

Handreiking Watertoetsproces 3

Samenwerken aan water
in ruimtelijke plannen



Handreiking Watertoetsproces 3

Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen

december 2009

INHOUD

Voorwoord	3
Handreiking Watertoetsproces 3: Samenvatting	5
1 Doel en uitgangspunten van het Watertoetsproces	7
1.1 Doel	7
1.2 Uitgangspunten	7
1.3 De totstandkoming en ontwikkeling van het Watertoetsproces	9
2 De status van het Watertoetsproces	11
2.1 Bestuurlijke afspraken	11
2.2 Wettelijke verankering	12
3 Schaalniveaus in ruimtelijke plannen en het Watertoetsproces	15
4 De stappen in het Watertoetsproces	17
4.1 Ideefase	18
4.2 Initiatieffase	19
4.3 Ontwikkel- en adviesfase	19
4.4 Besluitvormingsfase	19
4.5 Uitvoering en beheer	20
5 Wie zijn de initiatiefnemer en waterbeheerder?	23
5.1 Initiatiefnemer	23
5.2 Waterbeheerder	23
5.3 Andere betrokkenen	25
6 Producten in het Watertoetsproces	27
6.1 Afsprakennotitie	27
6.2 Wateradvies	28
6.3 Waterparagraaf	30
7 Aandachtspunten voor initiatiefnemer en waterbeheerder	33
7.1 Voor de initiatiefnemer	33
7.2 Voor de waterbeheerder	34
Colofon	36

VOORWOORD

Ruimte maken voor water in plaats van ruimte onttrekken aan water: dat is de kern van het waterbeleid voor de 21e eeuw. Het watertoetsproces is een van de instrumenten om dit te bereiken. Het proces is er om de afweging van waterbelangen in ruimtelijke plannen en besluiten te waarborgen. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek brengt.

Deze handreiking is, ten opzichte van de Handreiking Watertoets 2, aangepast aan en aangevuld met de nieuwste inzichten en ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. De belangrijkste wijzigingen zijn de aanpassingen aan de evaluatie watertoets 2006, de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, 01-07-2008), de Waterwet (Ww, 22-12-2009) en het Nationaal Waterplan.

Deze Handreiking Watertoetsproces 3 is een actuele uitwerking van de Bestuurlijke Notitie Watertoets en geeft een algemene beschrijving van het gedachtegoed achter het watertoetsproces, de wettelijke verankering, de verschillende rollen en producten in het licht van de vernieuwde wetgeving en nieuwe beleidsafspraken. Dit om u te helpen om in elk afzonderlijk plan met maatwerk het reeds bestaande waterhuishoudkundig en ruimtelijk beleid goed toe te passen en uit te voeren. Deze handreiking geeft u ook tips mee voor het ontwikkelen van gezamenlijke ambities en overkoepelende afspraken over de gezamenlijke uitvoering van het watertoetsproces.

Vanwege de digitalisering van de samenleving is gekozen om de handreiking tot de kern van het watertoetsproces te beperken. Op deze manier kan de handreiking voor langere tijd als solide basis voor het watertoetsproces dienen.

Uitgebreidere informatie, actuele ondersteunende voorbeelden en kaartmateriaal zijn te vinden op de website www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces.

Deze website, waar de handreiking ook te downloaden is, blijft een dynamische omgeving waarin veranderingen, nieuwe inzichten en actualiteiten direct worden verwerkt.

Een aantal inhoudelijke aspecten van het watertoetsproces, zoals waterkwaliteit, klimaat en waterveiligheid, zijn beleidsmatig in ontwikkeling. Handreikingen voor het operationeel omgaan met besluiten over deze thema's - zoals bijvoorbeeld met het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water - komen in appendices die integraal onderdeel worden van deze handreiking.

De Handreiking Watertoetsproces 3 is in de zomer van 2009 vastgesteld in het Nationaal Water Overleg met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (rijk), Interprovinciaal overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met deze vaststelling is het de formele en algemene leidraad voor de toepassing van het watertoetsproces geworden.

Contactgegevens
www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces
Helpdesk Water
Telefoon: 0800 - 65 92 837
E-mail: contact@helpdeskwater.nl



Handreiking Watertoetsproces 3: Samenvatting

Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen

Door de klimaatverandering komen er steeds meer extreem natte en extreem droge periodes, met de nodige gevolgen: stijging van de zeespiegel, een verhoogde afvoer via de rivieren en een verdergaande bodemdaling. Dat vraagt om ruimtelijke plannen die rekening houden met deze ontwikkelingen. Het watertoetsproces is één van de instrumenten om dit te bereiken. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek brengt.

Reikwijdte

De inzet van het watertoetsproces is om in elk afzonderlijk plan, met maatwerk, het reeds bestaande waterhuishoudkundig en ruimtelijk beleid goed toe te passen en uit te voeren. Het is niet de bedoeling dat overheden met het watertoetsproces nieuw beleid maken of dat het nieuwe procedures met zich meebrengt: het sluit aan bij bestaande procedures en beleid. De waterbeheerders leggen hun ideeën over het ruimtelijk plan vast in een wateradvies. De initiatiefnemer legt zijn afweging vast in een waterparagraaf. Het gaat daarbij om alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder veiligheid, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit en verdroging, en om alle wateren: rijkswateren, regionale wateren en grondwater.

Overkoepelende plannen

Naast het watertoetsproces voor individuele ruimtelijke plannen is het minstens zo belangrijk om over overkoepelende plannen afspraken te maken. Gemeenten, provincies en het rijk stellen ieder hun eigen structuurvisie en waterplan of gemeentelijk rioleringsplan op, waarin de ambities voor ruimtelijke ontwikkelingen en water worden neergelegd. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingsprocessen. Het is belangrijk dat de waterbeheerder ook bij het opstellen van deze plannen al aan tafel zit. Door bij overkoepelende plannen de wederzijdse ambities uit te spreken en zo veel mogelijk te verwerken, verlicht dit de inspanningen in het watertoetsproces, bij de totstandkoming van concrete ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten.

Bestuurlijke afspraken en wettelijke verankering

De toepassing van het watertoetsproces vindt ook plaats op basis van bestuurlijke afspraken. Zo is in het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel (2008) wederom afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten.

Een aantal zaken in de werkwijze van het watertoetsproces zijn wettelijk geborgd: de waterparagraaf en het vooroverleg. Het is wettelijk verplicht (Besluit ruimtelijke ordening) om het watertoetsproces te doorlopen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten.

Ook is het belangrijk dat wederzijdse verwachtingen over de samenwerking worden uitgesproken en leiden tot afspraken. Door voorafgaand overkoepelende afspraken te maken over de invulling van ieders rol in het watertoetsproces, hoeft dit niet meer bij elk ruimtelijk plan te gebeuren. Instrumenten voor deze afspraken is de interbestuurlijke samenwerking uit de Waterwet.

Vijf fasen

Het Watertoetsproces kent de volgende fasen: Idee, initiatief, ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering. In elke fase spelen de initiatiefnemer en de waterbeheerder hun rol. Formeel is die rol in het watertoetsproces alleen bij de initiatief-, ontwikkel- en besluitvormingsfase. Daarnaast is het van groot belang dat de waterbeheerder actief meedenkt in de ideefase die vooraf gaat aan het formele proces om op die manier de waterbelangen goed meegenomen te krijgen. Ook is het belangrijk dat de waterbeheerder erbij blijft bij de uitvoering van het plan. In het uitvoeringstraject worden vaak keuzes gemaakt die relevant zijn voor het water, maar die niet in een ruimtelijk plan kunnen

worden geregeld. Waarborgen dat water goed wordt ‘meegenomen’, is daarom ook in de uitvoeringsfase van belang.

Soms is de waterbeheerder zelf betrokken bij de uitvoering en vaak bij het beheer. Dan is het belangrijk een beheerplan op te stellen en goede afspraken te maken over financiering van maatregelen.

Twee rollen

Onder de initiatiefnemer verstaan we de overheid die een plan aanzwengelt of 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.

De waterbeheerder is de overheid die formeel verantwoordelijk is voor het waterbeheer in het plangebied. De volgende waterbeheerders zijn relevant: de regionale waterbeheerder (waterschap) als regionale wateren in het geding zijn; de grondwaterbeheerder (provincie en in sommige gevallen het waterschap) als grondwater in het geding is; de beheerder van de rijkswateren (regionale dienst van Rijkswaterstaat) als rijkswater in het geding is.

Drie producten

Bij de plannen en besluiten waarbij het watertoetsproces verplicht is komen er drie producten uit het proces voort:

*een afsprakennotitie met een verslag van de inhoudelijke zaken en de procedures die in het vooroverleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder zijn besproken;

*een wateradvies, waarin de waterbeheerder zijn visie geeft op water in het plangebied en daarbij aangeeft of het plan voldoende tegemoet komt aan de waterbelangen;

*een waterparagraaf in de toelichting op het plan of besluit, waarin de initiatiefnemer verantwoordt hoe hij de waterbelangen heeft meegewogen.

Aansluiten bij schaalniveau van het ruimtelijke plan

In de ruimtelijke ordening maken overheden plannen op hoofdlijnen, zoals structuurvisies, en in detail, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten. Dat vereist van de waterbeheerders dat zij aansluiten bij het schaalniveau en het abstractieniveau van het ruimtelijk plan. Het vraagt ook dat zij aansluiten bij de ‘taal’ van de ruimtelijke ordening, dus dat zij hun inbreng aanbieden in bijvoorbeeld de vorm van (digitale) kaarten, referentiebeelden en ontwerpsuggesties. Voor een effectieve toepassing van het watertoetsproces is ook een actief relatiebeheer nodig. De waterbeheerder kan op die manier zijn streefbeelden en kennis van het watersysteem overdragen aan de initiatiefnemer. Initiatiefnemers houden de waterbeheerders in die relatie op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen.

1 Doel en uitgangspunten van het Watertoetsproces

Ruimte maken voor water in plaats van ruimte onttrekken aan water: dat is de kern van het waterbeleid voor de 21e eeuw. In de loop van de tijd hebben ruimtelijke ontwikkelingen veel ruimte aan het water onttrokken. Begin deze eeuw heeft de overheid gesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen de ruimte voor water niet verder mogen beperken. Eén van de instrumenten om het nieuwe waterbeleid vorm te geven is het watertoetsproces.

1.1 Doel

Het doel van het watertoetsproces is te waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze meewegen bij alle ruimtelijke plannen en besluiten die relevant zijn voor de waterhuishouding. De meerwaarde van het watertoetsproces is dat het zorgt voor een vroegtijdige systematische aandacht voor wateraspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het gaat daarbij om alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder veiligheid, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit (o.a. verzilting) en verdroging, en om alle wateren: rijkswateren, regionale wateren, gemeentelijke en particuliere wateren en grondwater.

1.2 Uitgangspunten

Het watertoetsproces is vormgegeven vanuit de volgende uitgangspunten: samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheid – vroegtijdigheid – aansluitend bij bestaande ruimtelijke procedures – flexibiliteit – bestaand beleid – maatwerk.

Samenwerken

In de eerste fasen van het watertoetsproces is er een sterke interactie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder. Al voordat een ruimtelijke procedure formeel start, denkt de initiatiefnemer vaak al intensief na over locaties, functies en belangen. Elkaar informeren en met elkaar meedenken is cruciaal. Initiatiefnemer en waterbeheerder zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een succesvolle samenwerking. Maar ze hebben nadrukkelijk ook hun eigen verantwoordelijkheden. De initiatiefnemer moet een integrale, goed onderbouwde, ruimtelijke afweging maken en de waterbeheerder is verantwoordelijk voor inrichting en het beheer van het watersysteem. De waterbeheerders leggen hun ideeën over het ruimtelijk plan uiteindelijk vast in een wateradvies. De initiatiefnemers leggen hun afweging over water vast in de waterparagraaf. Dit laatste is een verplichte stap bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en buiten-toepassingverklaringen.

Gezamenlijk beleid en afspraken

Naast het watertoetsproces voor individuele ruimtelijke plannen is het minstens zo belangrijk om over overkoepelende plannen afspraken te maken. Gemeenten, provincies en het rijk stellen ieder hun eigen structuurvisie en waterplan of gemeentelijk rioleringsplan op, waarin de ambities voor ruimtelijke ontwikkelingen en water worden neergelegd. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingsprocessen. Het is belangrijk dat de waterbeheerder ook bij het opstellen van deze plannen al goed aan tafel zit. Door bij overkoepelende plannen de wederzijdse ambities uit te spreken en zo veel mogelijk te verwerken, verlicht dit de inspanningen in het watertoetsproces bij de totstandkoming van concrete ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten.

Ook is het belangrijk dat wederzijdse verwachtingen over de samenwerking worden uitgesproken en leiden tot afspraken. Door voorafgaand overkoepelende afspraken te maken over de invulling van ieders rol in het watertoetsproces, hoeft dit niet meer bij elk ruimtelijk plan te gebeuren. Instrument voor deze afspraak is de interbestuurlijke samenwerking uit de Waterwet.

Vroegtijdigheid

Vroegtijdige, actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijk planproces levert de meeste winst op. Hoe eerder hoe beter, is het credo. Hoe eerder de initiatiefnemer de waterbeheerder erbij betreft - dus al in de ideefase, als het formele proces nog niet is gestart - des te gemakkelijker is het om het waterbelang meegenomen te krijgen in een ontwerp.

De waterbeheerder is formeel betrokken bij het overleg en het wateradvies en hij kan deze betrokkenheid het beste waarmaken door vroegtijdig actie te ondernemen. Het watertoetsproces vraagt ook expliciet om vroegtijdige acties. Daarbij hoort een anticiperende, actieve houding en een gedegen inhoudelijke kennis van het watersysteem. Waterbeheerders en initiatiefnemers van een plan reageren alert op kansen en denken vanaf het begin met elkaar mee in een creatief proces. Hierbij is het de uitdaging om niet te denken vanuit normen, maar vanuit ideeën voor de inpassing van water.

Aansluiten bij bestaande ruimtelijke procedures

Het watertoetsproces maakt deel uit van de geldende ruimtelijke procedures. Het is géén aparte procedure naast de procedure van het ruimtelijk plan of besluit, maar een proces dat is verweven met de ruimtelijke procedure. Het uitgangspunt is dat het watertoetsproces de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening verbetert, zonder dat procedures worden vertraagd. Ruimtelijke procedures kunnen juist vlotter, meer integraal en beter verlopen door een goede afstemming vooraf tussen initiatiefnemer en waterbeheerder.

Flexibiliteit

De kracht van het watertoetsproces ligt in flexibiliteit. 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 groter en er zijn meer overlegmomenten. Bij de start van een watertoetsproces maken initiatiefnemer en waterbeheerder hierover afspraken. Het heeft echter de voorkeur om overkoepelende plannen en afspraken te maken. Gemeenten, provincies en het rijk stellen ieder hun eigen structuurvisie en waterplan of gemeentelijk rioleringsplan op, waarin de ambities voor ruimtelijke ontwikkelingen en water worden neergelegd. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingsprocessen. Het is belangrijk dat de waterbeheerder bij het opstellen van deze plannen al aan tafel zit. Door bij deze overkoepelende plannen de wederzijdse ambities uit te spreken en zo veel mogelijk te verwerken, verlicht dit de inspanningen in het watertoetsproces bij de totstandkoming van de meer concrete ruimtelijke plannen.

Bestaand beleid

Vastgesteld beleid en de daarbij behorende waterhuishoudkundige situatie vormt het uitgangspunt voor het watertoetsproces. Een nieuw ruimtelijk plan of besluit mag niet tot verslechtering van die situatie leiden. Of er moeten in het plan afspraken staan om die verslechtering elders te compenseren.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de ideeën voor het waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21), die zijn overgenomen in een kabinetsstandpunt en later vastgesteld in het Nationaal Bestuursakkoord Water (actueel) en in de Decemhernota's. Verder is het WB21-beleid opgenomen in de Watervisie 'Nederland veroveren op de toekomst' van het kabinet. Het Nationale Waterplan is hier weer een uitwerking van. De uitgangspunten van WB21 zijn daardoor vastgesteld beleid en de uitvoering dient hier rekening mee te houden. Waterschappen hebben vaak hun inhoudelijk beleid op dit gebied vastgelegd in beleidsnotities.

Voor wat betreft de waterkwaliteit zouden de waterplannen van de waterbeheerders, nadat deze eind 2009 zijn vastgesteld, duidelijkheid moeten bieden over te bereiken waterkwaliteitsdoelen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zouden qua invloed op de waterkwaliteit moeten passen binnen de ontwikkelruimte die de plannen geven.

Maatwerk

Bij het watertoetsproces is inhoudelijk maatwerk vereist. De waterhuishoudkundige situatie en doelen verschillen per geval. De waterbeheerder stelt daarom prioriteiten. Daarnaast is de inhoud van een watertoetsproces specifiek voor het betreffende plan-gebied, het schaalniveau en de inhoudelijke insteek van het plan. De waterbeheerder stelt daarom, in overleg met de initiatiefnemer, specifiek voor elk watertoetsproces inhoudelijke criteria vast. Het abstractieniveau van de inbreng van de waterbeheerder moet aansluiten bij het schaalniveau van de ruimtelijke plannen of besluiten en bij de 'taal' die de ruimtelijke ordenaars spreken, dus bijvoorbeeld in kaartbeelden. Dat wil zeggen: hoe fijner het schaalniveau, hoe gedetailleerder de inbreng zal zijn. Voor een nationaal of provinciaal plan is het niet relevant om concrete normen voor bijvoorbeeld afkoppelen in te brengen, maar voor een gemeentelijk bestemmingsplan wél. Maar ook op dat niveau zien gemeenten de inbreng van waterbeheerders liever in de vorm van een goed onderbouwde visie, dan in de vorm van normen.

1.3 De totstandkoming en ontwikkeling van het Watertoetsproces

Het watertoetsproces is een instrument om het waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21) vorm te geven. Op 31 augustus 2000 verscheen het advies 'Waterbeleid voor de 21e eeuw' van de Commissie -Tielrooij (Tielrooij, 2000). Eén van de aanbevelingen om het nieuwe waterbeleid vorm te geven, was 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 VenW, 2000). Op 14 februari 2001 tekenden het rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw. Daarin spraken zij af om de watertoets per direct toe te passen. In de Bestuurlijke Notitie en de Handreiking watertoets, die in oktober 2001 is verscheen, staat beschreven hoe de watertoets werkt. Het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), getekend op 2 juli 2003, vervangt de Startovereenkomst. In het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel (2008) is wederom afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten.

Aanvankelijk werd het watertoetsproces toegepast op grond van bestuurlijk commitment. Later is het watertoetsproces vastgelegd in nationaal en provinciaal beleid. In juli 2003 werd het wettelijk verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 – ter vervanging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) – is de wettelijk verplichte werkingsfeer van het watertoetsproces beperkt tot bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en buitentoepassingverklaringen. Bij landelijke, provinciale en gemeentelijke structuurvisies is het watertoetsproces geen voorgeschreven onderdeel, maar in de praktijk en als uitvloeisel van het algemeen principe van behoorlijk bestuur zal de initiatiefnemer ook daarbij de inbreng van de waterbeheerder vragen. De watertoets blijft dus ook onder de Wro een belangrijk instrument, maar de werkzaamheid ervan is meer dan voorheen afhankelijk van een actieve opstelling van initiatiefnemers en waterbeheerders in de initiatieffase van een ruimtelijk plan.

Van procedure naar ontwerp

Het watertoetsproces is in 2001 begonnen als formeel moment in de besluitvorming. Ruimtelijke plannen konden niet doorgaan zonder watertoets. Dat heeft het waterbelang prominenter gemaakt in de afweging. Inmiddels is het proces veel verder ontwikkeld. Waterbeheerders leren om mee te denken bij alle fasen van de ruimtelijke planvorming en ze leren om mee te ontwerpen. Ruimte voor water komt dan ook letterlijk op de kaart te staan en waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars gaan dezelfde taal spreken. Het watertoetsproces als formele stap bestaat nog altijd in ruimtelijke procedures zoals het bestemmingsplan. Maar als de dialoog goed heeft gewerkt, levert het watertoetsproces geen verrassingen meer op.

Overigens moet ook gezegd dat het zowel voor de ruimtelijke ordenaar als de waterbeheerder een zoektocht is: ruimtelijke plannen komen maar zelden tot stand in een kortdurend, eenmalig en stapsgewijs proces. Veel vaker zijn er meerdere ontwerpplagen, concepten die verschijnen en verdwijnen. Plannen die weer stilvallen en hernomen worden. De zoektocht is dus veel minder strak gestructureerd dan de beschrijving van de processen, de wetteksten en ook deze handreiking suggereren.

Van de achterdeur naar de voordeur

Een dialoog vraagt om een houding en competenties die passen bij samenwerking. Bij de start van de watertoets in 2001 kwam de waterbeheerder door de achterdeur van de formele procedure in het ruimtelijke proces binnen en kon hij de houding aannemen om te wijzen op wat niet mocht of op wat persé moest en probeerde hij te voorkómen dat zaken fout gingen. Bij het streven naar een creatieve dialoog en samenwerking komt de waterbeheerder door de voordeur binnen en denkt met de ruimtelijke ordenaar mee over hoe het project wél kan, hoe ze het plan beter kunnen maken door water mee te nemen in het ontwerp. Wet en regelgeving heeft nu de functie dat onwillige partijen de voordeur niet op slot kunnen doen.

[samenvatting]

Het watertoetsproces is er om waterbelangen in ruimtelijke plannen en besluiten te waarborgen. Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium. De inzet daarbij is om in elk afzonderlijk plan met maatwerk het reeds bestaande waterhuishoudkundige en ruimtelijke beleid goed toe te passen en uit te voeren. Het is niet de bedoeling dat overheden met het watertoetsproces nieuw beleid maken of dat het nieuwe procedures met zich brengt: het sluit aan bij bestaande procedures en beleid. De waterbeheerders leggen hun ideeën over het ruimtelijk plan vast in een wateradvies. De initiatiefnemer legt zijn afweging vast in een waterparagraaf. Dit laatste is een verplichte stap bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en buitentoepassingverklaringen. Het gaat daarbij om alle waterhuishoudkundige aspecten, waaronder veiligheid, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit en verdroging, en om alle wateren: rijkswateren, regionale wateren en grondwater.



2 De status van het Watertoetsproces

De toepassing van het watertoetsproces vindt plaats op basis van bestuurlijke afspraken. Zo is in het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel (2008) wederom afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten.

Een aantal zaken in de werkwijze van het watertoetsproces zijn wettelijk geborgd: de waterparagraaf en het vooroverleg. Het is wettelijk verplicht (Besluit ruimtelijke ordening) om het watertoetsproces te doorlopen bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten.

2.1 Bestuurlijke afspraken

De toepassing van het watertoetsproces vindt voornamelijk plaats op beleidsmatige basis en op grond van bestuurlijke overeenstemming. Op rijksniveau is het watertoetsproces vastgelegd in de Nota Ruimte 2006. Daarin staat (hoofdstuk 3): “De watertoetsproces omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Bestuurlijk is overeengekomen dat alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten een waterparagraaf bevatten, als resultaat van het uitgevoerde watertoetsproces. Een waterparagraaf bevat een toelichting op het doorlopen watertoetsproces en maakt de besluitvorming ten aanzien van water transparant”. De wettelijke verplichting die in de Nota Ruimte nog wordt genoemd voor streekplannen en structuurplannen is met de Wro van 1 juli 2008 vervallen. Maar beleidsmatig is de doelstelling helder. Veel decentrale overheden hebben het watertoetsproces inmiddels een plaats gegeven in het eigen beleid.

Algemene principes van behoorlijk bestuur (Algemene Wet Bestuursrecht)

Bij landelijke, provinciale en gemeentelijke structuurvisies en niet -Wro ruimtelijke planprocessen zoals gebiedsontwikkeling is het watertoetsproces geen voorgeschreven onderdeel, maar in de praktijk en als uitvloeisel van het algemeen principe van behoorlijk bestuur zal de initiatiefnemer ook daarbij de inbreng van de waterbeheerder vragen. Specifiek is die inbreng te herleiden uit de AWB artikel 3.4 waar het gaat over uniforme voorbereidingsprocedures. Op deze manier is gewaarborgd dat ook bij meer abstracte ruimtelijke planprocessen de waterbeheerder betrokken wordt. Het watertoetsproces blijft dus ook onder de Wro een belangrijk instrument, maar de werkzaamheid ervan is meer dan voorheen afhankelijk van een actieve opstelling van initiatiefnemers en waterbeheerders in de initiatieffase van een ruimtelijk plan.

Goede ruimtelijke ordening

De formulering in de Wro: het bereiken van ‘een duurzame en goede ruimtelijke ordening’, biedt een juridische basis om de ruimtelijke consequenties voor het watersysteem mee te nemen. Als de waterbeheerder van mening is dat de waterbelangen, met behulp van het watertoetsproces, niet goed zijn opgenomen, dan kan hij gebruik maken van de juridische instrumenten vanuit de Wro om die waterbelangen alsnog goed in het ruimtelijke plan te krijgen.

Waterwet

De Waterwet 2009 vraagt om het opstellen van een nationaal waterplan en van provinciale waterplannen. Het nationaal waterplan bevat de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de gevolgen voor het nationale ruimtelijk beleid. De provincies maken één of meer regionale waterplannen. Bijzonder is dat de ruimtelijke aspecten van deze waterplannen de status krijgen van een structuurvisie in de zin van de Wro. Het is daarmee het wettelijke beleidskader voor de behartiging van de waterbelangen.

De Wet inrichting landelijk gebied

Op basis van artikel 17 uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) behoort het tot de taken van de provincie om voor de inrichting van het landelijk gebied een inrichtings-

plan te maken. Bij het opmaken van een inrichtingsplan moet de provincie het nationale waterplan en het eigen regionale waterplan in acht nemen. Vervolgens wordt in artikel 18 voorgeschreven dat, voordat een ontwerp-inrichtingsplan ter visie wordt gelegd, Gedeputeerde Staten overleg plegen met onder andere de dagelijkse besturen van de waterschappen. Deze kunnen er vervolgens op toezien dat de door hen opgestelde beheerplannen voldoende worden meegenomen in het inrichtingsplan. De gedachte hierachter is net als bij het watertoetsproces vroegtijdige betrokkenheid en afstemming met de waterbeheerder.

Watertoetsproces en andere instrumenten

Het watertoetsproces is een belangrijk instrument in handen van zowel waterbeheerders als de ruimtelijk initiatiefnemer om de waterbelangen mee te laten wegen bij ruimtelijke beslissingen. Maar het is zeker niet de enige manier om vanuit waterbelangen invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening. Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld:

- bestuurlijk overleg van de dijkgraaf of de heemraad en de hoofdingenieur-directeur van de regionale dienst van rijkswaterstaat met de gedeputeerde van de provincie en de wethouders van de gemeenten. Het borgen hiervan kan via de interbestuurlijke samenwerking uit de Waterwet;
- goed relatiebeheer door de waterbeheerders met de gemeenten, provincies en het rijk;
- strategisch overleg tussen waterbeheerders, rijk, provincie en gemeenten over de zorg voor water op algemeen niveau en het vastleggen daarvan in bijvoorbeeld waterplannen, verbrede gemeentelijke rioleringsplannen, visies en beleidsnotities;
- het participeren in de ruimtelijke planontwikkeling en de ontwikkeling van het waterbeleid en als waterbeheerder het waterbelang steeds op het goede niveau en het juiste moment inbrengen;
- als waterbeheerder meedenken en meewerken aan ruimtelijke planprocessen, ontwerpstudio's, ideesessies etc. en kennis over water inbrengen op projectniveau.

Beroepsmogelijkheden

Als de waterbeheerder vindt dat zijn inbreng onvoldoende is meegenomen in een ruimtelijk plan, dan dient hij een zienswijze in tegen het ontwerpbestemmingsplan of het ontwerpprojectbesluit. Vindt de waterbeheerder een aspect zó belangrijk dat het indienen van een zienswijze te weinig borging geeft van het waterbelang, dan kan hij in overleg treden met de desbetreffende provincie en/of de VROM-inspectie. In overleg met de waterbeheerder bespreken provincie en rijk dan of het zinvol en haalbaar is om ook als provincie of rijk een 'zienswijze' in te dienen. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat de provincie of het rijk via een reactieve aanwijzing de initiatiefnemer alsnog beweegt tot aanpassingen.

Dit middel mag alleen in zeer uitzonderlijke gevallen worden toegepast en vereist een dubbele motivering. De indiener moet kunnen uitleggen wel belang in het geding is en waarom dit niet in een eerder stadium gewaarborgd is via andere instrumenten. Vindt het rijk of een provincie dat een bepaalde ontwikkeling van respectievelijk nationaal of provinciaal belang is, dan kan ze ook zelf de regie nemen en een inpassingsplan maken. Een inpassingsplan is inhoudelijk gelijk aan een bestemmingsplan en heeft dezelfde status. Het is geschikt om te gebruiken in gevallen waarin projecten van rijks- of provinciaal belang gerealiseerd moeten worden. Hiertegen is bezwaar bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State mogelijk, net als bij een bestemmingsplan. Bij een projectbesluit bestaat daarnaast de mogelijkheid om via de kantonrechter bezwaar te maken.

2.2 Wettelijke verankering

Het watertoetsproces is wettelijk verankerd met het Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening) Staatsblad 2008, 145. Dit vervangt het Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke

ordering 1985. Het besluit verplicht om - ter uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water - in de toelichting bij een bestemmingsplan "een beschrijving op te nemen van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding". Daarbij is in de Toelichting bepaald: "Om tot een goede beschrijving daarvan te komen, is het nodig het proces van de watertoets te doorlopen, zoals beschreven in de Bestuurlijke Notitie Watertoets. Dat zal in veel gevallen leiden tot overleg met de waterbeheerder in het betreffende gebied". Het gaat daarbij om veiligheid en wateroverlast, maar ook om de gevolgen voor de waterkwaliteit en mogelijke verdroging. Bovendien moet de initiatiefnemer aangeven hoe rekening is gehouden met het advies van de waterbeheerder. Deze handreiking Watertoetsproces 3 is de actuele uitwerking van deze bestuurlijke notitie.

Besluit ruimtelijke ordening

Op basis van het Besluit ruimtelijke ordening is het watertoetsproces concreet aan de orde bij gemeentelijke bestemmingsplannen, inpassingsplannen van het rijk of de provincie, projectbesluiten en buitentoepassingverklaringen van de beheersverordening. Ook tracéprocedures, reconstructieplannen en procedures volgens "Sneller en Beter" en de spoorwegwet schrijven het watertoetsproces voor. Daarnaast is met het opnemen van het watertoetsproces in het Bro de verplichting tot bestuurlijk vooroverleg met de waterschappen geregeld. De wettelijke verplichting betreft formeel maar een deel van het watertoetsproces, namelijk strikt genomen slechts de waterparagraaf en het vooroverleg. Het watertoetsproces, zoals u dat aantreft in deze handreiking, omvat veel meer onderwerpen. De wettelijke verankering geldt ook maar voor een deel van de ruimtelijke plannen en besluiten, namelijk de hierboven genoemde, terwijl het watertoetsproces in deze handreiking ook betrekking heeft op andere ruimtelijke plannen, zoals structuurvisies, ontheffingen en beheersverordeningen.

[samenvatting]

De toepassing van het watertoetsproces vindt plaats op basis van bestuurlijke afspraken. Zo is in het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel (2008) wederom afgesproken om het watertoetsproces te doorlopen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincies en gemeenten. Deze handreiking Watertoetsproces 3 is de actuele uitwerking van de Bestuurlijke Notitie Watertoets. Een aantal zaken in de werkwijze van het watertoetsproces zijn wettelijk geborgd: de waterparagraaf en het vooroverleg. Het is wettelijk verplicht (Besluit ruimtelijke ordening) om het watertoetsproces te doorlopen bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. Ook wetgeving m.b.t. tracéprocedures, reconstructieplannen, inrichtingsplannen landelijk gebied, en procedures volgens de noodwet wegverbreding en de spoorwegwet schrijven het watertoetsproces of iets vergelijkbaars voor.





3 Schaalniveaus in ruimtelijke plannen en het Watertoetsproces

Steeds gedetailleerder

Verschillende overheden maken ruimtelijke plannen op verschillende schaalniveaus. Voordat de bevoegde overheid een bestemming kiest, zijn vele formele en informele planprocessen en keuzemomenten gepasseerd. Een voorbeeld van een dergelijk traject van inzoomen is: nationale structuurvisie → provinciale structuurvisie → intergemeentelijke structuurvisie → gemeentelijke structuurvisie → bestemmingsplan.

Van locatie naar inrichting

Plannen met een hoger abstractieniveau, zoals structuurvisies, of gebiedsontwikkelingsprocessen hebben vaak ook betrekking op locatiekeuzevraagstukken. Bij gedetailleerdere plannen dan structuurvisies komen vooral inrichtingsaspecten aan bod. Denk aan bestemmingsplannen en projectbesluiten. Het is voor de waterbeheerder van belang om ook op het hogere abstractieniveau mee te denken, omdat de initiatiefnemer daar al de kaders schetst voor de concrete maatregelen op projectniveau.

Altijd inbreng van waterbeheerder gewenst

Het is wenselijk dat de waterbeheerder bij het hele traject van steeds gedetailleerder wordende ruimtelijke plannen en besluiten betrokken is. Dat vereist van de waterbeheerders dat zij aansluiten bij het schaalniveau en het abstractieniveau van het ruimtelijk plan. Het vraagt ook dat zij aansluiten bij de 'taal' van de ruimtelijke ordening, dus dat zij hun inbreng aanbieden in de vorm van (digitale) kaarten, referentiebeelden en ontwerpsuggesties.

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. Strategische keuze op strategisch niveau. Locatiekeuzecriteria op locatiekeuzeniveau en inrichtingscriteria op inrichtingsniveau. Het vrijhouden van een onderhoudsstrook langs een watergang, bijvoorbeeld, is een aspect dat een waterbeheerder op inrichtingsniveau inbrengt. Ruimtelijke ordenaars kunnen hier op structuurvisieniveau niets mee, maar wel op inrichtingsniveau bij een bestemmingsplan. Elk ruimtelijk planniveau heeft zijn eigen mogelijkheden voor het waarborgen van wateraspecten.

De handreiking 'Waterbelangen in de ruimtelijke ordening - Mogelijkheden voor het waterschap in de ruimtelijke-ordeningsketen' van de Unie van Waterschappen gaat verder op dit onderwerp in.

[samenvatting]

In de ruimtelijke ordening maakt men plannen op hoofdlijnen, zoals structuurvisies, en in detail, zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten. Dat vereist van de waterbeheerders dat zij aansluiten bij het schaalniveau en het abstractieniveau van het ruimtelijk plan. En dat zij aansluiten bij de 'taal' van de ruimtelijke ordening, dus dat zij hun inbreng aanbieden in de vorm van (digitale) kaarten, referentiebeelden en ontwerpsuggesties.



4 De stappen in het Watertoetsproces

Het watertoetsproces kent twee rollen: initiatiefnemer en waterbeheerder. Het proces bestaat uit vijf fasen: ideefase, initiatieffase, ontwikkel- en adviesfase, besluitvormingsfase en de fase van uitvoering en beheer. En het levert drie producten op: afsprakennotitie, wateradvies en waterparagraaf.

Beginfasen

De eerste drie fasen in het watertoetsproces zijn essentieel: de ideefase, initiatieffase, en ontwikkel- en adviesfase. In deze fasen werken initiatiefnemer en waterbeheerder samen ideeën uit in een ruimtelijk plan waarin ze de wateraspecten waarborgen. Het wateradvies van de waterbeheerder aan het eind van de ontwikkel- en adviesfase, en de waterparagraaf van de initiatiefnemer aan het eind van besluitvormingsfase, vormen formele onderdelen van een reeks van overlegmomenten en adviezen. Het watertoetsproces wint aan kracht door transparante informatie over de overlegstappen en de uitgewisselde informatie.

	Fase	
Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> • betreft belanghebbenden bij proces • raadpleegt informatie waterbeheerder • wijst particuliere participanten op waterinformatie 	Ideefase	Waterbeheerder <ul style="list-style-type: none"> • praat mee • kent voorwaarden • kent waterbelangen • communiceert informatie watersysteem, onder andere in beelden (kaarten)
<ul style="list-style-type: none"> • vraagt waterinformatie • samen afspraken maken en afsprakennotitie schrijven 		Initiatief fase
Afspraken		
	Fase	
Initiatiefnemer <ul style="list-style-type: none"> • ontwerpt het plan 	Ontwikkel- en adviesfase	Waterbeheerder <ul style="list-style-type: none"> • denkt mee • controleert (voor)ontwerp en schrijft wateradvies
<ul style="list-style-type: none"> • schrijft waterparagraaf met behulp van wateradvies • stuurt ontwerpbesluit toe • organiseert inspraak 		Besluitvormings fase
<ul style="list-style-type: none"> • voert het plan uit • neemt het in beheer of draagt beheer over 	Uitvoering- en beheerfase	<ul style="list-style-type: none"> • verleent zo nodig en mogelijk ontheffing of vergunning • volgt de uitvoering en het beheer

Het is belangrijk te beseffen dat bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen, projectbesluiten en buitentoepassingverklaringen wettelijke regels gelden waaraan de procedure moet voldoen. Ook in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is overleg met de waterbeheerder voorgeschreven. Bij andere ruimtelijke plannen volgens de Wro (landelijke, provinciale, gemeentelijke structuurvisies en ontheffingen) zijn de besluitvormingsprocedure en het watertoetsproces niet wettelijk omschreven. In de praktijk zullen voor deze plannen en niet-Wro plannen zoals gebiedsontwikkeling ongeveer dezelfde fasen worden doorlopen.

4.1 Ideefase

Uit de tweede evaluatie van het watertoetsproces (2006) blijkt dat dit een belangrijke fase is om als waterbeheerder al betrokken te zijn. De ideefase is geen officiële fase in een ruimtelijk planproces en evenmin een formeel onderdeel van het watertoetsproces. Toch vinden vrijwel altijd voorafgaand aan de formele start van een procedure overleggen plaats in de vorm van ateliers, creatieve sessies, consultatierondes en dergelijke. Formeel start een procedure als de initiatiefnemer het ontwerpbesluit ter inzage legt. Maar dan zijn er al veel strategische en richtinggevende ideeën ontwikkeld en toezeggingen gedaan. Zaken als locatiekeuzes, de verdeling van functies in een gebied en het te realiseren ruimtelijk programma, zijn onderwerp geweest van onderhandelingen en zijn al vastgelegd.

- De initiatiefnemer betreft belanghebbenden (waaronder de waterbeheerder) vroegtijdig bij de ideeënontwikkeling. Dat voorkomt dat de initiatiefnemer achteraf geconfronteerd wordt met wateroverlast, doordat er bijvoorbeeld te weinig waterbergend vermogen in het plan is opgenomen. Ook benut de initiatiefnemer op die manier beter de aanwezige kennis op het gebied van waterbeheer, waardoor de kwaliteit van het plan groter wordt. En het voorkomt mogelijke 'zienswijzen' of bezwaar in de besluitvormingsfase.
De waterbeheerder doet er goed aan er voor te zorgen dat de gemeente hem in deze fase uitnodigt om mee te praten over de strategische keuzes. Dat betekent dat hij zelfs al voor deze fase contact moet leggen met de gemeente en die contacten goed moet onderhouden.
- De waterbeheerder moet in deze fase goed weten welke voorwaarden het watersysteem stelt aan de ruimtelijke ontwikkeling. Om mee te kunnen denken met de andere belanghebbenden is het belangrijk dat hij de voorwaarden in termen van doelen en visie voor het gebied formuleert en niet in termen van maatregelen. Tenzij de initiatiefnemer dit vraagt. Om als waterbeheerder consequent en transparant de waterbelangen te kunnen agenderen, helpt het als die waterbelangen gepubliceerd zijn in een strategisch beleidsdocument (bijvoorbeeld door middel van een waterkansencarta of een regionaal waterplan, dat het liefst gezamenlijk ontwikkeld is). Hij kan dan daarnaar verwijzen.



4.2 Initiatiefase

In de initiatiefase informeren initiatiefnemer en waterbeheerder elkaar over het ruimtelijk initiatief en het watersysteem. De waterbeheerder formuleert in overleg met de initiatiefnemer aandachtspunten of, wanneer dat mogelijk is, concretere criteria. Aan het eind van deze fase hebben beiden duidelijke afspraken gemaakt over inhoud en verloop van het watertoetsproces.

4.3 Ontwikkel- en adviesfase

In de ontwikkel- en adviesfase werken initiatiefnemer en waterbeheerder samen 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 bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied voeren initiatiefnemer en waterbeheerder bij voorkeur een risico- en kostenanalyse uit. De initiatiefnemer rapporteert dan op welke wijze ze met de risico's en kosten van verdroging, verzilting, overstroming, overlast, tekort en waterkwaliteit rekening houden.
- De waterbeheerder stelt in overleg met de initiatiefnemer voor alle relevante wateraspecten criteria vast als dit in de initiatiefase nog niet is gebeurd.
- De waterbeheerder denkt bij de ontwikkeling van het (voor)ontwerpplan met de initiatiefnemer mee over de kansen en beperkingen voor water. Daarnaast geeft de waterbeheerder noodzaak en mogelijkheden aan van compensatie.
- De initiatiefnemer vraagt als formele vastlegging van de eerste drie fasen in het watertoetsproces advies aan de waterbeheerder. Het (voor)ontwerpplan dat de initiatiefnemer voorlegt aan de waterbeheerder moet een concept-waterparagraaf bevatten.
- De waterbeheerder gaat na of het (voor)ontwerpplan aan de afgesproken criteria voldoet en geeft op basis daarvan een wateradvies. De waterbeheerder stuurt het advies binnen de vooraf afgesproken termijn naar de initiatiefnemer. Als het watertoetsproces in combinatie met een milieueffectrapportage wordt toegepast, stuurt de waterbeheerder het wateradvies ook in afschrift naar de Commissie voor de m.e.r.

4.4 Besluitvormingsfase

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

- 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 problemen die in het wateradvies of als gevolg daarvan zijn geconstateerd.
- De initiatiefnemer houdt contact met de waterbeheerder over latere planaanpassingen die bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraak en opmerkingen in het goedkeuringstraject worden gedaan.
- De initiatiefnemer legt in een waterparagraaf verantwoording af over de gemaakte keuzes ten aanzien van water en het doorlopen proces.
- In de kennisgeving naar anderen laat de initiatiefnemer ook de waterbeheerder weten dat het ontwerpbesluit is genomen en stuurt dit ontwerpbesluit aan de waterbeheerder toe.
- In geval van locatiekeuzes en bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied onderbouwt de initiatiefnemer de wijze waarop met risico's en kosten van verdroging, verzilting, overstroming, overlast, tekort en waterkwaliteit rekening is gehouden.
- De waterbeheerder bekijkt of zijn inbreng voldoende (zichtbaar) is meegenomen

door de initiatiefnemer. Volgens de Wro moet dit gebeuren tijdens de fase van het ter inzage leggen en dus vóórdat het besluit definitief is. De waterbeheerder bekijkt of de wateraspecten op een goede manier in het ontwerp zijn opgenomen en voldoende juridisch zijn geborgd. Dat betekent dat de waterbeheerder kijkt of de wateraspecten op een goede manier zijn doorvertaald naar de plankaart en de planvoorschriften. Of dat er bestuurlijke afspraken over bepaalde wateraspecten zijn gemaakt. En wanneer andere belangen voorgaan, moet hij nagaan of het plan of besluit voorziet in voldoende compensatie.

- De waterbeheerder kan, als de procedure daarin voorziet, een zienswijze indienen tegen het ontwerpplan -of bezwaar maken bij de Raad van State- als hij vindt dat de waterbelangen onvoldoende zijn meegenomen.
- Vindt de waterbeheerder een aspect zó belangrijk dat het indienen van een zienswijze te weinig borging geeft van het waterbelang, dan moet hij in overleg treden met andere overheden (de provincie of de VROM-inspectie) om eventueel gezamenlijk een 'zienswijze' in te dienen.
- De formele initiatiefnemer stelt het plan of besluit formeel vast.

4.5 Uitvoering en beheer

Nadat een ruimtelijk plan of besluit in werking is getreden, start het uitvoeringstraject. Met een projectontwikkelaar sluit de initiatiefnemer bijvoorbeeld een exploitatieovereenkomst, vergunningen worden aangevraagd en een locatie wordt bouwrijp gemaakt. In het uitvoeringstraject worden vaak keuzes gemaakt die relevant zijn voor het water, maar die niet in een ruimtelijk plan kunnen worden geregeld. Waarborgen dat water goed wordt 'meegenomen', is daarom ook in de uitvoeringsfase van belang. Soms is de waterbeheerder zelf betrokken bij de uitvoering en vaak bij het beheer. Dan is het belangrijk een beheerplan op te stellen en goede afspraken te maken over financiering van maatregelen. Omdat aanleg en beheer veelal door een andere afdeling van een waterbeheerder wordt gedaan dan de afdeling die bij de planontwikkeling is betrokken, is interne communicatie belangrijk. Dit geldt ook voor de vergunningverlening. Wanneer voor de uitvoering van een project een vergunning van de waterbeheerder nodig is (keur, Wbr, Wvo Wbb), is dit vaak een andere afdeling. In de overdracht moet duidelijk worden welke afspraken, afwegingen, eventuele concessies en afspraken voor compensatie zijn gemaakt.

'Toetsen'

Bij het watertoetsproces gaat het om het hele proces van vroegtijdig meedenken, informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van de waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Er is géén eenmalig toetsmoment. In de praktijk wordt de term 'toetsen' wel gebruikt voor het werk dat de waterbeheerder doet in zijn advisering. De waterbeheerder gaat na ('toetst') of het (voor)ontwerpplan aan de afgesproken criteria voldoet, maar de status van deze toets is een advies.

Het Watertoetsproces op verschillende niveaus

In dit document beschrijven we het Watertoetsproces vrij algemeen. Op de website www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces vindt u een specifieke beschrijving van het Watertoetsproces – en de rol van de initiatiefnemer en waterbeheerder - bij de totstandkoming van een beheersverordening, een bestemmingsplan, een provinciale structuurvisie en rijksstructuurvisie.

[samenvatting]

Bij de bestemmingsplanprocedures en bij inpassingsplan, projectbesluit, beheersverordening, buiten toepassingsverklaring en ontheffing is de watertoetsprocedure wettelijk voorgeschreven. Ook in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) is overleg met de waterbeheerder voorgeschreven. Bij structuurvisies schrijft de Wro geen vorm voor en bepaalt de gemeente, provincie of het rijk zelf de procedure. Toch zullen de procedures op hoofdlijnen dezelfde fasen kennen: Idee, initiatief, ontwikkeling, besluitvorming, uitvoering. In elke fase spelen de initiatiefnemer en de waterbeheerder hun rol. Formeel is die rol in het watertoetsproces alleen bij de initiatief-, ontwikkel- en besluitvormingsfase. Daarnaast is het van groot belang dat de waterbeheerder actief meedenkt in de ideefase die vooraf gaat aan het formele proces, en erbij blijft bij de uitvoering en het beheer.



5 Wie zijn de initiatiefnemer en waterbeheerder?

Verschillende overheden kunnen – soms meerdere – rollen vervullen in het watertoetsproces, afhankelijk van de desbetreffende ruimtelijke procedure. De provincie kan initiatiefnemer én waterbeheerder zijn. De regionale dienst van Rijkswaterstaat kan initiatiefnemer en/of waterbeheerder zijn. Als dubbelrollen voorkomen, is het aan te raden om deze organisatorisch gescheiden te houden.

5.1 Initiatiefnemer

De initiatiefnemer in het watertoetsproces is formeel altijd een overheid: gemeente, provincie of rijk, die formeel bevoegd is om een besluit te nemen over een ruimtelijk plan. Zij is verantwoordelijk voor dat plan, inclusief de inhoudelijke-, vorm- en procedurevereisten en maakt het plan of besluit bekend. De initiatiefnemer stelt de waterparagraaf op.

Private partijen als ‘informeel initiatiefnemer’

Niet alleen publieke partijen kunnen een ruimtelijk plan of besluit initiëren, ook private partijen kunnen dat, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, burgers, natuurbeschermingsorganisaties en woningcorporaties. De overheid die het plan vaststelt, is in dat geval de formele initiatiefnemer in het watertoetsproces. 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, dat voorafgaat aan het formele traject. In de formele procedure wordt het plan vaak alleen nog in een juridisch jasje gegoten. Deze gang van zaken past niet bij de intenties van het watertoetsproces. De private initiatiefnemer loopt een risico als de waterbeheerder pas in een laat stadium bij het initiatief wordt betrokken. Een waterparagraaf 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. Het is daarom verstandig de waterbeheerder in een vroeg stadium informeren en bij het planproces betrekken.

Andere overheden als ‘informeel initiatiefnemer’

Formeel is de overheid die het ruimtelijk plan opstelt of voorbereidt verantwoordelijk voor het watertoetsproces. In de praktijk kan een andere overheid of rijksdienst (RWS, DLG), in overleg met de formele initiatiefnemer, de uitvoering van het watertoetsproces voor een deel op zich nemen. Een voorbeeld is de situatie waarbij DLG een natuurontwikkelingsproject wil uitvoeren waardoor open water verloren gaat. Daarvoor moet een bestemmingsplan worden gewijzigd. DLG is met het natuurontwikkelingsproject 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 DLG het watertoetsproces in de praktijk uit. De gemeente blijft de instantie die uiteindelijk besluit over het bestemmingsplan.

5.2 Waterbeheerder

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

Waterschappen

Waterschappen beheren de regionale wateren. Waterschappen zijn onder andere verantwoordelijk voor de kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater, inclusief het beheer van waterkeringen en mede verantwoordelijk voor grondwaterbeheer. Steeds meer gaan ze ook over de waterketen, inclusief de zuivering van afval- en rioolwater. De verantwoordelijkheden kunnen per beheergebied verschillen. De waterbeheerder

geeft aan welke waterhuishoudkundige aandachtspunten relevant zijn in het plangebied en welke aandachtspunten deel moeten uitmaken van een eventuele risico- en kostenanalyse. Hij maakt ook duidelijk welke kennis al beschikbaar is en waar additioneel onderzoek voor het plangebied nodig is. En de waterbeheerder denkt vanuit het water mee over de inrichting van het gebied.

Provincies

De provincie is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer, waterschappen zijn mede verantwoordelijk. Provincies kunnen besluiten aspecten van het grondwaterbeheer over te dragen aan de waterschappen. Vaak gebeurt dat met het beheer van ondiep grondwater. De provincie is alleen voor de grondwaterkwantiteit expliciet beheerder i.v.m. de nauwe samenhang met het instrumentarium uit de Wet bodembescherming. Wat betreft de grondwaterkwaliteit heeft zij een taak in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is echter een passieve vorm van beheer door middel van vergunningverlening. Buiten de grondwaterbeschermingsgebieden is er nog geen bevoegd gezag voor grondwaterkwaliteit. Er ligt ook een nauwe relatie tussen grondwaterkwaliteit en bodembeheer. Bevoegd gezag voor de bodem is in de meeste gevallen de provincie en in een aantal gevallen de gemeente. Per beheergebied kunnen de verantwoordelijkheden verschillen.

Rijkswaterstaat

De regionale diensten 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 enkele primaire waterkeringen. Voorbeelden zijn de Afsluitdijk, Houtribdijk, Oosterscheldekering en waterkeringen op de Waddeneilanden. Het rijk laat het beheer van deze keringen niet aan de regionale waterbeheerder over, maar doet dat zelf. Ook het handhaven van de kustlijn valt onder het rijkswaterbeheer.

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud van riolering in stedelijk gebied en hebben een zorgplicht voor ontwatering van openbaar terrein en afvoer van overtollig hemel- of grondwater. Dit betekent dat de gemeente maatregelen moet treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken. In sommige gevallen is de gemeente beheerder van het stedelijk water, maar vaak is dit beheer overgedragen aan het waterschap. Daarnaast hebben gemeenten een zorgplicht voor grondwater in stedelijk gebied die ondermeer samenhangt met de Wet bodembescherming.



Waterleidingbedrijven

Waterleidingbedrijven hebben geen formele rol in het watertoetsproces. Maar ze hebben er wel belang bij dat een ruimtelijk plan of besluit zo min mogelijk gevolgen heeft voor de kwaliteit van het water dat ze gebruiken voor de bereiding van drinkwater. Vanuit de optiek van de waterleidingbedrijven is actief beheer van grondwaterkwaliteit wenselijk. Waterleidingbedrijven kunnen met de provincie (als grondwaterbeheerder) afspreken dat zij worden geconsulteerd bij ruimtelijke plannen in de directe omgeving van grondwaterbeschermingsgebieden. Het is bovendien verstandig dat ze ook bij andere overheden dan de provincie hun belangen onder de aandacht brengen.

5.3 Andere betrokkenen

Provinciale planologische commissie (PPC)

De Wro geeft aan dat in elke provincie een planologische commissie moet zijn voor het overleg over en de coördinatie van zaken rondom het provinciale ruimtelijke beleid. In de provinciale verordening staat wat er precies in die commissie wordt besproken en welke organisaties daarin vertegenwoordigd moeten zijn. Het is aan te bevelen dat waterschappen actief deelnemen in de PPC.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Het Planbureau voor de Leefomgeving, de samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau en het Natuur- en Milieuplanbureau, adviseert de minister van VROM en desgevraagd ook andere ministers over de ruimtelijke ordening. Zo doet het bureau ook onderzoek naar de effectiviteit van het watertoetsproces.

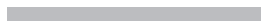
VROM-inspectie

Door de wettelijke verankering heeft de VROM-inspectie een basis gekregen om toe te zien op toepassing van het watertoetsproces bij plannen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening. Bij bestemmingsplannen kan de inspectie op basis van het voorontwerp een advies geven aan de gemeente. Bij een zwaarwegend advies volgt de inspectie het verdere verloop van de procedure. Voldoet dit niet, dan kan de inspectie een zienswijze indienen bij de gemeente. De VROM-Inspectie verzendt in bestemmingsplanprocedures de gezamenlijke reactie van de rijkspartners, waaronder Rijkswaterstaat, aan gemeenten. Bij plannen waarvan de provincie initiatiefnemer is, vindt ook inspectie plaats door het ministerie van VROM.

[samenvatting]

In het watertoetsproces komen de rollen van de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan (formeel de overheid, in de praktijk ook projectontwikkelaars) en de rollen van de waterbeheerders (Waterschappen, Rijkswaterstaat, Provincie als grondwaterbeheerder) bij elkaar. De initiatiefnemer ontwikkelt het plan, de waterbeheerder geeft advies over de wateraspecten en de initiatiefnemer weegt dat advies mee in de totale afweging.

Onder de initiatiefnemer verstaan we de overheid of de private partij die een plan aanzwengelt, of de overheid die formeel is bevoegd 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. De waterbeheerder is de overheid die formeel verantwoordelijk is voor het waterbeheer in het plangebied. Afhankelijk van het type plan of besluit zijn de volgende waterbeheerders relevant: de regionale waterbeheerder (waterschap en soms gemeente) als regionale wateren in het geding zijn; de grondwaterbeheerder (provincie) als grondwater in het geding is; de beheerder van de rijkswateren (regionale dienst van Rijkswaterstaat) als rijkswater in het geding is.



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 sluiten de betrokkenen af 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.

6.1 Afsprakennotitie

Het resultaat van de initiatieffase van het watertoetsproces is dat de afspraken tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over inhoud en proces 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 per se nodig. Wel kunnen voor kleinere plannen raamafspraken worden vastgelegd.

Hieronder volgt een opsomming van mogelijke onderdelen van de afsprakennotitie. Alle vragen kunnen in de notitie kort worden beantwoord met verwijzing naar relevante documenten. Het is goed hierbij in het oog te houden dat de lijst facultatief is en vooral nuttig voor zware procedures.

Betrokken partijen

- Welke organisaties en personen zijn erbij betrokken met welke rollen?
- Als meerdere waterbeheerders erbij zijn betrokken: wie coördineert?

Procesafspraken

- Welke stappen worden in de ruimtelijke procedure doorlopen? Wat zijn de belangrijke (bestuurlijke) mijlpalen?
- Hoe wordt het watertoetsproces ingepast? Met welk tijdpad? Hoe is de waterbeheerder betrokken bij het ontwerpproces? Wanneer wordt het wateradvies gegeven? Wanneer vindt overleg plaats en wie organiseert dat?
- In geval van locatiekeuzes en bij grootschalige herinrichting van bestaand bebouwd gebied: hoe wordt de analyse van risico's en kosten van verdroging, overstroming, overlast, tekort en waterkwaliteit ingepast in de procedure?
- Als het plan of besluit m.e.r.-plichtig is: hoe is de afstemming tussen watertoets en m.e.r. geregeld?

Informatie-uitwisseling

- Wat is in het kort de strekking van het ruimtelijke plan of besluit en wat zijn de mogelijkheden 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 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 worden geformuleerd. Voor grotere, complexere plannen blijft het bij aandachtspunten en doelen. De criteria komen dan in de ontwikkel- en adviesfase meer concreet aan de orde. Let er bij het formuleren van de doelen, aandachtspunten en criteria voor water op dat deze ruimtelijk zijn 'vertaald' met een begrijpelijke onderbouwing.
- Uit welke beleidsdocumenten volgen de doelen, aandachtspunten en criteria? Passen zij binnen de uitgangspunten van een plan op hoger schaalniveau?
- Welke relevante waterhuishoudkundige zaken worden niet met het watertoetsproces

-
- in het onderhavige ruimtelijk plan aangepakt? Hoe worden zij dan wel aangepakt?
 - In geval van locatiekeuzes en bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied: wat zijn de risico's en kosten van verdroging, verzilting, overstroming, wateroverlast, tekort en waterkwaliteit? Hoe wordt de analyse aangepakt en met welke diepgang?

Compensatie

- Is compensatie noodzakelijk?
- Wat zijn de mogelijkheden voor compensatie?
- Hoe wordt bewaakt dat die compensatie ook wordt gerealiseerd?
- Eventueel een intentieovereenkomst compensatie, vorming van een fonds, of waterbank.

6.2 Wateradvies

Het wateradvies is de afsluiting van de eerste drie fasen van het watertoetsproces. 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 hij een formeel slotadvies. In het wateradvies grijpt de waterbeheerder vaak terug op eerder 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 de waterbeheerder een mondeling advies geeft met een verslag van dit overleg. Het wateradvies moet in ieder geval verder gaan dan de opmerking 'in het ruimtelijkplan is niet voldoende rekening gehouden met water'. Voor het opstellen van het wateradvies hebben we de volgende aandachtspunten:

Afgesproken doelen, uitgangspunten en criteria

- Welke doelen, uitgangspunten en criteria zijn afgesproken?
- In geval van locatiekeuzes en bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied: welke aandachtspunten en risico's van verdroging, verzilting, overstroming, overlast, tekort en waterkwaliteit zijn gesignaleerd en welke afspraken zijn gemaakt over de aanpak en diepgang van de analyse?
- Zijn er gaandeweg nieuwe inzichten ontstaan, waardoor de doelen, uitgangspunten en criteria zijn aangepast of aangescherpt?

Inhoudelijke advisering

- Wat wil het waterschap?
- Voldoet het plan of besluit aan de doelen, uitgangspunten en criteria vanuit de waterbelangen?
- Hoe zwaar weegt het voor de waterbeheerder als de initiatiefnemer daarvan afwijkt? Onderbouw deze advisering begrijpelijk.
- Welke aanpassingen van het plan of besluit zijn mogelijk en nodig zodat het beter aan de waterdoelen tegemoet komt?
- In geval van locatiekeuzes en bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied: wat is het oordeel over de optimalisatieslag in samenhang met de analyse van kosten en risico's van verdroging, overstroming, overlast, tekort en waterkwaliteit?

Compensatie

- Is eventueel benodigde compensatie goed geregeld in het plan?
- Let ook op de borging hiervan, zodat duidelijkheid bestaat over de uitvoering en de 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 of besluit 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 de waterbeheerder vermelden welke afspraken over het vervoltraject zijn gemaakt of nog gemaakt moeten worden.
- Als de waterbeheerder in een later stadium een vergunning of ontheffing moet geven, meldt dat dan in het wateradvies.

Inhoudelijke criteria

Bij het watertoetsproces let de waterbeheerder op alle wateraspecten. Doorgaans hebben het voorkomen van teveel water en de zorg voor veiligheid de meeste aandacht. Maar het gaat ook om de het voorkomen van een tekort aan water (watervoorziening en verdroging) en te vies water (waterkwaliteit), ecologie (vispasseerbaarheid, natuurvriendelijke oevers etc.) en scheepvaart (vrije zichtlijn, doorvaart etc.). De volgende niet limitatieve lijst van criteria kan in een wateradvies aan de orde komen:

- Veiligheid: ruimte voor afvoer, tegengaan overstromen, beschermen van waterkeringen, rekening houden met risico's van functies in gebieden, beschermen van de scheepvaart, rekening houden met deze risico's bij bouwen.
- Overlast: ruimte voor vasthouden van water bovenstrooms, beperken van bouwen in lage en natte gebieden, vrijhouden van waterlopen, rekening houden met kwelwater, ruimte vrijhouden voor bergen van teveel water.
- Watervoorziening: bergen van water voor droge tijden, beschermen drinkwatergebieden.
- Volksgezondheid: rekening houden met risico's van voedselrijk en warm water.
- Bodemdaling: rekening houden met risico's van daling van de bodem bij laag water.
- Waterkwaliteit: tegengaan van vervuiling van oppervlaktewater en grondwater.
- Verdroging: tegengaan van verdroging van natte natuurgebieden, beperking verharding, ecologische oevers.
- Riolering: ruimte vrijhouden voor infiltratie van regenwater, ruimte voor zuivering.
- Risico's en kosten: risico's van verdroging, verzilting, overstromingen en overlast van grond- of oppervlaktewater en geschatte kosten om dit tegen te gaan.



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 bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied geeft de initiatiefnemer expliciet aan welke rol de kosten en risico's van verdroging, verzilting, 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? Hieronder staan de voornaamste onderdelen.

Samengevat wateradvies

Het wateradvies van de waterbeheerder geeft de initiatiefnemer samengevat weer. Het is raadzaam om het wateradvies in z'n geheel op te nemen als bijlage. Dat kan bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen in de bijlage met reacties in het kader van het verplichte overleg.

Procesverloop

De initiatiefnemer beschrijft het gevolgde watertoetsproces. Hierbij kan de initiatiefnemer refereren 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 er vanaf het prille begin bij betrokken, ook bij de informele stappen?
- Op welke momenten is overleg geweest?

Watersysteem

De waterparagraaf bevat een beschrijving van het 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.

Waterrelevant beleid

Optioneel kan de initiatiefnemer in de waterparagraaf beschrijven wat de relevante beleidskaders zijn voor water en aan welke beleidskaders welke criteria zijn ontleend. Bijvoorbeeld de kaders die structuurvisies geven voor een bestemmingsplan.

Gevolgen voor water

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 doelen, uitgangspunten en criteria?

Financiële consequenties

In geval van locatiekeuzes en bij herinrichting van bestaand bebouwd gebied:

- Welke kosten moeten we als gevolg van het plan maken om verdroging, verzilting, overstroming, waterkwaliteitsverslechtering en wateroverlast en -tekort tegen te gaan? Denk aan investerings-, beheer- en onderhoudskosten.
- Bij de integrale afweging in de RO komen de baten aan de orde. Expliciete baten vanuit het watersysteem kan de initiatiefnemer naast de kostenanalyse benoemen.

Afwegingen

Het is essentieel dat de initiatiefnemer in de waterparagraaf de gemaakte afwegingen ten aanzien van water duidelijk uitlegt. Afwijkingen van het wateradvies geeft de initiatiefnemer expliciet aan en helder gemotiveerd.

Compensatie

Indien compensatie noodzakelijk is, motiveert de initiatiefnemer waarom dat zo is, dus waarom de watermaatregelen niet in het plan zelf worden genomen.

-
- Welke compenserende maatregelen worden genomen, inclusief een toelichting.
 - Welke afspraken over de financiering en uitvoering van de maatregelen zijn gemaakt?
 - Hoe bewaakt de initiatiefnemer dat de compensatie werkelijk tot stand komt?

Overige afspraken

De waterparagraaf bevat ook:

- eventuele overige afspraken, bijvoorbeeld over financiering van maatregelen (zie kader) en beheer na realisatie;
- en privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals tussen gemeente, waterschap en ontwikkelaar.

Juridische vertaling

Een waterparagraaf maakt deel uit van de toelichting bij het ruimtelijk plan of de ruimtelijke onderbouwing bij het besluit. De toelichting c.q. de ruimtelijke onderbouwing is echter niet juridisch bindend. Het is gewenst om de essentiële watermaatregelen op te nemen in het juridische deel van het plan, dus in de regels en op de verbeelding (plankaart). In de toelichting geeft de initiatiefnemer dan aan hoe de wateraspecten een plaats hebben gekregen in de regels en de verbeelding.

Opbouw

De term waterparagraaf suggereert dat alle genoemde onderdelen in één paragraaf bij elkaar staan. Dat is ook wenselijk vanwege de zichtbaarheid en transparantie. Het kan echter voorkomen dat het door de plan- of besluitstructuur 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. Die onderdelen moeten wel goed zijn terug te vinden.

Financiering

Er zijn drie kaders waarbinnen de regelgeving over financiën geregeld is: het Nationaal Bestuurs akkoord Water (NBW), de Grondexploitatiewet en de individuele instrumenten die verschillende organisaties tot hun beschikking hebben. Het Nationaal Bestuursakkoord Water schrijft voor dat als er sprake is van een nieuwe situatie (dat wil zeggen: er wordt iets gebouwd of ontwikkeld) de gemeente verantwoordelijk is voor de kosten die aanpassingen naar aanleiding van het watertoetsproces met zich mee brengen. Mocht het waterbergende vermogen in de uitgangssituatie niet op orde zijn, dan draait het waterschap voor de kosten op. De gemeente kan de kosten vervolgens verhalen via een exploitatie-overeenkomst of een exploitatieplan. Dit laatste is verplicht als de gemeente geen overeenstemming bereikt met de marktpartijen. De kosten die via een exploitatieplan verhaald kunnen worden zijn in het Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd in een kostensoortenlijst. Daarnaast hebben de verschillende partijen elk hun eigen instrumenten om watermaatregelen te bekostigen. Bijvoorbeeld via de Wet gemeentelijke watertaken en verschillende heffingen.

Flexibiliteit

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

[samenvatting]

Bij de plannen en besluiten waarbij de waterparagraaf verplicht is komen er drie producten uit het proces voort. Een afsprakennotitie bevat een verslag van de inhoudelijke zaken en de procedures die in het vooroverleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder zijn besproken. In een wateradvies geeft de waterbeheerder aan of het plan voldoende tegemoet komt aan de waterbelangen. En in een waterparagraaf in de toelichting op het plan of besluit verantwoordt de initiatiefnemer hoe hij de waterbelangen heeft mee gewogen.

7 Aandachtspunten voor initiatiefnemer en waterbeheerder

Relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen

Het is voor het toepassen van het watertoetsproces van groot belang dat gemeenten en waterschappen goede contacten onderhouden. Niet alleen over concrete plannen waarop ze de het watertoetsproces toepassen, maar ook planoverstijgend en structureel. De taalverschillen tussen gemeenten en waterschappen zijn vaak groot en de kennis over elkaars beleid en instrumenten klein. Hierin kan verbetering komen door structureel ambtelijk en bestuurlijk contact. Een groot deel van de watertoetspraktijk speelt 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. Bij het vormgeven van planoverstijgend relatiebeheer tussen gemeenten en waterschappen kunnen de betrokkenen aandacht besteden 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 communiceren over de ruimtelijke ontwikkeling die zij voor ogen heeft, bijvoorbeeld met behulp van actuele structuurplankaarten. De waterbeheerder kan zijn visie presenteren met behulp van waterkansenskaarten 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 is bijvoorbeeld te regelen met een bestemmingsplan of aanlegvergunning en wat met een keur of peilbesluit? Voor een goed begrip en juiste verwachtingen is het goed om elkaar hierover te informeren.
- Duidelijkheid scheppen over de vorm waarin informatie 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 het watertoetsproces.
- 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 het watertoetsproces.
- De 'boekhouding' voor compenserende maatregelen.

Relatiebeheer provincie en waterschappen

Op het niveau van locatiekeuzes is in eerste instantie de provincie vaak aan zet. De provincie is een bepalende factor in de vraag waar wel of niet ontwikkeld mag worden. Het is dan ook van belang dat de waterbeheerder nauwe contacten onderhoudt met de provincie, om op die manier al op strategisch niveau de waterbelangen te kunnen inbrengen.

7.1 Voor de initiatiefnemer

Als de formele en de private initiatiefnemers hun relaties goed onderhouden, kunnen ze tijdig ontwikkelingen signaleren. Een gemeente bijvoorbeeld die in gesprek is met een projectontwikkelaar over een bepaald project, kan meteen informeren naar andere projecten die op stapel staan. Effectieve toepassing van het watertoetsproces vraagt ook om actief beheer van de relaties tussen initiatiefnemers en waterbeheerders, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Initiatiefnemers houden de waterbeheerders daarbij op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen. Voor een goed contact is het van belang dat de formeel initiatiefnemer zelf aan tafel zit bij overleggen met de waterbeheerder, en zich niet laat vertegenwoordigen door een adviesbureau.

7.2 Voor de waterbeheerder

Coördinatie van waterinbreng

Goede samenwerking van waterbeheerders is in een watertoetsproces noodzakelijk. De waterbeheerders hebben weliswaar hun eigen verantwoordelijkheden, maar zullen toch bij voorkeur samen één eenduidige inbreng moeten leveren bij de initiatiefnemer. Wanneer de wateradviezen tegenstrijdig zijn, kunnen initiatiefnemers water minder goed meenemen in het plan. Daarom spreken de waterbeheerders af wie hun inbreng coördineert en het aanspreekpunt is voor de initiatiefnemer. Meestal is dit de waterbeheerder met het grootste belang. Provincies en regionale diensten van Rijkswaterstaat kunnen naast waterbeheerder ook initiatiefnemer zijn in een watertoetsproces. Om belangenverstrengeling te voorkomen, kunnen zij overwegen om in zo'n geval niet het voortouw te nemen als coördinerende waterbeheerder.

Verantwoordelijkheid

De rol van waterbeheerder in het watertoetsproces is exclusief toebedacht aan de formele waterbeheerder. Interne of externe waterdeskundigen van de initiatiefnemer kunnen die rol niet vervullen. De waterbeheerder kent het watersysteem immers het beste en draagt voor het beheer daarvan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Hij is ook verantwoordelijk voor een effectieve invulling van de zorgplicht, dat wil zeggen voor de uitvoering van beheer en onderhoud tegen de laagste maatschappelijke kosten. Bij plannen van derden die hierop van invloed kunnen zijn, moet de waterbeheerder hieraan expliciet aandacht schenken. De waterbeheerder stelt een bestuurlijk wateradvies op en is verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit daarvan. Bij kleinere plannen zonder 'gevoeligheden' kan het bestuur ambtenaren een mandaat geven. Voor eventuele nadelige effecten op de waterhuishouding die niet in het wateradvies zijn genoemd, is de waterbeheerder verantwoordelijk, tenzij die redelijkerwijs niet waren te voorzien. Hetzelfde geldt voor aandachtspunten waarover de waterbeheerder adviseert in het kader van de risico- en kostenanalyse.

Adviserende rol

De waterbeheerder moet zich ervan bewust zijn dat hij in het watertoetsproces een adviserende rol heeft en geen besluitvormende of beoordelende rol. De status van de inbreng is een advies. Dit zou ook moeten doorklinken in de stijl waarin het advies is geschreven. Op andere, niet-ruimtelijke terreinen, heeft de waterbeheerder wel beslissingsbevoegdheid. Denk aan de keurontheffing en de Waterwetvergunning.

Relatiebeheer

Voor een effectieve toepassing van het watertoetsproces is een actief relatiebeheer nodig. De waterbeheerder kan op die manier zijn streefbeelden en kennis van het watersysteem overdragen aan de initiatiefnemer. Initiatiefnemers houden de waterbeheerders in die relatie op de hoogte van ruimtelijke ontwikkelingen.

De handreiking op internet

Inzichten rondom het Watertoetsproces veranderen. Daarom heeft de landelijke werkgroep watertoets ervoor gekozen om de formele handreiking zo algemeen mogelijk te houden. Op de website www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces vindt u informatie die toegespitst is op de verschillende schaalniveau's (bestemmingsplan, beheersverordening, provinciale- en rijksstructuurvisie), praktijkvoorbeelden en voorbeelden van plankaarten. Daarnaast kunt u zich op de website aanmelden voor de nieuwsbrief Watertoetsproces. Daarmee houden we u regelmatig op de hoogte van het laatste nieuws rondom het Watertoetsproces en ervaringen uit de praktijk.

Literatuur

Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001 en concept 2009)
Handreiking kostenveroorzakingsbeginsel, 2005
Wetstekst Waterwet, 2009
Wro en Bro, 2008
Nationaal Bestuursakkoord Water, 2008
Leidraad UvW, 2008

COLOFON

De Handreiking Watertoetsproces is een uitgave van de landelijke Werkgroep Watertoets waarin de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vertegenwoordigd zijn. De werkgroep ontwikkelt, actualiseert en stimuleert de toepassing van het watertoetsproces in de praktijk.

Tekst

Adrienne Boekhold (Rijkswaterstaat), Johan Kroes (Maurits Groen Milieu & Communicatie), Erik Opdam (NovioConsult), Jur van de Velde (Bureau Vijn), Rob Bijnsdorp (BCP Communicatie)

Foto's

Aquaro
Henk Bos

Vormgeving

Henk Bos (Rijkswaterstaat)

Productie

Evers Litho & Druk, Lelystad

Uitgave

November 2009

Meer informatie

Helpdesk Water
telefoon: 0800-6592837
email: helpdeskwater@rws.nl

www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces

Hier vindt u onder andere de uitgebreide Handreiking Watertoetsproces. Ook kunt u zich op deze website aanmelden voor de nieuwsbrief Watertoetsproces.

Mede in uw belang wil de Helpdesk Water zo goed mogelijk op de hoogte blijven van wat er speelt. U kunt een waardevolle bijdrage leveren aan de kennisuitwisseling rond het watertoetsproces door handreikingen, ervaringen (goede en slechte), communicatiemateriaal e.d. op te (blijven) sturen naar de Helpdesk Water, Rijkswaterstaat, Postbus 17, 8200 AA Lelystad of naar het email adres hierboven.

