

Borgen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening.

Wat kan het waterschap?

2 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. De Unie van Waterschappen heeft daarom op 17 november j.l. het rapport 'Waterbelangen in de Ruimtelijke Ordening' gepresenteerd. In het door Sterk Consulting en de Universiteit van Tilburg (Centrum voor Wetgevingsvraagstukken) geschreven rapport wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden voor waterbeheerders om 'hun' waterbelangen in de ruimtelijke ordening te borgen.¹

Mr. Peter de Putter en Miriam Aerts*

De waterbeheerders hebben als taak het watersysteem in 2015 op orde te hebben en daarna op orde te houden opdat problemen met wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit zo veel mogelijk worden voorkomen.² Door oorzaken als zeespiegelstijging, een verdergaande bodemdaling en een veranderend klimaat komen er steeds meer extreem natte en extreem droge periodes. Om het gestelde doel te halen en op de gevolgen van deze ontwikkelingen in te spelen, moeten er maatregelen worden genomen.³ 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 adviseerende 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.⁴ 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.

Een waterschap kan een veel meer sturende rol vervullen dan tot nu toe veelal wordt gedaan. Er is met recht nog een wereld te win-

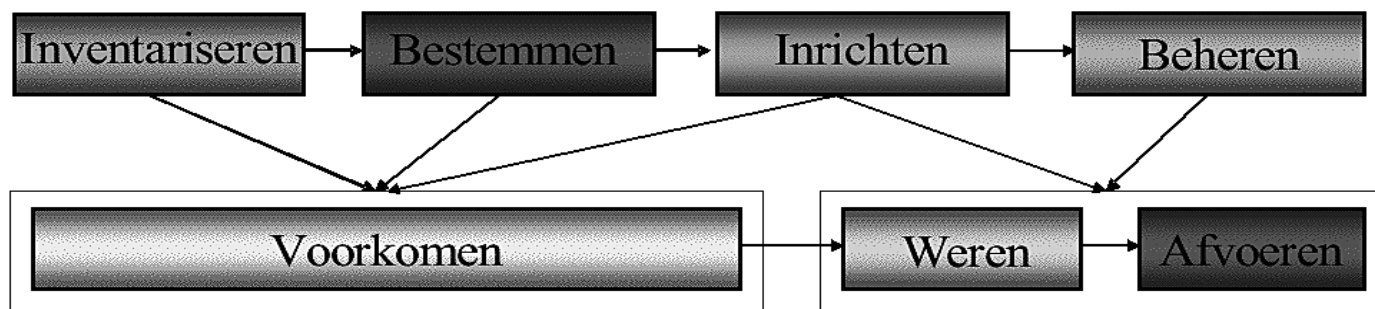
* Peter de Putter en Miriam Aerts zijn beiden verbonden als adviseur aan Sterk Consulting te Leiden (www.sterkconsulting.nl)

nen. In de Unie-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 ruimtelijke-ordeningspartners een betere omgevingskwaliteit voor de lange termijn te realiseren.

Vier fasen in de 'ruimtelijke-ordeningsketen'

Naast de inhoud en de waterhuishoudkundige betekenis van de nieuwe Wro, is in de leidraad iedere fase van de 'ruimtelijke-ordeningsketen' afzonderlijk behandeld. Hoewel de juridische instrumenten op basis van de Wro zijn toebedeeld aan rijk, provincies en gemeenten, zijn er in de verschillende fasen mogelijkheden genoeg voor waterschappen 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 zijn de strategie, de werkwijze van de waterbeheerder en de manier waarop informatie over het watersysteem wordt gepresenteerd bepalend voor de vraag of het waterbelang ook echt ruimtelijk wordt verankerd. Hierbij moet wel voor ogen worden gehouden dat de rol van het waterschap in het formele watertoetsproces (en feitelijk in het gehele ruimtelijk ordeningsproces) een adviseerende is en niet besluitvormend of beoordelend. Het bevoegde Wro-gezag (gemeente of provincie) neemt uiteindelijk de beslissingen, maar het waterschap kan hierop wel degelijk invloed uitoefenen. In het bijzonder geldt dit voor de inventarisatiefase door hier al met de initiatiefnemer samen te werken aan bijvoorbeeld structuurvisies, bestemmingsplannen en exploitatieplannen en -overeenkomsten.

Hierna worden de mogelijkheden geschetst in achtereenvolgens de inventarisatiefase, de bestemmingsfase, de inrichtingsfase en de beheerfase. Bij deze vrij modelmatige indeling moet worden bedacht dat de praktijk zich natuurlijk niet strikt in vier fasen laat scheiden. Tegelijkertijd echter menen wij dat de rubricering verhelderend werkt.



Voorkeursvolgorde aanpak (voorzienbare) waterproblemen

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 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 een 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. Het 'samenwerkingsbeginsel' staat dus centraal in deze fase van het ruimtelijke ordeningsproces. Kennis en relatiemanagement zijn dan ook onontbeerlijk. Het 'samenwerkingsbeginsel', dat wij graag mogen zien als een verbijzondering van het zorgvuldigheidsbeginsel zoals dat van belang is bij besluitvorming door overheden, 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. Waterschappen kunnen in onze visie zoveel meer bereiken door hun belangen in hapklare en dus overzichtelijke brokken aan te bieden aan gemeenten en provincies. Waar een gemeente haar best moet doen een goede waterparagraaf te schrijven bij een bestemmingsplan, wordt deze opdracht stukken eenvoudiger en kwalitatief beter wanneer de betrokken waterbeheerder op een begrijpelijke wijze de specifieke waterbelangen voor het voetlicht brengt.

In de inventarisatiefase 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 (exploitatie). Op dit moment moet worden geconstateerd dat waterschappen nogal

eens (te) laat aan tafel schuiven. Hoewel de praktijk zeker is verbeterd – met dank aan met name de in 2003 ingevoerde watertoets – voelen waterbeheerders zich nogal eens gepasseerd als het gaat om bijvoorbeeld de keuze voor een te bebouwen stuk grond of te nemen ontwateringsmaatregelen bij het bouwrijp maken van gronden. Wat dit laatste betreft tekenen wij aan dat in meer dan de helft van de gevallen van grondwateroverlast het waterhuishoudkundig slecht bouwrijp maken van gronden hoofdoorzaak is van natte kruipruimten, kelders en te natte tuinen.

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, daarbij het zorgvuldigheidsbeginsel in acht nemend. Goed onderzoek en een deugdelijke motivering horen hierbij een duidelijke plek in te nemen. Wie hier als gemeente of provincie te weinig aandacht aan besteedt, loopt het risico voor de rechter nat te gaan. Een besluit kan op gronden van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden vernietigd. Al het huiswerk kan dan opnieuw worden gedaan. De jurisprudentie rondom de watertoets is hier duidelijk over.

Nu zou de waterbeheerder kunnen wachten totdat de ro-partijen zich en masse aanmelden. Maar een dergelijke afwachtende houding past naar ons idee niet bij een partij die zich graag als waterautoriteit manifesteert. Het gemiddelde waterschap zal zich veel meer moeten laten zien op het provincie- en gemeentehuis dan nu het geval is. Wie kennis- en sparringpartner wil zijn, moet zich om te beginnen als zodanig gedragen. 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. In de leidraad worden tal van mogelijkheden genoemd.

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 – de fase van het bouwrijp maken van gronden 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, we zeiden het al, slecht of onvoldoende bouwrijp maken een belangrijke veroorzaker van uiteindelijke waterproblemen. En ook waterschappen hebben hier eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden! 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 gemeentelijke 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. Het zou een waterschap niet misstaan ook makelaars eens uit te nodigen op het waterschapskantoor.

Afrondend

Voor waterschappen is er een wereld te winnen in de ruimtelijke ordeningsketen. De grootste uitdaging bestaat er hierbij in vooral niet (meteen) te grijpen naar de juridische mogelijkheden, maar zich als waterautoriteit te laten zien in de hier voorgestelde inventarisatiefase en natuurlijk ook later weer in de verdere fasen van de roketen. Het samenwerkingsbeginsel zal hierbij leidend moeten zijn.

noten

1. Via de website van de Unie van Waterschappen is het rapport te downloaden. De Unie zal in 2009 met een eigen visie komen waar het de relatie water en ruimtelijke ordening betreft.
2. In het in 2008 gesloten Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW-actueel) is dit doel opgenomen.
3. Zie hiervoor ook: Deltacommissie 2008, Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008.
4. Steeds vaker klinkt het geluid door dat water, net 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.