

“Aanvulling Handreiking Watertoets 2”

Is "Handreiking Watertoets 2" inclusief risico en kostenanalyse (rka)

2007

Implementatie van de opgave (Nota Ruimte) om bij locatiekeuze en herinrichting van stedelijk gebied een analyse te maken van de risico's en kosten wat betreft verdroging, overstrooming en overlast alsmede de kosten om deze risico's te beperken.

Inhoud algemeen deel

Samenvatting	1
1 Aanvullingen op de Handreiking	4
2 Doel en uitgangspunten van de watertoets	7
2.1 Doel.....	7
2.2 Uitgangspunten.....	7
3 Totstandkoming en status	10
3.1 Totstandkoming.....	10
3.2 Status.....	11
4 Het proces van de watertoets	13
4.1 De rollen gedefinieerd	13
4.2 Initiatiefase	16
4.3 Ontwikkel- en adviesfase	17
4.4 Besluitvormingsfase	18
4.5 Beoordelingsfase	18
4.6 Doorwerking in de uitvoering.....	19
5 De rollen verder uitgewerkt.....	20
5.1 Initiatiefnemer.....	21
5.2 Waterbeheerder	22
5.3 Beoordelaar	25
5.4 Toezicht	26
5.5 Communicatie en coördinatie door provincies	27
5.6 Relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen	29
6 Producten in het watertoetsproces	32
6.1 Afsprakennotitie	32
6.2 Wateradvies	34
6.3 Waterparagraaf	35
7 Werkingssfeer van de watertoets	38
7.1 Ruimtelijke plannen en besluiten.....	38
7.2 Schaalniveaus in de ruimtelijke planvorming	40
8 Inhoudelijke criteria	42
8.1 Reikwijdte van de watertoets.....	42
8.2 Criteria in het proces van de watertoets.....	43
8.3 Inhoudelijk maatwerk en bestuurlijke prioriteiten.....	43
8.4 Bronnen voor criteria.....	45
8.5 Ruimtelijke vertaling van criteria.....	47
8.6 Mogelijkheden binnen ruimtelijke procedures	48
8.7 Mogelijkheden buiten ruimtelijke procedures	49
8.8 Voorbeelden van criteria	51
9 Relatie met milieueffectrapportage	52
9.1 Milieueffectrapportage.....	52
9.2 Meerwaarde watertoets naast m.e.r.....	52
9.3 Afstemming watertoets en m.e.r.....	54

10 Compenseren	60
10.1 Definities	60
10.2 Compenseren in het proces van de watertoets	60
10.3 Juridische basis voor compenseren	61
10.4 Voorbeelden van compensatieconstructies.....	62
10.5 Aandachtspunten compensatie	65
10.6 Aandachtspunten overeenkomsten voor realisatie.....	66
11 Financiële aspecten	68
Literatuur	70
Colofon	73
Bijlage 1: Voorbeelden van criteria.....	1
Bijlage 2: Het analyseren van watergerelateerde risico's en kosten	10
Bijlage 3: Voorbeelden ingreep-effectrelaties.....	21
Bijlage 4: Overzicht waarderingmethodieken	25
Bijlage 5: Opties voor toepassing kwantificeringsmethodieken bij watergerelateerde effecten	27
Bijlage 6: Overzicht afwegingsmethodieken.....	28

Voorwoord

De Watertoets Leeft! was de belangrijkste conclusie van de begin 2003 uitgevoerde evaluatie van de watertoets. Over nut en noodzaak van de watertoets bestaat weinig verschil van mening. Uit deze evaluatie kwam echter ook naar voren dat er bij de overheden die de watertoets moeten toepassen onduidelijkheden bestaan over de precieze onderlinge taakverdeling, rollen en verantwoordelijkheden. Ook bleek dat waterbeheerders en ruimtelijke planvormers helaas nog niet altijd in een vroeg stadium met elkaar aan tafel zitten, terwijl juist daar de grootste meerwaarde van het watertoetsproces zit.

Alle mensen die in de dagelijkse praktijk met de watertoets werken verdienen ondersteuning. Daarom heeft de projectgroep Watertoets naar aanleiding van de evaluatie en de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water deze nieuwe Handreiking opgesteld. Deze tweede handreiking verduidelijkt de rollen, verantwoordelijkheden en taken van de betrokken overheden en particulieren. Daarnaast wordt voor vrijwel elke ruimtelijke planprocedure beschreven hoe het watertoetsproces is in te passen in de planprocedure. Praktische voorbeelden verduidelijken de praktijk en kunnen als inspiratiebron dienen.

Hoe de watertoets per plan precies ingevuld wordt, is aan de planvormers en waterbeheerders. Flexibel toepassen en maatwerk zijn daarbij de sleutelbegrippen. Of het proces 'Kort maar Krachtig' of 'Intensief en Inspirerend' wordt ingevuld laat ik aan u. Ik wil echter wel het belang van vroegtijdig contact tussen planvormers en waterbeheerders benadrukken.

Met deze tweede Handreiking Watertoets kunnen waterbeheerder en planvormer hun samenwerking voortzetten en water de plaats geven die het toekomt in de ruimtelijke ordening van ons land. Ik heb er alle vertrouwen in dat u met deze handreiking in de hand op een effectieve manier invulling kunt geven aan de watertoets en zo bij zult dragen aan de grote wateropgave én de complexe ruimtelijke opgave voor Nederland in de 21^{ste} eeuw.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

Samenvatting

De watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het is één van de instrumenten om het nieuwe waterbeleid voor de 21^e eeuw vorm te geven.

<i>doel</i>	Het doel van de watertoets is waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten.
<i>uitgangspunten</i>	<p>De watertoets is vormgegeven vanuit de volgende uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none">- De initiatiefnemer en de waterbeheerder werken samen aan het ruimtelijk plan of besluit vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.- Hoe eerder de waterbeheerder een actieve inbreng levert, hoe beter.- De watertoets is verweven met bestaande ruimtelijke planprocedures.- De watertoets is flexibel en kan aangepast worden aan de aard van het ruimtelijk plan.- Bestaand beleid is uitgangspunt voor de criteria.- Inhoudelijke criteria zijn maatwerk.
<i>status</i>	<p>Het Besluit op de ruimtelijke ordening verplicht om 'een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding' op te nemen in de toelichting bij de volgende ruimtelijke plannen: streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO.</p> <p>Bij de overige ruimtelijke plannen is de watertoets wettelijk niet verplicht, maar wordt de watertoets om beleidsmatige en bestuurlijke redenen toegepast.</p>
<i>rollen</i>	<p>Het watertoetsproces kent drie rollen:</p> <ul style="list-style-type: none">- De initiatiefnemer is de initiatiefnemende overheid of, als de initiatiefnemer een private partij is, de overheid die bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen waarin het initiatief is vervat (gemeente, provincie of rijksoverheid).- De waterbeheerder is de overheid die verantwoordelijk is voor het waterbeheer in het plangebied. Bij een ruimtelijk plan kunnen meerdere waterbeheerders een rol spelen (waterschap, provincie, Rijkswaterstaat of gemeente).- De beoordelaar is de overheid die het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goedkeurt (provincie of rijksoverheid).

proces

Gedurende een watertoetsproces worden vier fasen doorlopen:

1. In de initiatieffase informeren initiatiefnemer en waterbeheerder elkaar over het ruimtelijk initiatief en het watersysteem. De waterbeheerder formuleert in overleg met de initiatiefnemer wateraandachtspunten of, wanneer dat al mogelijk is, concretere criteria. De waterbeheerder beveelt in geval van locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied aan welke wateraandachtspunten relevant zijn voor de kosten- en risicoanalyse waartoe de Nota Ruimte verplicht. Initiatiefnemer en waterbeheerder bepalen gezamenlijk de diepgang van de analyse. Bij de integrale afweging in de RO komen de baten aan de orde. Expliciete baten vanuit het watersysteem kunnen naast de risico- en kostenanalyse benoemd worden. Aan het eind van deze fase zijn duidelijke afspraken gemaakt over inhoud en procesverloop van de watertoets.
2. In de ontwikkel- en adviesfase werken initiatiefnemer en waterbeheerder interactief, creatief en iteratief aan de planontwikkeling. Aan het eind van deze fase maakt de waterbeheerder de balans op en geeft hij een wateradvies vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor het waterbeheer.
3. In de besluitvormingsfase maakt de initiatiefnemer, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het integrale plan, de slotafweging in het ruimtelijk plan of besluit en legt verantwoording over de gemaakte keuzes ten aanzien van water af in een waterparagraaf.
4. Bij een aantal ruimtelijke procedures wordt het watertoetsproces afgesloten met de beoordelingsfase, waarin de beoordelaar een oordeel uitspreekt over het ruimtelijk plan of besluit en de toepassing van de watertoets daarbij.

werkingsfeer

De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Bij de term 'waterhuishoudkundig relevant' moet in het achterhoofd gehouden worden dat de watertoets betrekking heeft op alle wateren. Het betreft regionale wateren, grondwater en rijkswateren.

reikwijdte en criteria

De watertoets heeft betrekking op alle waterhuishoudkundige aspecten. Hierbij kan gedacht worden aan: veiligheid, wateroverlast, riolering, watervoorziening, volksgezondheid, bodemdaling, grondwateroverlast, oppervlaktewaterkwaliteit, grondwaterkwaliteit, verdroging en natte natuur.

De waterbeheerder stelt de criteria in overleg met de initiatiefnemer vast tegen de achtergrond van de beoordelingscriteria van de beoordelaar. De criteria zijn:

- specifiek voor het plangebied
- specifiek voor het planniveau
- specifiek voor de inhoudelijke insteek van het plan
- afhankelijk van de waterhuishoudkundige kenmerken van het gebied

- afhankelijk van het waterhuishoudkundige doel dat men in een gebied nastreeft

Daarnaast is het essentieel dat waterhuishoudkundige criteria ruimtelijk vertaald en begrijpelijk onderbouwd zijn. In een ruimtelijk plan kunnen immers alleen wateraspecten met een ruimtelijke dimensie een plek krijgen.

1 Aanvullingen op de Handreiking

eerste en tweede handreiking en de aanvulling

De eerste handreiking heeft zijn waarde voor de toepassing van de watertoets bewezen. De handreiking, die in oktober 2001 verscheen, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de geslaagde introductie van de watertoets. De watertoets is gaan leven in de praktijk. Dat leverde vragen en nieuwe inzichten op. Uit de evaluatie, die begin 2003 is uitgevoerd, komen aandachtspunten naar voren voor de verdere ontwikkeling van de watertoets. Daartoe is een tweede handreiking ontwikkeld die december 2003 is uitgekomen en de eerste handreiking vervangt. Naar aanleiding van de Nota Ruimte (2005) is door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) besloten op deze tweede handreiking een aanvulling te maken.

accenten

In de Handreiking Watertoets 2 wordt een aantal accenten gelegd.

- Benutten van de procesmatige flexibiliteit van de watertoets.
- Noodzaak tot inhoudelijk maatwerk.
- Belang van vroegtijdige interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder.
- Belang van de locatiekeuze en toepassing van de watertoets op niet-wettelijke plannen.
- Uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden.

concreter

De handreiking bestaat uit een algemeen deel en een procedurespecifiek deel. In het procedurespecifiek deel wordt de toepassing binnen elke ruimtelijke procedure concreet uitgewerkt en worden praktijkvoorbeelden gegeven. De gemeentelijke ruimtelijke plannen en de Tracéwetprocedure zijn het meest uitgebreid beschreven, met veel voorbeelden. Uit de evaluatie is gebleken dat de praktijk van de watertoets zich vooral rond deze procedures ontwikkelt. In het algemene deel is vooral het onderdeel compensatie uitgewerkt met praktijkvoorbeelden.

verschillen

De nieuwe handreiking verschilt inhoudelijk op een aantal concrete punten van de eerste handreiking. De verschillen komen voort uit de praktijkervaring die tot nu toe met de watertoets is opgedaan. De veranderingen betekenen niet zozeer inhoudelijke verschuivingen, maar zijn vooral bedoeld om onduidelijkheden weg te nemen. Ten eerste is de stap 'nota planbeoordeling' uit het processchema gehaald, omdat het een algemene stap is, die niet in elk watertoetsproces afzonderlijk gezet wordt. Dit zorgde in de praktijk voor misverstanden. Ten tweede wordt in de nieuwe handreiking duidelijk gemaakt wanneer de rol van beoordelaar en de beoordelingsfase bij de watertoets van toepassing is. Bij een deel van de ruimtelijke plannen is goedkeuring door een hogere overheid namelijk geen onderdeel van de planprocedure.

kosten- en
risicoanalyse

De Nota Ruimte (2005) bevat het volgende, voor de watertoets relevante, citaat:

“Bij de bundeling van de verstedelijking moet optimaal aangesloten worden op het watersysteem (grond- en oppervlaktewater). Bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied dienen provincies, gemeenten en waterschappen nadelige effecten op kwantiteit en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te voorkomen of te verminderen en te compenseren door consequent uitwerking te geven aan de uitgangspunten van het ruimtelijke waterbeleid en door een analyse te maken van zowel de risico’s wat betreft verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater als de kosten van het beperken van deze risico’s. Waar mogelijk wordt optimaal gebruik gemaakt van mogelijkheden die water biedt voor verbetering van de stedenbouwkundige structuur en voor wonen, werken en recreëren aan het water en wordt dit als een gecombineerde meervoudige ontwerpogave met bovenstaande waterbeheerdoelen opgepakt. Het rijk ziet hierop toe bij de algemene toetsing van het provinciale en – voor zover het om vraagstukken binnen de WGR-plusregio’s gaat – regionale bundelingbeleid, zoals hiervoor beschreven en/of bij toepassing van de watertoets.”

(Bron: PKB tekst uit de Nota Ruimte 2.3.2.8.)

De aanvulling gaat in op de integratie van een risico- en kostenanalyse bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied met betrekking tot verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater.

Locatiekeuzes worden in het algemeen gemaakt in streekplannen, regionale structuurplannen en structuurvisies (zie paragraaf 7.2, schaalniveaus in de ruimtelijke planvorming, p. 39). In het kader van de nieuwe Wro kan gesproken worden van provinciale- en rijksstructuurvisies in combinatie met rijks-AMvB’s en provinciale verordeningen. Belangrijk is dat materieelkeuzemogelijkheden op locatieniveau openstaan in het betreffende plan. In bestemmingsplannen en art. 19-procedures worden locatiekeuzes in de regel niet gemaakt doch slechts vastgelegd. De aanvulling met betrekking tot locatiekeuzes is dan ook van toepassing op streekplannen, regionale structuurplannen, structuurvisies en in de regel niet op bestemmingsplannen en artikel 19-procedures. Daar waar het streekplan keuzemogelijkheden biedt voor de locatiekeuze op bestemmingsplanniveau, bijvoorbeeld bij ruime bebouwingscontouren, dient een risico- en kostenanalyse uitgevoerd te worden voor de verschillende bebouwingsvarianten binnen de contouren.

Daarnaast is een risico- en kostenanalyse aan de orde bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied. Hieronder verstaan we grootschalige stedelijke transformatieprocessen, waarbij de fysieke structuur van een gebied ingrijpend wordt gewijzigd.

Meerwaarde van de analyse bij bovengenoemde plannen is een expliciete afweging van de risico's in relatie tot het watersysteem in het kader van de integrale ruimtelijke afweging. Uitgangspunt daarbij is dat de procedures niet vertraagd worden.

Deze aanvulling op de handreiking geeft invulling aan de hier gevraagde risico- en kostenanalyse door middel van een systematiek die ingepast kan worden in het watertoetsproces.

De diverse stappen van de methodiek zijn verwerkt in de hoofdstukken van deze handreiking. In bijlage 2 wordt de methodiek in detail beschreven.

De risico- en kostenanalyse is alleen verplicht voor locatiekeuze en herinrichting van bestaand stedelijk gebied. Voor overige plannen, bijvoorbeeld inrichting van nieuw stedelijk gebied, kan het uitvoeren van een risico- en kostenanalyse relevant zijn. Deze kan binnen het reguliere watertoetsproces uitgevoerd worden.

Bij de integrale afweging in de RO komen de baten aan de orde. Expliciete baten vanuit het watersysteem kunnen naast de risico- en kostenanalyse benoemd worden.

*toekomstige
ontwikkelingen*

De watertoets en de omgeving van de watertoets staan niet stil. Ten eerste zal de watertoets zich blijven ontwikkelen in de praktijk. Ten tweede zijn de ruimtelijke procedures waarbinnen de watertoets wordt toegepast aan verandering onderhevig. Denk bijvoorbeeld aan de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de wijziging van de Landinrichtingswet in Wet Inrichting Landelijk Gebied. Ten derde veranderen andere procedures waarmee de watertoets raakvlakken heeft, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage en de strategische milieubeoordeling. De watertoets zal zich door haar flexibiliteit aan deze ontwikkelingen kunnen aanpassen.

*toekomstige
aanvullingen*

Deze handreiking in de vorm van een map biedt ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en aanpassingen.

kookboek

Tot slot moet worden benadrukt dat deze handreiking een 'kookboek' is. Het reikt ingrediënten en bereidingsmethoden aan voor een smaakvol gerecht. Maar over smaak valt te twisten. Gebruikers van de watertoets zijn vrij om binnen bepaalde kaders creatieve ingrediënten toe te voegen of met hoeveelheden te variëren. De kaders, wettelijk en beleidsmatig vastgelegd, waarborgen dat de essentie van het gerecht wordt behouden.

2 Doel en uitgangspunten van de watertoets

Ruimte maken voor water in plaats van ruimte onttrekken aan water: dat is de kern van het waterbeleid voor de 21^e eeuw. De watertoets is een van de instrumenten om dit te bereiken. De watertoets is een waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten.

2.1 Doel

problematiek

In de loop van de tijd hebben ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland veel ruimte aan het water onttrokken. Recente voorbeelden zijn de woningbouwlocatie IJburg bij Amsterdam die de mogelijkheden voor peilstijgingen in het Markermeer beperkt, de VINEX locatie Waalsprong die rivierverruiming beperkt en de verplaatsing van kassen naar de Zuidplaspolder, één van de diepste polders van Nederland. Aan het begin van de 21^e eeuw is geconstateerd dat ruimtelijke ontwikkelingen de ruimte voor water niet verder mogen beperken. Integendeel, er is juist meer ruimte voor water nodig om klimaatveranderingen, zeespiegelrijzing en bodemdaling in de 21^e eeuw op te vangen. Een van de instrumenten om het nieuwe waterbeleid voor de 21^e eeuw vorm te geven is de watertoets.

doel

Het doel van de watertoets is waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. De meerwaarde van de watertoets is dat zij zorgt voor een vroegtijdige systematische aandacht voor het meewegen van wateraspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het gaat daarbij om alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en verdroging, en alle wateren, regionale wateren, grondwater en rijkswateren.

2.2 Uitgangspunten

De watertoets is vormgegeven vanuit de volgende uitgangspunten:

- samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheid
- vroegtijdigheid
- binnen bestaande ruimtelijke procedures
- flexibiliteit
- bestaand beleid
- maatwerk

samenwerken

De interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder is sterk in de eerste twee fasen van het proces. Wederzijds informeren en met elkaar meedenken is cruciaal. Initiatiefnemer en waterbeheerder hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een succesvolle samenwerking. Maar de betrokken overheden hebben nadrukkelijk ook hun eigen verantwoordelijkheden. De initiatiefnemer moet een integrale, goed onderbouwde, ruimtelijke afweging maken en de waterbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van het watersysteem. Na het interactieve, creatieve proces trekken de betrokken overheden zich terug op hun eigen verantwoordelijkheden. De waterbeheerders leggen hun ideeën over het ruimtelijk plan vast in een wateradvies. De initiatiefnemer legt zijn afweging vast in een waterparagraaf.

vroegtijdigheid

Hoe eerder hoe beter, is het credo van de watertoets. Vroegtijdige, actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijk planproces levert de meeste winst op. Hoe eerder de waterbeheerder betrokken wordt, des te gemakkelijker is het om in het plan rekening te houden met wateraspecten. Het is eenvoudiger om een inbreng te leveren bij het eerste ontwerp dan een al vergevorderd ontwerp te veranderen. Ten opzichte van bestaande elementen voor de inbreng van water in de ruimtelijke planvorming, de waterparagraaf en het artikel 10 Bro overleg, voegt de watertoets acties vroegtijdiger in het proces toe.

Van de actoren in het watertoetsproces wordt een anticiperende, actieve en gemotiveerde houding verwacht. Waterbeheerders en initiatiefnemers van een plan reageren alert op kansen en denken vanaf het begin met elkaar mee in een creatief proces.

bestaande ruimtelijke procedures

De watertoets wordt toegepast binnen bestaande ruimtelijke procedures. Het is géén aparte procedure naast de procedure van het ruimtelijk plan of besluit, maar een proces dat verweven is met de ruimtelijke procedure. Het uitgangspunt is dat de watertoets de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening verbetert, zonder dat procedures vertraagd worden. Ruimtelijke procedures kunnen juist vlotter, integraler en beter verlopen door een goede afstemming tussen initiatiefnemer en waterbeheerder.

flexibiliteit

De kracht van de watertoets ligt in flexibiliteit. De watertoets kan sterk in zwaarte verschillen en dat is terug te zien in het proces dat doorlopen wordt, de inhoud en de producten. Grote, complexe plannen met grote gevolgen voor water doorlopen een veel zwaarder watertoetsproces dan kleine plannen met weinig gevolgen. De inzet van initiatiefnemer en waterbeheerder is bijvoorbeeld groter en er zijn meer overlegmomenten. Bij de start van een watertoetsproces worden hierover afspraken gemaakt tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Voor kleine, gelijksoortige plannen kunnen overkoepelende raamafspraken worden gemaakt.

bestaand beleid

Het bestaande beleid is uitgangspunt voor de watertoets. Een ruimtelijk plan of besluit mag geen slechtere waterhuishoudkundige situatie creëren dan in het beleid is vastgelegd. De ideeën voor het waterbeleid voor de 21^e eeuw zijn nog niet altijd in het formele beleid vastgelegd, maar wel in deelstroomgebiedsvisionen en (werk)normen voor wateroverlast.

In relatie tot de kosten- en risicoanalyse is bestaand beleid evenzeer uitgangspunt. Dat houdt in dat de kosten- en risicoanalyse niet van toepassing is op bestemmingsplannen die in overeenstemming zijn met een vigerend streekplan en met door GS als toetsingskader aanvaarde regionale structuurplannen of structuurvisionen.

maatwerk

Inhoudelijk maatwerk is vereist bij de watertoets. De waterhuishoudkundige situatie en doelen verschillen per situatie. De waterbeheerder stelt daarom prioriteiten. Daarnaast is de inhoud van een watertoetsproces specifiek voor het betreffende plangebied, het schaalniveau en de inhoudelijke insteek van het plan. De inhoudelijke criteria worden daarom specifiek voor elk watertoetsproces vastgesteld door de waterbeheerder in overleg met de initiatiefnemer.

3 Totstandkoming en status

De watertoets is een instrument om het waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21) vorm te geven en is in dat kader tot stand gekomen. Vanaf de ondertekening van de Startovereenkomst WB21 op 14 februari 2001 moet de watertoets worden toegepast. Aanvankelijk gebeurde dat op grond van bestuurlijk commitment. Later is de watertoets vastgelegd in nationaal en provinciaal beleid en in juli 2003 is de watertoets wettelijk verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening.

3.1 Totstandkoming

aanleiding

Op 31 augustus 2000 verscheen het advies 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' van de Commissie Tielrooij (Tielrooij, 2000). Eén van de aanbevelingen om het nieuwe waterbeleid vorm te geven is het instellen van de watertoets. Het advies, inclusief de watertoets, is in grote lijnen overgenomen in het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' dat in december 2000 is vastgesteld (Ministerie van V&W, 2000).

ingangsdatum

Op 14 februari 2001 tekenden het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw. Daarin spraken zij af om de watertoets per direct toe te passen. Op alle ruimtelijke plannen en besluiten die op dat moment nog niet voor inspraak ter inzage waren gelegd of, bij structuur- en bestemmingsplannen, nog niet waren aangeboden aan medeoverheden in kader van het artikel 10 Bro overleg, is de watertoets van toepassing. In de bestuurlijke notitie en de handreiking watertoets, die in oktober 2001 verschenen, wordt beschreven hoe de watertoets werkt. Tussen februari en oktober 2001 was de vorm van de watertoets dus nog niet bekend. In die maanden diende wel in de geest van de watertoets gehandeld te worden. Dat betekent water evenwichtig meenemen in de besluitvorming en de waterbeheerders vroegtijdig betrekken. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), getekend op 2 juli 2003, vervangt de Startovereenkomst.

3.2 Status

wettelijke verankering De watertoets is wettelijk verankerd met het 'Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)' (Staatsblad, 2003, 294). Het besluit is op 1 november 2003 in werking getreden (Staatsblad, 2003, 327). Het besluit verplicht tot het opnemen van 'een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding' in de toelichting van ruimtelijke plannen van provincies, regionale openbare lichamen en gemeenten in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Concreet gaat het hierbij om streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO. Om tot de genoemde beschrijving te komen is het nodig om het watertoetsproces te doorlopen. Daarnaast is met de verankering van de watertoets de verplichting tot bestuurlijk vooroverleg met de waterschappen uitgebreid. Niet alleen bij structuurplannen en bestemmingsplannen, maar ook bij vrijstellingsbesluiten als bedoeld in artikel 19, eerste lid, WRO, is dit vooroverleg verplicht. De wettelijke verankering betreft een deel van de watertoets en een deel van de ruimtelijke plannen. Een deel van de watertoets, omdat de wettelijke verankering strikt genomen slechts twee onderwerpen regelt - de waterparagraaf en het vooroverleg – terwijl de watertoets in deze handreiking veel meer onderwerpen omvat. Een deel van de ruimtelijke plannen, omdat de wettelijke verankering slechts een beperkt aantal ruimtelijke plannen betreft, terwijl de watertoets in deze handreiking ook betrekking heeft op andere ruimtelijke plannen en besluiten.

Uit PKB tekst volgt dat bij locatiekeuzes en herinrichting van bestaand bebouwd gebied met betrekking tot verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater een risico- en kostenanalyse verplicht is (Zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen)

beleidsmatig De toepassing van de watertoets vindt voor het overige deel plaats op beleidsmatige basis en op grond van bestuurlijke overeenstemming. Op rijksniveau is de watertoets vastgelegd in het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'. Naar alle waarschijnlijkheid zal de watertoets ook beleidsmatig worden verankerd in de nieuwe Nota Ruimte. In het Nationaal Bestuursakkoord Water en de bestuurlijke notitie watertoets zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de watertoets. Vele decentrale overheden hebben de watertoets inmiddels een plaats gegeven in het eigen beleid.

goede ruimtelijke ordening

De begrippen 'een goede ruimtelijke ordening' en 'een goede ruimtelijke onderbouwing' uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening bieden een juridische basis om de ruimtelijke consequenties voor het watersysteem mee te nemen.

bezwaar en beroep

De centrale gedachte achter de watertoets is dat initiatiefnemer en waterbeheerder tijdens de planontwikkeling overeenstemming bereiken over water in het ruimtelijk plan. In geval van conflicterende belangen is overeenstemming niet altijd mogelijk. Als de waterbeheerder vindt dat zijn inbreng onvoldoende is meegenomen in een ruimtelijk plan kan hij gebruik maken van bestaande bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Voor een bestemmingsplan zijn dat het indienen van zienswijzen bij de gemeenteraad, bedenkingen bij Gedeputeerde Staten en uiteindelijk beroep bij de Raad van State. Ook andere ruimtelijke planprocedures bieden dit soort mogelijkheden.

4 Het proces van de watertoets

<i>elementen</i>	<p>Het watertoetsproces:</p> <ul style="list-style-type: none">- kent drie rollen: initiatiefnemer, waterbeheerder en beoordelaar;- bestaat uit vier fasen: initiatieffase, ontwikkel- en adviesfase, besluitvormingsfase en beoordelingsfase;- en levert drie producten op: afsprakennotitie, wateradvies en waterparagraaf.
<i>beginfasen</i>	<p>De eerste twee fasen in het watertoetsproces zijn essentieel. In deze fasen werken initiatiefnemer en waterbeheerder samen aan een ruimtelijk plan waarin wateraspecten gewaarborgd worden. In het wateradvies aan het eind van de ontwikkel- en adviesfase, de waterparagraaf aan het eind van besluitvormingsfase en de uiteindelijke beoordeling wordt het watertoetsproces door respectievelijk de waterbeheerder, initiatiefnemer en beoordelaar afgekaart.</p>
<i>bestuurlijk</i>	<p>Bestuurlijke dekking is in ieder geval noodzakelijk bij grote en complexe ruimtelijke plannen met grote gevolgen voor de waterhuishouding. In het watertoetsproces worden keuzes gemaakt. Het is een bestuurlijk proces met formele momenten. Voorbeelden zijn het bekrachtigen van afspraken in de eerste fase, het vragen en geven van een wateradvies en de uiteindelijke besluitvorming en beoordeling.</p>
<i>'toetsen'</i>	<p>Bij de watertoets gaat het om het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het is géén eenmalig toetsmoment zoals de term doet vermoeden. In de praktijk wordt de term 'toetsen' wel gebruikt voor het werk dat de waterbeheerder doet in zijn advisering. De waterbeheerder 'toetst' het (voor)ontwerpplan aan de afgesproken criteria, maar de status van deze toets is een advies.</p>
<i>initiatiefnemer</i>	<h3>4.1 De rollen gedefinieerd</h3> <ul style="list-style-type: none">- De initiatiefnemer is de initiatiefnemende overheid of, als de initiatiefnemer een private partij is, de overheid die formeel bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen waarin het initiatief is vervat. Gemeenten, provincies en rijksoverheden kunnen de rol van initiatiefnemer vervullen, afhankelijk van het type plan of besluit.

waterbeheerder

- De waterbeheerder is de overheid die formeel verantwoordelijk is voor het waterbeheer in het plangebied. Er kunnen meerdere waterbeheerders relevant zijn:
 - De regionale waterbeheerder (waterschap en soms gemeente) indien regionale wateren in het geding zijn.
 - De grondwaterbeheerder (provincie) als grondwater in het geding is.
 - De rijkswaterbeheerder (regionale directie van Rijkswaterstaat) als rijkswater in het geding is.

beoordelaar

- De beoordelaar is de overheid die het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goedkeurt. Afhankelijk van het type plan of besluit is provincie of rijk beoordelaar. De beoordelaar speelt alleen een rol in planprocessen waarbij het ruimtelijk plan ter beoordeling wordt voorgelegd aan een hogere overheid.



Figuur 4.1: Het proces van de watertoets schematisch weergegeven (inclusief risico- en kostenanalyse; de toevoegingen als gevolg van de risico- en kostenanalyse zijn in grijs weergegeven)

4.2 Initiatieffase

In de initiatieffase informeren initiatiefnemer en waterbeheerder elkaar over het ruimtelijk initiatief en het watersysteem. De waterbeheerder formuleert in overleg met de initiatiefnemer wateraandachtspunten of, wanneer dat al mogelijk is, concretere criteria. Aan het eind van deze fase zijn duidelijke afspraken gemaakt over inhoud en procesverloop van de watertoets.

- De initiatiefnemer stelt relevante waterbeheerder(s) op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit en betreft deze in een vroeg stadium bij de planvorming.
- Als er meerdere relevante waterbeheerders zijn, spreken de waterbeheerders onderling af wie de inbreng van de verschillende waterbeheerders coördineert. Elke waterbeheerder houdt zijn eigen verantwoordelijkheid voor het aandragen en prioriteren van waterinformatie en -aandachtspunten.
- De initiatiefnemer vraagt specifieke informatie over de kenmerken, kansen en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem aan de waterbeheerder. Deze informatie is aanvullend op de beschikbare kennis en inzichten van waterdeskundigen uit de eigen organisatie of van ingehuurde waterdeskundigen (ingenieurs- en adviesbureaus).
- De waterbeheerder informeert de initiatiefnemer over de kenmerken, kansen en beperkingen van het desbetreffende deel van het watersysteem die van belang zijn voor de voorbereiding van het plan of besluit. Hij gaat daarbij uit van de specifieke informatiebehoefte van de initiatiefnemer en van zijn eigen inschatting van wat relevante informatie is. Hij geeft, voor zover mogelijk, de mogelijkheden aan om negatieve effecten op het watersysteem te voorkomen.
- De waterbeheerder formuleert in overleg met de initiatiefnemer wateraandachtspunten of, wanneer dat al mogelijk is, concretere criteria, en stelt daarbij prioriteiten. Hij zorgt ook voor de ruimtelijke vertaling van de criteria. Dit tegen de achtergrond van het beleid en de beoordelingscriteria van de beoordelaar. Bij grotere plannen kunnen in dit stadium de concrete criteria vaak nog niet vastgesteld worden. Dit zou het creatieve ontwerpproces te veel beperken. In dat geval blijft het bij aandachtspunten en worden de criteria later in de ontwikkelfase vastgesteld.
- In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (Zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) benoemen de initiatiefnemer en de waterbeheerder gezamenlijk in aanvulling op de wateraandachtspunten de risicopunten met betrekking tot verdroging, overstrooming en wateroverlast die volgens hen van belang zijn voor het plangebied. Tevens maken ze afspraken over de aanpak en diepgang van de risico- en kostenanalyse.

- De waterbeheerder en initiatiefnemer komen in gezamenlijk overleg tot afspraken over het procesverloop van de watertoets.
- De waterbeheerder en initiatiefnemer leggen in ieder geval bij zware plannen en besluiten de afspraken over de inhoud en het proces vast in een afsprakennotitie en zorgen er zonedig voor dat de afspraken bestuurlijk gedekt zijn.

4.3 Ontwikkel- en adviesfase

In de ontwikkel- en adviesfase werken initiatiefnemer en waterbeheerder interactief, creatief en iteratief aan de planontwikkeling. Aan het eind van deze fase maakt de waterbeheerder de balans op en geeft een wateradvies.

- De initiatiefnemer ontwikkelt het (voor)ontwerpplan of -besluit met behulp van de afgesproken aandachtspunten of criteria vanuit water en betreft de waterbeheerder daarbij.
- In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) voeren initiatiefnemer en waterbeheerder de overeengekomen risico- en kostenanalyse uit. De initiatiefnemer rapporteert over de optimaliseringslag met betrekking tot risico's en kosten en geeft aan op welke wijze met de risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast rekening zal worden gehouden.
- De waterbeheerder stelt in overleg met de initiatiefnemer de criteria vast als dit in de initiatieffase nog niet is gebeurd.
- De waterbeheerder denkt actief met de initiatiefnemer mee bij de ontwikkeling van het (voor)ontwerpplan over de kansen en beperkingen voor water. Daarnaast geeft de waterbeheerder noodzaak en mogelijkheden aan van compensatie.
- De initiatiefnemer vraagt als sluitstuk van de eerste twee fasen in het watertoetsproces advies aan de waterbeheerder. Het (voor)ontwerpplan dat de initiatiefnemer voorlegt aan de waterbeheerder kan een concept-waterparagraaf bevatten.
- De waterbeheerder toetst het (voor)ontwerpplan aan de afgesproken criteria en geeft op basis daarvan een wateradvies. De waterbeheerder stuurt het advies binnen de vooraf afgesproken termijn naar de initiatiefnemer en in afschrift naar de beoordelaar. Als de watertoets in combinatie met een milieueffectrapportage wordt toegepast, stuurt de waterbeheerder het wateradvies ook in afschrift naar de commissie m.e.r.

4.4 Besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase maakt de initiatiefnemer de slotafweging in het ruimtelijk plan of besluit en legt verantwoording af over gemaakte keuzes en het doorlopen proces in een waterparagraaf.

- De initiatiefnemer maakt met behulp van het wateradvies de definitieve integrale afweging in het ruimtelijk plan of besluit.
- De initiatiefnemer kan eventueel contact opnemen met de waterbeheerder om de effecten van planaanpassing in dit stadium te bespreken en samen tot oplossingen te komen voor in of ten gevolge van het wateradvies geconstateerde problemen.
- De initiatiefnemer houdt contact met de waterbeheerder over latere planaanpassingen die bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraak en opmerkingen in het goedkeuringstraject gedaan worden.
- De initiatiefnemer legt verantwoording af over de gemaakte keuzes ten aanzien van water en het doorlopen proces in een waterparagraaf.
- In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) onderbouwt de initiatiefnemer ook de wijze waarop met risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast rekening is gehouden.
- De initiatiefnemer stelt het plan of besluit formeel vast en legt het ter goedkeuring voor aan de beoordelaar.

4.5 Beoordelingsfase

Bij een aantal ruimtelijke procedures wordt het watertoetsproces afgesloten met de beoordelingsfase, waarin de beoordelaar een oordeel uitspreekt over het ruimtelijke plan of besluit en de toepassing van de watertoets daarbij. Het gaat hierbij om ruimtelijke procedures waarvoor een goedkeuringsbesluit of een verklaring van geen bezwaar nodig is van een hogere overheid, voordat het plan in werking kan treden. Bij de overige procedures kent de watertoets geen beoordelingsfase.

- De beoordelaar beoordeelt of het ruimtelijke plan of besluit aan de ruimtelijke beleidskaders voldoet en betreft het wateradvies bij de beoordeling. De beoordelaar kijkt daarbij naar het doorlopen watertoetsproces en naar de inhoud van de gemaakte afweging.
- De beoordelaar gaat in geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) na op welke wijze de uitkomsten van de analyse van risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast hebben doorgewerkt in

- de nadere planuitwerking.
- De beoordelaar keurt het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.

4.6 Doorwerking in de uitvoering

Na de goedkeuring van een ruimtelijk plan of besluit dat gedetailleerd genoeg is, start het uitvoeringstraject. Er wordt bijvoorbeeld een exploitatieovereenkomst gesloten met een projectontwikkelaar, vergunningen worden aangevraagd en een bouwlocatie wordt bouwrijp gemaakt. In het uitvoeringstraject worden vaak waterrelevante keuzes gemaakt die niet in een ruimtelijk plan geregeld kunnen worden. Waarborgen dat water goed wordt meegenomen is daarom ook in de uitvoeringsfase van belang.

5 De rollen verder uitgewerkt

De drie rollen in het watertoetsproces kunnen door verschillende overheden worden vervuld, afhankelijk van de ruimtelijke procedure waarbinnen de watertoets wordt toegepast. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de rollen, de partijen die deze rollen vervullen en hun verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt ingegaan op het toezicht dat wordt gehouden op een goede toepassing van de watertoets en op communicatie die het niveau van een afzonderlijk watertoetsproces overstijgt.

dubbelrollen

De provincies en de regionale directies van Rijkswaterstaat kunnen bij de watertoets meerdere rollen vervullen. De provincie kan initiatiefnemer, waterbeheerder en/of beoordelaar zijn. De regionale directie van Rijkswaterstaat kan initiatiefnemer en/of waterbeheerder zijn en heeft daarnaast zitting in de PPC, die de provincie bij de beoordeling adviseert. Het is belangrijk om deze rollen organisatorisch gescheiden te houden.

	gemeente	waterschap, provincie Rijkswater- staat en/of gemeente	provincie	rijk
Bestemmingsplannen	I	W	B	
Art. 19 WRO vrijstellingen	I	W	(B)	
(Inter)gemeentelijke structuurplannen	I	W		
Regionale structuurplannen	I	W	B	
Streekplannen en streekplanuitwerkingen		W	I	
Tracéwet- en Spoedwetprocedures		W	I	I
Reconstructieplannen		W	I	B
Landinrichtingsplannen		W	I	
Ontgrondingprocedures		W	I	I
(I = initiatiefnemer, W = waterbeheerder, B = beoordelaar)				

Tabel 5.1: Mogelijke rollen van betrokken overheden in de diverse ruimtelijke plannen en besluiten

5.1 Initiatiefnemer

De initiatiefnemer in de watertoets is formeel altijd een overheid; gemeente, provincie of rijk. Zij is verantwoordelijk voor het plan of besluit, inclusief de inhoudelijke-, vorm- en procedurevereisten en legt het plan of besluit voor aan de beoordelaar. De initiatiefnemer stelt de waterparagraaf op.

private partijen als 'informeel initiatiefnemer'

Naast publieke partijen kunnen private partijen een ruimtelijk plan of besluit initiëren. Voorbeelden van private partijen zijn projectontwikkelaars, burgers, natuurbeschermingsorganisaties en woningcorporaties. De overheid die het plan vaststelt en voorlegt aan de planbeoordelaar is in dat geval de formele initiatiefnemer in de watertoets. Het gevolg van deze afspraak kan zijn dat de wateraspecten pas laat in het planproces worden meegenomen. De ideeontwikkeling vindt namelijk plaats in een informeel traject voorafgaand aan het formele traject. In de formele procedure wordt het plan vaak alleen nog in een juridisch jasje gegoten. Het is niet de intentie van de watertoets om water dan pas mee te nemen. Late betrokkenheid van de waterbeheerder is een afbreukrisico voor de private initiatiefnemer. Toepassing van de watertoets is immers voor veel plannen verplicht en de waterbeheerder kan achteraf bezwaar indienen als hij niet tevreden is. Het is de taak van de initiatiefnemende overheid en de private initiatiefnemer om te voorkomen dat water te laat in het planproces wordt meegenomen. Zij moeten alert zijn, de waterbeheerder in een vroeg stadium informeren en zorgen dat de waterbeheerder vroegtijdig bij het planproces wordt betrokken.

andere overheden als 'informeel initiatiefnemer'

Formeel is de overheid die het ruimtelijk plan opstelt verantwoordelijk voor de watertoets. In de praktijk kan ook een andere overheid, in overleg met de formele initiatiefnemer, de watertoets voor een deel op zich nemen. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een regionale directie van Rijkswaterstaat een natuurvriendelijke oever wil realiseren waardoor open water verloren gaat en waarvoor een bestemmingsplan moet worden gewijzigd. Rijkswaterstaat is inhoudelijk met de oever bezig en is daarom de aangewezen instantie om, indien relevant, andere waterbeheerders te raadplegen en materiaal voor de waterparagraaf aan te leveren. In dit geval is de gemeente formeel de initiatiefnemer, maar voert Rijkswaterstaat de watertoets in de praktijk uit. De gemeente blijft de instantie die uiteindelijk besluit over de bestemmingsplanwijziging.

relatiebeheer

Door een actief relatiebeheer van de formele initiatiefnemer met de private initiatiefnemer kunnen ontwikkelingen tijdig gesignaleerd worden. Wanneer een gemeente in gesprek is met een projectontwikkelaar over een bepaald project, kan ze bijvoorbeeld tegelijk informeren naar projecten die binnenkort verwacht worden.

Een effectieve toepassing van de watertoets vraagt ook om een actief relatiebeheer tussen initiatiefnemers en waterbeheerders, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Initiatiefnemers houden de waterbeheerders daarbij actief op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen. Voor een goed contact zit bij overleggen met de waterbeheerder, de formeel initiatiefnemer zelf aan tafel en laat zich niet vertegenwoordigen door een adviesbureau. Op relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan.

5.2 Waterbeheerder

Omdat de verantwoordelijkheden voor het waterbeheer verdeeld zijn over verschillende overheden kunnen meerdere waterbeheerders relevant zijn in een watertoetsproces. Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?

waterschappen

Waterschappen, ook wel hoogheemraadschappen, polderdistricten of zuiveringsschappen, beheren de regionale wateren. Waterschappen, hoogheemraadschappen en polderdistricten zijn verantwoordelijk voor de oppervlaktewaterkwantiteit, inclusief beheer van waterkeringen, en steeds meer ook voor de oppervlaktewaterkwaliteit, inclusief de zuivering van afval- en rioolwater. Soms is het kwaliteitsbeheer ondergebracht bij een aparte organisatie, bijvoorbeeld een zuiveringschap. De waterbeheerder geeft aan welke waterhuishoudkundige aandachtspunten relevant zijn in het plangebied en welke aandachtspunten deel moeten uitmaken van een risico- en kostenanalyse als die aan de orde is. De waterbeheerder geeft aan welke kennis reeds beschikbaar is en waar additioneel onderzoek voor dit plangebied relevant is.

provincies

De provincie is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer. Provincies kunnen besluiten het grondwaterbeheer waar dat relevant is over te dragen aan de waterschappen. Het beheer van ondiep grondwater is vaak overgedragen aan waterschappen. De provincie is alleen voor de grondwaterkwantiteit expliciet beheerder. Wat betreft de grondwaterkwaliteit heeft zij een taak in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is echter een passieve vorm van beheer in de vorm van vergunningverlening. Buiten de grondwaterbeschermingsgebieden is er geen bevoegd gezag voor grondwaterkwaliteit.

<i>Rijkswaterstaat</i>	De regionale directies van Rijkswaterstaat beheren de rijkswateren. Dit zijn de grote rivieren en kanalen, de Noordzee, de Delta, de Waddenzee en het IJsselmeergebied. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de oppervlaktewaterkwantiteit en -kwaliteit van dit hoofdwatersysteem en beheert een aantal primaire waterkeringen. Alleen als het beheer niet aan de regionale waterbeheerder kan worden overgelaten, beheert het rijk de waterkering zelf. Voorbeelden zijn de Afsluitdijk, Houtribdijk, Oosterscheldekering en waterkeringen op de Waddeneilanden. Het handhaven van de kustlijn valt onder het rijkswaterbeheer.
<i>gemeenten</i>	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud van riolering in stedelijk gebied en hebben een zorgplicht voor ontwatering van het openbaar terrein. In sommige gevallen is de gemeente beheerder van het stedelijk water, maar vaak is dit beheer overgedragen aan het waterschap.
<i>waterleidingbedrijven</i>	Waterleidingbedrijven hebben geen formele rol in het watertoetsproces, maar hebben er wel belang bij dat een ruimtelijk plan of besluit zo min mogelijk gevolgen heeft voor de drinkwaterkwaliteit. Actief beheer van grondwaterkwaliteit is wenselijk vanuit de waterleidingbedrijven. Waterleidingbedrijven kunnen met de provincie als grondwaterbeheerder afspreken dat zij geconsulteerd worden bij ruimtelijke plannen bij grondwaterbeschermingsgebieden. Zij kunnen zo de kennis die zij hebben over bijvoorbeeld de geohydrologische situatie inbrengen in het watertoetsproces (Bernhardi en Firet, 2003). Richting andere overheden kunnen ze hun belang pro-actief op de kaart zetten.
<i>coördinatie van waterinbreng</i>	Een goede samenwerking van waterbeheerders in een watertoetsproces is noodzakelijk. Elke waterbeheerder heeft zijn eigen verantwoordelijkheden, maar samen zullen de waterbeheerders bij voorkeur een eenduidige inbreng richting initiatiefnemer moeten leveren. Initiatiefnemers kunnen water beter meenemen in het plan als er één eenduidig wateradvies wordt gegeven dan wanneer er tegenstrijdige wateradviezen zijn. Daarom spreken de waterbeheerders af wie het aanspreekpunt is voor de initiatiefnemer en de inbreng van de verschillende waterbeheerders coördineert. Meestal is dit de waterbeheerder met het grootste belang. Provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat kunnen naast waterbeheerder ook initiatiefnemer of beoordelaar zijn in een watertoetsproces. Om belangenverstremming te voorkomen kunnen zij in zo'n geval overwegen om niet het voortouw te nemen als coördinerende waterbeheerder.

verantwoordelijkheid De rol van de waterbeheerder in de watertoets is exclusief toebedacht aan de formele waterbeheerder en kan niet volledig ingevuld worden door interne of externe waterdeskundigen van de initiatiefnemer. De waterbeheerder kent het watersysteem immers het beste en draagt voor het beheer daarvan de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor een effectieve invulling van hun zorgplicht. Concreet betekent dit uitvoering van beheer en onderhoud tegen de laagst maatschappelijke kosten. Zij zal bij plannen van derden, die hierop invloed uitoefenen, hier expliciet aandacht aan moeten schenken.

De waterbeheerder stelt een bestuurlijk wateradvies op en is verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit daarvan. Bij kleinere plannen zonder gevoeligheden kunnen ambtenaren gemandateerd worden door het bestuur. Voor eventuele nadelige effecten op de waterhuishouding die niet in het wateradvies zijn voorzien is de waterbeheerder verantwoordelijk, tenzij die redelijkerwijs niet te voorzien waren. Hetzelfde geldt voor aandachtspunten die de waterbeheerder adviseert in het kader van de risico- en kostenanalyse.

adviserende rol De waterbeheerder moet zich ervan bewust zijn dat hij in de watertoets een adviserende rol heeft en geen besluitvormende of beoordelende rol. De status van de inbreng is een advies. De adviserende rol wordt vaak nog te beoordelend en te reactief ingevuld. Op andere, niet-ruimtelijke gebieden, heeft de waterbeheerder wel beslissingsbevoegdheid. Denk bijvoorbeeld aan de keurontheffing en de Wvo-vergunning.

relatiebeheer Voor een effectieve toepassing van de watertoets is niet alleen een pro-actieve rol van de waterbeheerder nodig in een specifiek watertoetsproces, maar ook actief relatiebeheer in bredere zin. Door zijn streefbeelden en kennis over het watersysteem over te dragen op de initiatiefnemer wordt de specifieke inzet in een watertoetsproces in een breder perspectief geplaatst. Ook stelt de waterbeheerder zich regelmatig op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen in zijn beheersgebied en de kansen en bedreigingen voor water die deze ontwikkelingen bieden. Tot slot is eenduidig handelen richting een initiatiefnemer nodig om frustratie te voorkomen. Dit houdt in dat een goede interne afstemming bij de waterbeheerder, bijvoorbeeld tussen de bestemmingsplanadviseurs en vergunningverleners bij een waterschap, wenselijk is. Op relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan.

5.3 Beoordelaar

De rol van beoordelaar in de watertoets wordt bij bestemmingsplannen, een deel van de artikel 19 WRO procedures en de regionale structuurplannen, ingevuld door de provincie en bij de reconstructieplannen door het rijk. De beoordeling in het kader van de watertoets is geïntegreerd in de beoordeling van het ruimtelijk plan of besluit als geheel. De beoordelaar beoordeelt een plan of besluit en kijkt daarbij mede naar de toepassing van de watertoets en de afwegingen ten aanzien van water. De beoordeling vindt dan ook plaats volgens de voorwaarden van de relevante ruimtelijke planprocedure. De formele beoordelaar is bij de provincie Gedeputeerde Staten en bij het rijk de ministers. Zij worden daarin geadviseerd door de PPC en de RPC.

PPC

De provinciale planologische commissie (PPC) adviseert het provinciaal bestuur. Bij sommige provincies kan de PPC een andere naam hebben, bijvoorbeeld 'omgevingscommissie', door samenvoeging van meerdere provinciale commissies. Bij ruimtelijke plannen waarvan de provincie beoordelaar is, brengt de PPC een advies over de beoordeling uit, soms voorbereid door of gedelegeerd aan een subcommissie. Daarnaast brengt de PPC vaak in een eerder stadium, bijvoorbeeld in het artikel 10 Bro overleg, op eigen initiatief of op verzoek van de gemeente advies uit.

In de provinciale planologische commissies hebben in elk geval zitting de hoofdingenieur-directeur van de regionale directie van Rijkswaterstaat in de provincie, de VROM-inspecteur, de eerstaanwezende ingenieur-directeur van de betrokken directie van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het departement van Defensie, het regiohoofd van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de regiocoördinator van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, het hoofd van de betrokken regio van het ministerie van Economische Zaken en de betrokken regiodirecteur van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze minimumeisen voor de samenstelling zijn in het Besluit op de ruimtelijke ordening vastgelegd (art. 38, lid 2). In het eerste lid van dit artikel staat dat de PPC zodanig is samengesteld, dat daarin de verschillende aspecten die bij de ruimtelijke ordening zijn betrokken tot hun recht komen. In een aantal provincies zijn maatschappelijke organisaties in de commissie vertegenwoordigd. Veelal maken ook één of meer vertegenwoordigers van de gemeenten en de waterschappen in de betreffende provincie deel uit van de commissie. Het is aan te bevelen dat waterschappen actief deelnemen in de PPC.

<i>RPC</i>	De rijksplanologische commissie (RPC) adviseert de Minister van VROM en desgevraagd andere ministers over de ruimtelijke ordening. In het Besluit op de ruimtelijke ordening is vastgelegd hoeveel leden elke minister mag benoemen.
<i>inhoud en proces</i>	De beoordelaar beoordeelt zowel de inhoud als het proces van de watertoets. De basis voor de inhoudelijke beoordeling van het ruimtelijk plan, inclusief waterparagraaf, ligt in het beleidskader van de beoordelaar en het wateradvies van de waterbeheerder. De beoordelaar beoordeelt in geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (Zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) op basis van informatie van de initiatiefnemer en de waterbeheerder de analyse van risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast en de wijze waarop daarmee in het plan rekening is gehouden. Wat betreft het proces kijkt de beoordelaar naar de afspraken die in de initiatieffase zijn gemaakt en het gevoerde overleg tussen waterbeheerder en initiatiefnemer.

5.4 Toezicht

<i>interventie rijk</i>	Hogere overheden hebben mogelijkheden voor toezicht en interventie bij lagere overheden. Denk bijvoorbeeld aan de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM ten aanzien van streekplannen, bestemmingsplannen en regionale structuurplannen en aan de vervangingsbevoegdheid van de Minister van VROM bij besluiten van de provincie ten aanzien van bestemmingsplannen en artikel 19 WRO procedures. Een ander voorbeeld is het provinciale toezicht op de waterschappen. Toezicht kan door verschillende instanties en op grond van verschillende wetten plaatsvinden.
<i>VROM-inspectie</i>	Hier wordt nader ingegaan op toezicht door de VROM-inspectie. De VROM-inspectie kan vanuit haar bevoegdheden toezicht houden op toepassing van de watertoets. Door de wettelijke verankering heeft de VROM-inspectie een basis gekregen om toe te zien op toepassing van de watertoets bij plannen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
<i>bevoegdheden VROM-inspectie</i>	De VROM-inspectie richt zich op het handhaven van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. De VROM-inspectie heeft dus een toezichthoudende rol bij plannen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Acties van de inspectie kunnen gevolgd worden door ingrijpen van de Minister van VROM. Zo moeten Gedeputeerde Staten de VROM-inspecteur 'horen' voordat ze een verklaring van geen bezwaar voor artikel 19 WRO procedures geven. De inspecteur kan de inwerkingtreding van een vrijstelling ophouden wegens strijd met het nationaal ruimtelijk beleid. Vervolgens kan de minister een vervangend besluit nemen.

Bij bestemmingsplannen kan de inspectie op basis van het voorontwerp een advies aan de gemeente geven in het kader van het artikel 10 Bro overleg. Bij een zwaarwegend advies volgt de inspectie het verdere verloop van de procedure. Voldoet het niet, dan kan de inspectie een zienswijze indienen bij de provincie. Bij plannen waarvan de provincie initiatiefnemer is, vindt ook inspectie plaats door het ministerie van VROM. Bij concrete beleidsbeslissingen van de provincie in een streekplan heeft VROM verdergaande bevoegdheden. De VROM-inspecteur kan bedenkingen indienen ten aanzien van een concrete beleidsbeslissing in een streekplan.

5.5 Communicatie en coördinatie door provincies

waarom?

De provincies hebben een sleutelpositie bij de toepassing van de watertoets. Zij hebben een goede positie om de partners in de regio bij elkaar te brengen en zijn schakel tussen rijk en regio. Daarnaast is in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) een coördinerende rol aan de provincies toebedacht. De provincie is vanwege de sleutelpositie en taken vanuit het NBW bij uitstek de partij die er in de regio voor kan zorgen dat het proces van de watertoets vanzelfsprekend wordt. Zij heeft een stimulerende rol richting waterschappen en gemeenten.

aandachtspunten

Bij het vormgeven van deze communicatieve en coördinerende rol kan de provincie aandacht besteden aan:

- Voorlichting over de werking van de watertoets.
- Het benadrukken van positieve elementen en goede voorbeelden van de watertoets.
- Het bespreken van ervaringen met de watertoets. Veel organisaties, in ieder geval alle provincies, regionale directies van Rijkswaterstaat en waterschappen, hebben een contactpersoon watertoets. In netwerken van deze contactpersonen kunnen ervaringen met concrete cases op het gebied van de watertoets besproken worden.
- Het koppelen van communicatie en coördinatie ten aanzien van de watertoets aan andere acties in het kader van WB21, zoals de deelstroomgebiedsvisies.
- Het maken van procesafspraken tussen gemeenten, waterschappen, provincie en eventueel de regionale directie van Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld over het omgaan met kleinere plannen.

huidige praktijk

De provincies hebben hun communicatieve en coördinerende functie in de praktijk al voortvarend opgepakt. Vaak is er een regionaal communicatietraject of netwerk opgezet met waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat. Gemeenten worden bezocht en er worden bijeenkomsten georganiseerd. De communicatie over de watertoets wordt vaak gecombineerd met communicatie over een nieuwe nota planbeoordeling voor bestemmingsplannen of communicatie over de deelstroomgebiedsvisie.

Voorbeeld Provincies Groningen en Drenthe Waterdialoog

In Groningen en Drenthe spreekt men liever over waterdialoog dan over watertoets. Vroegtijdig overleg staat immers centraal. Om de waterdialoog op gang te krijgen is een werkgroep watertoets in het leven geroepen met de beide provincies, de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's en een vertegenwoordiging van gemeenten. Deze werkgroep valt binnen de projectorganisatie en stuurgroep Water 2000+.

Om de informatiebehoefte boven tafel te krijgen is eerst een enquête gehouden. Vervolgens is een brochure gemaakt die vooral gericht is op gemeenten. In de brochure wordt de watertoets in het bredere beleidskader geplaatst en gekoppeld aan de deelstroomgebiedsvisie, waterkansenkaarten en gemeentelijke waterplannen. Recentelijk hebben provincies en waterschappen samen de gemeenten bezocht om deze op ambtelijk niveau voor te lichten over de watertoets. Het waren plezierige bijeenkomsten met een hoge opkomst, waarbij het voeren van discussies aan de hand van praktijkvoorbeelden centraal stond. Er ontstonden bijvoorbeeld goede discussies over de mogelijkheden die gemeentelijke plannen voor water bieden. Na de ambtelijke bijeenkomsten volgen bijeenkomsten op bestuurlijk niveau.

Contactpersoon:

Provincie Drenthe, Marcel Siemonsma, tel. 0592-365892, e-mail: m.siemonsma@drenthe.nl

Voorbeeld Provincie Noord-Brabant Water ronde tafels

In het najaar van 2003 worden in Noord-Brabant zes regionale bijeenkomsten over water georganiseerd met elk circa tien gemeenten en relevante waterbeheerders. Doel is om in gesprek te raken over actuele zaken die rond water spelen. 'Ruimte en water', en meer specifiek de watertoets, is één van de onderwerpen. De andere onderwerpen zijn 'afkoppelen' en 'onkruidbestrijding'. Het verhaal rond de watertoets is gekoppeld aan het streekplan, waarin water een prominente plaats heeft, en de beoordelingscriteria voor water van de provincie.

Een mooi vormgegeven brochure is gemaakt, waarin kort en bondig de essenties van ruimte en water (watertoets) worden beschreven. De nadruk van de bijeenkomst ligt op: in contact komen met elkaar, uitleg geven over de verwachtingen van de provincie en gevoel krijgen voor de praktijk. De ervaringen van de eerste bijeenkomsten, van zowel de provincie als de genodigden, zijn zeer positief.

Contactpersonen:

Provincie Noord-Brabant, Mathijs Ransijn, tel. 073-6812636,

e-mail: maransijn@brabant.nl

Aad Scheffer, tel. 073 681 28 65, e-mail: ascheffer@brabant.nl

waarom?

5.6 Relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen

Het is voor het toepassen van de watertoets van groot belang dat gemeenten en waterschappen goede contacten met elkaar onderhouden. Niet alleen over concrete plannen waarop de watertoets wordt toegepast, maar ook planoverstijgend en structureel. De taalverschillen tussen gemeenten en waterschappen zijn vaak groot en de kennis over elkaars beleid en instrumenten klein. Dit kan door structureel ambtelijk en bestuurlijk contact verbeterd worden. Daarnaast speelt een groot deel van de watertoetspraktijk zich af tussen gemeenten en waterschappen. Het gaat om vele, vaak kleine gemeentelijke plannen. Het is goed om deze in een breder inhoudelijk en procesmatig kader te plaatsen.

aandachtspunten

- Bij het vormgeven van planoverstijgend relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen kan aandacht besteed worden aan:
- Het invoeren van structureel overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau.
 - Het elkaar leren kennen en weten bij wie je waarvoor terecht kunt.
 - Het overbrengen van inhoudelijk beleid en ideeën. Het is goed om kleine plannen in een breder kader te kunnen plaatsen. De gemeente kan de ruimtelijke ontwikkeling die zij voor ogen heeft communiceren, bijvoorbeeld met behulp van actuele structuurplankaarten. De waterbeheerder kan zijn visie presenteren met waterkansenkaarten en de stroomgebiedsvisie. Bovenal is het samen opstellen van een gemeentelijk waterplan door waterschap en gemeente een goede basis voor verdere samenwerking.
 - Het leren kennen van elkaars instrumenten. Wat kun je bijvoorbeeld regelen met een bestemmingsplan of aanlegvergunning en wat met een keur of peilbesluit? Voor een goed begrip van elkaar en juiste verwachtingen is het goed om elkaar hierover te informeren.
 - Duidelijkheid scheppen over de vorm waarin informatie aan elkaar wordt overgedragen. Gemeenten hebben behoefte aan begrijpelijke ruimtelijke informatie op een bepaald detailniveau.
 - Het maken van procesmatige en inhoudelijke raamafspraken voor kleine plannen.
 - Het doornemen van de stand van zaken van lopende ruimtelijke plannen en toepassing van de watertoets daarop.
 - Evaluerende besprekingen over concrete cases.
 - Nieuwe zaken die vanuit provincie en rijk op waterschappen en gemeenten afkomen. Denk aan nieuw relevant beleid, nieuwe regelgeving of nieuwe beoordelingscriteria voor de watertoets.
 - De 'boekhouding' voor compenserende maatregelen.

huidige praktijk

Vanaf het begin van 2003 zijn de contacten tussen waterschappen en gemeenten over de watertoets geïntensiveerd. Dit krijgt vorm door het opzetten van structureel ambtelijk en bestuurlijk overleg en het organiseren van bijeenkomsten voor gemeenten door waterschappen.

Voorbeeld Waterschap Regge en Dinkel Accountmanagers en structureel overleg op bestuurlijk én ambtelijk niveau

Waterschap Regge en Dinkel heeft bestuurlijke en ambtelijke accountmanagers voor gemeenten. Elk lid van het dagelijks bestuur van het waterschap is accountmanager voor twee gemeenten. Wanneer het over de watertoets gaat, komen concrete plannen aan bod. Het waterschap gaat bijvoorbeeld na of een wateradvies begrijpelijk was en wat er mee is gedaan.

Naar aanleiding van de wateroverlast enige tijd geleden, is voor elk

cluster van drie à vier gemeenten een bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd over WB21. Het waterschap liet een simulatie zien van wateroverlast bij verschillende overstromingskansen (1:50 jaar; 1:100 jaar etc.) op basis van een luchtfoto waarin de zoeklocaties uit structuurplannen en dergelijke waren aangegeven. Doel van het bestuurlijk overleg is dat bestuurders elkaar beter leren kennen, elkaar informeren en een goede basis van vertrouwen opbouwen. Resultaat is dat door de betere samenwerking meer dingen voor elkaar komen.

Op ambtelijk niveau ontstonden communicatieproblemen tussen gemeente en waterschap omdat mensen op verschillende schaalniveaus met elkaar overlegden. Daarom is voor elke gemeente een viermanschap van medewerkers aangewezen: één voor strategische zaken, één voor bestemmingsplanzaken, één voor uitvoering en één voor vergunningverlening in het kader van de keur. Voor de gemeenten zijn A5 kaarten gemaakt met foto's en taakomschrijvingen van deze teams. Deze constructie blijkt beter te werken dan één accountmanager. Communicatie en afstemming gaan nu beter. Naast contact over concrete zaken is er afhankelijk van de gemeentegrootte 1 à 2 keer per jaar structureel overleg over waterzaken tussen waterschap en gemeente. De bijeenkomst vindt wisselend bij gemeente en waterschap plaats, waarbij de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijk op te stellen agenda bij de ontvangende partij ligt. Hierdoor blijven beide partijen optimaal betrokken bij het proces.

*Contactpersonen: Waterschap Regge en Dinkel,
Leo Heitbrink tel. 0546-832641, e-mail: l.f.heitbrink@ wrd.nl
Jan Kwakkel tel. 0546-832614, e-mail: j.j.kwakel@ wrd.nl*

6 Producten in het watertoetsproces

De resultaten van een watertoetsproces worden vastgelegd in producten: het wateradvies, de waterparagraaf en eventueel een afsprakennotitie. De producten zijn geen doel op zich, maar resultaten van het voorafgaande proces. Elke fase in het proces wordt afgesloten met een product. De initiatieffase wordt, bij grote plannen, afgesloten met de afsprakennotitie, de ontwikkel- en adviesfase met het wateradvies en de besluitvormingsfase met de waterparagraaf. Alleen de beoordelingsfase kent geen apart product. De resultaten vinden hun weerslag in het totale oordeel over het ruimtelijk plan of besluit.

flexibiliteit

In dit hoofdstuk worden voor de producten in het algemeen aandachtspunten gegeven. Dat betekent niet dat de afsprakennotitie, het wateradvies en de waterparagraaf er altijd hetzelfde uit zien. Deze kunnen sterk verschillen in omvang en vorm. Bij omvangrijke, complexe plannen en besluiten met mogelijk grote gevolgen voor water zullen de producten omvangrijker zijn. De producten kunnen in dat geval gefaseerd worden opgesteld. Denk bijvoorbeeld aan een Tracéwetprocedure voor een nieuwe snelweg. Een wateradvies kan in dat geval een heel rapport zijn. Bij kleinere plannen, bijvoorbeeld kleine bestemmingsplannen of kleine artikel 19 WRO procedures, kunnen de producten heel eenvoudig zijn. Een wateradvies kan dan een korte brief van het waterschapsbestuur of een gemandateerd ambtenaar zijn, waarin het waterschap zich akkoord verklaart of enkele aandachtspunten geeft.

raamafspraken

Afspraken over de zwaarte van het watertoetsproces worden in de initiatieffase gemaakt, maar voor kleinere plannen kunnen ook raamafspraken worden gemaakt. Als steeds dezelfde afspraken worden gemaakt voor een bepaalde categorie plannen en besluiten in een bepaald gebied is het maken van raamafspraken efficiënt. De raamafspraken kunnen zowel betrekking hebben op de inhoud (criteria) als het proces van de watertoets. Kortom, de watertoets biedt veel mogelijkheden voor verschillende invullingen. In flexibiliteit ligt de kracht van de watertoets.

6.1 Afsprakennotitie

Het resultaat van de initiatieffase is dat de afspraken over inhoud en proces van de watertoets tussen initiatiefnemer en waterbeheerder duidelijk zijn. Bij grote plannen is het verstandig de resultaten schriftelijk vast te leggen in een afsprakennotitie en deze bestuurlijk te bekrachtigen. Voor kleinere plannen is dat niet persé nodig. Wel kunnen voor kleinere plannen raamafspraken worden vastgelegd.

Hieronder worden mogelijke onderdelen in de afsprakennotitie opgesomd. Alle vragen kunnen in de notitie kort worden beantwoord met verwijzingen naar relevante documenten. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat de lijst facultatief is en vooral nuttig voor zware procedures.

- betrokken partijen*
- Welke organisaties vervullen welke rollen en welke personen van de betreffende organisaties zijn betrokken?
 - Indien meerdere waterbeheerders betrokken zijn: welke coördinatieafspraken zijn gemaakt?
- procesafspraken*
- Welke stappen worden in de ruimtelijke procedure doorlopen? Wat zijn de belangrijke (bestuurlijke) mijlpalen?
 - Hoe wordt de watertoets ingepast? Welk tijdsplan wordt doorlopen? Op welke wijze wordt de waterbeheerder betrokken bij het ontwerpproces? Wanneer wordt het wateradvies gegeven? Op welke momenten vindt overleg plaats en wie organiseert dat?
 - In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen): op welke wijze de analyse van risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast wordt ingepast in de planvormingprocedure?
 - Indien het plan of besluit m.e.r.-plichtig is: welke afspraken zijn er over de afstemming tussen watertoets en m.e.r. gemaakt?
- informatie-uitwisseling*
- Wat is in het kort de strekking van het ruimtelijke plan of besluit en welke mogelijkheden biedt de planvorm voor inbreng van wateraspecten?
 - Wat zijn in het kort de kenmerken van het watersysteem in het plangebied?
 - Welke informatie (opsomming documenten) hebben de initiatiefnemer en de waterbeheerder aan elkaar verstrekt over het ruimtelijke plan of besluit en het watersysteem?
 - Welke informatie over het ruimtelijk plan of besluit en over het watersysteem ontbreekt nog? Wanneer kan de initiatiefnemer respectievelijk het waterschap deze informatie aanleveren? Is nader onderzoek nodig? Wie gaat dat financieren en wanneer zijn de resultaten beschikbaar?
- inhoudelijke afspraken*
- Wat zijn de aandachtspunten voor water?
 - Bij kleinere, eenvoudige plannen kunnen meestal direct de criteria geformuleerd worden. Voor grotere, complexere plannen blijft het bij aandachtspunten en worden de criteria in de ontwikkel- en adviesfase concreet geformuleerd. Let bij het formuleren van de wateraandachtspunten of criteria op het leveren van maatwerk, de ruimtelijke vertaling en een begrijpelijke onderbouwing (zie het hoofdstuk over criteria).
 - Uit welke beleidsdocumenten zijn de criteria afgeleid? Passen de afgesproken wateraandachtspunten of criteria binnen de criteria van de beoordelaar?

- Welke waterhuishoudkundige zaken zijn relevant, maar kunnen niet met de watertoets via het spoor van ruimtelijke planvorming worden aangepakt? Met welke instrumenten buiten de watertoets worden deze punten aangepakt?
- In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (Zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen): wat zijn de risico's en kosten van verdroging, overstroming en overlast in relatie tot de wateraandachtspunten? Afspraken over aanpak en diepgang van de analyse.

compensatie

- Is compensatie noodzakelijk?
- Wat zijn de mogelijkheden voor compensatie?
- Eventueel een intentieovereenkomst compensatie (zie het hoofdstuk over compensatie).

6.2 Wateradvies

Het wateradvies is de afsluiting van de eerste twee fasen van de watertoets. In feite adviseert de waterbeheerder gedurende het hele planproces. Als afsluiting, vaak op een formeel moment in de planvorming, maakt de waterbeheerder de balans op en geeft een formeel slotadvies. In het wateradvies wordt vooral teruggegrepen op de gemaakte afspraken en het interactieve ontwikkelproces. Als er een afsprakennotitie is gemaakt, kan deze als bijlage worden toegevoegd. De relatie met het voortraject moet duidelijk zijn. 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 het opstellen van het wateradvies kunnen de volgende aandachtspunten worden geformuleerd:

afgesproken criteria

Welke criteria zijn afgesproken? Let daarbij op de aandachtspunten uit het hoofdstuk over criteria in deze handreiking. In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen): welke aandachtspunten en risico's van verdroging, overstroming en overlast zijn gesignaleerd in samenspraak tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, welke afspraken zijn gemaakt over de aanpak en diepgang van de analyse? Zijn na het afspreken van de criteria nieuwe inzichten ontstaan, waardoor de criteria zijn bijgesteld of specifieker zijn ingevuld? Waarom? Het ontwikkelen van een ruimtelijk plan is creatief, interactief en iteratief. Daardoor kunnen nieuwe ideeën ontstaan.

*inhoudelijke
advisering*

Voldoet het plan of besluit aan de criteria? Hoe zwaar weegt het overschrijden van een bepaald criterium voor de waterbeheerder? Onderbouw deze advisering begrijpelijk. Welke aanpassingen van het plan of besluit zijn mogelijk en nodig zodat wel aan de criteria wordt voldaan?

In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen): wat is het oordeel over de optimalisatieslag in samenhang met de analyse van kosten en risico's van verdroging, overstroming en overlast.

compensatie

Is eventueel benodigde compensatie goed geregeld in het plan? Let ook op uitvoering en financiering.

procesverloop

De waterbeheerder kan in het wateradvies eventueel ook ingaan op het verloop van het proces. Is hij tevreden over zijn betrokkenheid? Is aan de afspraken voldaan die in de initiatieffase zijn afgesproken? Hoe kan het een volgende keer beter?

vervolg

Tussen het opstellen van een ruimtelijk plan en realisering kunnen vele stappen zitten. Denk aan een inrichtingsplan na een locatiekeuzeplan, een exploitatieovereenkomst met de projectontwikkelaar, vergunningverlening en bouwrijp maken. In het wateradvies kan worden vermeld welke afspraken er over het vervolgtraject zijn gemaakt of welke afspraken nog gemaakt zouden moeten worden.

6.3 Waterparagraaf

In de waterparagraaf geeft de initiatiefnemer aan welke afwegingen in het plan ten aanzien van water zijn gemaakt. Het is een toelichting op het doorlopen proces en maakt de besluitvorming ten aanzien van water transparant. In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen) wordt expliciet aangegeven welke rol de kosten en risico's van verdroging, overstroming en overlast hebben gespeeld bij de besluitvorming. De waterparagraaf grijpt zichtbaar terug op de afsprakennotitie en het wateradvies. Wat staat er in de waterparagraaf?

*samengevat
wateradvies*

Het wateradvies van de waterbeheerder wordt samengevat weergegeven. Eventueel kan het wateradvies als geheel opgenomen worden als bijlage, bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen in de bijlage met reacties in het kader van het artikel 10 Bro overleg.

<i>procesverloop</i>	Het gevolgde watertoetsproces wordt beschreven. Hierbij kan gerefereerd worden aan de afsprakennotitie en aan de eventuele evaluatie van het procesverloop in het wateradvies. Op welke manier is de waterbeheerder betrokken bij het planproces? Is de waterbeheerder vanaf het prille begin betrokken? Op welke momenten is overleg geweest?
<i>watersysteem</i>	De waterparagraaf bevat een beschrijving van het huidige watersysteem. De beschrijving richt zich op het plangebied en indien nodig op aangrenzend gebied. Er kunnen namelijk hydrologische relaties zijn over de grenzen van het plangebied.
<i>waterrelevant beleid</i>	Optioneel kan in de waterparagraaf worden beschreven wat de relevante beleidskaders zijn voor water en aan welke beleidskaders welke criteria ontleend zijn.
<i>gevolgen voor water</i>	De gevolgen van het ruimtelijk plan voor de waterhuishouding komen aan de orde. Wat zijn de gevolgen voor het watersysteem? In welke mate is voldaan aan de afgesproken criteria?
<i>financiële consequenties</i>	In geval van locatiekeuzes en in geval van herinrichting van bestaand bebouwd gebied (zie hoofdstuk 1, p. 10 voor een omschrijving van de verplichte plannen): geef aan tot welke kosten van verdroging, overstroming en overlast voor het watersysteem het ruimtelijk plan leidt. Denk daarbij aan investerings-, beheer- en onderhoudskosten. Bij de integrale afweging in de RO komen de baten aan de orde. Expliciete baten vanuit het watersysteem kunnen naast de kostenanalyse benoemd worden.
<i>afwegingen</i>	Het is essentieel dat in de waterparagraaf de gemaakte afwegingen ten aanzien van water duidelijk uitgelegd worden. Afwijkingen van het wateradvies worden expliciet aangegeven en helder gemotiveerd.
<i>compensatie</i>	Indien compensatie noodzakelijk is, wordt gemotiveerd waarom dat zo is. De compenserende maatregelen worden toegelicht en afspraken over de financiering en uitvoering van de maatregelen worden vermeld.
<i>overige afspraken</i>	De waterparagraaf bevat eventuele afspraken die gemaakt zijn. Denk hierbij aan afspraken over financiering en beheer van maatregelen en privaatrechtelijke overeenkomsten, bijvoorbeeld tussen gemeente, waterschap en projectontwikkelaar.
<i>juridische vertaling</i>	Een waterparagraaf maakt deel uit van de toelichting bij het ruimtelijk plan. Het is gewenst dat in die toelichting wordt aangegeven hoe de wateraspecten een plek hebben gekregen in het juridische deel van het plan.

opbouw

De term waterparagraaf suggereert dat alle genoemde onderdelen in één paragraaf bij elkaar staan. Dat is wenselijk vanwege de zichtbaarheid en transparantie. Het kan echter voorkomen dat het door de planstructuur meer voor de hand ligt om onderdelen van de waterparagraaf in verschillende hoofdstukken onder te brengen. Bijvoorbeeld de beschrijving van het watersysteem in het hoofdstuk over de kenmerken van het plangebied, of de financieringsafspraken in de paragraaf over economische uitvoerbaarheid. Dat is mogelijk, maar de onderdelen moeten wel goed terug te vinden zijn.

7 Werkingsfeer van de watertoets

De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Bij de term 'waterhuishoudkundig relevant' moet in het achterhoofd worden gehouden dat de watertoets betrekking heeft op alle wateren. Het betreft regionale wateren, grondwater en rijkswateren.

7.1 Ruimtelijke plannen en besluiten

De watertoets is zowel van toepassing op wettelijk als op niet-wettelijk vastgelegde ruimtelijke plannen en besluiten.

wettelijke plannen

De wettelijk ruimtelijke plannen en besluiten waarop de watertoets van toepassing is, zijn onder meer gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Tracéwet, Spoedwet wegverbreding, Reconstructiewet concentratiegebieden, Landinrichtingswet en Ontgrondingenwet. Het betreft in ieder geval:

- Bestemmingsplannen
- Vrijstellingen van het bestemmingsplan ex artikel 19 WRO (in ieder geval zware vrijstellingen ex lid 1, ook wel zelfstandige projectprocedure genoemd)
- (Inter)gemeentelijke structuurplannen
- Regionale structuurplannen (Kaderwetgebieden)
- Streekplannen en streekplanuitwerkingen
- Tracéwet- en Spoedwetprocedures
- Reconstructieplannen
- Landinrichtingsplannen
- Ontgrondingprocedures

De risico- en kostenanalyse is verplicht voor locatiekeuze en herinrichting van stedelijk gebied (zie hoofdstuk 1, pag. 10 voor de plannen waarvoor deze analyse verplicht is). Voor overige plannen kan de analyse indien gewenst in het reguliere watertoetsproces worden meegenomen.

niet-wettelijke plannen

Het is van groot belang om de watertoets ook op niet wettelijk vastgelegde ruimtelijke plannen toe te passen. Deze informele planprocessen kunnen voorafgaan aan formele planprocessen en besluiten. Processen voor locatiekeuzen spelen zich af in streekplannen en daarnaast in niet-wettelijke planvoorbereiding. Het is zaak dat de waterbeheerder in de eerste stadia van ideevorming in het informele proces betrokken is.

Informele plannen komen voor op verschillende planniveaus, hebben uiteenlopende namen en volgen uiteenlopende planprocedures. Voorbeelden van benamingen zijn: ruimtelijke ontwikkelingsvisie, structuurvisie, gebiedsvisie, masterplan en stedenbouwkundig plan. Na accordering door GS fungeren ze als ruimtelijk toetskader. Het is dus belangrijk in deze trajecten het

waterbelang adequaat in te brengen. Er is geen limitatief overzicht te geven van informele plannen. In het procedurespecifieke deel van deze handreiking wordt op veel voorkomende informele planprocessen van gemeenten en provincies ingegaan.

rijksplannen

De watertoets is niet van toepassing op rijksplannen, uitgezonderd Tracéwet- en Spoedwetprocedures. Rijksbeleid wordt wel afgestemd met waterbeleid conform de intentie van de watertoets.

art. 19 WRO

Op zware vrijstellingen volgens het eerste lid van artikel 19 WRO wordt de watertoets altijd toegepast. Dat is vastgelegd met de wettelijke verankering van de watertoets. De risico- en kostenanalyse is alleen verplicht bij die art. 19 lid 1 procedures indien het streekplan keuzemogelijkheden biedt voor de locatiekeuze door bijvoorbeeld ruime bebouwingscontouren. In zo'n geval worden enkele varianten vanuit risico's en kosten beoordeeld. Op toepassing van de watertoets bij het deel van de lid 2 procedures waarvoor een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten is vereist, heeft de provincie zicht. Bij veel provincies wordt bij deze beoordeling gelet op de watertoets. Op de toepassing van de watertoets bij de overige lid 2 vrijstellingen, waarbij geen verklaring van geen bezwaar nodig is en de lid 3 vrijstellingen, heeft de provincie geen zicht. Deze komen immers niet bij de provincie langs ter beoordeling. Provincies laten de toepassing van de watertoets in deze gevallen over aan gemeenten en waterbeheerder. Provincies raden gemeenten aan om altijd even contact op te nemen met de waterbeheerder of om structurele afspraken mee te maken.

art. 11, 14 en 15 WRO

Aan het bestemmingsplan zijn procedures gekoppeld waarin besluiten kunnen worden genomen met gevolgen voor water. Denk bijvoorbeeld aan:

- uitwerking en wijziging ex art. 11 WRO
- vrijstelling en nadere eisen ex art. 15 WRO
- aanlegvergunningen ex art. 14 WRO

Toepassing van artikel 11, 14 en 15 WRO procedures vindt plaats binnen de in het bestemmingsplan aangegeven regels en toetsingsbepalingen. Deze regels en toetsingsbepalingen kunnen in de bestemmingsbepalingen en de beschrijving in hoofdlijnen worden opgenomen. Ook afzonderlijke bepalingen, bijvoorbeeld een algemene wijzigingsbevoegdheid, zijn mogelijk.

De watertoets is voor deze procedures niet wettelijk verplicht gesteld. Om ervoor te zorgen dat water toch goed wordt meegenomen, verdient het aanbeveling dat de watertoets een plaats krijgt in de voorschriften van het bestemmingsplan. Inhoudelijk kan gedacht worden aan voorwaarden zoals 'geen onevenredige aantasting van de waterhuishoudkundige situatie met betrekking tot waterkwantiteit en -kwaliteit', 'geen belemmering voor de bergende functie van het terrein' en 'indien de waterkering niet wordt geschaad' (Dotting et al, 2003). Procesmatig kan als

voorwaarde worden gegeven dat advies wordt gevraagd aan de waterbeheerder vóórdát de betreffende vrijstelling of aanlegvergunning kan worden verleend c.q. de nadere eisen, wijziging of uitwerking wordt toegepast.

Provincies kunnen bepalen dat de watertoets als geheel proces wordt toegepast op bijvoorbeeld artikel 11 WRO procedures. De provincie Limburg heeft dit bijvoorbeeld bepaald.

7.2 Schaalniveaus in de ruimtelijke planvorming

steeds concreter

Ruimtelijke plannen en besluiten worden door verschillende overheden en op verschillende schaalniveaus gemaakt. Voordat een bestemming op de bestemmingsplankaart of in een uitwerkingsplan staat, zijn er vele formele en informele planprocessen en keuzemomenten gepasseerd. Een voorbeeld van een dergelijk traject van inzoomen is: streekplan → streekplanuitwerking → gemeentelijke structuurvisie → masterplan stedelijk gebied → bestemmingsplan → uitwerkingsplan.

van locatie naar inrichting

Plannen met een hoger abstractieniveau, zoals structuurvisies, hebben betrekking op locatiekeuzevraagstukken. Bij meer gedetailleerde plannen dan structuurvisies komen vooral inrichtingsaspecten aan bod. Denk aan bestemmingsplannen, artikel 19 WRO procedures en ontwerptracébesluiten.

steeds water

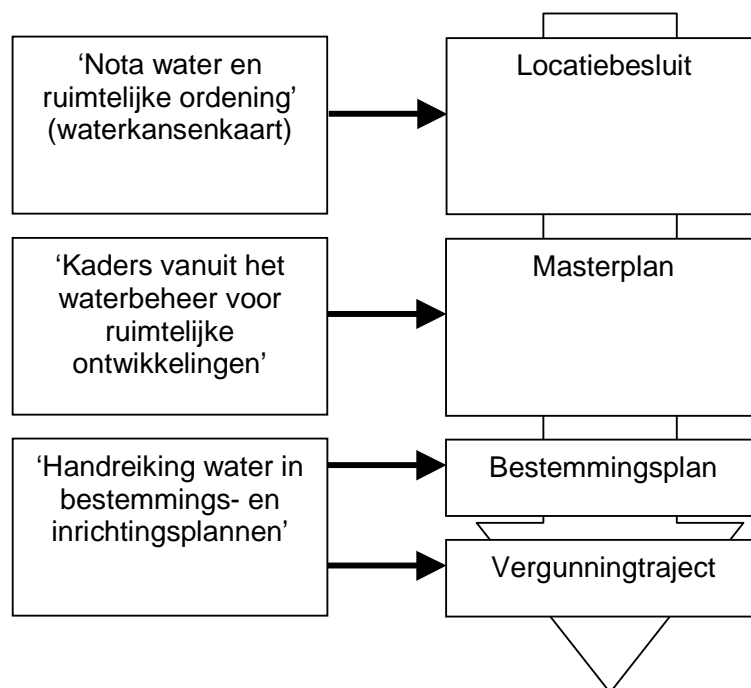
De waterbeheerder is in dit hele traject van steeds concreter wordende ruimtelijke plannen en besluiten betrokken. Elke keer wanneer in het ruimtelijk spoor een besluit wordt genomen dat de keuzeruimte verder beperkt, wordt dit ook in het waterspoor duidelijk afgekaart. Dit betekent dat per ruimtelijk plan of besluit een watertoetsproces wordt gevolgd. Bij elk ruimtelijk plan of besluit horen een wateradvies en een waterparagraaf. Deze wateradviezen en waterparagrafen maken een soortgelijk inzoomproces door als de ruimtelijke plannen en besluiten. Als in het ruimtelijk spoor verschillende plannen of besluiten nauw verbonden zijn, kan ook gekozen worden voor een gefaseerd wateradvies of een gefaseerde waterparagraaf die tussentijds bestuurlijk afgekaart worden. Men volgt dan als het ware een trechterend watertoetsproces.

juiste zaken op juiste niveau

Het inzoomen in de ruimtelijke ordening vraagt van de waterbeheerder continue alertheid en betrokkenheid. Ook zal de waterbeheerder de juiste zaken op het juiste schaalniveau moeten insteken. Locatiekeuzecriteria op locatiekeuzeniveau en inrichtingscriteria op inrichtingsniveau. Het vrijhouden van een onderhoudsstrook langs een watergang is bijvoorbeeld een aspect dat een waterbeheerder niet op locatiekeuzeniveau, maar op inrichtingsniveau inbrengt. Ruimtelijke ordenaars kunnen hier op streekplanniveau nog niets mee, maar pas op inrichtingsniveau bij een bestemmingsplan. Elk ruimtelijk planniveau heeft zijn eigen mogelijkheden voor het waarborgen van wateraspecten.

Voorbeeld Hoogheemraadschap van Schieland Checklisten op verschillende planniveaus

Het Hoogheemraadschap van Schieland heeft voor haar advisering in het kader van de watertoets drie checklisten voor waterhuishoudkundige criteria voor verschillende planniveaus opgesteld. Daarnaast is er een procedurele handleiding voor de watertoets.



Vrij naar: notitie 'De watertoets in Schieland'

Voorbeeld bestemmingsplan De Nieuwe Bijlmer Verschuiving deel watertoets naar uitwerkingsfase

Het plan 'De Nieuwe Bijlmer' is een globaal bestemmingsplan. Het plan wordt later voor deelgebieden verder uitgewerkt. Het creëren van extra oppervlaktewater voor waterberging is een speerpunt voor het waterschap. Omdat in het bestemmingsplan het percentage verharding nog onzeker is, kan de benodigde extra waterberging niet worden bepaald.

Afgesproken is dat er in de fase ná het bestemmingsplan een watermonitoringteam wordt ingesteld om de waterbergingsopgave te monitoren en te coördineren. Daarnaast worden de waterbeheerders in de planteamen voor de deelplannen betrokken of geconsulteerd.

Bron: rapport 'Implementatie Watertoets Bijlmer'

8 Inhoudelijke criteria

De watertoets heeft betrekking op alle wateren en alle waterhuishoudkundige aspecten, maar in elk watertoetsproces worden prioriteiten gesteld. Maatwerk is het uitgangspunt. Omdat de watertoets wordt toegepast binnen ruimtelijke procedures moeten de criteria ruimtelijk relevant en ruimtelijk vertaald zijn. Een begrijpelijke onderbouwing van nut en noodzaak van een criterium, en de bijbehorende ruimteclaim is noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt op al deze facetten van de inhoudelijke criteria van de watertoets ingegaan.

8.1 Reikwijdte van de watertoets

alle waterhuishoudkundige aspecten

De watertoets heeft betrekking op alle wateren – regionale wateren, grondwater en rijkswateren – en alle waterhuishoudkundige aspecten. Bij waterhuishoudkundige aspecten en doelstellingen kan gedacht worden aan:

- veiligheid: waarborgen veiligheidsniveau
- wateroverlast: reduceren van wateroverlast, vergroting veerkracht van watersystemen, vasthouden-bergen-afvoeren
- riolering: vasthouden-bergen-afvoeren, reductie hydraulische belasting rwzi
- watervoorziening: juiste kwaliteit en hoeveelheid op het juiste moment, tegengaan van nadelige effecten van veranderingen in ruimtegebruik op de behoefte aan water
- volksgezondheid: minimaliseren risico watergerelateerde ziekten en plagen, reduceren verdrinkingsrisico's
- bodemdaling: tegengaan van verdere bodemdaling en reductie functiegeschiktheid
- grondwateroverlast: tegengaan van grondwateroverlast
- oppervlaktewaterkwaliteit: behoud/realisatie van goede waterkwaliteit voor mens en natuur
- grondwaterkwaliteit: behoud/realisatie van goede grondwaterkwaliteit voor mens en natuur
- verdroging: bescherming karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden, cultuurhistorie en archeologie
- natte natuur: ontwikkeling/bescherming van een rijke, gevarieerde en natuurlijk karakteristieke natte natuur

8.2 Criteria in het proces van de watertoets

- afgesproken criteria* De waterbeheerder stelt in overleg met de initiatiefnemer de wateraandachtspunten en criteria voor de watertoets vast. In de ontwikkel- en adviesfase gaan initiatiefnemer en waterbeheerder daarmee aan de slag. Op basis van de aandachtspunten en criteria ontwikkelt de initiatiefnemer een ontwerp ruimtelijk plan. De waterbeheerder denkt daarbij actief mee. Aan het eind van deze fase maakt de waterbeheerder de balans op. Hij toetst het ontwerp ruimtelijk plan aan de criteria en geeft op basis daarvan een wateradvies.
- beoordelingscriteria* De criteria voor de watertoets worden opgesteld tegen de achtergrond van de beoordelingscriteria die de beoordelaar hanteert bij de beoordeling van het ruimtelijk plan of besluit als geheel. Deze beoordelingscriteria worden niet voor elk watertoetsproces afzonderlijk opgesteld, maar gelden voor langere tijd en worden op bepaalde momenten herzien. Denk bijvoorbeeld aan het streekplan of de nota planbeoordeling voor bestemmingsplannen. De beoordelingscriteria gelden vaak voor het hele gebied van de beoordelaar en zijn niet specifiek voor het plangebied van het ruimtelijk plan waarop de watertoets van toepassing is.
- maatwerk bij beoordeling* Om te beoordelen of de watertoets goed is toegepast, kijkt de beoordelaar niet alleen naar zijn eigen, algemene beoordelingscriteria, maar nadrukkelijk ook naar de criteria van het specifieke watertoetsproces. De watertoets is maatwerk, daarom is de beoordeling ook maatwerk. De beoordelaar legt bij de beoordeling van het ruimtelijk plan het wateradvies naast het ruimtelijk plan met daarin de waterparagraaf. Zo kan hij zien welke criteria de waterbeheerder en initiatiefnemer overeen zijn gekomen en welke afwegingen met betrekking tot water de initiatiefnemer uiteindelijk heeft gemaakt.

8.3 Inhoudelijk maatwerk en bestuurlijke prioriteiten

- maatwerk criteria* Het opstellen van criteria door de waterbeheerder in overleg met de initiatiefnemer is inhoudelijk maatwerk. De criteria zijn:
- specifiek voor het plangebied
 - specifiek voor het planniveau
 - specifiek voor de inhoudelijke insteek van het plan
 - afhankelijk van de waterhuishoudkundige kenmerken van het gebied
 - afhankelijk van het waterhuishoudkundige doel dat men in een gebied nastreeft

<i>plangebied</i>	Met 'specifiek voor het plangebied' wordt bedoeld dat de criteria relevant moeten zijn voor het gebied van het ruimtelijke plan. Waterbeheerders gebruiken bijvoorbeeld vaak checklisten voor de watertoets met daarin criteria voor hun gehele beheersgebied. Uit deze checklisten moeten alleen de criteria worden gebruikt die relevant zijn voor het plangebied.
<i>planniveau</i>	Voor de aard van de criteria is ten tweede het schaalniveau van het ruimtelijke plan van groot belang. Elk ruimtelijk plan heeft zijn eigen schaalniveau. De ruimtelijke plannen kunnen grofweg verdeeld worden in twee schaalniveaus: het schaalniveau van de locatiekeuze en het inrichtingsniveau.
<i>insteek plan</i>	Ten derde is de inhoudelijke insteek van het plan van belang bij het opstellen van criteria. Het maakt veel uit welke ruimtelijke ontwikkelingen met het plan worden beoogd. De waterbeheerder moet zich dan ook goed verdiepen in de inhoud van het ruimtelijk plan voor hij kan aangeven welke criteria relevant zijn.
<i>gebiedskennmerken</i>	Ten vierde spelen de waterhuishoudkundige kenmerken een rol bij het opstellen van criteria. De uitwerking van de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren verschilt bijvoorbeeld sterk tussen hoog en laag Nederland.
<i>doel water</i>	Tot slot zijn de doelen die de waterbeheerders zelf in het gebied nastreven van belang. Streeft men bijvoorbeeld naar het voorkomen van wateroverlast, het tegengaan van verdroging, of juist naar het verbeteren van de waterkwaliteit? Prioriteiten stellen is nodig, omdat vaak niet alle doelen in hetzelfde gebied kunnen worden nagestreefd.
<i>bestuurlijke prioriteiten</i>	Het stellen van prioriteiten vraagt om een integrale bestuurlijke afweging door de waterbeheerder en eventueel tussen waterbeheerders. Dit is in ieder geval nodig bij grote, complexe ruimtelijke plannen en bij onderlinge strijdigheid van criteria. Binnen een waterschap kunnen afspraken gemaakt worden over welk type plannen aan het bestuur worden voorgelegd en voor welk type plannen een ambtenaar gemandateerd is.
<i>maatwerk binnen beoordelingscriteria</i>	De beoordelingscriteria waarmee de beoordelaar het ruimtelijk plan of besluit beoordeelt, moeten ruimte bieden voor maatwerk. Maatwerk bij de criteria in de watertoets is immers niet mogelijk, wanneer de initiatiefnemer uiteindelijk afgerekend wordt op algemene, starre normen.

Voorbeeld Provincie Zuid-Holland Maatwerk binnen beoordelingscriteria

De nota planbeoordeling van de provincie Zuid-Holland is een voorbeeld hoe binnen algemene beoordelingscriteria ruimte voor inhoudelijk maatwerk wordt geboden. Een van de goedkeuringscriteria voor bestemmingsplannen is dat bij nieuw stedelijk gebied rekening moet worden gehouden met de eis voor het minimale wateroppervlak ten behoeve van waterberging van tien procent van het bruto stedelijk gebied. Daar is echter aan toegevoegd: 'In overleg met de waterbeheerder kan van bovengenoemde 10%-norm worden afgeweken, indien blijkt dat met andere maatregelen een vergelijkbare c.q. voldoende waterberging kan worden gerealiseerd.' Voor landelijk gebied wordt helemaal geen algemene norm gehanteerd, maar 'een op gebiedskarakteristiek toegesneden norm'.

Bron: Nota Planbeoordeling 2002 van Provincie Zuid-Holland

8.4 Bronnen voor criteria

*diverse
beleidsdocumenten*

De criteria voor de watertoets zijn gebaseerd op diverse beleidsdocumenten op het gebied van waterbeheer en ruimtelijke ordening van Rijk, provincies en waterschappen.

verschil in hardheid

Omdat er een verschil in hardheid tussen de documenten bestaat, is er ook een verschil in hardheid van de criteria. Het is goed dat een waterbeheerder de bronnen bij de criteria vermeldt, omdat dit een rol kan spelen in de afwegingen van de initiatiefnemer en bij de beoordeling door de beoordelaar.

ruimtelijk beleid

Ruimtelijke beleidsdocumenten met een formele status bieden een relatief harde basis voor criteria in de watertoets. Voorbeelden zijn de Nota Ruimte, streekplannen en streekplanuitwerkingen. In deze plannen zijn de wateraspecten afgewogen tegen andere belangen. Daarnaast hebben ze een wettelijke, publieke procedure doorlopen.

De Nota Ruimte (2005) bevat een aantal algemene uitgangspunten voor het ruimtelijk waterbeleid (paragraaf 3.2.3). De waterbeheerder en initiatiefnemer stellen op basis hiervan criteria vast. Vanuit de toezichthoudende rol op ruimtelijke plannen zal het Rijk provinciale en gemeentelijke plannen toetsen op de uitvoering van de watertoets en nagaan in hoeverre de algemene uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid zijn meegewogen.

Op basis van onder andere het streekplan kunnen provincies een nota planbeoordeling voor bestemmingsplannen opstellen. Hierin staan ook beoordelingscriteria voor ruimtelijk relevante wateraspecten.

waterbeleid

Waterbeheerders kunnen de criteria voor de watertoets ook aan het waterbeleid ontlelen.

- Op Europees niveau zijn bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water - en de daaruit voortvloeiende stroomgebiedbeheersplannen - en de Zwemwaterrichtlijn relevant.
- Het rijksniveau kent de nota waterhuishouding en de regionale directies van Rijkswaterstaat maken beheersplannen rijkswateren.
- Op provinciaal niveau wordt het provinciale waterhuishoudingsplan vastgesteld.
- Waterschappen stellen waterbeheersplannen op.

deelstroom- gebiedsvisies

Deelstroomgebiedsvisies zijn een belangrijke bron voor criteria op een grofmazig locatiekeuzeniveau. Een deelstroomgebiedsvisie is geen wettelijk planfiguur. Ze worden wel door de provincie (GS) vastgesteld en eventueel ter uitvoering in regionale bestuursakkoorden vastgelegd. Sommige provincies hebben de visie de status van streekplanuitwerking gegeven. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is afgesproken dat de deelstroomgebiedsvisies uiterlijk in 2007 naar streekplannen doorvertaald moeten zijn. Tot die tijd beschouwen de partijen de deelstroomgebiedsvisies -samen met de werknormen voor wateroverlast en waar dat voorligt een regionaal bestuursakkoord - als best beschikbare referentie voor de watertoets. De deelstroomgebiedsvisies gaan in op de wateropgave voor 2015/2050 en de daaraan gekoppelde ruimtelijke opgave in een deelstroomgebied. Het benodigde aantal hectares, maatregelen en financiën komen aan de orde. Deelstroomgebiedsvisies zijn vooral geschikt voor het benutten van kansen voor de langere termijn. De zestien deelstroomgebiedsvisies die samen Nederland bedekken zijn door provincies, waterschappen en soms gemeenten opgesteld op grond van afspraken in de Startovereenkomst WB21. De conceptvisies werden in oktober 2002 gepresenteerd. Op dat moment verschilden de visies sterk. De ruimtelijke opgave bestond uit zoekgebieden en een eerste voorlopige ruimteclaim. In het NBW is afgesproken om de visies in 2003 verder uit te werken, completer en integraler te maken en nader te onderbouwen.

waterkansen- kaarten

Waterkansenkaarten geven de mogelijkheden en onmogelijkheden aan van ruimtelijke functies op grond van een streefbeeld voor de toekomstige waterhuishoudkundige situatie. In de praktijk komen vele soorten waterkansenkaarten voor met verschillende benamingen. Denk aan functiegeschiktheidskaart of waterstructuurvisie. Waterkansenkaarten zijn een hulpmiddel om de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te verbeteren. De waterkansenkaarten zijn vaak een fase eerder totstandgekomen dan de deelstroomgebiedsvisies en zijn vaak gebruikt als bron voor deze visies. Waterkansenkaarten zijn opgesteld door waterschappen, vaak samen met de provincie, en hebben geen formele status in het planstelsel van de waterhuishouding. Waterkansenkaarten kunnen gebruikt worden als bron voor criteria in de watertoets, vooral op locatiekeuzeniveau en als basis voor communicatie tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars.

*gemeentelijke
waterplannen*

Gemeentelijke waterplannen, ook wel stedelijke waterplannen genoemd, verschillen qua inhoud en detailniveau, maar meestal wordt ingegaan op emissiereductie, waterbesparing, afkoppelen en waterkwaliteit. Daarnaast wordt vaak ingegaan op het beheer van grond- en oppervlaktewater. Een deel van de waterplannen heeft een ruimtelijke invulling. Gemeenten en waterschappen stellen al enige jaren samen waterplannen op. Vaak is behoefte aan samenwerking daarvoor de aanleiding. Gemeentelijke waterplannen zijn niet wettelijk verplicht. In het NBW is afgesproken dat alle gemeenten en waterschappen vóór de eerste helft van 2006 beschikken over een gemeentelijk waterplan, voor zover dit uit oogpunt van tenminste wateroverlastproblematiek noodzakelijk wordt gevonden. Bij het opstellen van de waterplannen moet rekening worden gehouden met de deelstroomgebiedsvisionen. Voor deze nieuwe lichte waterplannen stellen de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een format op. Het samen opstellen van een waterplan kan een waardevolle basisinspanning voor het toepassen van de watertoets betekenen, zowel inhoudelijk als procesmatig. Voorwaarde is dat het waterplan een ruimtelijke invulling heeft. Gemeenten hechten waarde aan het gemeentelijk waterplan als kader voor toetsing van hun ruimtelijke plannen. Voor waterschappen is het gemeentelijke waterplan een waardevolle bron voor criteria op het inrichtingsniveau.

8.5 Ruimtelijke vertaling van criteria

ruimtelijk vertaald

De criteria voor waterhuishoudkundige aspecten moeten in het watertoetsproces ruimtelijk vertaald worden. Om rekening te houden met water in ruimtelijke plannen moeten de aspecten een ruimtelijke dimensie hebben. Waterbeheerder en initiatiefnemer stellen samen de criteria voor de watertoets vast en werken interactief aan het ruimtelijke plan. Dit betekent dat de culturen van waterbeheerders en planologen elkaar vinden in een creatief proces: rekenliniaal en houtskool samen aan één tekentafel.

begrijpelijk

De waterbeheerder zal zich voortdurend moeten afvragen of de informatie die hij aanlevert relevant, ruimtelijk vertaald en begrijpelijk is voor een ruimtelijke ordenaar. Dit geldt zowel bij het overleg over en vaststellen van criteria, bij het aanleveren van informatie, bij het meedenken in het ontwerpproces, als bij het geven van het wateradvies. Aan de andere kant zal de initiatiefnemer moeten terugkoppelen of de informatie van de waterbeheerder begrijpelijk en bruikbaar is. De initiatiefnemer wordt in het watertoetsproces nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken bij het ruimtelijk vertalen van criteria. Een ontwerper is vaak goed in staat om een brugfunctie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder te vervullen.

onderbouwd

Bij de begrijpelijkheid van criteria voor de initiatiefnemer gaat het niet alleen om het criterium zelf, maar ook om de onderbouwing die daar achter zit. De initiatiefnemer van een ruimtelijk plan moet een gemotiveerde integrale afweging maken van sectorale ruimteclaims. Met een goede onderbouwing van de claim staat het waterbelang sterk tegenover andere functies. Daarom is het van groot belang dat de waterbeheerder nut en noodzaak van de waterhuishoudkundige maatregelen en berekeningen om te komen tot bijbehorende ruimteclaims, eenvoudig en begrijpelijk overbrengt.

*juiste
verwachtingen*

8.6 Mogelijkheden binnen ruimtelijke procedures

In ruimtelijke plannen en besluiten kunnen niet alle waterhuishoudkundige aspecten geregeld worden. De waterbeheerder blijkt vaak te grote verwachtingen te hebben van het ruimtelijk instrumentarium en de juridische hardheid daarvan. Het is aan de initiatiefnemer om in de initiatieffase aan de waterbeheerder duidelijk te maken wat de strekking is van het ruimtelijk plan en wat er wel en niet in geregeld kan worden.

ruimtelijk relevant

De criteria in het watertoetsproces moeten ruimtelijk relevant zijn. De watertoets wordt immers toegepast binnen de ruimtelijke planprocedures, waarin alleen ruimtelijk relevante zaken staan. De waterspecten die niet ruimtelijk relevant zijn, kunnen wel met de watertoets worden gesignaleerd. Deze aspecten moeten met andere instrumenten dan een ruimtelijk plan of besluit worden geregeld. In enkele gevallen kunnen dezelfde zaken zowel met ruimtelijke plannen als met andere instrumenten worden geregeld. In dat geval moeten dubbele procedures worden voorkomen en moet gekozen worden voor het meest geëigende instrument. Daarbij geldt het specialiteitbeginsel. Als iets met specifiekere regelgeving geregeld kan worden, mag het niet met een ruimtelijk plan geregeld worden.

Voorbeeld bestemmingsplan De Nieuwe Bijlmer Ruimtelijke relevantie

Slechts een deel van de wateropgaven die de waterbeheerder in het wateradvies noemt, kan een ruimtelijke vertaling krijgen en daarmee een doorwerking naar het bestemmingsplan. Ruimtelijke reserveringen voor watergangen en wateroppervlakten kunnen bijvoorbeeld wel in het bestemmingsplan worden opgenomen. Niet-ruimtelijke punten, zoals de diepte van waterpartijen en watergangen, kunnen niet in het bestemmingsplan worden geregeld. In het artikel 10 Bro overleg heeft de waterbeheerder het projectbureau erop attent gemaakt dat deze zaken in het traject van vergunningverlening aan de orde zullen komen.

Bron: rapport 'Implementatie Watertoets Bijlmer'

juridische status

Voor de hardheid van wateraspecten die in het ruimtelijke plan zijn opgenomen, is het belangrijk de juridische status van het ruimtelijk plan te kennen. In het planstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn alleen bestemmingsplannen juridisch bindend voor de burger. 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. Met een toegekende bestemming in een bestemmingsplan wordt alleen de mogelijkheid voor een bepaald ruimtegebruik gegeven. De realisering daarvan kan niet worden afgedwongen. Wel kunnen ontwikkelingen geweerd worden. Dit wordt toelatingsplanologie genoemd.

Voorbeeld Toetsingskader Bestemmingsplannen Zuid-Holland Zuid

Juridische vertaling

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.

Bron: Toetsingskader Bestemmingsplannen Zuid-Holland Zuid

niet ruimtelijk

8.7 Mogelijkheden buiten ruimtelijke procedures

Bepaalde wateraspecten, vooral wateraspecten zonder ruimtelijke dimensie, kunnen niet via de watertoets in ruimtelijke plannen geregeld worden. Ze kunnen alleen gesignaleerd worden in het watertoetsproces. Voor het regelen van deze wateraspecten staan andere mogelijkheden ter beschikking. Hieronder volgen enkele voorbeelden van andere instrumenten en de mogelijkheden daarvan. Meer informatie over dit onderwerp is onder andere te vinden in het rapport 'Juridisch instrumentarium WB21 (Werkgroep Instrumentarium WB21, 2003) en Bijlage 3 'Instrumentarium voor doorwerking water op lokaal niveau' van het Vraag- en antwoordboek watertoets (Projectgroep Watertoets, 2003).

<i>keur en legger</i>	<p>Een keur is een waterschapsverordening met gebods- en verbodsbepalingen gericht op de instandhouding van waterstaatswerken (waterkeringen, watergangen en kunstwerken). Verbodsbepalingen gericht op het dempen van watergangen en de aanleg van verhard oppervlak kunnen deel uitmaken van een keur. De keur regelt vooral kwantiteitsaspecten en heeft een nauwe relatie met de legger, waarin onder meer de begrenzing van de waterstaatswerken inclusief beschermingszones is aangegeven. Het waterschap heeft binnen die begrenzing bevoegdheden vanuit het waterstaatkundig belang. Door nieuwe ruimte voor water, bijvoorbeeld waterbergingsgebieden, in de legger op te nemen, kan het waterschap deze beschermen met keurbepalingen. Het dagelijks bestuur van het waterschap kan ontheffing van de keur verlenen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften gekoppeld zijn.</p>
<i>peilbesluit</i>	<p>Maatregelen op het gebied van peilbeheer worden geregeld via de Wet op de waterhuishouding en de verordeningen waterhuishouding van de provincies. Waterschappen kunnen op grond hiervan peilbesluiten nemen.</p>
<i>gemeentelijke verordening</i>	<p>De gemeente is bevoegd om verordeningen op te stellen voor onderwerpen op gemeentelijk niveau. Denk bijvoorbeeld aan de algemene plaatselijke verordening en de ligplaatsenverordening. In een verordening kan de gemeente bijvoorbeeld maatregelen opnemen voor bescherming van bruggen en sluizen.</p>
<i>Wvo en Wm vergunningen</i>	<p>Voor waterkwaliteitsaspecten zijn onder andere de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) en de Wet milieubeheer (Wm) van belang. De Wvo verbiedt het lozen van verontreinigd afvalwater op oppervlaktewater. De waterschappen zijn belast met de handhaving en vergunningverlening in het kader van de Wvo. De gemeente kan vanuit de Wm eisen stellen aan de samenstelling van afvalwater dat op het riool wordt geloosd. Een voorbeeld in dit kader is de lozing van verontreinigd regenwater als gevolg van het gebruik van uitlogbare bouwmetalen zoals zink, koper en lood. Om het gebruik van deze metalen juridisch te reguleren kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten, waaronder vergunningverlening in het kader van de Wvo door de waterbeheerder en de Wm door de gemeente. Gemeenten kunnen ook reguleren door het opnemen van bepalingen in ontwikkelingsovereenkomsten bij gronduitgifte, het opnemen van bepalingen in koopcontracten of in programma's van eisen. Waterbeheerders kunnen bepalingen in de aansluitvergunning opnemen. Al deze instrumenten zijn in de praktijk reeds toegepast.</p>

8.8 Voorbeelden van criteria

In bijlage 1 worden voorbeelden gegeven van mogelijke criteria. In de linkerkolom staan de ruimtelijk vertaalde criteria en in de rechterkolom een korte toelichting. De lijst geeft een beeld van de reikwijdte van de watertoets, maar is niet limitatief. Daarnaast zijn de criteria algemeen geformuleerd.

De voorbeeldcriteria zijn onderverdeeld in:

- Criteria op locatiekeuzeniveau voor plannen voor stedelijk gebied.
- Criteria op inrichtingsniveau voor plannen voor stedelijk gebied: hierbij gaat het zowel om inrichting van nieuw stedelijk gebied als om herinrichting van bestaand stedelijk gebied. Omdat bij herinrichting de mogelijkheden beperkter zijn, kan het ambitieniveau bij de criteria lager liggen.
- Criteria op locatiekeuzeniveau voor plannen voor landelijk gebied.
- Criteria op inrichtingsniveau voor plannen voor landelijk gebied.

9 Relatie met milieueffectrapportage

De doelstelling en de werkingssfeer van de milieueffectrapportage overlappen voor een deel met die van de watertoets. Toepassing van de watertoets naast de milieueffectrapportage heeft meerwaarde, maar het verdient wel aanbeveling om beide processen op elkaar af stemmen.

9.1 Milieueffectrapportage

<i>doel</i>	De hoofddoelstelling van de milieueffectrapportage (m.e.r.) is het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen.
<i>werkingssfeer</i>	De m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten zijn vastgelegd in lijsten als bijlagen bij het Besluit m.e.r. Het gaat bijvoorbeeld om infrastructuur, woningbouw, bedrijventerreinen, ontgroningen, afvalverwijdering en energie. Een deel van de activiteiten heeft een ruimtelijke component. Voor deze activiteiten wordt vaak 'het ruimtelijke plan dat als eerste in de mogelijke aanleg voorziet' als het cruciale en m.e.r. plichtige besluit genoemd. Als dit ruimtelijke plan waterhuishoudkundig relevant is, moet zowel een m.e.r. als een watertoets uitgevoerd worden. De werkingssferen van m.e.r. en watertoets overlappen elkaar dus deels. Naar schatting is bij de helft van alle milieueffectrapportages tevens sprake van een watertoets.
<i>reikwijdte</i>	De reikwijdte van de m.e.r. is integraal en breed wat betreft milieuaspecten. Water is één van de milieuaspecten.

9.2 Meerwaarde watertoets naast m.e.r.

<i>meerwaarde watertoets</i>	<p>Toepassing van de watertoets op een ruimtelijk plan waarvoor ook een m.e.r. wordt doorlopen heeft meerwaarde.</p> <ol style="list-style-type: none">1. De waterbeheerder geeft in een watertoetsproces een bestuurlijke mening. Hij prioriteert, adviseert en kiest daarmee als bestuurslaag positie ten opzichte van het plan of besluit. Bij de m.e.r. speelt het bestuurlijke aspect geen rol. Een milieueffectrapport (MER) bevat een objectieve effectbeschrijving van verschillende alternatieven. De watertoets stelt de waterbeheerder in de gelegenheid om het bestuurlijke spel rond een ruimtelijk plan goed te kunnen spelen. De initiatiefnemer heeft door de watertoets vroegtijdig inzicht in de bestuurlijke belangen van de waterbeheerder en kan daardoor beter op die belangen inspelen.2. De watertoets waarborgt een vroegtijdiger inbreng van water. De start van een m.e.r. is gekoppeld aan de start van een formele
------------------------------	--

procedure, terwijl het uitgangspunt van de watertoets een vroegtijdiger start is. Dit is zowel voor de waterbeheerder als voor de initiatiefnemer een voordeel.

3. De watertoets waarborgt een intensievere interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, wat voor beide partijen gunstig is. Een m.e.r. procedure kan formeel los van het ruimtelijk spoor doorlopen worden, terwijl de watertoets verweven is in het ruimtelijk spoor. De interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder is de kern van het watertoetsproces.
4. De watertoets stelt de waterbeheerder in de gelegenheid om sec vanuit het waterbelang geredeneerd ideeën naar voren te brengen. In het m.e.r. worden alle relevante milieuaspecten meegewogen. Het is dus mogelijk dat het voorkeursalternatief of het meest milieuvriendelijke alternatief uit het m.e.r. niet overeenkomt met het wateradvies.
5. De watertoets levert in de praktijk meer diepgaande informatie over water op dan het m.e.r.

Voorbeeld De Nieuwe Bijlmer Watertoets heeft meerwaarde naast m.e.r.

De watertoets Bijlmer wordt toegepast in het kader van een Finaal Plan van Aanpak, waarbinnen de m.e.r. en een nieuw bestemmingsplan een plaats hebben. Het betreft een vrijwillige m.e.r. met water als hoofdaandachtspunt.

De initiatiefnemer zag in de beginfase de deskundige inbreng van de waterbeheerder als belangrijkste meerwaarde van de watertoets naast de m.e.r. De initiatiefnemer wilde met de m.e.r. en de watertoets tegemoet komen aan de milieugerelateerde bezwaren van bewoners. Later in het proces werd ook de goede verhouding met de waterbeheerder als een belangrijke meerwaarde gezien. Deze verbeterde samenwerking had een positieve, planoverstijgende uitstraling.

De waterbeheerder vond dat het meeliften van de watertoets met de m.e.r.-procedure een grotere garantie op succes geeft. Omgekeerd formaliseerde de watertoets het onderdeel water in het m.e.r. traject. Watertoets en m.e.r. hebben inhoudelijk en procesmatig van elkaar geprofiteerd, dankzij de flexibiliteit van de watertoets. De meerwaarde van de watertoets ten opzichte van een m.e.r.-procedure met uitgebreide aandacht voor water zit vooral in de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de waterbeheerder.

Bron: rapport 'Implementatie Watertoets Bijlmer'

afstemming met watertoets

9.3 Afstemming watertoets en m.e.r.

Watertoets en m.e.r. zijn beide gerelateerd aan de zogenaamde moederprocedure ofwel het ruimtelijk plan. Dat betekent dat ze in principe los van elkaar toegepast kunnen worden. Het verdient echter aanbeveling om de m.e.r. en watertoets op elkaar af te stemmen en activiteiten te verweven. Dat is efficiënter en voorkomt onduidelijkheden en tegenstrijdigheden. Dubbel werk, bijvoorbeeld het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek, kan worden voorkomen.

De keuze voor de vorm van afstemming ligt bij de betrokken partijen. Het is verstandig om van tevoren over de afstemming na te denken en daarover afspraken te maken. Hieronder wordt eerst kort de m.e.r.-procedure beschreven en vervolgens worden afstemmingsmogelijkheden aangegeven.

m.e.r.-procedure

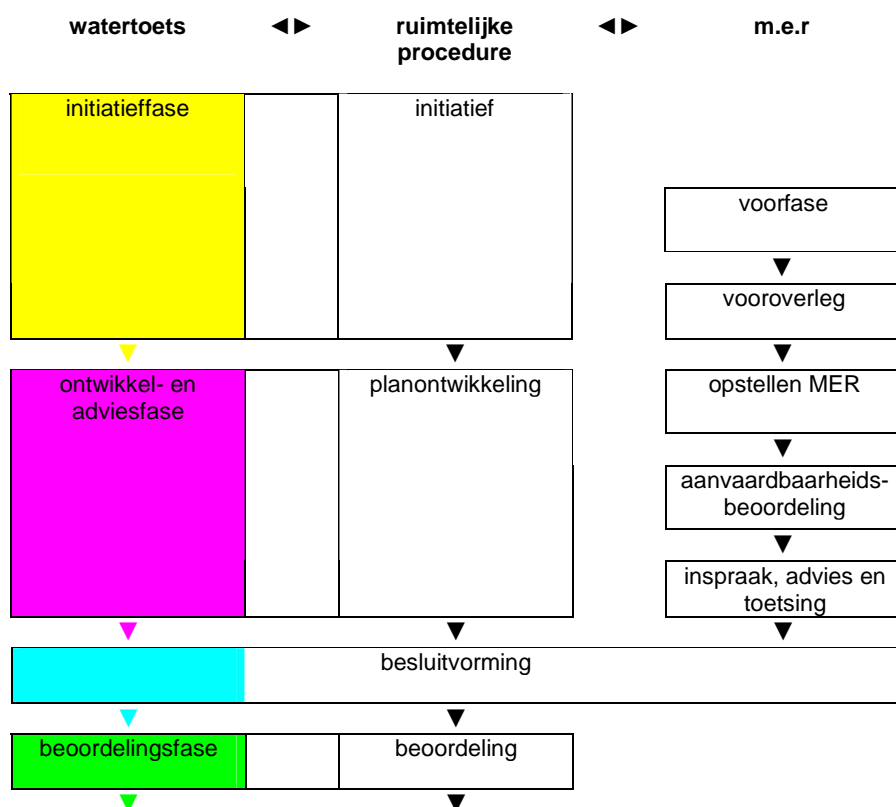
De m.e.r.-procedure verloopt in het kort als volgt:

- Voorfase: initiatiefnemer meldt de activiteit aan bij het bevoegd gezag; Bevoegd gezag, initiatiefnemer en eventueel de commissie m.e.r. hebben informeel vooroverleg; Initiatiefnemer schrijft startnotitie en dient deze in bij het bevoegd gezag.
- Vooroverleg: inspraak ten behoeve van richtlijnen; wettelijke adviseurs en commissie m.e.r. geven advies over de richtlijnen, mede gebaseerd op de startnotitie; Bevoegd gezag en initiatiefnemer overleggen; Bevoegd gezag geeft richtlijnen voor het milieueffectrapport (MER).
- Opstellen MER: initiatiefnemer stelt MER op met alternatieven en de milieugevolgen daarvan en dient het MER in bij het bevoegd gezag.
- Aanvaardbaarheidsbeoordeling: bevoegd gezag beoordeelt of het MER aanvaard wordt.
- Inspraak, advies en toetsing: wettelijke adviseurs adviseren, insprekers spreken in en de commissie m.e.r. geeft daarna een toetsingsadvies.
- Besluitvorming: bevoegd gezag weegt milieubelang af tegen andere belangen en neemt een gemotiveerd besluit; via beroepsprocedures in de moederprocedure kan bezwaar worden aangetekend.
- Evaluatie: nadat de activiteit is uitgevoerd, voert het bevoegd gezag een evaluatieprogramma uit.

De m.e.r. is in tegenstelling tot de watertoets een zelfstandige procedure. In theorie staat het opstellen van het MER los van de ontwikkeling van het ruimtelijke plan, dat parallel met of ná het MER wordt opgesteld. In de praktijk beïnvloeden het MER en het ruimtelijk plan elkaar in de ontwikkeling wederzijds.

terminologie

Zoals uit de procedurebeschrijving blijkt, wijkt de terminologie van de m.e.r. af van de watertoets. De formele initiatiefnemer bij de m.e.r. kan zowel een particulier als een overheidsinstantie zijn. Het bevoegd gezag bij de m.e.r. is de overheidsinstantie die het besluit over de activiteit neemt. Bevoegd gezag en initiatiefnemer kunnen bij de m.e.r. dezelfde instantie zijn. Bij de watertoets is de formele initiatiefnemer altijd een overheidsinstantie. De initiatiefnemer in de watertoets is synoniem met zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag in de m.e.r.



Figuur 9.1: samenhang fasen watertoets, ruimtelijke procedure en m.e.r

afstemmingsmogelijkheden per m.e.r.-fase: Hieronder worden de afstemmingsmogelijkheden per fase in de m.e.r. aangegeven. Met 'initiatiefnemer' wordt hierbij de initiatiefnemer in de zin van de watertoets bedoeld.

- *voorfase*
 - De initiatiefnemer informeert de waterbeheerder vóór de formele start van de m.e.r.-procedure over het initiatief.
 - De betrokken partijen hebben watertoetsoverleg voorafgaand aan het informele m.e.r.-vooroverleg of combineren beide overleggen. Ze maken daarbij duidelijke afspraken over het procesverloop van ruimtelijke procedure, watertoets en m.e.r. in relatie tot elkaar.
 - De initiatiefnemer en waterbeheerder leggen de afspraken over afstemming vast in een afsprakennotitie die in het kader van de watertoets wordt opgesteld.
 - De initiatiefnemer vraagt vóór het opstellen van de startnotitie watersysteem informatie aan de waterbeheerder en de waterbeheerder informeert de initiatiefnemer vóór het opstellen van de startnotitie.
 - De initiatiefnemer zorgt ervoor dat de startnotitie wateraspecten bevat.

- *vooroverleg*
 - De waterbeheerder maakt gebruik van zijn inspraakmogelijkheid om aan te geven of zijn ideeën goed in de startnotitie zijn verwerkt en om zijn wensen voor de inhoud van het MER naar voren te brengen.
 - De commissie m.e.r. controleert of er contact is geweest met de waterbeheerder.
 - De commissie m.e.r. nodigt de waterbeheerder uit om aanwezig te zijn bij het locatiebezoek.
 - De commissie m.e.r. gebruikt de ideeën van de waterbeheerder die in de inspraak naar voren gekomen zijn voor het richtlijnenadvies. De commissie krijgt alle inspraakreacties van het bevoegd gezag.
 - De betrokken partijen stemmen de m.e.r.-richtlijnen af met de wateraandachtspunten voor de watertoets, of de concrete watertoetscriteria als deze al beschikbaar zijn.

- *opstellen MER*
 - De betrokken partijen spreken in een startbijeenkomst voorafgaand aan het opstellen van het MER de basisgegevens, modellen en analysemethoden door. In de ontwikkel- en adviesfase van de watertoets en de MER-fase worden zoveel mogelijk dezelfde gegevens en methoden gebruikt.
 - De initiatiefnemer bewaakt deze eenduidigheid, want hij stelt het MER op, of geeft een adviesbureau daarvoor opdracht, en werkt met de waterbeheerders aan de inbreng van water in het ruimtelijke plan of besluit.
 - De initiatiefnemer kan bij verdergaande verweving de waterbeheerders betrekken bij onderzoek en analyses voor het MER.
 - De initiatiefnemer kan de inbreng vanuit water benutten bij het

- uitwerken van een van de alternatieven of bij de onderlinge vergelijking van de alternatieven.
 - De waterbeheerder geeft bij voorkeur vóór afronding van het MER het wateradvies op het ruimtelijk plan of besluit, zodat het wateradvies meegenomen kan worden in het MER.
 - Indien het een plan betreft met een voorontwerp in de procedure (bijvoorbeeld een bestemmingsplan), geeft de waterbeheerder vóór afronding van het MER een conceptversie van het wateradvies. Het formele wateradvies wordt in dergelijke gevallen namelijk gegeven op basis van het voorontwerpplan. Het voorontwerpplan wordt gelijktijdig met het MER openbaar gemaakt en gelijktijdig voor inspraak ter inzage gelegd. Het formele wateradvies komt dus te laat om nog invloed uit te oefenen op het MER voordat het de inspraak in gaat. Vandaar dat een informele conceptversie van het wateradvies in een eerder stadium wenselijk is.
 - De waterbeheerder stuurt het wateradvies in afschrift naar de commissie m.e.r.
- *inspraak, advies en toetsing*
 - De waterbeheerder kan gebruik maken van zijn inspraakmogelijkheid op het MER om aan te geven of het wateradvies goed in het MER is verwerkt.
 - De commissie m.e.r. neemt het wateradvies mee in haar toetsingsadvies.
- *besluitvorming*
 - De initiatiefnemer kan de motiveringen ten aanzien van het milieubelang op basis van het MER en het waterbelang op basis van de watertoets (waterparagraaf) bundelen in één onderdeel van het ruimtelijke plan of besluit.

**Voorbeeld De Nieuwe Bijlmer
Watertoets via m.e.r.-spoor**

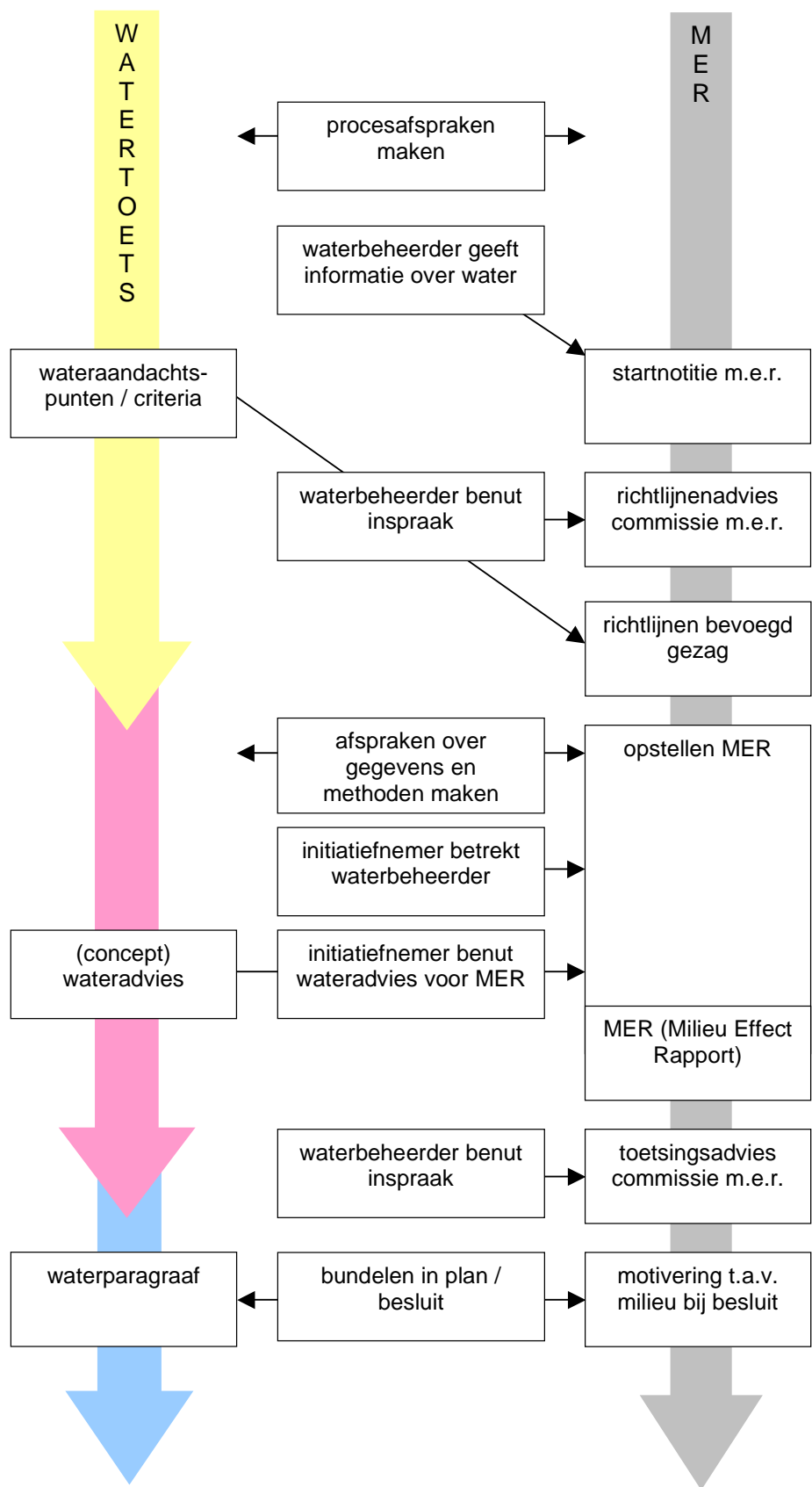
De afstemming tussen watertoets en m.e.r. in de Bijlmer heeft in het proces langzaam vorm gekregen. Door de late start van de watertoets waren vooraf geen afspraken gemaakt over afstemming, waardoor zich in het begin van het proces problemen voordeden. Alle partijen vonden afstemming wel belangrijk. Niemand zat te wachten op twee afwijkende rapporten.

Uiteindelijk is afgesproken dat het wateradvies doorwerkt in het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) van het MER. Het MER werkt vervolgens door in het nieuwe bestemmingsplan. Deze constructie vereist dat het wateradvies vroegtijdig in het totale proces moet worden uitgebracht en dat er intensieve interactie in de planvorming is.

Volgens de betrokken partijen is deze opzet geslaagd. Het wateradvies werkte nagenoeg geheel door in het MMA. Voor de waterbeheerder is de goede doorwerking reden om geen gebruik te maken van haar inspraakmogelijkheden op het MER. Het MMA is

vervolgens in zijn geheel overgenomen in het bestemmingsplan onder voorwaarde van de realiseerbaarheid met betrekking tot de voorstellen voor het water. Omdat de waterbeheerder tevreden is met de doorwerking in het bestemmingsplan is haar reactie in het artikel 10 Bro overleg over het bestemmingsplan beperkt.

Bron: rapport 'Implementatie Watertoets Bijlmer'



Figuur 9.2: afstemmingsmogelijkheden watertoets en m.e.r.

10 Compenseren

voorkomen beter Voorkomen van negatieve effecten op het watersysteem staat bij de watertoets voorop. Pas indien voorkomen niet mogelijk is en realisatie van het plan of besluit maatschappelijk noodzakelijk is, komt compensatie aan de orde. De noodzaak hiervan staat buiten kijf. Compensatie en de financiering hiervan vormen dan ook een onlosmakelijk onderdeel van de besluitvorming over het plan of besluit.

niets nieuws Compensatie ten behoeve van het waterbeheer is niet iets nieuws dat met de watertoets geïntroduceerd is. Compensatie wordt bijvoorbeeld toegepast bij de uitvoering van de Wet op de waterkering, de Wet beheer rijkswateren en de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier. Met de watertoets is compensatie voor de volle breedte van het waterbeheer in beeld gekomen.

10.1 Definities

mitigatie Mitigatie betreft het voorkomen of reduceren van de negatieve effecten van een besluit of feitelijk handelen door het treffen van inrichtingsmaatregelen.

compensatie Compensatie is het creëren van nieuwe waarden die gelijk zijn aan de waarden die verloren zullen of dreigen te gaan. Indien die waarden onvervangbaar zijn, heeft de compensatie betrekking op het creëren van zo gelijk mogelijke waarden.

mitigatie betreft inrichtingsmaatregelen Mitigatie heeft dus betrekking op het geheel of gedeeltelijk voorkomen van negatieve effecten van een ingreep op het watersysteem door inrichtingsmaatregelen. Hiermee verdwijnt een helder onderscheid tussen voorkomen en mitigeren. In het vervolg zal dan ook slechts onderscheid gemaakt worden tussen voorkomen van negatieve effecten en compensatie.

10.2 Compenseren in het proces van de watertoets

planontwikkeling Veelal zal tijdens de planontwikkeling, voorafgaand aan het wateradvies, naar voren komen dat compenseren nodig is. De compensatiemaatregelen kunnen dan in het planvormingsproces meegenomen worden. De waterbeheerders kunnen een belangrijke rol vervullen in het signaleren van de noodzaak tot compensatie en het aanreiken van oplossingen. Aan de hand van de gemaakte afspraken over wateraspecten en de daaraan verbonden criteria wordt bepaald of en de mate waarin compensatie nodig is.

*wateradvies en
-paragraaf*

De waterbeheerder kan ook in het stadium van het wateradvies signaleren dat compensatie nodig is. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het plan bij nader inzien niet aan de criteria voldoet en de waterbeheerder geen andere mogelijkheid dan compensatie ziet om dit op te lossen. Het kan ook voorkomen dat de noodzaak tot compensatie al eerder is gesignaleerd, maar volgens de waterbeheerder onvoldoende is geregeld in het ruimtelijk plan. Tenslotte wordt in de waterparagraaf ingegaan op de noodzaak voor compensatie, de compenserende maatregelen en afspraken over financiering en uitvoering.

*algemene wettelijke
plichten*

10.3 Juridische basis voor compenseren

Inventarisatie van de nadelen van een ruimtelijke plan voor de waterhuishouding vloeit deels voort uit de algemene wettelijke plichten, neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), tot een zorgvuldig feitenonderzoek, een zorgvuldige belangenafweging en een zorgvuldige motivering. Bij de voorbereiding van een ruimtelijk besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb). De rechtstreeks bij een ruimtelijk besluit betrokken belangen moeten door het bestuursorgaan worden afgewogen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit (art. 3:4 lid 1 Awb). De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een ruimtelijk besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4 lid 2 Awb). Volgens artikel 3:46 Awb dient een besluit, dus ook een ruimtelijk besluit, op een deugdelijke motivering te berusten.

*voorschrijven
compensatie*

De hiervoor genoemde verplichting tot belangenafweging betekent niet dat het belang van de waterhuishouding in een concreet geval er steeds goed van af komt. Ook na een zorgvuldige, integrale belangenafweging kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld concluderen dat er in een concreet geval meer woningen én minder water gerealiseerd zullen worden. In hoeverre kan in zo'n geval compensatie worden voorgeschreven?

Er zijn verschillende mogelijkheden om compensatie voor te schrijven. In volgorde van voorkeur kan gedacht worden aan het volgende:

- Compensatieplicht in streekplan en/of gemeentelijk waterplan;
- Intentieovereenkomst in een specifiek watertoetsproces;
- Compensatieplicht in waterbeheersplan in combinatie met keur;
- Compensatieplicht in waterbeheersplan in combinatie met mogelijkheden van bezwaar en beroep.

- compensatieplicht in streekplan en waterplan* Ten eerste kan compensatie beleidsmatig verankerd worden in een streekplan en/of een gemeentelijk waterplan. Het streekplan is het toetsingskader bij de beoordeling van bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen de beleidsmatige compensatieplicht daarom niet negeren. De compensatieplicht kan ook in gemeentelijke waterplannen worden vastgelegd. Dit zijn echter buitenwettelijke en facultatieve plannen, die de status hebben van een bestuursovereenkomst tussen gemeente en waterbeheerder(s).
- intentieovereenkomst* Een tweede mogelijkheid om een basis voor compensatie te verkrijgen is het opstellen en ondertekenen van een intentieovereenkomst in de initiatieffase van het watertoetsproces. In de intentieovereenkomst kan onder meer de hiervoor genoemde voorkeursvolgorde met betrekking tot voorkomen en compenseren worden vastgelegd en het streven naar een separate bestuurs-overeenkomst indien compensatie buiten het plangebied noodzakelijk is. De intentieovereenkomst kan onderdeel uitmaken van de afsprakennotitie.
- waterbeheersplan en keur* Ten derde kan ontheffing van de keur afhankelijk gesteld worden van het al dan niet compenseren. Dit is alleen mogelijk als de waterbeheerder de compensatieplicht deugdelijk heeft verankerd in deugdelijk bekend gemaakt beleid, zoals een waterbeheersplan of een afzonderlijk beleidsdocument. Een juridisch aandachtspunt is dat er alleen aanleiding is om een keurontheffing te weigeren als er overwegende waterstaatkundige bezwaren zijn. Ruimte verliezen voor water, in strijd met geldend waterschapsbeleid, kan op zich voldoende waterstaatkundig bezwaar opleveren.
- bezwaar en beroep* Tot slot kunnen waterbeheerders gebruik maken van mogelijkheden van inspraak, bedenkingen en beroep. De waterbeheerders staan echter pas sterk wanneer zij compensatie goed in hun eigen beleid hebben vastgelegd. Bovendien moet daarbij sprake zijn van zorgvuldig bekend gemaakt beleid, bijvoorbeeld een waterbeheersplan.

10.4 Voorbeelden van compensatieconstructies

- voorbeelden* Hieronder worden enkele voorbeelden van compensatieconstructies gegeven uit de huidige praktijk. Het betreft een grote waterberging voor meerdere, deels in de toekomst te realiseren, kleine plannen en twee voorbeelden rond waterfonds en waterboekhouding. Een totaaloverzicht van constructies om compensatie te regelen is nog niet te geven omdat in de praktijk nog naar oplossingen hiervoor gezocht wordt.

Voorbeeld Gemeente Giessenlanden Compensatie vooraf voor kleine plannen

De gemeente Giessenlanden wil binnen bestaand stedelijk gebied een aantal bouwprojecten realiseren. Binnen het stedelijk gebied is echter geen ruimte om voldoende open water te creëren.

Als compensatie voor de verschillende bouwprojecten wordt waterberging van circa 5500 m² in combinatie met groen als een natuurlijke begrenzing van de bestaande bebouwing voorgestaan. De compensatie voor waterberging en de bouwprojecten liggen in hetzelfde peilgebied. De waterplas is zodanig ruim gedimensioneerd dat deze ook voor toekomstige bouwplannen binnen de gemeente een functie heeft. De gemeente Giessenlanden houdt in een waterboekhouding bij welk deel van de waterberging 'verbruikt' is door bouwprojecten. Indien door derden bij functiewijziging geen watercompensatie kan worden gerealiseerd, dan dient aan de gemeente een vergoeding te worden betaald gerelateerd aan door de gemeente daarvoor te realiseren m² watercompensatie. De gemeente stort dat bedrag in een fonds van waaruit die compensatie wordt bekostigd.

De waterberging is reeds in het ontwerp streekplan opgenomen. Het bestemmingsplan zal hiertoe aangepast worden, maar biedt nu ook reeds mogelijkheden.

Contactpersonen:

Gemeente Giessenlanden, Goof Verspuij, e-mail:

g.verspuij@giessenlanden.nl

Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, Pieter

Bode, e-mail: pbode@hhsav.nl

Provincie Zuid-Holland, afdeling water, Ditte Valk, e-mail:

valkd@pzh.nl

Voorbeeld Gemeente Spijkenisse en Waterschap De Brielse Dijkring Waterfonds

Binnen het waterschap De Brielse Dijkring is men een eind op weg met het instellen van een waterfonds om compensatie buiten het plangebied te kunnen financieren. Binnen het waterschap ligt een aantal oude kernen, waaronder Spijkenisse en Hellevoetsluis, waar het realiseren van open water bij inbreidingslocaties in de stad uiterst moeilijk is, zowel technisch (er is geen ander open water om het op aan te sluiten) als financieel (de grondprijs is hoog).

De gedachte van het waterfonds is, dat de gemeente het beheert en de projectontwikkelaar of de gemeente financiën beschikbaar stelt. Het waterschap realiseert vervolgens met geld uit dat fonds het open water buiten het plangebied. Dat open water dient wel in hetzelfde peilgebied te worden gerealiseerd als waar de verharding is opgetreden. Er wordt nog gezocht naar de juridische status van

het waterfonds en de afdwingbaarheid van het uiteindelijk realiseren van de maatregelen. De volgende stap is het uitbreiden van dit idee naar alle gemeenten in het beheergebied van het waterschap en zelfs de uitbreiding naar de andere waterschappen in Zuid-Holland zuid.

De vraag die momenteel bij het waterschap voorligt, is hoeveel het graven van open water gaat kosten. Dit hangt samen met een aantal factoren, waaronder de waarde van de grond. Het waterschap denkt na over een eventuele standaard berekening opdat er in de toekomst geen ongelijkheid zal ontstaan.

Contactpersonen:

Gemeente Hellevoetsluis, dhr Konijnendijk, tel. 0181-330911

*Waterschap de Brielse Dijkkring, dhr Jeroen Willemsen,
tel. 0181-476660*

Voorbeeld Hoogheemraadschap van Rijnland/Gemeente Haarlem Waterfonds en waterboekhouding

De gemeente Haarlem zal het per plangebied gerealiseerde open water in een gemeentelijke waterboekhouding gaan bijhouden. Is in het plangebied meer open water gerealiseerd dan op grond van de toename aan verharding noodzakelijk was, dan wordt het extra open water als positief saldo weggeboekt. Is minder dan noodzakelijk gerealiseerd, dan wordt dit als negatief saldo weggeboekt. Het streven is om de uit deze waterboekhouding resulterende balans positief te houden. Zo voldoet Haarlem immers aan de in het door de gemeente en het hoogheemraadschap van Rijnland opgestelde Waterplan, waarin het de ambitie is om het water zoveel mogelijk vast te houden, te bergen en dan pas af te voeren. Bij nieuwbouw en stedelijke vernieuwing komen de waterhuishoudkundige maatregelen ter compensatie van de toename van verharding (verstedelijking) in principe voor rekening van de (project)ontwikkelaar van het betreffende plangebied. Doet de (project)ontwikkelaar meer, dan richt hij zijn maatregelen behalve op verstedelijking dus ook op klimaatverandering. Daarbij geldt de waterbeheerder (Rijnland) als belangrijke potentiële partner voor de planvorming, uitvoering en financiering van deze extra inspanning. Doet de projectontwikkelaar minder dan noodzakelijk op grond van de compensatie van de extra verharding, dan kan hij zijn waterhuishoudkundige plichten afkopen, waarbij de afkoopsom in het gemeentelijke waterfonds gestort wordt.

Door de gemeente wordt een gemeentelijk waterfonds in het leven geroepen om het op orde brengen van het Haarlemse watersysteem te financieren. Het fonds kan onder meer gevoed worden met afkoopsommen van projectontwikkelaars die de voor hun plangebied vereiste waterhuishoudkundige maatregelen (ter compensatie van de toename van verharding) niet ter plaatse kunnen realiseren. De

middelen uit dit Waterfonds kunnen Haarlem-breed worden ingezet voor de realisatie van het gemeentelijk waternetwerk.

Contactpersonen:

*Hoogheemraadschap Rijnland, Jo Caris, e-mail:
jo.caris@rijnland.net*

Gemeente Haarlem, E. Föllmi, e-mail: efollmi@haarlem.nl:

10.5 Aandachtspunten compensatie

aandachtspunten

Bij het regelen van compensatie is een aantal aandachtspunten te benoemen:

- locatie
- tijdige besluitvorming
- vastgelegde regeling
- financiering

locatie

Voor de locatiekeuze van compenserende maatregelen bestaat een voorkeursvolgorde. Naar afnemende voorkeur is dit:

1. Compensatie binnen het plangebied.
2. Compensatie buiten het plangebied, binnen de waterhuishoudkundige eenheid.
3. Compensatie buiten het plangebied, buiten de waterhuishoudkundige eenheid

Locatiekeuzen binnen het plangebied staan hierbij bovenaan omdat de zekerheid ten aanzien van realisatie hierbij het grootst is.

besluitvorming

Zoals hierboven al is aangegeven, dient besluitvorming over compensatie en de regeling van de financiering hiervan gelijktijdig met, of voorafgaand aan de besluitvorming over het ruimtelijk plan of besluit plaats te vinden.

regeling in het plan of besluit

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan dient gegarandeerd te zijn dat compensatie plaatsvindt, in verband met de vereiste uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Een ontwikkeling toestaan waarvoor de compensatie niet goed geregeld is, kan in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en/of met rijks- of provinciaal beleid. Dit kan voor de provincie een reden zijn om een bestemmingsplan niet goed te keuren. De initiatiefnemer geeft in de waterparagraaf aan hoe compensatie geregeld is en verwijst daarbij indien nodig naar afspraken die buiten het bestemmingsplan zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in overeenkomsten.

regeling bij compensatie binnen plangebied

Bij compensatie binnen het plangebied kan de compensatiegrond bestemd worden op de plankaart met daaraan gekoppelde voorschriften. Omdat met vastlegging in een bestemmingsplan de realisatie echter nog niet gewaarborgd is, zal de realisatie in een aanvullende overeenkomst vastgelegd moeten worden.

*regeling bij
compensatie buiten
plangebied*

Bij compensatie buiten het plangebied kan de compensatiegrond op een kaart als bijlage bij het bestemmingsplan worden weergegeven. Gelijktijdig zal het bestemmingsplan waarin de compensatiegrond gelegen is, gewijzigd moeten worden. Een minder vergaande garantie is een bestuursovereenkomst waarin afspraken gemaakt worden die leiden tot bestemmingsplanwijziging van het voor compensatie relevante gebied. Voor de realisatie van compensatie is tevens een overeenkomst nodig.

financiering

De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is verantwoordelijk voor het adequaat regelen van financiering van compensatie vóórdat het ruimtelijk plan wordt vastgesteld. Dit wil echter niet zeggen dat de initiatiefnemer betaalt. Bij de invulling van maatregelen kunnen mogelijk meer partijen aanhaken om door slimme functiecombinaties zaken voor elkaar te krijgen.

10.6 Aandachtspunten overeenkomsten voor realisatie

Naast het publiekrechtelijk bestemmingsplan zijn veelal privaatrechtelijke overeenkomsten nodig om zeker te stellen dat de compensatie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In een privaatrechtelijke overeenkomst omtrent realisatie compensatie zou het volgende kunnen worden opgenomen:

- De grondslag voor de compensatie.
- Een omschrijving van de compensatiemaatregelen.
- De bij de compensatie betrokken partijen.
- Termijn waarbinnen de compensatie moet zijn uitgevoerd
- Wie er compenseert.
- De publieksrechtelijke besluiten die eventueel nog nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van de compensatie en hoe de overeenkomst hierop is afgestemd.
- De wijze waarop de kosten van de compensatie zijn verdeeld.
- Wat er gebeurt als er niet goed of niet tijdig wordt gecompenseerd.
- Wat er gebeurt als er geschillen over de overeenkomst ontstaan.
- Boeteclausules.

Deze lijst is facultatief. Kenmerkend voor een privaatrechtelijke overeenkomst is dat de betrokkenen in principe vrij zijn om over bepaalde onderwerpen wel of niet afspraken te maken.

Voorbeeld Waterfront Harderwijk

Met het Waterfront Harderwijk zoekt de gemeente Harderwijk naar oplossingen voor een aantal ruimtelijke, economische en milieukundige problemen die zijn ontstaan als gevolg van toenemende ruimtelijke druk. De ruimte is beperkt omdat Harderwijk is 'ingesloten' tussen de ecologisch waardevolle gebieden 'de Veluwe' en 'de Veluwerandmeren'.

De planvorming loopt sinds 1996. Een aantal oplossingen worden gezocht in de Veluwerandmeren. Het betreft de uitbreiding van een industrieterrein voor watergebonden bedrijvigheid, de aanleg van een overloopparkerterrein (alleen inzetbaar op zeer drukke dagen) en de uitbreiding van de woonfunctie in de richting van het water. In 1998 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt ten aanzien van het grootste deel van deze buitendijkse ontwikkelingen. Een van de randvoorwaarden was de volledige compensatie van het verlies aan natte natuur. Als gevolg van WB21 is de bestuurlijke afspraak aangevuld met de volledige compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen in de Veluwerandmeren.

Begin 2002 zijn tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Harderwijk principeafspraken gemaakt over de vorm waarin compensatie plaats kan vinden. Naar aanleiding van deze afspraak heeft een adviesbureau voor de gemeente Harderwijk, in overleg met Rijkswaterstaat en later ook Waterschap Veluwe, de mogelijkheden voor de compensatie van het verlies aan waterbergend vermogen geïnventariseerd. Deze mogelijkheden worden momenteel in het proces van de watertoets voor de verschillende benodigde ruimtelijke plannen bekeken op bestuurlijke, maatschappelijke en financiële haalbaarheid. Het vastleggen van de compensatie in bestemmingsplannen is wel een vereiste, maar nog geen garantie voor het daadwerkelijk, binnen een gezamenlijk bepaalde termijn, realiseren van deze compensatie. Gezocht wordt naar mogelijkheden voor deze garantie. Momenteel wordt gedacht aan een bestuurlijke overeenkomst.

Contactpersonen:

Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, C.H. Oostinga, e-mail: ceeshenk.oostinga@rws.nl

Gemeente Harderwijk, ing. C.T. de Jager; e-mail: c.dejager@harderwijk.nl

Provincie Gelderland: ing. H.F.J. Kempen, e-mail: h.kempen@prv.gelderland.nl

11 Financiële aspecten

<i>verantwoordelijkheid regelen financiering</i>	De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het regelen van financiering voor maatregelen in het kader van de watertoets. Dat geldt ook voor compenserende maatregelen. Deze verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer wil niet zeggen dat de initiatiefnemer betaalt voor de maatregelen. De financiering behoort geregeld te zijn voordat het ruimtelijke plan of besluit wordt vastgesteld.
<i>afspraken maken en vastleggen</i>	De initiatiefnemer maakt met de waterbeheerder en andere betrokken partijen afspraken over wie wat betaalt. De afspraken over financiering worden vastgelegd in de waterparagraaf of in de financiële paragraaf van het ruimtelijke plan.
<i>NBW</i>	De financiering van maatregelen in het kader van het 'Waterbeleid voor de 21 ^e eeuw' is geregeld in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Voor de watertoets is vooral artikel 10 over het kostenveroorzakingsbeginsel van belang. Dit artikel betreft de kosten voor regionale waterberging.
<i>verantwoordelijkheid schade achteraf</i>	Bij het bepalen van de verantwoordelijkheid voor schade als gevolg van het plan of besluit voor de waterhuishouding is het wateradvies van belang. De waterbeheerder is verantwoordelijk voor nadelige effecten die niet in het wateradvies zijn verwoord, tenzij deze effecten redelijkerwijs niet voorzienbaar waren. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het wateradvies is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor nadelige gevolgen.
<i>aansprakelijkheid</i>	Verantwoordelijkheid is niet hetzelfde als aansprakelijkheid. Verantwoordelijkheid is een beleidsmatige term en aansprakelijkheid een juridische. Aansprakelijkheid heeft betrekking op schade en wordt uiteindelijk door de rechter bepaald.

Kostenveroorzakingsbeginsel

Artikel 10 Nationaal Bestuursakkoord Water

- Waterschap en gemeente dragen zorg voor de uitvoering van de regionale en stedelijke wateropgave. Hierbij wordt uitgegaan van het kostenveroorzakingsbeginsel. Dit houdt in dat bij nieuwe ontwikkelingen de kosten met betrekking tot regulier waterbergend vermogen van het gebied voor rekening komen van de planexploitatie, tenzij het waterbergende vermogen in de uitgangssituatie niet op orde was. Deze laatstgenoemde kosten zijn voor rekening van de betreffende waterbeheerder(s).
- Indien geen sprake is van een wijziging van het

bestemmingsplan is een tekort aan regulier waterbergend vermogen voor rekening van het waterschap.

- Indien bij herstructureringsplannen het oppervlak aan verharding niet toeneemt, en het waterschap in het verleden tegen de mate van verharding geen bezwaar heeft gemaakt, zijn de kosten in principe voor het waterschap.

kosten wateradvies

Het wateradvies wordt opgesteld op kosten van de waterbeheerder. Onderzoek ten behoeve van het wateradvies zal door de initiatiefnemer betaald moeten worden.

Literatuur

- Bernhardi, L. en M. Firet (2003). **Watertoets en drinkwaterbelangen.** In: H20 nr. 9-2003 p. 15-17. Over de betrokkenheid van waterleidingbedrijven bij de watertoets en de verantwoordelijkheden voor de grondwaterkwaliteit.
- Cohen, M., A. Fermin, en H. Hufen (2003). **Implementatie Watertoets Bijlmer.** Eindrapportage. QA+ in opdracht van de projectgroep watertoets. Den Haag. Beschrijving en analyse van de toepassing van de watertoets en de afstemming met de m.e.r. binnen de vernieuwingsoperatie Bijlmermeer. Dit was een van de drie implementatieprojecten voor de watertoets.
- Dotting, F.P. et al (2003). **Watertoets en het bestemmingsplan.** Supplement 2003-1. Leergang Op dezelfde leest. Den Haag: NIROV sectie ruimtelijk beleid en recht. Met checklisten voor verschillende wateraspecten, modelvoorschriften en relevante jurisprudentie.
- Jong, P. (2003). **De watertoets: een juridisch verankerd beleidsinstrument.** Nog te publiceren. Beschouwing over de status van de watertoets. De kracht van de watertoets zit in de combinatie van beleid en recht: brede beleidsmatige richtlijnen en een smalle juridische verankering vullen elkaar aan.
- Kamphuis, H., R. Kuiper en Y. van der Laan (1996). **Ruimtelijke ordening op waterbasis.** Acht bouwstenen voor beleidsinnovatie van het studieprogramma ruimte water milieu. Den Haag: Ministerie van VROM/RPD. Acht waterbouwstenen voor de strategische beleidsvoorbereiding worden uitgewerkt in woord en beeld. Voorbeelden zijn 'water als bron voor nieuwe combinatie', 'water als basis voor ruimtelijke keuzes' en 'houdt wat schoon is schoon'.
- Kempenaar, C. (2003). **Aanpak van de watertoets in het kader van de Spoedwet wegverbreding.** Dienst Weg- en Waterbouwkunde: Delft. Advies over het doorlopen van de watertoets bij projecten die vallen onder de Spoedwet.
- Kessel, H.J.B.A. van, R. Kieft, C.M.G. Verhagen en K.A. Klein Koerkamp. **Afstemming watertoets en milieueffectrapportage.** Novio Consult in opdracht van de werkgroep watertoets. Den Haag. Verkenning van mogelijkheden voor de inhoudelijke en procedurele afstemming tussen watertoets en m.e.r.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). **Anders omgaan met water.** Waterbeleid in de 21^e eeuw. Kabinetsstandpunt. Den Haag. Het nieuwe waterbeleid zoals voorgesteld in het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw is in grote lijnen in dit kabinetsstandpunt overgenomen.

Ministerie van VROM (2000). **De waterparagraaf. Handreiking water in bestemmingsplannen.** Den Haag.

Een checklist en aandachtspunten voor water in bestemmingsplannen. Voor verschillende wateraspecten wordt beschreven hoe ze een plek kunnen krijgen in bestemmingsplannen.

Nationaal Bestuursakkoord Water tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG (2003)

In het NBW, getekend op 2 juli 2003, leggen de partijen vast hoe zij de gezamenlijke wateropgave voor Nederland in de 21^e eeuw willen aanpakken. De watertoets is daarvoor een van de instrumenten.

Projectgroep watertoets (2001). **Bestuurlijke notitie Watertoets.** Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten. Den Haag.

De bestuurlijke notitie geldt nog steeds als uitgangspunt voor toepassing van de watertoets. De handreiking watertoets is een verdere uitwerking en verduidelijking.

Projectgroep watertoets (2001). **Handreiking Watertoets.** Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten. Den Haag.

De vorige versie van de handreiking watertoets.

Projectgroep watertoets (2003). **De watertoets leeft!** Evaluatie en bekendheid met en toepassing van de watertoets. Lelystad: RWS RIZA.

Uit de uitgevoerde evaluatie blijkt dat de bekendheid met de watertoets groot is en dat nut en noodzaak worden onderkend. Ook worden onduidelijkheden en mogelijkheden voor verbetering geconstateerd.

Projectgroep watertoets (2003). **Vraag en antwoordboek watertoets.** Antwoorden op vragen aan de helpdesk watertoets in 2002.

Overzicht van allerlei soorten vragen die door gebruikers van de watertoets aan de helpdesk watertoets zijn gesteld.

Staatsblad 294 (2003). Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets). Den Haag: Sdu.

Verankering van de watertoets in het Bro.

Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG (2001)

Bestuurlijke overeenkomst, getekend op 14 februari 2001, waarin de partijen zich committeren aan toepassen van de watertoets. Met het verschijnen van het Nationaal Bestuursakkoord Water is de werking van de Startovereenkomst beëindigd.

Tielrooij, F. (2000). **Waterbeleid voor de 21^e eeuw**; geeft water de ruimte en aandacht die het verdient. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21^e eeuw.

In dit invloedrijke advies wordt een nieuwe aanpak voor het waterbeleid voorgesteld. Een van de aanbevelingen is het instellen van de watertoets.

Tracé/m.e.r. centrum (2003). **Praktijkbrochure Tracé/m.e.r. en watertoets**. Arcadis in opdracht Dienst Weg- en Waterbouwkunde. Delft. Nog te publiceren.

Voorbeelden van de toepassing van de watertoets bij Tracéwetprocedures en aanbevelingen voor zaken die projectleiders juist wel en niet zouden moeten doen.

Werkgroep Instrumentarium WB21 (2003). **Juridisch instrumentarium WB21**.

Het rapport geeft inzicht in de meest efficiënte inzet van het bestaande instrumentarium voor de realisering van de maatregelen die voortvloeien uit het nieuwe waterbeleid. Het gaat om maatregelen met en zonder ruimtelijke component.

www.nederlandleeftmetwater.nl

Publiekscampagne 'Nederland leeft met water': veel gestelde vragen en achtergronden van het nieuwe waterbeleid.

www.watertoets.net

Actuele informatie over de watertoets, vragen en antwoorden van de helpdesk watertoets, projecten en publicaties.

www.h2olland.nl

Website van de BNA over 'architectuur met natte voeten'. Digitale expositie met vele voorbeeldprojecten.

Colofon

Deze handreiking watertoets is opgesteld door het RIZA in opdracht van de landelijke projectgroep watertoets.

Landelijke werkgroep watertoets

Ditte Valk (provincie Zuid-Holland, voorzitter)
Aline Arends, V&W DGW
Rob Gerits, RWS RIZA
Marja Hilders, VNG
Peter Jaspers, IPO
Arno van Breemen, Unie van Waterschappen
Marieke Soeters, VROM
Frank Mugge, LNV
Rutger Veltman, Rijkswaterstaat

Projectleider

Rob Gerits, RWS RIZA

Tekst

Judith van Dijk, RWS RIZA (algemeen deel)
Marianne Firet, Firet Advies(procedurespecifiek deel)
Marcel Clewits, Accanto (eindredactie en bijdragen
procedurespecifiek deel)

Met medewerking van

Royal Haskoning, (Risico- en kostenanalyse)
ARCADIS (Voorbeelden Tracé- procedures)
RBOI (gemeentelijke procedures)
Roel Nijsten, DWW Tracé/m.e.r. centrum
Astrid Paulussen, DWW Tracé/m.e.r. centrum
Marc Laeven, Commissie m.e.r.
Wim Zeeman, Dienst Landelijk Gebied

Contactpersoon

Rob Gerits
telefoon 0320-297206
e-mail: watertoets@riza.rws.minvenw.nl

Den Haag/Lelystad, 2007

Aan deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.

Bijlage 1: Voorbeelden van criteria

Criteria op locatiekeuzeniveau voor plannen voor stedelijk gebied

Veiligheid

Vrijwaren van bestaande ruimte voor (rivier)waterafvoer	De bestaande ruimte voor water is nodig voor het afvoeren van water. In het winterbed van de grote rivieren en andere grote waterlopen mag daarom in principe niet worden gebouwd.
Vrijwaren van benodigde nieuwe ruimte voor veiligheid tegen overstromingen	De waterafvoer neemt door klimaatsontwikkelingen toe. Daarop moeten de rivieren en andere grote waterlopen aangepast worden met behulp van ruimtelijke maatregelen.
Vrijwaren van bestaande waterkeringen en waterstaatswerken	Bestaande waterkeringen (bijv. zeewering, dijken) en werken (bijv. gemalen) inclusief beschermingszones vrijwaren van nieuwe bebouwing.
Vrijwaren van ruimte voor sterkere of nieuwe (zee)waterkeringen en waterstaatswerken	Om met een stijgende zeespiegel de veiligheid tegen overstroming vanuit zee te waarborgen is meer ruimte nodig voor het kustfundament (duinen en zeedijken). Voor het kunnen verwerken van toenemende afvoeren zijn waterkeringen en waterstaatswerken nodig. Bijvoorbeeld dijken die versterkt en verbreed moeten worden.
Positioneren van hoogwaardige functies in laag risico gebieden	Hoogwaardige infrastructuur, woon- en werkgebieden liggen bij voorkeur in de gebieden met een laag risico op overstroming.
Hanteren van minimale afstand tot hoofdscheepvaartroute	Schepen kunnen op bepaalde vaarroutes gevaarlijke stoffen vervoeren. Daarom worden er minimale afstanden tussen zo'n route en bijvoorbeeld woongebieden gehanteerd.
Wateroverlast	
Grote terughoudendheid met bouwen in lage en natte gebieden	Uitgangspunt van het nieuwe waterbeleid is het zoveel mogelijk vasthouden en bergen van water, in plaats van snel afvoeren. In hoog Nederland zijn de beekdalen daarvoor erg geschikt en in laag Nederland laaggelegen polders. Deze gebieden moeten zoveel mogelijk beschikbaar blijven voor water, in het bijzonder de zoeklocaties voor regionale waterberging van neerslagpieken.
Bebouwingsvrije stroken langs beken en belangrijke waterlopen	Behoud de bestaande (overstromings)ruimte.

Watervoorziening

Ontziet geschikte gebieden voor regionale seizoensberging

In de steeds drogere zomers moet het aanvoeren van water uit andere gebieden zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarvoor zijn gebieden nodig waar het water dat voor de zomer nodig is in de winter wordt geborgen. Seizoensbergingsgebieden zijn plas-dras gebieden of staan het hele jaar onder water.

Ontziet gebieden voor drinkwatervoorziening

Grond- en oppervlaktewaterbeschermingsgebieden voor drinkwater moeten ontzien worden van functies die de drinkwaterkwaliteit aantasten. Er is een onderscheid tussen het waterwingebied en de 25-jaars beschermingszone.

Volksgesondheid

Terughoudendheid ten aanzien van combinaties van wonen met eutroof of opwarmingsgevoelig water

Bepaalde typen water kunnen onder bepaalde omstandigheden risico's opleveren, zoals botulisme en blauwalg, voor de volksgezondheid. Als deze risico's niet voorkomen kunnen worden door aansluiting op grotere watersystemen of andere maatregelen, moet bewoning in de nabijheid worden voorkomen.

Bodemdaling

Functies die lage waterstanden vragen voorkomen in zettingsgevoelige gebieden

Functies die lage grondwaterstanden vragen, moeten worden voorkomen in zettingsgevoelig gebied, zoals laagveengebieden.

Grondwateroverlast

Ontziet van kwel- en veengebieden

Door de geohydrologische en bodemkundige situatie is de grondwaterstand in deze gebieden relatief hoog. Daardoor zijn ze minder geschikt voor bebouwing.

Oppervlaktewaterkwaliteit

Voorkom vervuilingbronnen

Vervuiling moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Voorkom puntbronnen en diffuse bronnen van vervuiling.

Pas bij de locatiekeuze hydrologische ordeningsprincipes toe:

- stroomgebiedbenadering: functies met dezelfde kwaliteitseisen in hetzelfde stroomgebied
- positioneringbenadering: vervuilende functies benedenstrooms

Als voorkomen niet mogelijk is, moet het vuile water van het schone water gescheiden blijven. Dit is de trits schoonhouden-scheiden-zuiveren.

- buffer- en zoneringsbenadering: bescherm functies met hoge waterkwaliteitseisen door een bufferzone en scheid functies met niet-verenigbare eisen

Grondwaterkwaliteit

Ontzie infiltratiegebieden van natuur en drinkwatervoorziening van vervuilende functies

In gebieden met neergaande grondwaterstromen beïnvloedt vervuiling het grondwater sterk. Als het grondwater naar een natuurgebied of drinkwaterwinning stroomt, moet vervuiling in het infiltratiegebied voorkomen worden.

Verdroging / natte natuur

Zonodig hydrologische bufferzone rond bestaande natte natuur en ecologische wateren aanhouden

Om te voorkomen dat de lagere grondwaterstand van stedelijke functies de grondwaterstand in het nabijgelegen natuurgebied beïnvloedt, kan een bufferzone nodig zijn. Daarnaast kan deze nodig zijn om vervuiling tegen te gaan van natte natuur of ecologische wateren.

Ontzie infiltratiegebieden van natuurgebieden van verharding

Een toename van verhard oppervlak leidt vaak tot minder infiltratie. Als het infiltratiegebied in verbinding staat met een natuurgebied, kan in het natuurgebied de kweldruk verminderen en de grondwaterstand dalen. Let wel op vervuiling.

Voorkom vervuilende functies in beïnvloedingsgebied van natuurgebied

Via grond- en oppervlaktewater kan vervuiling het natuurgebied beïnvloeden. Dat moet voorkomen worden.

Criteria op inrichtingsniveau voor plannen voor stedelijk gebied

Veiligheid

Aangepaste bouwwijze in hoog-risicogebieden

Als er toch gebouwd wordt in gebieden met een relatief hoog risico op overstroming, moet de bouwwijze daarop aangepast worden. Denk aan paal-, drijvend- of risicowonen.

Let op verdrinkingsrisico's

Houd bij de inrichting van watergangen en -partijen rekening met verdrinkingsrisico's, vooral van kleine kinderen.

Wateroverlast

Ruimte voor vasthouden en bergen van water in stedelijk gebied ter voorkoming van wateroverlast

Nieuw stedelijk gebied moet ontworpen worden met voldoende ruimte om water vast te houden en te bergen, bijvoorbeeld door verhard oppervlak te beperken, ruimte voor infiltratievoorzieningen te creëren (bijv. wadi's) en voldoende open water te creëren. Let bij de inrichting op dat de funderingen en andere zaken bestand zijn tegen fluctuerende peilen.

Ruimte voor en goede structuur van waterafvoerstelsel

Het streven is om zoveel mogelijk water vast te houden en te bergen. Als derde optie wordt het water afgevoerd. Hiervoor zijn watergangen, waterkeringen en waterstaatswerken nodig.

Vrijwaren van zones langs watergangen en waterpartijen

Voor het beheer en onderhoud van watergangen en waterpartijen zijn beschermings- en onderhoudszones vastgelegd die onbebouwd moeten blijven.

Riolering

Ruimte voor infiltratie van schoon regenwater

Schoon hemelwater en drainage-/grondwater moet gescheiden blijven van vies rioolwater en niet naar de rioolwaterzuivering worden afgevoerd. Dit heet afkoppelen. Daarmee wordt overbelasting van de riolering voorkomen. Het schone water kan geïnfiltreerd worden in de bodem. Daarvoor is ruimte nodig. Denk aan wadi's. Of infiltratie zinvol mogelijk is, is afhankelijk van de grondwaterstand, bodemopbouw en of het een kwel- of infiltratiegebied is (vooral in hoog Nederland). Als infiltratie niet mogelijk is, kan het schone regenwater op het oppervlaktewater worden geloosd. Infiltratie en directe afvoer naar oppervlaktewater is alleen mogelijk met schoon water. Let dus op toepassing van materialen als ongecoat zink, lood en koper en koppel wegen met grote

	<p>verkeersintensiteit niet af.</p> <p>Om het water naar de infiltratievoorziening of het oppervlaktewater te kunnen laten stromen is een minimaal verhang nodig. Daarom moeten infiltratievoorzieningen of oppervlaktewater nabij af te koppelen oppervlakten liggen.</p>
Ruimte voor zuiveringsvoorzieningen	Voor voorzieningen als helofytenfilters en rioolwaterzuiveringsinstallaties is ruimte nodig.
<p>Watervoorziening</p> <p>Ruimte voor vasthouden en bergen van water in stedelijk gebied ter voorkoming van watertekort</p>	In de steeds drogere zomers moet het aanvoeren van water uit andere gebieden zoveel mogelijk worden voorkomen. In stedelijk gebied kan water bijvoorbeeld nodig zijn voor het groen. Water moet vastgehouden en geborgen worden om het in de droge periode te gebruiken. Daarvoor is ruimte nodig.
Ruimte voor berging van water in stedelijk gebied voor huishoudelijk of bedrijfsmatig gebruik	Door gebruik van regenwater en 'overtollig' grondwater voor bijvoorbeeld toiletdoorspoeling, koel- of proceswater, wordt drinkwater bespaard. Voor de bergingsvoorzieningen van dit water is ruimte nodig.
<p>Volksgezondheid</p> <p>Let bij het ontwerp van waterpartijen in de stad op de risico's voor de volksgezondheid</p>	Voorkom eutroof en opwarmingsgevoelig water, bijvoorbeeld door aansluiting op grotere watersystemen.
<p>Bodemdaling</p> <p>Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in zettingsgevoelige gebieden</p>	Om bodemdaling te voorkomen mag de grondwaterstand niet te laag zijn. Daarom moet er bijvoorbeeld kruipruimteloos of waterbestendig gebouwd worden of gewerkt worden met drijvende funderingen.
<p>Grondwateroverlast</p> <p>Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in kwelgevoelige gebieden, veengebieden en andere waterrijke gebieden</p>	Voorkom het 'polderprincipe' (lokaal diepere ontwatering) bij ondergronds bouwen, maar bouw waterbestendig. Bouw kruipruimteloos of met waterbestendige kruipruimtes. Zorg voor ontwateringmiddelen.
<p>Oppervlaktewaterkwaliteit</p> <p>Minimale breedte van watergangen</p>	De waterkwaliteit is gebaat bij enigszins overgedimensioneerde watergangen.

Voorkom doodlopende watergangen

Water moet kunnen circuleren, anders vermindert de waterkwaliteit.

Voorkom overkluizing van water

Verhinderen van zonlichtdoordringing in water is in het algemeen nadelig voor de waterkwaliteit.

Verdroging / natte natuur

Zorg in stedelijk gebied gelegen in infiltratiegebied van natuur voor veel infiltratiemogelijkheden

Minder infiltratie in het infiltratiegebied leidt tot verminderde kweldruk in het gerelateerde kwelgebied. Dit kan leiden tot verdroging. Zorg daarom voor zo min mogelijk verhard oppervlak. Let wel goed op de waterkwaliteit. Vooral de zandgebieden zijn kwetsbaar voor grondwatervervuiling.

Ruimte voor een natuurvriendelijke oeverinrichting of ecologische verbindingzones langs waterlopen

Een natuurvriendelijke oeverinrichting is ecologisch interessant en bevordert de algehele kwaliteit van het watersysteem.

Criteria op locatiekeuzeniveau voor plannen voor landelijk gebied

Veiligheid / wateroverlast

Functiekeuze afstemmen op overstromingsfrequentie van calamiteiten- en piekbergingsgebieden

Gebieden die zijn aangewezen als retentiegebied, groene rivier, of regionaal calamiteiten- of piekbergingsgebied staan lang niet altijd onder water. Vaak is meervoudig ruimtegebruik mogelijk. Met de keuze van de functie moet hiermee rekening gehouden worden. Kies bijvoorbeeld voor grasland in plaats van hoogwaardige tuinbouw of intensieve veehouderij. Als de overstromingsfrequenties hoog zijn, moeten gebouwen in het gebied voorkomen worden of worden aangepast.

Ruimte voor hermeandering van beken

Door hermeandering van beken wordt het water bovenstrooms vastgehouden.

Watervoorziening

Functiekeuze afstemmen op 'natuurlijke' beschikbaarheid van water

Hoeveelheid en kwaliteit van beschikbaar water verschillen tussen gebieden. Het is beter om van deze natuurlijke beschikbaarheid uit te gaan dan water uit andere gebieden aan te voeren. Daarom is het bijvoorbeeld wenselijk om de keuze van het type landbouw op beschikbaar peil en kwaliteit af te stemmen.

Ontzie gebieden voor drinkwatervoorziening

Grond- en oppervlaktewaterbeschermingsgebieden voor drinkwater moeten ontzien worden van functies die de drinkwaterkwaliteit aantasten. Er is een onderscheid tussen het waterwingebied en de 25-jaars beschermingszone.

Ontzie gebieden voor regionale seizoensberging van andere (intensieve) functies

In de steeds drogere zomers moet het aanvoeren van water uit andere gebieden zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarvoor zijn gebieden nodig waar het water dat voor de zomer nodig is in de winter wordt geborgen. Seizoensbergingsgebieden zijn plas-dras gebieden of staan het hele jaar onder water. In het eerste geval zijn functiecombinaties met bijvoorbeeld natuur en recreatie mogelijk.

Bodemdaling

Functies die lage waterstanden vragen voorkomen in zettingsgevoelige gebieden

Functies die lage grondwaterstanden vragen, moeten worden voorkomen in zettingsgevoelig gebied, zoals laagveengebieden.

Oppervlaktewaterkwaliteit

Voorkom vervuiliingsbronnen

Vervuiling moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Voorkom puntbronnen en diffuse bronnen van vervuiling.

Pas bij de locatiekeuze hydrologische ordeningsprincipes toe:

Als voorkomen niet mogelijk is, moet het vuile water van het schone water gescheiden blijven. Dit is de trits schoonhouden-scheiden-zuiveren.

- stroomgebiedbenadering: functies met dezelfde kwaliteitseisen in hetzelfde stroomgebied
- positioneringbenadering: vervuilende functies benedenstrooms
- buffer- en zoneringsbenadering: bescherm functies met hoge waterkwaliteitseisen door een bufferzone en scheid functies met niet-verenigbare eisen

Grondwaterkwaliteit / verdroging / natte natuur

Zonodig hydrologische bufferzone bij natuurgebied aanhouden

Om te voorkomen dat de lagere grondwaterstand de grondwaterstand in het natuurgebied beïnvloedt, kan een bufferzone nodig zijn. In de bufferzone wordt de grondwaterstand niet verlaagd. Een bufferzone bij een natuurgebied kan ook nodig zijn om de beïnvloeding van waterkwaliteit in het natuurgebied vanuit omliggend gebied tegen te gaan.

Zonodig hydrologische bufferzone rond ecologische wateren aanhouden

Een bufferzone is bijvoorbeeld nodig om te voorkomen dat vervuiling of meststoffen in het water spoelen.

Voorkom vervuilende functies in beïnvloedingsgebied van natuurgebied

Via grond- en oppervlaktewater kan vervuiling het natuurgebied beïnvloeden. Dat moet voorkomen worden. Ook het verlagen van de grondwaterstand in beïnvloedingsgebieden moet voorkomen worden als daardoor de kweldruk in het natuurgebied afneemt.

Criteria op inrichtingsniveau voor plannen voor landelijk gebied

Wateroverlast

Ruimte voor kleinschalig vasthouden en bergen van water in landelijk gebied ter voorkoming van wateroverlast

Behalve berging in piekbergingsgebieden kan overtollig regenwater opgevangen worden binnen een gekozen functie. Denk bijvoorbeeld aan verbrede sloten in gebieden met een landbouwfunctie of het bergen van water op laaggelegen percelen.

Ruimte voor waterafvoerstelsel

Het streven is om zoveel mogelijk water vast te houden en te bergen. Als derde optie wordt het water afgevoerd. Hiervoor zijn watergangen, waterkeringen en/of waterstaatswerken nodig.

Riolering

Ruimte voor zuiveringsvoorzieningen

Voor voorzieningen als helofytenfilters en andere kleine zuiveringsinstallaties is ruimte nodig. Dit is vooral in ongerioleerde gebieden nodig om de belasting van grond- en oppervlaktewater te verminderen.

Oppervlaktewaterkwaliteit

Bufferstroken langs watergangen

Voorkom belasting van oppervlaktewater door mest en bestrijdingsmiddelen door teeltvrije stroken.

Voorkom doodlopende watergangen

Water moet kunnen circuleren, anders vermindert de waterkwaliteit.

Natte natuur

Waardevolle wateren en natte natuur met hoog ecologisch niveau planologisch beschermen

Ter bescherming wordt aantastend gebruik verboden of onder bepaalde voorwaarden toegestaan.

Ruimte voor een natuurvriendelijke oeverinrichting of ecologische verbindingzones langs waterlopen

Een natuurvriendelijke oeverinrichting is ecologisch interessant en bevordert de algehele kwaliteit van het watersysteem.

Bijlage 2: Het analyseren van watergerelateerde risico's en kosten

In deze bijlage is een methode tot risico- en kostenanalyse uitgewerkt. Het gaat om een methodiek waarin de risico- en kostenanalyse wordt ingevoegd in het reguliere watertoetsproces, waarbij de flexibiliteit van het instrument uitgangspunt blijft. Dit betekent dat ook de analyses in omvang en diepgang moeten passen bij de omvang en diepgang van het gehele watertoetsproces. Bij aanvang van het watertoetsproces dienen initiatiefnemer en waterbeheerder zich de vraag te stellen welke informatie er nodig is voor besluitvorming en hoe deze informatie tijdens het proces zo effectief mogelijk verzameld en ingezet kan worden. De hier aangeboden methodiek is daarbij een hulpmiddel. Voordat ingegaan wordt op de methode, wordt eerst reikwijdte besproken.

De reikwijdte

De watertoets is geïntroduceerd om te waarborgen dat, bij locatiekeuzen, bij de (her)inrichting van nieuw of bestaand bebouwd gebied en bij andere ruimtelijke plannen, rekening gehouden wordt met de wateropgave. Naast het in beeld brengen van de wateropgave en maatregelen is inzicht in de bijbehorende kosten een van de belangrijke aspecten bij ruimtelijke besluitvorming. Zicht op de risico's ten aanzien van het watersysteem is zeker bij grote projecten met mogelijk grote effecten voor het watersysteem relevant bij de besluitvorming. In deze bijlage wordt een methode uitgewerkt hoe de risico's en kosten in beeld gebracht kunnen worden en hoe deze analyses zijn in te passen in de stappen van het watertoetsproces.

Conform de PKB tekst van de Nota Ruimte is een risico- en kostenanalyse alleen verplicht bij locatiekeuze en herinrichting van bestaand stedelijk gebied en heeft deze betrekking op de wateraspecten verdroging, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater. Voor overige plannen, bijvoorbeeld inrichting van nieuw stedelijk gebied, kan in onderling overleg worden bepaald of het uitvoeren van een risico- en kostenanalyse relevant is.

Bij de integrale afweging in de RO komen de baten aan de orde. Expliciete baten vanuit het watersysteem kunnen naast de risico- en kostenanalyse door de waterbeheerder benoemd worden. Daarom zijn in deze bijlage ook methoden aangegeven hoe de baten vanuit het watersysteem in beeld kunnen worden gebracht.

De methode

De analyse van watergerelateerde risico's en kosten vergt maatwerk. De methodiek om deze aspecten te betrekken in de planvorming (binnen de schil van de watertoets) biedt de watertoetspartners de ruimte om per geval maatwerk te leveren.

De methodiek legt geen procedurele vereisten op en werkt niet op een andere manier door in de implementatie van het kostenveroorzakers-beginsel of de nieuwe grondexploitatiewet. Het is aan de betrokken procespartners om de raakvlakken tussen deze sporen al dan niet te gebruiken als inhoudelijke opstap naar verdere invulling van bijvoorbeeld een exploitatieplan of -overeenkomst.

Deze bijlage beschrijft de stappen waarlangs de analyse wordt uitgevoerd en de keuzemomenten die daarin zijn te onderscheiden. De toelichting wordt ondersteund door de informatie in bijlagen 3 tot en met 6.

De methode in stappen

Achtereenvolgens gaat het om de volgende stappen:

Initiatiefase:

- Het verkennen en categoriseren van watergerelateerde effecten.
- Het inschatten van de watergerelateerde risico's.
- Het bepalen van de wijze waarop relevante risico's en kosten in beeld worden gebracht.

Ontwikkel- en adviesfase:

- Het daadwerkelijk in beeld brengen van de relevante risico's en kosten en betrekken hiervan bij de planontwikkeling.
- De verantwoording door de initiatiefnemer van de gemaakte keuzes ten aanzien van de watergerelateerde risico's en kosten.

De Besluitvormingsfase en Beoordelingsfase vallen buiten de methodiek. Wel zullen voor zover van toepassing de risico- en kostenanalyse onderdeel uit moeten maken van wateradvies, waterparagraaf en beoordeling.

integratie

De methodiek leent zich bij uitstek voor integrale planvormingsprocessen. In uiteenlopende planvormingsprocessen zal ook op deze of soortgelijke wijze met de kosten van voorgenomen ingrepen worden omgegaan. Als zodanig is de methodiek dan ook niet innovatief. De methodiek richt wel de aandacht op de noodzakelijke breedte en diepgang waarin de kosten van water in planvormingsprocessen worden afgewogen, zodat dergelijke kosten niet buiten beeld blijven.

Stap 1 Verkenning en categorisering van de effecten

De inschatting van potentiële watergerelateerde effecten staat aan de basis in de methodiek. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Effecten op het watersysteem,
- Effecten op ruimtelijke functies (*het gaat hierbij om watereffecten die doorwerken op het functioneren van bijvoorbeeld landbouw of natuur*),
- Afgeleide effecten op bijvoorbeeld beheer en onderhoud.

watersysteem-effecten

Ten aanzien van de effecten op het watersysteem geldt dezelfde inhoudelijke reikwijdte als beschreven in paragraaf 8.1. Deze opsomming van waterhuishoudkundige aspecten is voor waterbeheerder en initiatiefnemer leidend in het gezamenlijk vaststellen van de relevante potentiële effecten.

effecten op ruimtelijke functies

Op grond van de gesignaleerde watersysteemeffecten worden de effecten op grondgebruikfuncties bepaald. Zo kan een lokale verlaging van de grondwaterstand leiden tot verdroging van nabijgelegen landbouwgebied of een verandering van het afvoerregime doorwerken in de ecologische kwaliteit van een beekloop.

Tevens kan, zo mogelijk, een analyse gemaakt worden van het effect van de voorgenomen ingreep op de toekomstige realisatie van (water)beleidsdoelstellingen. Zo kan de aanleg van een woonwijk weliswaar grondwaterneutraal plaatsvinden, maar wel de toekomstige vernatting van verdroogde natuur frustreren.

beheer en onderhoud

Aanpassingen in het watersysteem en de keus voor het faciliteren van bepaalde ruimtelijke functies kunnen grote, blijvende implicaties hebben voor de beheer- en onderhoudsopgave.

ingreep-effectrelatie Het analyseren en categoriseren van effecten kan op gestructureerde wijze plaatsvinden door de ingreep-effectrelaties inzichtelijk te maken. Hierbij wordt de hoofdingreep ontleend in opzichzelfstaande subingrepen aan de hand waarvan eenduidig en gemotiveerd (want nodig voor ruimtelijke onderbouwing) de potentiële effecten kunnen worden vastgesteld. In bijlage 3 zijn voor een aantal ruimtelijke ingrepen dergelijke ingreep-effectrelaties uitgewerkt. In de praktijk zullen generieke oorzaak-gevolgrelaties de basis vormen waarna een gebieds- en planspecifieke invulling volgt.

Stap 2 Risicoscan

De uitwerking in ingreep-effectrelaties geeft een overzicht van de potentiële effecten op het watersysteem en de ruimtelijke functies die gepaard gaan met het voorgestelde plan of besluit. De gesignaleerde effecten hebben elk afzonderlijk verschillende kansen op voorkomen en de consequenties zijn van verschillende omvang. Om een goed beeld te krijgen van het totale risico, wordt een risicoscan uitgevoerd.

Hierbij wordt het begrip risico gedefinieerd als het totaal aan potentiële (negatieve) effecten met de kans dat deze effecten optreden.

De potentiële effecten worden in een risicoprofiel gecategoriseerd naar:

- Zekere en onzekere effecten
- Grotere en kleinere effecten
- Positieve en negatieve effecten.

Figuur 2 geeft een voorbeeld van het risicoprofiel dat ontstaat als de effecten van de aanleg van een woonwijk (in nat gebied) op deze wijze worden gecategoriseerd.

Effecten	Groot	Klein
Zeker	<p>Negatief effect watersysteem: Sterke daling grondwaterstand</p> <p>Negatief effect op ruimtelijke functie: Aantasting zeldzame natuurwaarden</p>	<p>Negatief effect op watersysteem: Vermindering grondwateraanvulling</p> <p>Positief effect op ruimtelijke functie: n.v.t</p>
Onzeker	<p>Negatief effect op watersysteem: Afname veerkracht watersysteem</p> <p>Negatief effect op grondgebruikfunctie: Toename totale schade bij calamiteit</p> <p>Positief effect op ruimtelijke functie: Toename van de belevingswaarde</p>	<p>Negatief effect op watersysteem: Diffuse verontreiniging</p> <p>Positief effect op ruimtelijke functie: Meekoppelkansen recreatief gebruik openbare ruimte</p>

Figuur 1 Voorbeeld van een risicoprofiel

ingreep typologieën Op grond van de uitgewerkte ingreep-effectrelaties en het opgestelde risicoprofiel kunnen de volgende typologieën van ingrepen worden onderscheiden:

- Ingrepen zonder implicaties voor het watersysteem;
- Ingrepen met een beperkt risico voor uitsluitend het watersysteem;
- Ingrepen met een beperkt risico voor het watersysteem en functies, eventueel leidend tot afgeleide effecten;
- Ingrepen met een hoog risico voor uitsluitend het watersysteem;
- Ingrepen met een hoog risico voor watersystemen en functies eventueel leidend tot afgeleide effecten.

In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om een eenduidig risicoprofiel op te stellen. Sommige planonderdelen resulteren in grote potentiële effecten, andere in kleine. In dat geval wordt aanbevolen om het grootste effect maatgevend te laten zijn.

Stap 3 Diepgang van de analyse

risico in relatie tot afweging van kosten In deze paragraaf wordt uiteen gezet hoe kan worden gekomen tot een bepaling van het gewenste detailniveau waarop risico's en kosten worden beschreven in de analyse. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van figuur 2. Hierin is een stroomschema opgenomen waarin een relatie wordt gelegd tussen de ingrijpendheid van een voorgenomen initiatief (het risico voor watersysteem en ruimtelijke functies) en de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de analyses van risico's en kosten bij de besluitvorming over het initiatief.

Bij de bepaling van de diepgang van de analyse moet echter de vraag voorop staan wat er nodig is voor besluitvorming. Dat kan kwantitatieve- maar ook kwalitatieve informatie zijn. De aangeboden systematiek kan hierin een hulpmiddel zijn, maar is zeker niet altijd nodig.

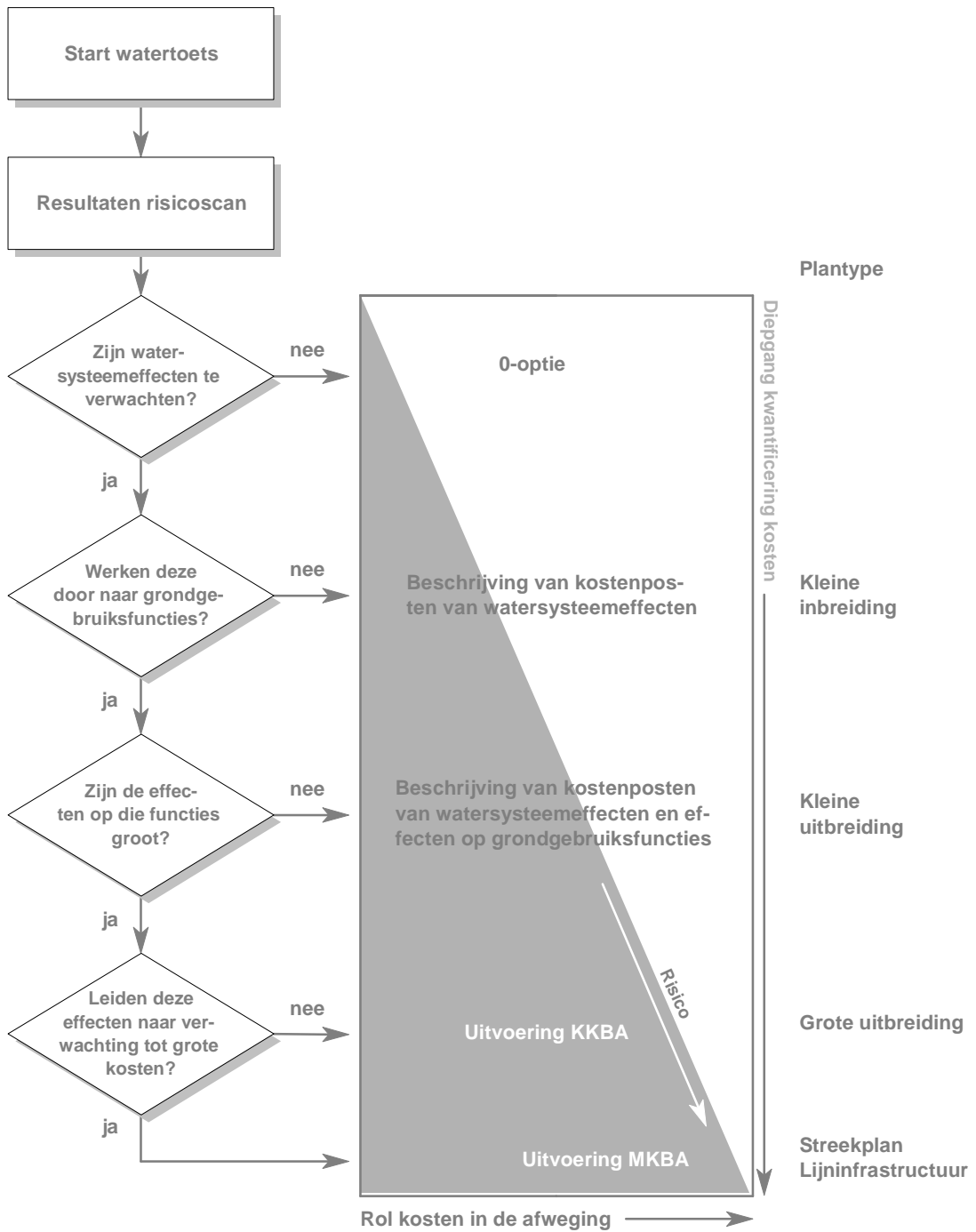
opschaling Figuur 2 laat zien dat naarmate een initiatief meer risico met zich meebrengt, kosten en, indien aan de orde, waterhuishoudkundige baten een belangrijker rol spelen in de besluitvorming. Dit uit zich enerzijds in een explicietere rol van kosten en waterhuishoudkundige baten als afwegingsfactor. Het impliceert tegelijkertijd dat de kosten en risico's nauwkeuriger in beeld worden gebracht.

Bij vergroting van de diepgang van de kostenanalyse zal in toenemende mate van specialisten gebruik gemaakt moeten worden.

De opschaling varieert op de volgende aspecten:

- De mate waarin en het moment waarop de niet-watersysteemeffecten worden betrokken bij de planvorming rond een voorgenomen ingreep
- De mate waarin en het moment waarop de kostencomponent wordt betrokken bij de planvorming
- De mate waarin de kosten en baten worden gemonetariseerd.

Figuur 2 stroomschema



inbedding

De wijze waarop risico's en kosten betrokken worden in de planvorming, wordt aan het begin van het watertoetsproces in onderling overleg tussen waterbeheerder en initiatiefnemer afgesproken en zo mogelijk vastgelegd in de afsprakennotitie.

Stap 4 In beeld brengen van risico's en kosten

Op basis van de risicoscan in de initiatieffase zullen in de ontwikkel- en adviesfase de relevante risico's en kosten nader in beeld gebracht worden. Met een toenemend risico van een voorgenomen initiatief worden de gesignaleerde effecten (met de kans dat dit optreedt) met meer diepgang in kwantitatieve en financiële termen beschreven. Er bestaat de mogelijkheid tot een beschrijving op drie niveaus. Hieronder wordt per niveau een voorbeeld gegeven.

- Kwalitatieve beschrijving. Bijvoorbeeld: een verlaging van de grondwaterstand leidt tot verdroging; een verhoging van de grondwaterstand leidt tot grondwateroverlast;
- Kwantitatieve beschrijving. Bijvoorbeeld: in 10 hectare graslandgebied daalt de voorjaarsgrondwaterstand met 5 cm;
- Monetaire beschrijving. Bijvoorbeeld: de daling van de voorjaarsgrondwaterstand (als gevolg van de naastgelegen bouwlocatie) betekent een jaarlijkse schadepost van 1700 euro.

Daar waar het gaat om het in beeld brengen van de kosten is dezelfde onderverdeling van belang als eerder aangegeven voor effecten:

- Kosten van tegengaan van effecten op het watersysteem,
- Kosten van het tegengaan van effecten op ruimtelijke functies en/of schaderegelingen,
- Afgeleide kosten voor bijvoorbeeld beheer en onderhoud.

Voor diverse watergerelateerde effecten zijn er beleidscriteria omtrent het geaccepteerde risico (zie ook Hoofdstuk 8). Indien uit de risicoscan blijkt dat criteria overschreden kunnen worden zal in de risicoanalyse duidelijk moeten blijken of dit daadwerkelijk zo is en zo ja, in welke mate.

In de incidentele gevallen dat een uitgebreide kostenanalyse nodig gevonden wordt, is een breed instrumentarium voorhanden. Bijlagen 4, 5 en 6 vormen een opsomming van de verschillende methodieken en hun toepassingsbereik. Toepassing hiervan vraagt specialistische kennis en ervaring.

Stap 5 Inbreng in de planontwikkeling

In planvormingsprocessen vindt de planontwikkeling in meer of mindere mate via iteratieslagen plaats. Het inspanningsniveau dat hiermee samenhangt, is veelal evenredig met de omvang en/of ingrijpendheid van het initiatief.

Met de toenemende ingrijpendheid van initiatieven neemt ook het belang van kosten bij de bepaling van de uiteindelijke keuze voor de situering en/of inrichting van een initiatief toe.

In de besluitvorming over een dergelijk plan kunnen aan de orde zijn:

- Locatievraagstukken rond ingrepen met grote(re) effecten op het watersysteem;
- Grote(re) effecten op uiteenlopende ruimtelijke functies (inclusief afgeleide effecten);
- Verschuivings- en verdringingsvraagstukken; keuzes die gunstig uitpakken voor de ene locatie kunnen resulteren in negatieve consequenties op andere locaties;
- Keuzes die evident verregaande financiële consequenties kunnen hebben voor watersysteem en/of ruimtelijke functies.

In deze situatie zal de planvorming diverse iteratieslagen vergen. Door aanpassingen aan het oorspronkelijke plan te doen, de effecten daarvan in beeld te brengen en vervolgens nieuwe aanpassingen aan te brengen wordt de ingreep verbeterd. De watergerelateerde risico's en kosten van de aanpassingen aan de ingreep kunnen in deze situatie mede sturend zijn op de uiteindelijke vormgeving van het plan. Dit betekent dat monetaire afwegingsmethoden deel uitmaken van de iteratieve aanpak.

In de praktijk zal voor de risico- en kostenbepaling bij de iteratieslagen veelal gebruik worden gemaakt van expert judgement en kentallen als beslissingsondersteunend instrumentarium. Het is dus niet bij voorbaat nodig om binnen elke iteratieslag een volledige kwantificering of monetarisering uit te voeren.

afwegingsmodellen

Om financiële aspecten in besluitvormingsprocessen te verweven bestaan diverse gestandaardiseerde afwegingsmethodieken. In bijlagen 4, 5 en 6 worden diverse afwegingsmethodieken beschreven aan de hand waarvan een dergelijke afweging gestroomlijnd kan worden. In omvang lopen de methodieken uiteen van een eenvoudige afwegingsmatrix tot een allesomvattende Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse. De gekozen reikwijdte zal in belangrijke mate sturend zijn in de keus van de afwegingsmethodiek. De afwegingsmethoden zijn ontwikkeld om te ondersteunen bij maatwerk. Gebruik van deze methoden vergt veelal een specialistische inbreng.

Gebruik van complexe methoden is lang niet altijd nodig. Veelal kan volstaan worden met eenvoudige kwalitatieve benaderingen.

Besluitvorming en beoordelen

Besluitvorming

De waterbeheerder geeft in het wateradvies een oordeel over de wijze waarop invulling is gegeven aan de afspraken uit de initiatieffase.

De wijze waarop de initiatiefnemer, voor zover aan de orde, de watergerelateerde risico's en kosten heeft betrokken bij de planvorming maakt onderdeel uit van de verantwoording in de waterparagraaf.

Beoordeling

De analyse van watergerelateerde risico's en kosten binnen het watertoetsproces is evenals het watertoetsproces zelf gericht op het versterken van de expliciete en evenwichtige afweging van het waterbelang in ruimtelijke plannen.

Dit betekent dat bij de planbeoordeling primair beschouwd dient te worden of de mate waarin de risico's en kosten zijn geanalyseerd in relatie staan tot de omvang van de effecten op het water door de ingreep. De planbeoordelaar kan zich hierbij baseren op het advies van de waterbeheerder.

De planbeoordelaar heeft houvast aan het uitgangspunt dat bij een toenemende grootte van de ingreep nut en noodzaak van een gedetailleerde en kwantitatieve (en monetaire) onderbouwing toeneemt, maar niet altijd noodzakelijk is.

Voorbeeld

Risico- en kostenbeoordeling in het watertoetsproces

Een provincie in west Nederland heeft een streekplan opgesteld waarin ruime bebouwingscontouren voor een nieuwe woonwijk zijn vastgelegd. De gemeente stelt een structuurvisie op waarin zij de toekomstige bebouwing planologisch wil vastleggen. Binnen dit contour zijn twee varianten mogelijk. Ten behoeve van de besluitvorming in de gemeenteraad worden beide varianten uitgewerkt en vergeleken, waarbij ook de waterhuishoudkundige aspecten meewegen. Een van de opties is een locatie in een veenweidepolder die wordt begrensd door de centrale boezem. De tweede optie betreft een diepe droogmakerij. Via de reguliere contacten wordt het waterschap geïnformeerd over de opties.

De waterbeheerder geeft aan dat realisatie van een woonwijk op beide locaties aanzienlijke implicaties heeft voor het watersysteem en dat er een fors maatregelenpakket nodig is om de toekomstige woonfunctie en het omliggend gebied te vrijwaren van wateroverlast.

Dit vormt voor de gemeente geen reden om deze opties los te laten. De gemeente en het waterschap houden een startbijeenkomst waarin de risico's van beide opties nader verkend worden. Deze kwalitatieve scan geeft aan dat de potentiële effecten van de boogde initiatieven voor een aantal wateraspecten naar verwachting en soms met zekerheid groot zijn. Gemeente en waterschap maken de procesafpraak dat de discussie zoveel mogelijk wordt gevoerd op basis van objectieve (gekwantificeerde) informatie. Deze werkwijze wordt bekrachtigd in de afsprakennotitie.

Tijdens de planuitwerking wordt een aantal oplossingsrichtingen verkend. De effecten van deze oplossingsrichtingen worden in kwantitatieve termen beschreven, zodat beslisinformatie wordt gegenereerd ten behoeve van de vergelijking van de opties. De gemeente concludeert dat de afweging complex is en brengt alle kwantitatieve informatie samen in een kantallen kosten-batenanalyse. Daarbij blijken er bij de diepe droogmakerij hoge kosten verbonden te zijn aan de aanpassing van kunstwerken (uitbreiding van gemaalcapaciteit) en de boezemkades. Voor het veengebied is er relatief veel oppervlakte voor waterberging nodig. Van de opties worden de effecten op de functies in beeld gebracht. Voor de optie veenweidepolder zijn er voor de langere termijn hoge beheerskosten voorzien ten aanzien van de aanpassing van infrastructuur vanwege de bodemdaling. Door ook deze in kwantitatieve termen uit te drukken wordt het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de noodzakelijke optimalisatiemaatregelen voor het watersysteem en het effect wat hiermee wordt bereikt.

Het waterschap oordeelt in haar wateradvies over het procesverloop en de inhoudelijke wijze waarop het waterbelang in de planuitwerking is betrokken. Vanuit haar eigen beheerdersrol benadrukt zij nogmaals, in kwantitatieve termen, het effect van het voorontwerpplan op de beheers- en onderhoudsopgave en geeft op grond van de vergelijking haar voorkeur aan.

De gemeente neemt kennis van het wateradvies, betreft deze in haar afweging en stelt een ontwerpplan op, waarin zij in de bijbehorende waterparagraaf een kwantitatief onderbouwde toelichting geeft op de (waterrelevante) keuzes. Vervolgens geven Gedeputeerde Staten een oordeel over het bestemmingsplan en de hierin opgenomen verantwoording voor de gemaakte keuzes.

Bijlage 3: Voorbeelden ingreep-effectrelaties

Aanleg woonwijk

hoofdingreep	subingreep	effect op watersysteem	effecten grondgebruikfuncties
bouwrijp maken grond	ophogen terrein	bodemklink, leidend tot indirecte watersysteemeffecten, bv peilaanpassing, toename kweldruk etc.	zetting van (ondergrondse) infrastructuur en bebouwing
			aanpassing waterbeheersingssysteem nodig
		mogelijk stagnatie regenwater oud maaiveld	periodieke grondwateroverlast - vochtige kruipruimtes
	aanleg drainagestelsel	lokale verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
		beïnvloeding kwel- en infiltratiepatronen	verdroging dichtbij of verderaf gelegen natuur of landbouwgebied
	sanering aanwezige verontreiniging	verbetering bodemkwaliteit	
bouw woningen	verharding oppervlak	vermindering grondwateraanvulling	
		versnelling neerslag-afvoerproces	vergroting benedenstrooms overstromingsrisico
	bouwputbemaling	tijdelijke verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
inrichting openbare ruimte	gebruik uitlogende bouwmaterialen	diffuse verontreiniging	
	aanleg onderhoudsintensieve bestrating	diffuse verontreiniging door chemische onkruidbestrijding	
	aanleg 'onnatuurlijk' oppervlaktewater	biologisch onevenwichtig systeem	onaantrekkelijke woonomgeving
	vlak straatbeeld	weinig robuust systeem	overlast bij calamiteiten
tijdelijke aanpassingen watersysteem	verleggen/dempen watergangen	obstructie juiste werking watersysteem	overlast op bouwplaats
			wateroverlast bij nieuwe woningen
beheer en onderhoud	aanleg kunstmatig watersysteem		

Ingreepeffect relatie - bouw kantoorpand (art 19.)

hoofdingreep	subingreep	effect op watersysteem	effecten grondgebruikfuncties
bouwrijp maken grond	ophogen terrein	bodemklink	zetting van (ondergrondse) infrastructuur en bebouwing
			aanpassing waterbeheersingssysteem nodig
		mogelijk stagnatie regenwater oud maaiveld	periodieke grondwateroverlast - vochtige kruipruimtes
	aanleg drainagestelsel	lokale verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
		beïnvloeding kwel- en infiltratiepatronen	verdroging dichtbij of verderaf gelegen natuur of landbouwgebied
	sanering aanwezige verontreiniging	verbetering bodemkwaliteit	
bouw pand	verharding oppervlak	vermindering grondwateraanvulling	
		versnelling neerslag-afvoerproces	vergroting benedenstrooms overstromingsrisico
	bouwputbemaling	verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
	aanleg ondergrondse etages	beïnvloeding grondwaterstroming	wateroverlast bij onafdoende waterdichte constructie
inrichting openbare ruimte	gebruik uitlogende bouwmaterialen	diffuse verontreiniging	
	aanleg onderhoudsintensieve bestrating	diffuse verontreiniging door chemische onkruidbestrijding	

Ingreepeffect relatie - trajectnota

hoofdingreep	subingreep	effect op watersysteem	effecten grondgebruikfuncties
aanleg weglichaam	verwijderen bodem		
	aanbrengen grondlichaam	bodemklink	zetting van (ondergrondse) infrastructuur en bebouwing
			aanpassing waterbeheersingssysteem nodig
		beïnvloeding lokale grondwaterstroming	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
		kortsluiting grondwaterlichamen	verdroging dichtbij of verderaf gelegen natuur of landbouwgebied
	sanering aanwezige verontreiniging	verbetering bodemkwaliteit	
	aanbreng wegverharding	vermindering grondwateraanvulling/infiltratie	
versnelling neerslag-afvoerproces		vergroting benedenstrooms overstromingsrisico	
diffuse verontreiniging door afstroom 'verontreinigd' water			
aanleg kunstwerken en verdiepte ligging weg	bouwputbemaling	verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
	blijvende verlaging grondwaterstand	verlaging grondwaterstand	zetting van bestaande nabijgelegen bebouwing
		beïnvloeding kwel- en infiltratiepatronen	verdroging dichtbij of verderaf gelegen natuur of landbouwgebied
aanbreng wegmeubilair	gebruik uitlogende bouwmaterialen	diffuse verontreiniging	
aanpassen afwateringsstructuur	dempen watergangen	obstructie afwateringsstructuur	verlies ecologische waarde
	aanleg nieuwe watergangen	kortsluiting watersystemen	verlies ecologische waarde
beheer en onderhoud	aanleg kunstmatig watersysteem		

Ingreepeffect relatie - Streekplan

hoofdingreep	subingreep	globaal effect op watersysteem	effecten grondgebruikfuncties
aanwijzing: woningbouw bedrijventerrein glastuinbouw	locatie 1,2,3...	vermindering infiltratie	verdroging omliggend terrein
		extra randvoorwaarden grondwaterniveau	beperking herstel mogelijkheden verdroogde natuur
		versnelling neerslag-afvoerproces	toename overstromingsrisico benedenstrooms gebied
		vermindering retentiecapaciteit	toename overstromingsrisico benedenstrooms gebied
		beïnvloeding waterkeringen	beïnvloeding overstromingsrisico
		diffuse verontreiniging	
aanwijzing infrastructuur	trace 1,2,3...	vermindering infiltratie	verdroging omliggend terrein
		extra randvoorwaarden grondwaterniveau	beperking herstel mogelijkheden verdroogde natuur
		versnelling neerslag-afvoerproces	toename overstromingsrisico benedenstrooms gebied
		vermindering retentiecapaciteit	toename overstromingsrisico benedenstrooms gebied
		beïnvloeding waterkeringen	beïnvloeding overstromingsrisico
		doorsnijding waterlichamen	
		diffuse verontreiniging	

Bijlage 4: Overzicht waarderingsmethodieken

	methode	werkings sfeer	gebruiken bij	niet gebruiken bij	complexiteit
economische waarderingsmethodieken	Market value approach	waardering van verandering in productiviteit van natuurlijke of antropogene systemen als gevolg van milieuverandering (dosisrespons relaties)	eenduidige relatie tussen dosis en respons en als output in geld is uit te drukken.	projecten waarbij niet-observeerbare kosten de boventoon voeren	bepalen dosisresponsrelatie mogelijk zeer complex
	Preventieve uitgaven methode	preventieve uitgaven om bepaalde milieurisico's te voorkomen/mitigeren.	situaties waarbij investeringen worden gedaan om milieuhinder of -risico's te voorkomen	projecten met niet-gebruikswaarden.	methode is in principe transparant; econometrische modellering mogelijk complex
	Surrogate Market Approach	methode waarbij het verschil in prijzen van onroerend goed wordt gekoppeld aan omgevingsvariabelen.	significante en meetbare milieueffecten die doorwerken in onroerend goed prijzen	bij onevenwichtige onroerendgoedmarkt. Geen eenduidige relatie met vraag	zie boven
	Travel Cost Method	verkenning van de reis- en verblijfskosten die een persoon maakt om een bepaald gebied te bezoeken als maat voor de baten van een bepaald gebied.	verandering van milieukwaliteit van een recreatiegebied.	waarbij andere aspecten dan gebruikswaarden gemeten moeten worden / dichtbevolkt gebied (niet onderscheidend op reisafstand)	zie boven. Mogelijk black box gevoel.
	Stated Preference Method	middels enquêtes achterhalen van verborgen (niet verhandelbare) voorkeuren. Verkenning van hypothetische betalingsbereidheid	indien marktdata ontbreken of het gaat om niet-gebruikswaarden	indien afweging wordt beïnvloed door strategisch gedrag.	methode transparant maar methodiek mogelijk complex in verband met te creëren markt
	Conjunct methode	meting van voorkeuren voor milieugoederen door respondenten te vragen voorkeuren te rangschikken en te voorzien van rapportcijfers	bij ontbreken marktdata en bij gevoelige onderwerpen waarbij strategisch gedrag wordt verondersteld	goederen die niet in termen van attributen kunnen worden omschreven	vrij complex en beperkt transparant aangezien een oordeel wordt gebaseerd op rangschikking.
	Well being Evaluation method	(verborgen) voorkeuren meten door de relatie met het welzijn van de respondent te verkennen aan de hand van vragenlijsten	bij ontbreken data en vraagstelling waarbij de totale economische waarde van belang is.	nog beperkte ervaring met economische waardering.	beperkt transparant in verband met koppeling aan welzijn.

	methode	werkings sfeer	gebruiken bij	niet gebruiken bij	complexiteit
	Allocation games	situatie waarin respondent gevraagd wordt een bepaald budget toe te delen waarbij het te prijzen milieugoed 1 categorie is.	breed toepasbaar om snel indruk te krijgen.	vragen waarbij monetaire waarden van effecten vereist zijn.	
Ecologische waarderingsmethodieken	Ecologisch kapitaal index	integrale natuurwaardenmeter waarbij kwantiteit en kwaliteit (obv referentie) gecombineerd worden.	grootschalige projecten (nationaal), waarbij het gaat om grote veranderingen in ruimtelijke ordening	regionale projecten	referentie is subjectieve keuze / moeilijk reproduceerbaar
	AMOEBE	presentatie dichtheid doelsoorten tov streefbeeld	lange termijn horizon	geen inzicht in dynamiek systeem	beleidsmatig sterk, maar geeft niet aan op welke basis voorspelling zijn gedaan.
	natuurdoeltypen	geformuleerde natuurdoeltype (haalbaar en wenselijk) vergelijken met gerealiseerde waarde op basis van gesignaleerde doelsoorten	streefbeeldvorming binnen Ecologische Hoofdstructuur		
	EBEO	ecologische beoordeling via 5 klassen van een aantal karakteristieke watertypen om een transparantie toestandbeschrijving van watersystemen te kunnen geven.	vragen rondom watertypen die in methodiek vallen.		
	Ecologische waarden Jongman, Ter Braak en Van Tongeren	wegingmethodiek om actuele of voorspelde ecotopenverdeling te wegen ten opzichte van het streefbeeld.	vergelijking van ecotopen	methodiek geeft geen detailinformatie	eenvoudig
	Stepping stone	berekening van de kans dat over lange trajecten veel indicatorsoorten voorkomen	bepalen van netwerkfunctie rivierdeel		eenvoudig
	Cenotype methode	cenotype als graadmeter voor ecologisch functioneren	stroomgebieden beeksystemen		eenvoudig

**Bijlage 5: Opties voor toepassing
kwantificeringsmethodieken bij watergerelateerde
effecten**

effecten	kwantificeringsmethode
<i>Landbouw</i>	
- verandering opbrengsten	market value approach WATERNOOD-instrumentarium
- aanpassing bedrijfsvoering	market value approach
- verandering bedrijfsrisico	preventieve uitgave methode
<i>Natuur</i>	
- verandering natuurwaarde	natuurdoeltype ecologische kapitaalindex
- verandering belevingswaarde	stated preferende method
<i>Wonen + werken</i>	
verandering onroerendgoedprijzen door	surrogate market approach
- verandering veiligheidsniveau	
- kans op vochtschade	
- kans op zettingschade	
<i>Recreatie</i>	
- belevingswaarde	stated preferende method travel cost method
- economische betekenis verandering recreatiepotentie	stated preferende method travel cost method
<i>Infrastructuur</i>	
<i>Beheer en onderhoud</i>	
- binnenplanse opgave	
- effect op buitenplanse beheersopgave	

Bijlage 6: Overzicht afwegingsmethodieken

	methodiek	werkings sfeer	gebruiken bij	niet gebruiken bij	complexiteit
Overzichtstabellen	effectentabel/scorekaart	rangschikken van belangrijkste effecten op kwantitatieve of kwalitatieve wijze. Ook om te zetten in een scorekaart	bij ontbreken duidelijk voorkeursalternatief (VKA) of bij behoefte om VKA overzichtelijk te documenteren	bij veel verschillende eigenschappen	gering
Monetaire methoden	Kosten effectiviteitanalyse (KEA)	gericht op kostenminimalisering /effectmaximalisering door alternatieven met elkaar te vergelijken op grond van kosten	bij gerichte vraagstelling naar opties tot kostenminimalisatie	vragen met betrekking tot economische rentabiliteit	methode in principe niet complex, wel lastig om gegevens te verkrijgen
	Kosten-batenanalyse (KBA)	zo uitgebreid mogelijk overzicht van voor- en nadelen in de vorm van kosten en baten - alleen direct in geld uit te drukken kosten en baten	bij vragen rondom economische rentabiliteit, afweging van alternatieven	indien alternatief veel aspecten bevat die niet onder een (geld)noemer gebracht kunnen worden.	uit te voeren door experts vanwege complexiteit waarderingsmethoden
	Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)	vergelijkbaar met KBA (zie boven) maar uitgebreid met indirecte economische kosten en baten vanuit brede maatschappelijke verkenning	bij afweging om, los van economische rentabiliteit, een project al dan niet uit te voeren en als indirecte aspecten de voornaamste rol spelen	effecten die niet grotendeels in geld zijn uit te drukken. Bij vaststaand beleidsdoel heeft KEA de voorkeur	zie KBA
	Kengetallen kosten-batenanalyse	bij projecten in visie of planvormingfase, waarbij nog veel alternatieven in beeld zijn. Gericht op het reduceren van het aantal alternatieven en nader verkennen van probleem. Ook wel quick scan MKBA genoemd	projecten in visiefase waarbij inventarisatie-effecten bijdragen aan eerste filtering	effecten die niet grotendeels in geld zijn uit te drukken of als er onvoldoende onderzoek is mbt. de desbetreffende kentallen	zie (M)KBA
Multicriteriamodellen	Multicriteria analyse (MCA)	gericht om veel uiteenlopende criteria binnen een besluitvormingsproces overzichtelijk te groeperen. Effecten worden via waardering in volgorde geplaatst. Een gevoeligheidsanalyse onderbouwt de volgorde.	bij veel en ongelijksoortige informatie. Voordeel van systematische aanpak	kleinschalige vragen met beperkt aantal criteria.	mogelijke black-box voor niet deskundigen.