl))

### Literatuur hoofdstuk 3

- Unie van Waterschappen, *Watertoets efficiënt!*, Den Haag, april 2007
- Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel (NBW-Actueel), Den Haag, 2008
- [www.helpdeskDURP.nl](http://www.helpdeskDURP.nl)
- [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), dossier 'Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen'.

#### Literatuur hoofdstuk 4

- Te vinden via [www.watertoets.net](http://www.watertoets.net)
  - Bestuurlijke notitie Watertoets (2001).
  - Handreiking Watertoets 2 (2003).
  - Riza (in opdracht van landelijke projectgroep watertoets), Aanvulling Handreiking Watertoets 2 (2007).
  - Brochure Nederland leeft met water. De Watertoets in beweging.
  - Brochure Nederland leeft met water. Risico's en kosten in de watertoets.
  - 'Realisatie Nationaal ruimtelijk beleid. Onder de nieuwe Wro' raadpleegbaar op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), dossier 'Nota Ruimte', onder 'Publicaties'.
- Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), *'Juridische versterking van de watertoets'*, Den Haag 2008.
- Sterk Consulting en Grontmij, 'Inhoud en betekenis van de AMvB Doelstellingen', onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden 2008.

#### Literatuur hoofdstuk 5

- VROM, VNG en VVG, Handreiking grondexploitatiewet, Den Haag: Sdu, 2008. Raadpleegbaar op o.a. [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), dossier 'Grondbeleid', onder 'Publicaties'.
- J.W. Santing, 'Het verwachte strategische gebruik van de Grondexploitatiewet bij locatieontwikkeling vergeleken met de doelstellingen van de wetgever', Tijdschrift voor Bouwrecht, 2008, nr. 5, p. 452 – 458.
- P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, Van WRO naar Wro, Den Haag: IBR (Instituut voor Bouwrecht), 2008.
- E.W.J. de Groot, 'De nieuwe Grondexploitatiewet en schadevergoeding; dat heeft toch niets met elkaar te maken?', Overheid & Aansprakelijkheid 2008, 35, p. 78-85.
- B. Arentz, 'Verharden verboden. De problematiek van waterberging in bestemmingsplannen en de keur van het Hoogheemraadschap van Rijnland', in M & R 2007/2, p. 75-80.
- [www.aquaro.nl](http://www.aquaro.nl): op deze website zijn voorbeelden te vinden.
- Beter Bouw- en woonrijp maken (2007), 'Ontwatering in stedelijk gebied', groeidocument, versie 20 april 2007, [www.bouwrijp.nl](http://www.bouwrijp.nl), Rotterdam/Delft.

#### Literatuur hoofdstuk 6

- Putter, P.J. de en H.F.M.W. van Rijswick en R.C.L. van Cleef, Naar een waterparagraaf in koopcontracten, i.o.v. Stichting Nederlandse Waterbond (2005).
- P. de Putter en M. Van Rijswick (2005), 'Naar een waterparagraaf in koopcontracten', Gemeentestem 2005, 7237, pp. 533-543.

## Bijlage 2: voorbeeld standaardbrief watertoets

In het wateradvies wordt idealiter – zie de vier fasen in het hoofdrapport - teruggegrepen op de gemaakte afspraken en het interactieve ontwikkelproces. Een wateradvies kan dan ook erg beknopt worden gehouden als het samenwerkingsproces goed is verlopen. Maar zelfs dan kan het zijn dat de waterbeheerder, hoewel er begrip kan zijn voor de belangen die bijvoorbeeld een gemeente ook heeft te dienen, nog niet helemaal tevreden is met de wijze waarop de waterbelangen zijn geborgd in bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een projectbesluit.

Onder is een standaardbrief Watertoets opgenomen die als voorbeeld kan dienen. Daarnaast zijn verschillende onderwerpen die in het wateradvies kunnen worden meegenomen uitgewerkt met voorbeelden. Hierbij merken wij op dat de hier voorgestelde standaarden ontleend zijn aan *bestaande* praktijkvoorbeelden (waarin de in het hoofdrapport opgenomen bevindingen niet alle zijn terug te vinden). Ten slotte zijn ook de aandachtspunten uit de Handreiking Watertoets 2 over het wateradvies opgenomen. Deze dienen als handige ‘reminder’ voor de opsteller van het advies.

### Voorbeeld standaardbrief Watertoets<sup>25</sup>

Aan [bijv. het College van burgemeester en wethouders van de gemeente ...]

Postbus [...]

Postcode [...] plaats [...]

Ons kenmerk:

Uw brief d.d.:

Uw kenmerk:

Bijlage(n):

Datum:

Onderwerp: Watertoets [...*plannaam* + *artikel*...]

Geachte heer/mevrouw [...],

In het kader van de watertoets is de ruimtelijke onderbouwing van het plan [naam] of besluit [naam] met het waterschap besproken. Bij aanvang daarvan is een afsprakennotitie [naam, datum/verwijzing] gemaakt. U heeft het [*naam waterschap*] het plan [naam] in [*gemeentenaam*] toegezonden. U verzoekt [*naam waterschap*] hierop te reageren voor [datum].

---

<sup>25</sup> Voor kleine plannen kan de waterbeheerder volstaan met een kort schriftelijke advies, bijvoorbeeld een brief, of een overleg waarin een mondeling advies wordt gegeven met een verslag van dit overleg. (Voor meer informatie zie Handreiking Watertoets 2).

### **Wel instemmen**

Wij kunnen instemmen met het plan/doorlopen van de watertoetsprocedure. In de waterparagraaf is voldoende invulling gegeven aan het beleid van [*naam waterschap*].  
[Aangeven waarom kan worden ingestemd met het plan en evt. nog aanbevelingen geven.]

*Of*

Uitvoering van het plan zoals beschreven heeft geen nadelige effecten voor de waterhuishouding. [Voorgaande zin kan, gezien de beperktheid van het plan, opgenomen worden in de op te stellen waterparagraaf].

*Of*

Op basis van de beschikbare informatie meld ik u dat de waterhuishoudkundige gevolgen van dit bouwplan beperkt zijn. Daarom kan het waterschap instemmen met het onderhavige plan.

### **Niet instemmen**

Wij kunnen niet instemmen met de waterparagraaf (of verdergaand het plan [*naam*]). In het plan is onvoldoende invulling gegeven aan het beleid van [*naam waterschap*] dat vermeld wordt [*vindplaats, bijv. handreiking of website*]. Hieronder is per thema aangegeven welke aanpassingen wij noodzakelijk achten en welke aanbevelingen wij u graag meegeven.

### **Aanpassingen (kunnen worden opgenomen bij zowel positief als negatief advies!), bijvoorbeeld over de volgende onderwerpen:**

1. Algemeen (over proces/procedure);
2. Veiligheid (waarborgen veiligheidsniveau);
3. Voorkomen wateroverlast (reduceren van wateroverlast, vergroting veerkracht van watersystemen, vasthouden-bergen-afvoeren);
4. Watervoorziening (juiste kwaliteit en hoeveelheid op het juiste moment, tegengaan van nadelige effecten van veranderingen in ruimtegebruik op de behoefte aan water);
5. Volksgezondheid (minimaliseren risico watergerelateerde ziekten en plagen, reduceren verdrinkingsrisico's);
6. Bodemdaling (tegengaan van verdere bodemdaling en reductie functiegeschiktheid)
7. Grondwateroverlast (tegengaan van grondwateroverlast);
8. Oppervlaktewaterkwaliteit (behoud/realisatie van goede waterkwaliteit);
9. Grondwaterkwaliteit (behoud/realisatie van goede grondwaterkwaliteit);
10. Verdroging (bescherming karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden, cultuurhistorie en archeologie);
11. Natte natuur (ontwikkeling/bescherming van een rijke, gevarieerde en natuurlijk karakteristieke natte natuur);
12. Riolering (vasthouden-bergen-afvoeren, reductie hydraulische belasting rwzi, afvalwater en hemelwater);
13. Onderhoud en bagger;
14. Financiële paragraaf (bijv. m.b.t. grondexploitatie);
15. Compenserende maatregelen.

### **Aanbevelingen**

- initiatiefnemer dringend vragen om op de plankaart en/of in voorschriften beschermingszones op te nemen;
- Erop wijzen dat er ook afspraken gemaakt moeten worden (los van het watertoetsproces) over niet-ruimtelijke wateraspecten zoals beheer en onderhoud.

### **Indien niet instemmen**

Op basis van onze reactie verzoeken wij u deze opmerkingen en aanbevelingen in het plan te verwerken, zodat wij alsnog kunnen instemmen.

### **Standaard**

Deze brief kan worden aangehaald als het ‘wateradvies van het waterschap’. Ik verzoek u om deze brief op te nemen als bijlage in de (definitieve) ruimtelijke onderbouwing en aan te geven hoe met het advies is/wordt omgegaan.

Voor meer informatie of vragen kunt u contact opnemen met [*naam,afdeling, telefoonnummer*].

Hoogachtend,  
Dijkgraaf [*naam waterschap*]  
Namens deze,  
[*functie*]

[*naam*]

### **Voorbeelden van onderwerpen die in het wateradvies kunnen worden meegenomen:**

#### **Algemeen (proces/procedureel)**

- Het watertoetsproces is niet (volledig) doorlopen;
- Er is onvoldoende rekening gehouden met de doelstellingen en uitgangspunten van [...bijv. *watervisie/het waterplan/ de waterstructuurvisie..*];
- Er is onvoldoende invulling gegeven aan de afspraken uit [*deze visie/ dit plan*]. [*Aangeven waarom en wat er anders moet*];
- Er is onvoldoende rekening gehouden met de uitgangspunten van duurzaam waterbeheer. [*Aangeven waarom en wat er anders moet*];
- Als nog geen definitieve waterparagraaf ter toetsing officieel is toegezonden kan de volgende tekst worden opgenomen: “Ik verzoek u de voor de ruimtelijke onderbouwing op te stellen (definitieve) waterparagraaf aan het waterschap voor te leggen. In de waterparagraaf dient, aan de hand van de hieronder aangegeven relevante waterthema’s, uiteengezet te worden wat de waterhuishoudkundige consequenties zijn van het plan en hoe daar mee omgegaan is/wordt. Aan de hand van die waterparagraaf kan het waterschap dan een advies geven”.



### Veiligheid (en waterkeringen)

- De kernzone, zoals opgenomen in de legger van [naam waterschap], heeft niet primair de bestemming waterkering gekregen en is niet opgenomen in de voorschriften. Deze kernzone moet in de voorschriften opgenomen worden met de bestemming waterkering.
- Voor de beschermingszones van de waterkeringen is geen verwijzing naar de keur en de legger in de toelichting opgenomen. Voor de beschermingszone moet in de toelichting van het bestemmingsplan een verwijzing worden opgenomen naar de keur en de legger.
- Er is voor ontwikkelingen binnen de keurzone geen adviesverplichting van de waterbeheerder opgenomen in de voorschriften van het bestemmingsplan.
- De situering van bestemmings- en bouwvlakken is niet afgestemd op de beschermingszone. Er mogen geen met de beschermingszone strijdige activiteiten zonder vergunning worden ondernomen zoals het aanbrengen van boorgaten.
- Voor het uitvoeren van werkzaamheden in of nabij waterkeringen is een keurvergunning noodzakelijk. In de keurvergunning worden voorwaarden aan het bouwplan en de wijze van uitvoering gesteld. Dit kan leiden tot noodzakelijk aanpassingen aan het bouwplan. Voor het uitwerken van deze voorwaarden adviseren wij de initiatiefnemer te overleggen met [naam persoon of naam afdeling].
- Plankaart. De kernzones van de waterkeringen zijn niet als zodanig bestemd op de plankaart. Deze kernzones moeten op de plankaart bestemd worden.
- Voorschriften. De waterkeringen hebben niet de bestemming waterkering in de voorschriften gekregen. De waterkeringen dienen de bestemming waterkering in de voorschriften te krijgen.
- Waterstaatkundige werken zijn niet mogelijk gemaakt binnen de bestemming water en nutsvoorzieningen. Waterstaatkundige werken dienen mogelijk gemaakt te worden binnen deze bestemming.
- Evt. aanvullen.

### Voorkomen wateroverlast

- Uit de waterbergingsberekeningen volgt dat om aan de vereiste waterbergingsnorm te voldoen strikt genomen circa [getal in m3 of %...] water in het plangebied aanwezig moet zijn. Dit betekent ten opzichte van de bestaande situatie een toename van [getal in m3 of %].
  - In het plan is aangegeven dat het creëren van circa [getal m3 of %] wel haalbaar is. In het plan is de locatie echter niet bepaald.
  - In het plan is aangegeven dat het creëren van circa [getal in m3 of %] niet haalbaar is. In het plan is echter niet aangegeven [waarom dit niet haalbaar] is en hoe op een andere manier aan de wateropgave wordt voldaan.
- In het plangebied zijn ABC-maatregelen van toepassing. In de waterparagraaf is [niet aangegeven of hierover overleg is geweest met het waterschap] en is niet verwoord hoe invulling is gegeven aan de maatregel.
- Plankaart. Het hoofdwatersysteem heeft niet de bestemming water gekregen en is niet vastgelegd op de plankaart. Het hoofdwatersysteem moet de bestemming water krijgen en vastgelegd worden op de plankaart.
- Voorschriften (aanvullen).

### **Oppervlaktewaterkwaliteit**

- Het bouwplan heeft een negatieve invloed op de waterkwaliteit van het oppervlaktewater. In het plan is niet aangegeven hoe hiermee rekening gehouden wordt en welke mitigerende en/of compenserende maatregelen getroffen worden.
- (afgekoppeld water) Ter voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewater is het zaak om gebruik van uitlogende stoffen als zink en lood zoveel als mogelijk te vermijden.
- Plankaart (aanvullen).
- Voorschriften (aanvullen).

### **Onderhoud en bagger**

- Het plan heeft invloed op het onderhoud van watergangen. In het plan is niet aangegeven hoe hiermee rekening gehouden wordt en welke mitigerende en/of compenserende maatregelen getroffen worden.
- Het plan heeft invloed op de ontvangst van onderhoudsbaggerspecie. In het plan is niet aangegeven hoe hiermee rekening gehouden wordt en welke mitigerende en/of compenserende maatregelen getroffen worden.
- Van waterschapszijde wordt ervan uitgegaan dat het onderhoud van de waterlopen in het plangebied zal plaatsvinden conform de afspraken die gemeente en waterschap hebben gemaakt (in het kader van ...) over verantwoordelijkheid voor en uitvoering van het onderhoud van het oppervlaktewater. De afspraken behelzen [bijvoorbeeld: dat bagger die niet direct langs de waterloop kan worden verspreid of lokaal kan worden toegepast, wordt afgevoerd. Het verdient daarom aanbeveling om in het plan ruimte te reserveren voor de lokale toepassing van baggerspecie. Hierover dient dus tijdig duidelijkheid te bestaan zodat dat, indien nodig, nog in het plan meegenomen kan worden].
- Ik benadruk dat het grootste gedeelte langs de waterloop, aangeduid als 'tuin', nodig is voor het onderhoud van deze waterloop. Een 5 of 7 meter brede strook grond direct langs de sloot dient daarom permanent als onderhoudsstrook beschikbaar/aanwezig te zijn. Deze strook, die ingevolge de Keur [naam] niet bebouwd en beplant mag worden, zal blijvend bereden worden door het (zwarte) onderhoudsmaterieel van het waterschap. Als de strook in gebruik is als tuin is dat zowel voor de eigenaar/gebruiker als het waterschap en de gemeente ongewenst. Ik verzoek u daarom de 5 of 7 meter strook voor het onderhoud in de ruimtelijke onderbouw aan te duiden als onderhoudsstrook in plaats van als tuin. Tevens geef ik in overweging of de bepalingen die voortvloeien uit het gebruik als onderhoudsstrook planologisch op een andere manier geregeld kunnen worden. Er kan dan bijvoorbeeld een door de gemeente te onderhouden groen(gras)strook van gemaakt worden. Het betreffende onderhoud daarvan kan opgenomen worden in de [...]overeenkomst met de gemeente.
- Plankaart (aanvullen).
- Voorschriften (aanvullen).

### **Riolering**

- Het plan leidt tot overschrijding van de capaciteit van de riolering waarop wordt aangesloten. In het plan is niet aangegeven hoe hiermee rekening gehouden wordt en welke mitigerende en/of compenserende maatregelen getroffen worden.
- In het plan is niet aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de eisen en randvoorwaarden zoals gesteld in de [bijv. Leidraad Riolering van Rioned].
- In de waterparagraaf is niet aangegeven waarom niet gekozen wordt voor hergebruik van het afstromende regenwater (reden?). Dit is belangrijk omdat zonder de realisatie van een aparte regenafvoerleiding door de gemeente al het regenwater geloosd zal blijven worden op de gemengde riolering, waardoor de frequentie waarmee het rioolstelsel overstort op en de verontreiniging daardoor van het oppervlaktewater niet wordt gereduceerd. Is hergebruik niet mogelijk dan moet er in elk geval voor gezorgd worden dat regenwater en vuilwater gescheiden aangeboden worden aan de gemengde riolering, waardoor op termijn een eenvoudige scheiding tot de mogelijkheden behoort.
- (uitbreiding garages) Voor het waterschap is er geen noodzaak aanvullende eisen te stellen in het kader van de watertoets, indien dit soort kleine uitbreidingen passen binnen het door ons geaccordeerde rioleringsplan en de OAS-studie. Indien doenlijk dient er zoveel mogelijk niet te worden aangesloten op de riolering en wellicht kan er nog meer worden afgekoppeld. Infiltratie is hierbij ook nog een mogelijkheid naast lozen op oppervlaktewater.
- (voor grotere plannen) De verdere detaillering van het rioleringsontwerp dient te worden afgestemd met het waterschap. Hiervoor dient u contact op te nemen met [naam, afdeling, telefoonnummer].
- Plankaart (aanvullen).
- Voorschriften (aanvullen).

### **Financiële paragraaf**

- In de [*watervisie/het waterplan/de waterstructuurvisie*] zijn financiële afspraken gemaakt. Dit plan wijkt af van deze afspraken.
- Sinds 2007 schrijft de Nationale Handreiking Watertoets (Aanvulling) een risico- en kostenanalyse voor. Is hieraan (voldoende) invulling gegeven?

### **Aandachtspunten uit de Handreiking Watertoets 2 over het wateradvies:**

- Afgesproken criteria;
- Inhoudelijke advisering;
- Compensatie;
- Procesverloop;
- Vervolgstappen na het wateradvies.

## Bijlage 3: voorbeelden van bestemmingsplanvoorschriften

Alleen bestemmingsplannen zijn juridisch bindend voor burgers. De plankaart en de planvoorschriften met doeleindenomschrijvingen vormen samen het juridische deel van een bestemmingsplan. De toelichting is dus niet juridisch bindend. De wateraspecten die in de waterparagraaf in de toelichting zijn geregeld moeten daarom zo goed mogelijk worden doorvertaald naar de plankaarten en planvoorschriften.

In het kader van het opstellen van de voorliggende leidraad zijn geen concrete bestemmingsplanvoorschriften opgesteld of aangegeven. Wij verwijzen hier naar bestaande voorbeelden, te vinden op:

- [www.aquaro.nl](http://www.aquaro.nl) onder ‘voorbeelden’ en dan ‘modelvoorschriften’ (gemaakt door Waterschap Rivierenland);
- Op de website van het Hoogheemraadschap van Delfland is de handreiking watertoets van het waterschap te downloaden, waarin o.a. voorbeelden voor de waterparagraaf, bestemmingslegging en bestemmingsplanvoorschriften zijn opgenomen;
- Op de website van Waterschap Reest en Wieden is het document ‘watertoets’ te downloaden waarin voorbeelden zijn opgenomen wat in de waterparagraaf kan worden opgenomen;
- Voor meer informatie over de watertoets zie ook [www.watertoets.net](http://www.watertoets.net);
- Op de website van Waterschap Roer en Overmaas zijn onder ‘watertoetsloket’ voorbeelden opgenomen van bestemmingsvoorschriften. Daarnaast maakt dit waterschap gebruik van de Wateratlas. Dit is een set met kaarten die per gemeente de relevante waterthema’s weergeven.
- Op de website [www.helpdeskdurp.nl](http://www.helpdeskdurp.nl) is meer informatie te vinden over de digitale bestemmingsplannen. Op deze website zijn ook de RO-standaarden 2008 te downloaden. Ook wordt meer informatie gegeven over RO-online. RO-Online, is de toegangspoort voor ruimtelijke plannen. Met RO-Online wordt het mogelijk vigerende en ontwerpplannen van Rijk, provincies en gemeenten op het web te raadplegen.
- De waterschappen in Zuid-Holland Zuid gebruiken bij de advisering over bestemmingsplannen een checklist. Bij elk aspect staat aangegeven:
  - Wat op de plankaart en in de planvoorschriften zou moeten staan;
  - Wat in de waterparagraaf in de plantoelichting zou moeten staan;
  - Van welk aanvullend instrumentarium gebruik kan worden gemaakt.

Daarnaast hebben de waterschappen voor elk waterthema een modelvoorschrift gemaakt. In een modelvoorschrift staat wat in de doeleindenomschrijving van een bestemming, in het bouwvoorschrift, het aanlegvoorschrift en de vrijstellings- en uitwerkingsregels zou kunnen staan.

## **Bijlage 4: direct betrokkenen bij het onderzoek**

### **Contactpersonen vanuit de Unie van Waterschappen**

- Hans Bolkestein
- Wietske Keetman (tot 1 september 2008)
- Mark van der Werf
- Marcel de Ruijter

### **Projectteam/uitvoerders**

- Peter de Putter (Sterk Consulting)
- Miriam Aerts (Sterk Consulting)
- Mariëlle de Bruin (Universiteit van Tilburg)
- Dick Peters (Universiteit van Tilburg)

### **Deelnemers workshops**

- Eric Gloudemans (Unie van Waterschappen)
- Goos Boelhouwer (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden)
- Nico Broodbakker (Waternet)
- Rian van Daalen (Hoogheemraadschap van Delfland)
- Paul van Dijk (Waterschap De Dommel)
- Peter Duteweert (Waterschap Veluwe)
- Emiel Galetzka (Waterschap Hunze en Aa's)
- Ruud van der Goes (Waterschap Zeeuwse Eilanden)
- Paulien Hartog (Waternet)
- Yvonne de Hond (Waterschap Brabantse Delta)
- Maarten Hulstijn (Waterschap Groot Salland)
- Marijke Jaarsma (Waterschap Vallei & Eem)
- Cees Jongejan (Waterschap Hollandse Delta)
- Dolf Kern (Hoogheemraadschap van Rijnland)
- Harro Kraal (Waterschap Rivierenland)
- Jan Kwakkel (Waterschap Regge en Dinkel)
- Ineke de Lange (Waterschap Rijn en IJssel)
- Henry Legtenberg (Waterschap Velt en Vecht)
- Marthijn Manenschijn (Waterschap Reest en Wieden)
- Hans Meijerink (Hoogheemraadschap van Delfland)
- Willem Messer (Waterschap Aa en Maas)
- Marc Nederlof (Wetterskip Fryslan)
- Jan Smits (Waterschap Hollandse Delta)
- G. Steur (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Conny Swenne (Waterschap Rijn en IJssel)
- Edwin Verhees (Waterschap De Dommel)
- Ryan Verplanke (Waterschap Zeeuws-Vlaanderen)
- Jan Wijn (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Ellie Verheijen (Waterschap Roer en Overmaas)
- Rob Drummen (Waterschap Roer en Overmaas).

**Meelezers/commentatoren**

- Evelien Babbé (VNG)
- Adrienne Boekholdt (RWS en secretaris LBOW-werkgroep Water en ruimte)
- Alies Breuer-Linschooten (Gemeente Haarlem)
- Gert Dekker (VNG)
- Claudia van Hoorn (RWS Corporate Dienst)
- Peter Jasperse (IPO)
- Michelle Talsma (Stowa)
- Ton Verhoeven (Gemeente Nijmegen)
- René van der Werf (Gemeente Delft)
- Desirée van Zwieten-Seip (Provincie Noord-Brabant)

NB: de meelezers zijn op persoonlijke titel gevraagd.