

Wateraspecten in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) treedt 1 juli aanstaande in werking. Omdat regeren toch vooral vooruit zien is, gaan ondergetekenden in op de inhoud van deze wet en met name de wateraspecten hierin, met de nadruk op de praktijk van de Watertoets. Voor dit onderwerp is een lezenswaardige brochure verschenen van de landelijke Werkgroep Watertoets. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op een bijdrage die we hebben geleverd aan een onderzoek naar de Watertoets van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland (zie de vorige uitgave van H₂O).

Met de komst van de nieuwe Wro vindt een aantal ingrijpende veranderingen plaats ten opzichte van de huidige Wro. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de toepassing van de Watertoets en de doorwerking van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Bij ruimtelijke keuzes zal rekening moeten worden gehouden met de hydrologische randvoorwaarden die het watersysteem aan het grondgebruik stelt. Wie dat niet doet, neemt het risico op schade in de vorm van bijvoorbeeld wateroverlast en onherstelbare milieuschade. Daarom dient water randvoorwaardelijk te zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, niet om het land op slot te zetten, maar juist om het te laten draaien. In deze bijdrage gaan wij vooral in op de inhoud van de nieuwe Wro in relatie tot de Watertoets.

De Watertoets

De Watertoets is inmiddels goed bekend. De toets is vooralsnog niet veel meer dan een procesinstrument om te waarborgen dat waterhuishoudkundige aspecten een nadrukkelijke rol kunnen spelen in de afweging die past bij ruimtelijke ordeningsplannen en -besluiten. De Watertoets wordt afgerond met een waterparagraaf als toelichting bij bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Nu garandeert een waterparagraaf geenszins een integrale planologische afweging; de juridische status is vrij zacht. Bestuurlijk gaat er een veel grotere kracht uit van het instrument: wie wil afwijken van hetgeen in de waterparagraaf is opgenomen, zal voor een zeer goede motivering moeten zorgen. De regeling van het bij de voorbereiding van bestemmingsplannen te voeren overleg is gehandhaafd in de nieuwe Wro. Er zijn wel een paar verschillen met de oude regeling. Zo was voorgeschreven dat 'waar nodig' overleg moest plaatsvinden met het bestuur van gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, en met bepaalde betrokken diensten van Rijk en provincie. Daarnaast moest steeds overleg plaatsvinden met het bestuur van bij het plan betrokken waterschappen. De overlegverplichting wordt nu iets anders: de aanduiding met wie precies moet worden overlegd is geschrapt. Het wordt aan de praktijk overgelaten hoe het overleg wordt gevoerd. Het spreekt hierbij voor zich dat bij het opstellen van het plan, naast afstemming met de verschillende overheidsorganisaties, ook overleg met belanghebbende organisaties en personen wenselijk kan zijn.

Structuurvisies

Het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn op grond van de nieuwe Wro verplicht hun beleid neer te leggen in ruimtelijke structuurvisies. Deze vervangen de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en het structuurplan. De structuurvisies zijn vormen procedurevrij. De Watertoets is hierbij dan ook juridisch niet verplicht. Ons inziens een groot gemis en ook de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) heeft onlangs geadviseerd structuurvisies van een verplichte Watertoets en wateradvies te voorzien. Een ander belangrijk verschil tussen de structuurvisies en de huidige plannen is de afstemming tussen de verschillende plannen. De wettelijk verplichte afstemming tussen het waterhuishoudkundige en het ruimtelijke beleid op provinciaal niveau verdwijnt door de afschaffing van het streekplan. Wel bestaat de mogelijkheid om via het vaststellen van algemene regels en structuurvisies het ruimtelijk beleid af te stemmen op het waterhuishoudkundige beleid, maar dit is niet wettelijk verplicht.

Bestemmingsplannen en de Watertoets

De uitvoering van het beleid, dat is vastgelegd in structuurvisies, krijgt in principe vorm door het bestemmingsplan. Met de nieuwe Wro verandert de bestemmingsplanprocedure. Deze wordt grofweg gehalveerd. Om de bestemmingsplanprocedure te verkorten, zijn de goedkeuring van het bestemmingsplan en de verklaring van geen bezwaar door Gedeputeerde Staten vervallen. De rol van de gemeenten wordt hiermee extra sterk en afgewacht moet worden of gemeenten niet teveel een eigen koers gaan varen. Het bijvoorbeeld maar door blijven bouwen zonder echt goed acht te slaan op de gevolgen voor de waterhuishouding (en heel concreet de mogelijk nadelige gevolgen voor burgers en bedrijven) hangt als een groot risico in de lucht. Wat ons betreft is het laten vervallen van de provinciale goedkeuring aan het bestemmingsplan geen verstandige keuze. Maar de tijd zal het leren. Hierna worden nog wel wat sturingsmogelijkheden genoemd. Het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bevat net als voorheen de verplichting dat (meestal) de gemeente overleg pleegt met het waterschap en de provincie waarvan de belangen in het plan in het geding zijn. Ook de minister van VROM kan in het spel zijn. Gezien de inkorting van de besluitvormings-

procedures is het verplichte vooroverleg bij de voorbereiding van bestemmingsplannen beperkt tot die overheidsinstanties waarmee overleg werkelijk noodzakelijk is. In bepaalde gevallen kan door de gemeente of andere instanties die bij de Watertoets betrokken zijn zelfs worden afgezien van het overleg. Denkbaar is dat de onderscheiden betrokken instanties de verschillende overlegsituaties gaan categoriseren onder verschillende noemers: gevallen waarin een overleg niet noodzakelijk wordt geacht, gevallen waarin op basis van nader contact kan worden bekeken of overleg nodig is en gevallen waarin altijd overleg noodzakelijk is. Op deze wijze kan voor veel gevallen een belangrijke winst worden geboekt op het punt van het vermijden van onnodige bestuurslasten en van het bereiken van tijdswinst in de voorfase van de procedure. Om de voortgang ook echt voor elkaar te krijgen, kan de gemeenten bijvoorbeeld een duidelijke termijn stellen waarbinnen de overlegpartners dienen te reageren op een ontwerpplan.

Duidelijk is dat nu de goedkeuring van GS vervalt, het belang van het vooroverleg toeneemt. Dit vraagt om een actieve houding van de provincie en het waterschap richting de gemeenten. Wensen en eisen van de provincie en waterbeheerder dienen al in een vroeg stadium van het planproces aan gemeente kenbaar te worden gemaakt. Hoe eerder in overleg wordt getreden, des te beter dit is.

De uitkomsten van het gevoerde overleg worden opgenomen in de toelichting bij het bestemmingsplan. Het Bro sluit bij die regeling aan: vastgelegd is dat in ieder geval de bevindingen en resultaten van de watertoets en de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding in de toelichting bij een bestemmingsplan - bijvoorbeeld in een waterparagraaf - worden neergelegd. Naast veiligheid en wateroverlast zullen daarbij ook de gevolgen voor de waterkwaliteit alsmede mogelijke verdroging bezien moeten worden. Bovendien dient te worden aangegeven hoe rekening is gehouden met het wateradvies dat door de waterbeheerder is verstrekt.

Sturende rol van provincie (en Rijk)

Door de geheel andere opzet van de Wro is de rol van vooral de provincie (maar ook van het Rijk) een andere geworden. De goedkeuring van het bestemmingsplan door



Iburg in Amsterdam.

GS komt in de nieuwe Wro dus niet terug. Wel komen er andere mogelijkheden voor de provincie om de uitvoering van beleid te sturen. Aan de provincie (en het Rijk) zijn nieuwe sturingsinstrumenten toegekend. Zo kan de provincie of het Rijk zelf een bestemmingsplan ('inpassingsplan') maken, indien een bepaalde ontwikkeling van provinciaal respectievelijk nationaal belang is. Zo'n inpasingsplan is inhoudelijk gelijk aan een bestemmingsplan en heeft dezelfde status. De provincie heeft hierbij vanaf het begin de regie over het hele proces en dient hierbij ook de Watertoets toe te passen. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het regelen van de planschade, onderzoeksverplichting, planexploitatie e.d.

Of er vaak inpasingsplannen zullen worden gemaakt, betwijfelen wij. Bij eventuele meningsverschillen, conflicten, e.d. zullen Rijk en provincie en de betreffende gemeente eerst toch vooral het bestuurlijke overlegcircuit doorlopen, voordat tot echt juridische stappen wordt overgegaan. Zo hoort het ook natuurlijk.

Zowel de provincie als het Rijk kunnen algemene regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen. Het Rijk kan dit doen in een Algemene Maatregel van Bestuur. Het kan hierbij ook regels stellen over de inhoud van provinciale verordeningen. De provincie kan in de eigen provinciale verordening regels stellen die de gemeenteraad in acht moet nemen. Het moet hierbij wel gaan om bovengemeentelijke ruimtelijk relevante belangen. Gemeenten moeten binnen een jaar na inwerkingtreding van de Wro eventuele algemene regels uit een AMvB of provinciale verordening in het bestemmingsplan verwerken. Doen ze dit niet, dan kan de provincie of het Rijk een aanwijzing geven of zelf een inpasingsplan maken.

De minister van VROM en de provincie hebben de mogelijkheid om, bij de vaststelling van een bestemmingsplan door

een gemeente, een bindende aanwijzing te geven. Er zijn twee soorten aanwijzingen: proactief (voorafgaand aan een specifiek geval) of reactief (incidentele afkeuring). Belangrijk is dat de provincie (GS) een gemeenteraad kan verplichten om ontoereikende bestemmingsplannen aan te passen. Of van deze aanwijzingsbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, vragen wij ons af. Het bestuurlijke klimaat van Nederland leent zich hier niet echt voor.

Als één van de betrokken overheden, zoals de waterbeheerder, van mening is dat het bestemmingsplan of inpasingsplan niet voldoet, kan zij binnen zes weken een zienswijze indienen, een vorm van bezwaar dus. Na de vaststelling van het bestemmingsplan of inpasingsplan hebben de andere overheden overigens nog zes weken om te beoordelen of met de uitgebrachte zienswijze in het plan voldoende rekening is gehouden. Het indienen van een zienswijze is vereist om later eventueel beroep te kunnen instellen bij de Raad van State. Indien de initiatiefnemer van het bestemmingsplan of inpasingsplan de zienswijze ongegrond verklaart, kunnen betrokkenen (zoals de waterbeheerder) beroep aantekenen bij de Raad van State.

Conclusie

Voor met name de waterbeheerders en de provincies is het in meer algemene zin zaak het volgende goed te onderkennen:

- De veranderingen in de Wro vragen om een andere werkwijze. Betrokkenen, niet in de laatste plaats de waterschappen en Rijkswaterstaat, zullen zich proactief en alert moeten opstellen om de waterbelangen te waarborgen;
- Er zal steeds meer op samenwerking moeten worden gestuurd. De provincie is als 'gebiedsregisseur' bij uitstek de partij om die samenwerking te organiseren,

maar als waterbeheerder afwachten of de provincie die rol ook echt oppakt is geen optie;

- De kortere formele proceduredtijd van bestemmingsplannen (en inpasingsplannen) betekent dat meer nadruk op het niet-formele voortraject komt te liggen. Het is van belang dat waterbeheerders en initiatiefnemers al in dat stadium contacten hebben om te bezien welke waterbelangen spelen, zodat deze kunnen worden meegenomen in het ontwerpplan;
- Waar regionale belangen in het geding zijn, heeft de provincie de mogelijkheid een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan;
- Als de waterbelangen onvoldoende zijn meegenomen, kan bijvoorbeeld de waterbeheerder de aandacht daarop vestigen in het wateradvies. Ook kan zij zienswijzen indienen tegen het bestemmings- of inpasingsplan. Het is ook slim dit te doen om de mogelijkheid van eventueel beroep bij de Raad van State niet te verliezen.

Als water goed is meegenomen in een ruimtelijke plan of besluit, is nog niet gegarandeerd dat het ook op de vastgelegde wijze wordt uitgevoerd. Alert zijn in de planfase is één ding, maar er als waterbeheerder bovenop zitten in de inrichtings- en beheersfase is nog even wat anders. Op termijn, zo verwachten wij, zullen de tentakels van de waterbeheerders zich uitstrekken over alle fasen van de ruimtelijke orderingsketen. Voor de organisatie en de bedrijfsvoering van met name de waterschappen gaat dit heel wat betekenen. Maar die route zal uiteindelijk toch bevaren moeten worden, wil water echt sturend zijn bij de herinrichting van Nederland. Het zal wennen zijn, zeker ook voor de gemeenten, maar men moet tegelijkertijd niet bang zijn zich aan koud water te branden.

Peter de Putter en Miriam Aerts (Sterk Consulting)

NOTEN

- Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (2008). Juridische versterking van de Watertoets.
- Groothuijse F. en H. van Rijswijk (2005). Water en ruimtelijke ordening: méér dan de Watertoets alleen! (deel II). Bouwrecht nr. 5, pag. 384-401.
- Groothuijse F. (2005). Verwateren de watersysteembelangen in de nieuwe Wro? Milieu en Recht pag. 420-427.
- Sterk Consulting (2008). De positie van de Watertoets onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Waterwet. Onderzoek in opdracht van de Zuidelijke Rekenkamer en de Rekenkamer Oost-Nederland.
- Werkgroep Watertoets (2007). De Watertoets in beweging. De gevolgen van de nieuwe Wro en Waterwet voor de Watertoets.