WPK016

Handreiking Watertoets

Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten

NEDERLAND LEEFT MET WATER

Oktober 2001

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Naar een Watertoets
- 1.1 Beleidskader
- 1.2 Vertrekpunten ontwikkeling Watertoets
- 1.3 De Watertoets ontwikkelingsproof?
- 1.4 Pijplijnprojecten

Hoofdstuk 2 Wat is de meerwaarde van de Watertoets
- 2.1 Kenmerken van de Watertoets
- 2.2 Inhoud en reikwijdte
- 2.3 Relaties met andere instrumenten

Hoofdstuk 3 Wat is de Watertoets
- 3.1 Proces van informeren, mee-ontwerpen, adviseren, afwegen en beoordelen
- 3.2 Nadruk op voortraject
- 3.3 Versterking van regierol provincie
- 3.4 Waterparagraaf
- 3.5 Mitigatie en compensatie

Hoofdstuk 4 Wie doet wat bij de Watertoets
- 4.1 Rollen en activiteiten in het plan- en besluitvormingsproces
- 4.2 Het waterbelang in de beoordeling door Rijk en provincie
- 4.3 De mogelijkheden binnen verschillende procedures

Hoofdstuk 5 Criteria voor toetsing
- 5.1 Eén Watertoets, maar met verschillende accenten!
- 5.2 Ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria
- 5.3 Concretisering ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria

Hoofdstuk 6 Mitigatie en compensatie
- 6.1 Alleen als het niet anders kan
- 6.2 Eerst mitigatie dan compensatie
- 6.3 Juridische verankering

Hoofdstuk 7 Implementatie

Colofon

Bijlagen
1. Procedureschema's
2. Checklist Waterparagraaf bestemmingsplan
3. Bouwstenen voor het plannen met water

VOORWOORD

Deze publicatie is bedoeld als praktisch hulpmiddel voor de concrete toepassing van de 'Watertoets', het instrument dat ruimtelijke plannen toetst op de mate waarin zij rekening houden met het beleid om het water in Nederland meer ruimte te geven.
De publicatie is een direct gevolg van de afspraken die zijn vastgelegd in de Startovereenkomst 'Waterbeleid 21e eeuw', die op 14 februari 2001 is ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. In deze Startovereenkomst is vastgelegd dat de Watertoets vanaf het moment van ondertekening zal worden toegepast.

Deze publicatie beschrijft voor een breed publiek de procedure voor toepassing van de Watertoets en de rollen en de verantwoordelijkheden van de partijen die daarbij zijn betrokken. Zij is gebaseerd op de bestuurlijke notitie "Watertoets: waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten". Het uitgangspunt van die notitie en dus ook van de Watertoets is het huidige beleid van het Rijk op het gebied van ruimtelijke ordening en water.

De Watertoets maakt gebruik van bestaande wet- en regelgeving. Als procesinstrument zal zij worden verankerd in deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) van de vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. De PKB doorloopt de reguliere vaststellingsprocedure en wordt naar verwachting eind 2001 afgerond en vastgesteld.

Deze 'handreiking' biedt een uitwerking van de procedurele en inhoudelijke aspecten van de Watertoets, die wordt ondersteund met praktijkvoorbeelden. De handreiking en de bijbehorende bestuurlijke notitie zijn het resultaat van intensief overleg van de 'projectgroep Watertoets', die bestaat uit vertegenwoordigers van het Rijk en van provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast hebben vele anderen nuttige informatie aangedragen in een tussentijdse consultatieronde.

Inmiddels zijn er al diverse initiatieven genomen. Deze handreiking heeft daarvan geprofiteerd, met als resultaat een aantal concrete aanbevelingen en suggesties voor het gebruik van de Watertoets in de praktijk.

Ik ben ervan overtuigd dat de notitie en deze handreiking zullen bijdragen aan de verdere stimulering en stroomlijning van het proces van de Watertoets. Daarmee dragen zij ook bij aan een betere beoordeling van de rol die water inneemt in ruimtelijke plannen en besluiten.

De Watertoets schrijft niet exact voor hoe het moet, maar is meer een set spelregels die een eerlijk verloop van het spel met gelijke kansen voor alle spelers bevordert. Op basis van die regels zijn er talloze variaties op het spelen van het spel. De praktijk zal moeten uitwijzen of de huidige regels voldoen. In 2002 zullen daarom alle partijen die betrokken zijn bij het waterbeleid voor de 21e eeuw de procedure nauwlettend volgen en evalueren. De resultaten zullen ertoe bijdragen dat water in bestaande besluitvormingstrajecten de rol krijgt toebedeeld die het verdient en dat de Watertoets juridisch zal worden verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Als voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Waterbeheer 21e eeuw beschouw ik het als een voorrecht u deze handreiking, vergezeld van de bestuurlijke notitie, te mogen aanbieden. Toepassing van de Watertoets vormt een belangrijke mijlpaal in het daadwerkelijk rekening houden met de rol van water in de ruimtelijke inrichting van Nederland.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

drs. J.M. de Vries

NEDERLAND LEEFT MET WATER

SAMENVATTING

Kader

De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten. Het kader voor de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De Watertoets wordt uitgevoerd binnen de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. De meerwaarde? De Watertoets geeft de inbreng van water een plaats in de procedures over ruimtelijke plannen en besluiten, zoals streek- en bestemmingsplannen, en vormt als het ware een verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. De Watertoets heeft, zoals vastgelegd in de Startovereenkomst WB21, een integraal karakter: alle relevante waterhuishoudkundige aspecten worden meegenomen (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging). Snelle implementatie van de Watertoets vindt zijn basis in het *commitment* van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Verankering van de Watertoets vindt plaats via inbedding in deel 3 van de PKB vijfde Nota over de ruimtelijke ordening en via de bestuurlijke accordering van onderhavige tekst door het Bestuurlijk Overleg WB21 (en in 2002 in het Nationaal Bestuursaccoord water). Uitwerking van een wettelijke verankering zal plaatsvinden op basis van de ervaringen met toepassing van de voorliggende Watertoets.

Westland dreigt opnieuw onder te lopen
Volkskrant, 19 september 2001
MAASDIJK (ANP) - Het Westland is zeer bezorgd over de hoge waterstand door de aanhoudende regen. Een deel van de Maasdijk bij het gelijknamige dorp in de gemeente Naaldwijk is woensdag ingestort. De weg is afgezet. Voor de zekerheid zijn stroomkabels in de dijk uitgeschakeld. Meerdere kassen in de omgeving dreigen onder water te lopen of staan inmiddels blank.
Hoogheemraadschap Delfland te Delft heeft een crisisteam ingericht. Grote delen van het Westland kwamen september 1998 onder water te staan door heftige regenval. De schade beliep vele miljoenen guldens. Het jaar erop dreigde dezelfde situatie, maar week het gevaar op het laatste moment.

De actualiteit van wateroverlast onderstreept de noodzaak tot een andere aanpak

De doorwerking van een aantal reeds vastgestelde maar nog niet uitgevoerde bouwplannen ('pijplijnprojecten') hoeft niet altijd volledig te stroken met de uitgangspunten vastgesteld in het Kabinetsstandpunt WB21 en de Startovereenkomst WB21. Het opstellen van deelstroomgebiedsvisies dient begin 2002 inzicht te verschaffen in de knelpunten op water- en ruimtelijk gebied. Daaruit moet blijken of deze pijplijnprojecten alsnog hierop aangepast dienen te worden.

Reikwijdte

De Watertoets wordt sinds 14 februari 2001 toegepast op de genoemde plannen en besluiten. Zij heeft betrekking op alle grond- en oppervlaktewateren, ook de zoete en zoute rijkswateren.
De Watertoets is zoals gezegd gebaseerd op het vigerend beleid en toetst ruimtelijke plannen en besluiten op waterhuishoudkundige aspecten. Doel ervan is het waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten van zowel Rijk, provincies als gemeenten. Hiertoe behoren in elk geval streekplannen en streekplanuitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (art 19 wro), (inter)-gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, (structuur-)plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied, besluiten tot wijziging van al deze plannen en besluiten op basis van ontgrondingenwet.
Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruim-

telijke ingrepen worden voorgesteld. Immers juist de locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem. Daarnaast zal de Watertoets van grote betekenis zijn bij de versterking van de operationele afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterhuishouding.

Bij m.e.r.-plichtige activiteiten is vanwege het aanvullende en specifieke karakter van het wateradvies van de waterbeheerder gekozen om ook een Watertoets te laten plaatsvinden. Omwille van efficiency en eenduidigheid verdient het wel aanbeveling om onderzoek en beoordeling van wateraspecten bij m.e.r.-plichtige activiteiten zo veel mogelijk te verweven met activiteiten ten behoeve van de Watertoets. De betrokkenen moeten dit per geval vaststellen op basis van de startnotitie voor de m.e.r. en de afspraken over de inhoud van het wateradvies. De taak- en rolverdeling moet hierbij nader worden uitgewerkt met de Commissie m.e.r.

Inhoud

Elk hiervoor genoemd plan en besluit bevat een waterparagraaf, die de keuzes gemotiveerd beschrijft ten aanzien van waterhuishoudkundige aspecten; het wateradvies van de waterbeheerder en de ruimtelijke ontwerpcriteria zijn daarin meegenomen. De beoordelingscriteria voor het wateradvies ontleent de waterbeheerder onder meer aan doelstellingen en vereisten uit het provinciale en nationale omgevingsbeleid (milieu, water en ruimte), uit de beheerplannen voor de rijkswateren en de regionale wateren en uit vastgestelde wateraccoorden, stroomgebiedsvisies, normering wateroverlast regionale watersystemen en gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes. De Watertoets beoordeelt alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging).

Proces

De Watertoets fungeert als procesinstrument. De grootste winst ligt bij de vroegtijdige, wederzijdse betrokkenheid en informatievoorziening. Bij voorkeur gebeurt dit al tijdens het voortraject van het initiatief, in de vorm van actieve communicatie over gewenste ruimtelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen. In elk geval gebeurt het bij de formele start van een initiatief. De initiatiefnemende overheid heeft daartoe een informatieplicht: dat wil zeggen dat de initiatiefnemer direct bij de start van het initiatief de waterbeheerder op de hoogte moet stellen. Vanaf dat moment geldt ook voor de waterbeheerder een informatieplicht: hij moet de initiatiefnemer de kennis verschaffen die voor het plan relevant is op het gebied van de beleidsdoelstellingen voor de waterhuishouding en kennis omtrent het desbetreffende watersysteem en het beheer ervan. Vervolgens bepalen initiatiefnemer en waterbeheerder samen op welke aspecten van de Watertoets het initiatief beoordeeld moeten worden. De waterbeheerder beoordeelt die aspecten dan op waterhuishoudkundige doelstellingen en criteria. Vervolgens geeft hij een advies over de aanvaardbaarheid van de voorstellen vanuit wateroogpunt. Het advies kan tevens suggesties bevatten voor mitigerende en/of compenserende maatregelen.

Deze Watertoets vormt als proces een onderdeel van de totstandkoming van ruimtelijke plannen overeenkomstig de daarvoor bestemde wet- en regelgeving.

De waterbeheerder treedt op generlei wijze in de bevoegdheden van de initiatiefnemer: deze moet zelf alle belangen -met inbegrip van het wateradvies- afwegen. Provincie en Rijk beoordelen de plannen en besluiten procedureel en inhoudelijk op waarborging van waterhuishoudkundige aspecten, mede aan de hand van het advies van de waterbeheerder. Vervolgens keuren zij goed of onthouden zij (gedeeltelijk) goedkeuring, precies zoals thans in wet- en regelgeving is vastgelegd.

Afspraken over mitigerende maatregelen en/of compensatie tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over blijvende negatieve waterhuishoudkundige effecten van het plan of besluit vormen onderdeel van het besluitvormingsproces, evenals afspraken over feitelijke realisatie en de financiering daarvan.

De waterbeheerder is verantwoordelijk voor de waterhuishouding nadelige effecten van het initiatief die niet in het wateradvies zijn verwoord, tenzij deze effecten redelijkerwijs

niet voorzienbaar waren. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het advies van de waterbeheerder, is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de waterhuishouding.
Verantwoordelijk zijn is niet hetzelfde als aansprakelijk zijn voor nadelige effecten op de waterhuishouding van niet primair door het waterschap gewenste ruimtelijke ingrepen.

Initiatieven tot ruimtelijke ingrepen worden in toenemende mate ook door private organisaties genomen. Afhankelijk van de aard en schaal vraagt dit actie van de betrokken overheid, als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen. Deze actie dient ertoe om ervoor te zorgen, dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel van de private initiatiefnemer eveneens vroegtijdig adequaat -conform de Watertoets- worden beoordeeld.

De initiatiefnemer
Onder initiatiefnemer wordt verstaan: de initiatiefnemende overheid dan wel (als de initiatiefnemer een private partij is) de overheid die formeel bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen, waarin het initiatief is vervat.

1. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het plan of besluit, conform de vereisten voor inhoud, vorm en procedure zoals vastgelegd in de desbetreffende wet.
   De initiatiefnemer betrekt de waterbeheerder (rijkswaterbeheerder, grondwaterbeheerder en/of regionale waterbeheerder) als adviseur bij de planvorming en laat zich informeren over de kenmerken, mogelijkheden en onmogelijkheden van het desbetreffende watersysteem.
2. Als de initiatiefnemer een private organisatie is, dan zorgt de betrokken overheid er - als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen- voor dat de waterhuishoudkundige aspecten van het voorstel zo vroeg mogelijk worden beoordeeld conform de Watertoets.
3. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van alle waterbeheerders in het desbetreffende plangebied.
4. De initiatiefnemer betrekt de beoordeling van de waterhuishoudkundige aspecten - door de waterbeheerder neergelegd in het wateradvies- bij de afweging tijdens de voorbereiding van het plan of besluit.
5. De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzichte van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf en geeft aan hoe dit wordt opgelost via mitigatie en/of compensatie.
6. De waterparagraaf vormt een integraal onderdeel van de tekst van het besluit of plan.

De waterbeheerder
Onder waterbeheerder wordt verstaan: de regionale waterbeheerder, de grondwaterbeheerder en de rijkswaterbeheerder.

1. Voor regionale wateren richt de initiatiefnemer zich tot de regionale waterbeheerder, voor rijkswateren tot de rijkswaterbeheerder.
2. Voor situaties waarin meerdere waterbeheerders belang hebben bij het toetsen van een initiatief zijn de waterbeheerders gezamenlijk verantwoordelijk voor een eenduidige inhoud van het op te stellen advies.
3. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerp van het besluit of plan op waterhuishoudkundige aspecten en adviseert daarover, vóórdat het de inspraak of het overleg ingaat.
4. De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

De planbeoordelaar

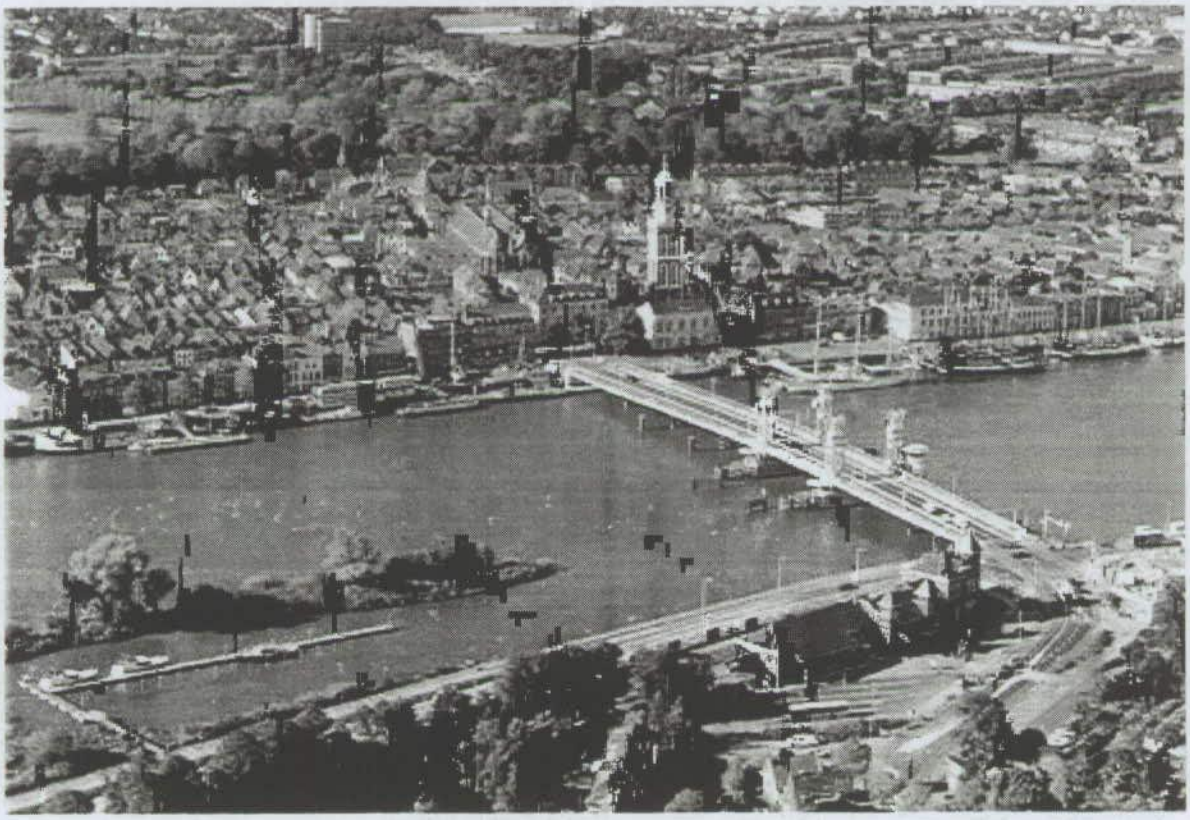
1. De beoordelaar (Provinciale Planologische Commissie, Proviciale Commissie Milieu en Water, Rijks Planologische Commissie) toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betrekt het advies van de waterbeheerder bij zijn eigen advies aan het bevoegd gezag.
2. Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) keurt het plan of besluit al dan niet (geheel of gedeeltelijk) goed.

Aspect : Veiligheid
Nieuwe stadsbrug Kampen draagt bij aan hoogwaterbescherming

Situatieschets
De insnoering van de rivierbedding bij Kampen staat al enige tijd bekend als hydraulisch knelpunt in de Nederlandse Rijntakken. Tijdens hoogwaters van 1993 en 1995 bleek dit in de praktijk. In 1995 noodzaakte de hoge rivierafvoer om direct bovenstrooms van de binnenstad een 1 kilometer lange nooddijk op te werpen. Vanaf de negentiger jaren heeft de gemeente Kampen gewerkt aan plannen voor vervanging c.q. nieuwbouw van de stadsbrug over de IJssel. Deze brug moet het veiligheidsprobleem oplossen en tevens zorgen voor een betere ontsluiting van de binnenstad van Kampen.

Proces
De gemeente Kampen heeft het planvormings- en realisatieproces begeleid om het ontwerp van de nieuwe brug, samen met Rijkswaterstaat en de provincie Overijssel, zodanig vorm te geven dat er geen rivierversmalling en daardoor extra opstuwing zou optreden. Diverse varianten zijn hierop beoordeeld. In 1998 bleek uit de studie "Ruimte voor Rijntakken" dat ook een substantiële verlaging van de maatgevende hoogwaterstand mogelijk zou zijn door verdere aanpassing van het brugontwerp en door inrichtingsmaatregelen ter plaatse. Een verlaging van de maatgevende waterstand is gerealiseerd door rivierverbreding (landinwaarts plaatsen landhoofd en verlaging onderdoorgang) en vergroting van het natte doorstroomprofiel bij de brug (egaliseren en verdiepen rivierbodem). Bovendien schept de nieuwe situatie voorwaarden voor andere noodzakelijke -bovenstroomse en benedenstroomse- maatregelen voor een duurzame hoogwaterbescherming bij Kampen en in andere delen van de IJssel-delta. Dus niet alleen een betere doorstroming, maar tevens oplossing voor andere waterknelpunten op andere locaties. Waterafvoer en veiligheid veroverden daarmee definitief hun plaats bij de constructie van de nieuwe brug.

Resultaat veiligheid
In het voorjaar van 2001 is de nieuwe brug bij Kampen geopend. Met deze stadsbrug wordt op basis van de nieuwste inzichten geanticipeerd op hoge waterafvoeren door de IJssel. Open en alert optreden van de betrokken partijen heeft geleid tot meer dan alleen een hydraulisch neutrale oplossing.



Mitigatie en compensatie

1. Mitigatie en compensatie vormen in de Watertoets een laatste stap in de uitwerking van het WB21-principe om niet af te wentelen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig). Zij worden toegepast als realisatie maatschappelijk noodzakelijk is en er geen geschikte alternatieven voor het plan of besluit mogelijk zijn.
2. Voorop staat preventie van ongewenste effecten op de waterhuishouding.
3. Mitigatie en compensatie zijn onderdeel van de besluitvorming over een ruimtelijk plan of besluit.
4. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van mitigatie en compensatie als onderdeel van de financiële haalbaarheid van het plan.
5. Eventuele kosten van onderzoek en realisatie van mitigatie en/of compensatie komen in principe ten laste van de initiatiefnemer.
6. Mitigerende maatregelen ter plaatse verdienen de voorkeur boven compensatie elders.
7. Compenserende maatregelen in de directe nabijheid verdienen de voorkeur boven compensatie elders.

Waterparagraaf

1. De waterparagraaf is onderdeel van een plan of besluit en wordt door de initiatiefnemer toegevoegd.
2. De waterparagraaf omvat het advies van de waterbeheerder en een gemotiveerd besluit ten aanzien van de wateraspecten. Eventuele afwijkingen van het advies van de waterbeheerder worden gemotiveerd. Daarbij moet door de initiatiefnemer worden aangegeven hoe met die afwijking wordt omgegaan. In laatste instantie kan worden teruggegrepen op mitigatie en/of compensatie inclusief afspraken over financiering en uitvoering.

1 NAAR EEN WATERTOETS

Dit inleidende hoofdstuk schetst het (beleids)kader waarin de Watertoets tot stand is gekomen en verder vorm zal krijgen. Het beleidskader waaruit de ontwikkeling van de Watertoets is voortgekomen bestaat chronologisch gezien uit *de vierde Nota waterhuishouding, het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water', de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw en de vijfde Nota ruimtelijke ordening.*
Verder komt in deze inleiding het integrale karakter en de verankering van de Watertoets in beleid en regelgeving aan bod. Deze aspecten zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de Watertoets. Immers: de Watertoets moet in de praktijk gaan léven en zijn waarde bewijzen. Door ervaringen tijdens het gebruik zal de Watertoets steeds aangepast en beter ingevuld worden. Daardoor zal zij in waarde toenemen bij het maken van ruimtelijke afwegingen. Van groot belang is daarom het vooruit kijken naar mogelijke ontwikkelingen op het gebied van beleid en regelgeving, maar vooral het actief aan de slag gaan met de Watertoets en al doende te leren.

Wateroverlast/veiligheid
Waalkade Zaltbommel

In de gemeente Zaltbommel is de Waalkade voorzien van opklapschermen, die het oude stadscentrum moeten beschermen tegen overstromingen.
Bij normale waterstanden is het scherm neergeklapt.
Het beeld op de foto geeft aan bij welke waterstand de schermen in werking treden.
De ruimtelijke verbinding tussen de waalkade, het stadscentrum en de rivier kon hierdoor behouden blijven.

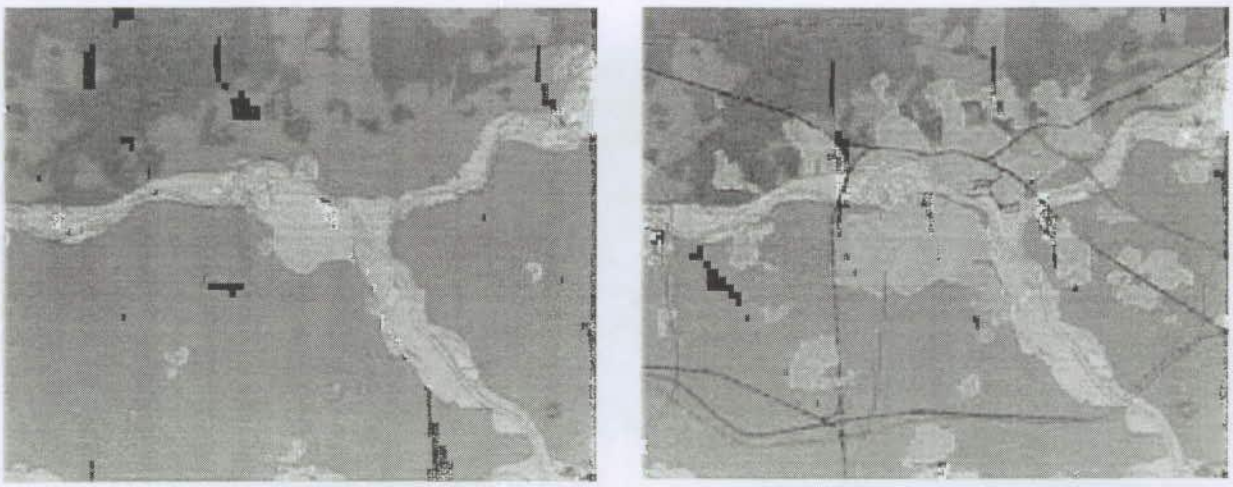
foto: Twan Tiebosch

1.1 Beleidskader

Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'
In december 2000 is het *Kabinetsstandpunt "Anders omgaan met water; waterbeleid in de 21e eeuw"* vastgesteld. Het sluit aan bij de conclusies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Anders omgaan met water en ruimte is nodig om het hoofd te kunnen bieden aan zeespiegelstijging, toenemende neerslag en rivierwaterafvoer en verdergaande bodemdaling, nu en in de toekomst.
Dat vergt een nieuwe aanpak van het waterbeheer in samenhang met de ruimtelijke ordening. Sleutelbegrippen zijn meer ruimte voor water, waterbewust bouwen en inrichten. De inrichting van de watersystemen wordt dan gebaseerd op drie principes:

- niet afwentelen (bestuurlijk, financieel en geografisch, op geen enkel schaalniveau);
- volgen van de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren;
- gebruikmaken van meer ruimtelijke maatregelen naast technische maatregelen.

De trits 'vasthouden-bergen-afvoeren' dient om wateroverlast en afwenteling van problemen met water te voorkomen. De Startovereenkomst en het Kabinetsstandpunt noemen beide een 'Watertoets' als een instrument voor het vooraf beoordelen van ruimtelijke plannen op de gevolgen voor de waterhuishouding. Zo kunnen we de ruimte die nu beschikbaar is voor de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast daar ook voor behouden en mogelijk zelfs vergroten. Snelle toepassing is geboden. Ruimtelijke ontwikkelingen staan immers niet stil. Nu biedt de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening voldoende mogelijkheden om deze Watertoets een adequate invulling te geven en tevens is iedereen ook doordrongen van de noodzaak daarvoor. De Watertoets wordt daarom binnen de bestaande regelgeving toegepast. Voor de toekomst wordt een



Arnhem en omstreken in 1830 en 2000. De verstedelijking heeft de rivier afgekneld: (Bron: Ruimte voor de rivier. RIZA 2000)

Het CPB heeft berekend, dat het opvangen van water in daarvoor aan te wijzen landbouwgebieden economisch en maatschappelijk voordeliger is dan alternatieve oplossingen of niets doen. Dat blijkt uit een studie aan de hand van zes potentiële projecten. In vrijwel alle onderzochte voorbeelden blijkt de keuze om nu al landbouwgrond in te richten voor opvang, op de langere termijn goedkoper dan alternatieve oplossingen. Wel gaat het onderzoek uit van onzekere cijfers over de te verwachten watertoevoer en de vooronderstelling dat het alleen om landbouwgrond gaat en niet bijvoorbeeld om toekomstige bouwgrond. Ook dringt het CPB er op aan vooral te zoeken naar mogelijke functiecombinaties om de kosten/baten verhouding te verbeteren (bron: Het Waterschap, 2001/1). Een creatief voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik is het benutten van een pingoruïne als oplossing voor waterbeheer in de uitbreiding van het bedrijventerrein Buitenvaart II in Hoogeveen (zie voorbeeld elders in deze handreiking).

In 1995 steeg het water van de Dommel en de Aa zodanig, dat Rijksweg A2 bij Den Bosch overstroomde en daardoor wekenlang onbegaanbaar was voor autoverkeer. Dat gaf de stoot tot een plan voor de inrichting van een retentiegebied met de naam Bossche Broek. Het plan -inmiddels uitgevoerd- voorzag in twee inlaatwerken langs de Dommel, die in tijden van hoog water in werking worden gesteld. Het Bossche Broek loopt dan vol water, zodat het peil van Dommel en Aa minder extreem stijgt.
Dit vergroot de 'waterveiligheid' voor de binnenstad van Den Bosch. Was enkel geredeneerd vanuit wateroverlast, dan zou gekozen zijn voor het zo snel mogelijk afvoeren van het water naar de Maas. De in principe strijdige belangen van Den Bosch en het Bossche Broek zijn echter verenigd door in het Bossche Broek allerlei mitigerende maatregelen te treffen om eventuele overlast te beperken. Zo is rondom de boerderij Out Herlaer een kleine kade aangelegd, waardoor de koeien droge voeten houden, als het Bossche Broek volloopt.

(bron: Parels van vernieuwend waterbeheer, 2001)

wettelijke verankering voorzien. Bij de behandeling van het Kabinetsstandpunt heeft de Tweede Kamer de regering namelijk verzocht de Watertoets juridisch te verankeren in het Besluit op de ruimtelijke ordening. Op basis van de evaluatie van de Watertoets in 2002 zal worden bezien op welke wijze dat het meest effectief kan plaatsvinden.
Meer ruimte voor water loont ook vanuit economisch en maatschappelijk oogpunt, zoals blijkt uit bijgaand bericht:
Meer ruimte voor water is overigens geen panacee, wondermiddel voor de problemen van veiligheid en wateroverlast. Bij veiligheid (water vasthouden) en wateroverlast (water afvoeren) is immers vaak sprake van tegengestelde oplossingsrichtingen. Alle wateraspecten; veiligheid, wateroverlast, verontreiniging en verdroging moeten dus in samenhang worden bekeken. Een mix van maatregelen kan nodig zijn om tot een voor alle wateraspecten optimaal resultaat te komen. Een voorbeeld van een dergelijke genuanceerde aanpak is te vinden in het volgende voorbeeld.

Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening
De *vijfde Nota* over de ruimtelijke ordening (deel 1 PKB, december 2000) schetst het ruimtelijke-ontwikkelingskader voor ons land voor de komende twintig jaar. De nota noemt de Watertoets als toets voor ruimtelijke besluiten: wijzigingen in bestemmingsplannen, streekplannen, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen en herstructureringsplannen voor stedelijk en landelijk gebied.
De Watertoets maakt het mogelijk om de gevolgen van al die besluiten voor veiligheid en wateroverlast vroegtijdig in het traject van besluitvorming in beeld te brengen in samenhang met de gevolgen voor de waterkwaliteit en verdroging. Als mocht blijken dat die besluiten negatieve effecten op de waterhuishouding kunnen veroorzaken, dan beschrijft de Watertoets alternatieven voor het voorgestelde plan of besluit. Ook biedt zij een overzicht van de eventuele effectreducerende en compenserende maatregelen. Een uitwerking hiervan staat in het derde deel van de PKB vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, die naar verwachting eind 2001 wordt vastgesteld.

Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw
Op 14 februari 2001 hebben Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen de bestuurlijke Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw ondertekend. Zij hebben daarin afspraken vastgelegd voor het nieuwe waterbeheer van de 21e eeuw.
Een van die afspraken is, dat alle daartoe bevoegde overheden de Watertoets met directe ingang zullen toepassen op nieuwe (waterhuishoudkundig relevante) ruimtelijke plannen, die nog niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd of in het kader van artikel 10 BRO aan mede-overheden zijn aangeboden. De toepassing van de Watertoets zal geëvalueerd worden in 2002.

1.2 Vertrekpunten ontwikkeling Watertoets

Watertoets heeft een integraal karakter
Zowel de Startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw als de Europese Kaderrichtlijn water (beide verschenen in het jaar 2000) hebben duidelijk oog voor samenhang. Zo gaan beide documenten uit van de stroomgebiedsbenadering en bezien zij het watersysteem integraal vanuit de thema's veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en verdrogingsbestrijding. De Kaderrichtlijn verankert het integrale karakter rechtstreeks door de ecologische toestand van stroomgebieden te kiezen als uitgangspunt. Bij de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen worden alle relevante wateraspecten naast elkaar beoordeeld. Bij de behandeling van het nieuwe waterbeleid heeft de Tweede Kamer (juni 2001) het *integrale karakter* van de Watertoets onderstreept en bevestigd.

Watertoets is gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving
De partners van de Startovereenkomst willen snel en concreet aan de slag om de toekomstige ruimtelijke inrichting van ons land ook waterhuishoudkundig goed en acceptabel te maken. De Watertoets is daarvoor een goed hulpmiddel. Snelle toepassing van de

Watertoets is gewenst. De bestuurlijke sense of urgency maakt dat ook mogelijk. De bestaande wet- en regelgeving (zoals de Wet op de ruimtelijke ordening) biedt in principe voldoende mogelijkheden voor een wezenlijke verbetering van de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.
Bij de behandeling van het Kabinetsstandpunt heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd om juridische verankering van de Watertoets in het Besluit op de ruimtelijke ordening (TK, 2000-2001, 27 625, nr.8). Dit komt verder aan de orde bij de evaluatie van de Watertoets in 2002. Het is de bedoeling om mede op basis van de resultaten van de evaluatie de Watertoets op de meest effectieve wijze wettelijk te verankeren.

1.3 De Watertoets ontwikkelingsproof?

Mogelijke nieuwe ontwikkelingen
Herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) kan er toe leiden dat een onderdeel van de Watertoets komt te vervallen. Te weten: de beoordeling door de Provinciale Planologische Commissie ná formulering van het plan. Deze herziening zal naar verwachting geen nadelige gevolgen hebben voor een doelmatige toepassing van het proces van de Watertoets. De voorlopige voorstellen in het kader van die fundamentele herziening geven aan dat andere overheden, die hun beleid willen laten doorwerken, hun zienswijzen actiever (en zonodig via instructies) naar voren moeten brengen. Ergo: het accent verschuift van goedkeuring achteraf naar een actieve inbreng in het begin van het besluitvormingsproces. Dit spoort met de achterliggende gedachten bij de Watertoets. Het gaat immers om een actieve inbreng in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming. De Watertoets versterkt vooral samenwerking en afstemming. Daar ligt de grootste winst.
Of dit mogelijk toch aanleiding is voor wijzigingen in de opzet van de Watertoets komt aan de orde bij de *evaluatie* in 2002.
Een ander voorbeeld hiervan is de mogelijke aanwijzing van noodoverloopgebieden voor het hoofdwatersysteem *(Commissie Luteijn)*. Zodra op basis van het advies van deze commissie concrete locaties worden aangewezen of anderszins beleid is geformuleerd, moet ook dit meespelen bij de afweging voor ruimtelijke keuzes.

1.4 Pijplijnprojecten

De Watertoets moet ertoe bijdragen dat het waterhuishoudkundig systeem op orde blijft. Dat gebeurt vanaf 14 februari 2001, het moment van ondertekening van de Startovereenkomst WB21. De handleiding beschrijft hoe moet worden omgegaan met de plannen waarover vanaf dat moment een besluit moet worden genomen.
Pijplijnplannen vallen dus niet onder de werking van de Watertoets. In de Start-

Bruto Regionaal Product tegen marktprijzen per provincie in miljarden guldens, situatie 1997)

Een goed waterbeheer is een basisvoorwaarde voor ons bestaan. Zonder waterbeleid staat Nederland grotendeels onder water! De gebieden met de hoogste economische waarde liggen op de meest kwetsbare plaatsen.

overeenkomst is afgesproken dat de provincies begin 2002 de strategische visie per deelstroomgebied gereed hebben, inclusief de globale wateropgave. In de wateropgave zal rekening moeten worden gehouden met de bestaande bebouwing, maar ook met de voorgenomen bebouwing waartoe reeds is besloten. Op deze wijze wordt er dus wel voorzien in een inventarisatie van de effecten van pijplijnprojecten voor de waterhuishouding. De doorwerking van een aantal reeds vastgestelde maar nog niet uitgevoerde bouwplannen hoeft niet altijd volledig te stroken met de uitgangspunten vastgesteld in het kabinetsstandpunt WB21 en de Startovereenkomst. In veel gevallen kan het mogelijk zijn om door beperkte aanpassing van bestaande bouwplannen het watersysteem op orde te krijgen. Uit de deelstroomgebiedsvisies zal blijken of er knelpunten liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt. In het Nationaal Bestuursaccoord water zal hierover verdere besluitvorming plaatsvinden.

2 DE MEERWAARDE VAN DE WATERTOETS

Het kader van de Watertoets is het vigerend beleid (vierde Nota waterhuishouding, Waterbeleid 21e eeuw, Europese Kaderrichtlijn water, vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, beleidslijn Ruimte voor de rivier). De Watertoets vormt als proces een onderdeel van de totstandkoming van ruimtelijke plannen overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en water. Waaruit bestaat dan de meerwaarde van de Watertoets? Antwoord: zij zorgt voor een vroegtijdige systematische aandacht voor beoordeling van wateraspecten van ruimtelijke plannen en besluiten. De criteria waaraan wordt getoetst worden ontleend aan het nationaal en regionaal omgevingsbeleid en de waterbeheersplannen. Niet alle waterthema's wijzen daarbij overal in dezelfde oplossingsrichting. Het vergt dus concrete prioritering van waterthema's per situatie.

Voor een goed begrip noemt dit hoofdstuk een aantal kenmerken waaraan de Watertoets moet voldoen, als nieuw element in de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Aan de hand van deze kenmerken wordt een beeld geschetst van de Watertoets, dat vervolgens in de hoofdstukken 3 en 4 nader wordt uitgewerkt.

2.1 Kenmerken van de Watertoets

De Watertoets moet de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening verbeteren, zonder dat procedures vertraagd worden. De sleutel daarvoor ligt in een vroegtijdige volwaardige inbreng vanuit het waterbeheer. Immers: juist in het voortraject van het planproces worden doorgaans beslissingen genomen met belangrijke 'waterconsequenties' (zoals inkadering van het plangebied, vaststelling van de (water)opgave en ambities in het omgaan met water). De Watertoets vereist een vroegtijdige actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijke-planvormingsproces. Geenszins is het de bedoeling om bureaucratie in de hand te werken. In tegendeel: door het bevorderen van een goede afstemming kan een plan niet alleen integraler en beter, maar in de praktijk ook vlotter wordt gerealiseerd.
Per situatie vergt dat inhoudelijk *maatwerk* om tot ruimtelijke keuzes en ontwerpen te komen die zijn afgestemd op de regionale en lokale waterhuishouding. Nadere afbakening van relevante thema's is nodig om de aandacht te richten op de werkelijke problemen. Op een bepaalde locatie kan waterconservering uit een oogpunt van waterkwaliteit minder gewenst zijn. Elders kan water afvoeren juist minder gewenst zijn omdat men verdroging van bijzondere natuurwaarden wil tegengaan. Waterbelangen wijzen dus niet altijd eenduidig in de zelfde oplossingsrichting. Maatwerk is vereist. Hoofdstuk 5 behandelt een aantal van die thema's.
De initiatiefnemer is verplicht een *waterparagraaf* toe te voegen aan zijn plan of besluit, met daarin een gemotiveerd besluit ten aanzien van de wateraspecten. Eventuele afwijkingen van het wateradvies van de waterbeheerder moeten daarin beargumenteerd worden.
De bijdrage van de waterbeheerder is *toekomstgericht* en anticipeert op (ruimtelijke en klimatologische) ontwikkelingen, uiteraard tegen de achtergrond van het nationale en provinciale ruimtelijke en waterhuishoudkundig beleid. De planhorizon van ruimtelijke plannen is veelal tien jaar. Bij de beoordeling van waterhuishoudkundige effecten en het daarop gebaseerde advies in het kader van de Watertoets is het echter raadzaam om rekening te houden met een verdergaande tijdshorizon (2050). Zo zouden gebieden die geschikt zijn voor waterberging op basis van het advies kunnen worden gevrijwaard van intensivering van functies. Hieraan committeren de overheden zich dan. Deze zelfbinding overstijgt de planhorizon van tien jaar, maar wordt bekrachtigd door het ruimtelijke plan.

Bij de afstemming tussen water en ruimte gaat het om de vertaalslag van relevante waterhuishoudkundige criteria naar in het ruimtelijk beleid. Hiervoor komen alleen zaken met een ruimtelijke relevantie in aanmerking. Het vraagt vaak nog een hele bewerkingsslag om te komen tot regionaal relevante en toetsbare ruimtelijke criteria. De waterkansenkaart is een van de mogelijkheden om waterhuishoudkundige criteria te vertalen naar uitgangspunten voor een ruimtelijk ontwerp (zie paragraaf 2.3).

Help Gouda verzuipt

Met deze slogan heeft de gemeente Gouda onlangs de publiciteit opgezocht om de aandacht te vragen voor zijn bedreigende bestaan in het waterrijke veenpoldergebied van Holland.

Door ontwatering en inklinking van veengronden is in de loop van eeuwen het maaiveld in en rondom Gouda zo'n 3 meter gedaald! Het maaiveld volgt voortdurend de natuurlijke bodemdaling, behalve bij het aanleggen van verharde oppervlaktes en gebouwen die worden onderheid om zakking tegen te gaan. Het maaiveld wordt in die gevallen op een vaste hoogte gefixeerd. Hierdoor ontstaan verschillen in zakking en oneffenheden op wegen en stoepen. De wegen hebben weliswaar een bodemverbetering ondergaan met zandpakketten, maar zijn nog niet zakkingsvrij vanwege diepere veenlagen. Dat heeft tot gevolg dat veel wegen, door het voortdurend zakken, onder water dreigen te verdwijnen. Waterpeilverlaging is vanwege de onderheide bebouwing geen optie meer, dus moet er steeds weer worden opgehoogd.

Ook de stedelijke groenstroken klinken nog steeds verder in. Ook hiervoor geldt dat waterpeilverlagingen geen oplossing meer biedt. Gouda heeft niet gekozen voor plaatselijke onderbemalingen van groenstroken vanwege het tijdelijke karakter van dergelijke maatregelen. Tevens ontstaan dan poldertjes waardoor een goede doorstroming van water en een effectieve waterbuffer bij langdurige regenval sterk belemmerd wordt. Ook de groenstroken dienen dus veelvuldig te worden opgehoogd om niet onder water te verdwijnen.

De kosten van dit veelvuldig ophogen van wegen en groenstroken (zo'n 30 miljoen gulden per jaar) gaan de mogelijkheden van de gemeente te boven. Reden waarom Gouda zich tot het Rijk heeft gewend voor financiële bijstand in deze. De noodzaak om alert te zijn op veranderingen in de grondwatersituatie wordt nog versterkt door de klimaatsveranderingen. Door de slappe bodemgesteldheid is de drooglegging van wegen en groenstroken slechts 60 cm. Door de zakkende bodem liggen al grote delen van de stad decimeters lager. Dat betekent dat bij langdurige regenval al vrij snel grote delen van de stad onder kunnen lopen. Om de wegen en groenstroken nog begaanbaar te houden is het waterpercentage in Gouda vrij hoog, 10 tot 12% van de stedelijke ruimte (in moderne nieuwbouwwijken wordt momenteel tussen de 5 en 10% gehanteerd). Ook is het vuilwaterrioolstelsel grotendeels onderheid. Hierbij komt het bijkomende probleem dat alleen het hoofdriool is onderheid en niet de zijtakken: hierdoor ontstaan moeilijkheden ten aanzien van het verhang en daarmee de doorstroming van het riool.

Toepassing van de Watertoets is in een dergelijke situatie van groot belang om te voorkomen dat we bij toekomstige keuzen blind vertrouwen op technische oplossingen, en daardoor vergelijkbare afwegingen maken en later voor enorme kosten komen te staan.
Anticiperen op ontwikkelingen in waterbeheer, klimaat en ruimte is van groot belang om letterlijk de voeten droog te houden.

2.2 Inhoud en reikwijdte

De Watertoets heeft betrekking op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Hieronder vallen onder meer:

- streekplannen en streekplanuitwerkingen;
- locatiebesluiten;
- bestemmingsplannen;
- vrijstellingen (art. 19 WRO) en wijzigingsbesluiten;
- (inter-)gemeentelijke en regionale structuurplannen;
- infrastructuurplannen;
- (structuur)plannen voor bedrijventerreinen;
- herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied;
- ontgrondingenplannen.

De praktijk zal moeten uitwijzen welke plannen en besluiten meer en minder relevant zijn voor de waterhuishouding, gezien de lokale en specifieke omstandigheden. De waterbeheerder en de ruimtelijke ordenaar zullen daarin samen een weg moeten vinden. Het gaat nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld. Immers juist locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem. Wellicht kan een geografische afbakening van de waterhuishoudkundige aandachtsgebieden de hoeveelheid te toetsen plannen en besluiten inperken. Dit vormt een nadere uitwerking voor het regionaal en provinciaal niveau. In de evaluatie van de Watertoets in 2002 zal bekeken worden hoe met prioritering in de praktijk wordt omgegaan.

De Watertoets heeft betrekking op *alle wateren* -zoete en zoute Rijkswateren, regionale wateren, het grondwater- en *alle waterhuishoudkundige aspecten*.

De Watertoets bekijkt alleen ruimtelijke plannen en besluiten van overheden. In toenemende mate zijn private partijen de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Omwille van efficiëntie is ervoor gekozen de Watertoets toe te passen, zodra sprake is van een formele of publieke ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure. Op dat moment zijn er partijen die zich hebben verbonden aan de startovereenkomst. Consequentie hiervan kan zijn dat wateraspecten pas zeer laat in het planproces grondig worden bekeken. Afhankelijk van de aard en schaal vraagt dit actie van de betrokken overheid, als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen, om ervoor te zorgen dat het voorstel van de private initiatiefnemer eveneens vroegtijdig beoordeeld wordt conform de Watertoets. Voor grote private initiatieven kan het zinvol zijn dat men in een vroeg stadium de waterbeheerder informeert en/of betrekt bij de planontwikkeling. Waterbeheerders zullen daarin ook zelf alert en selectief moeten opereren.
Ook hier zal de praktijk moeten uitwijzen of deze insteek hanteerbaar voldoende waarborg voor het water biedt. In de evaluatie zal het zeker aan bod komen.

2.3 Relaties met andere instrumenten

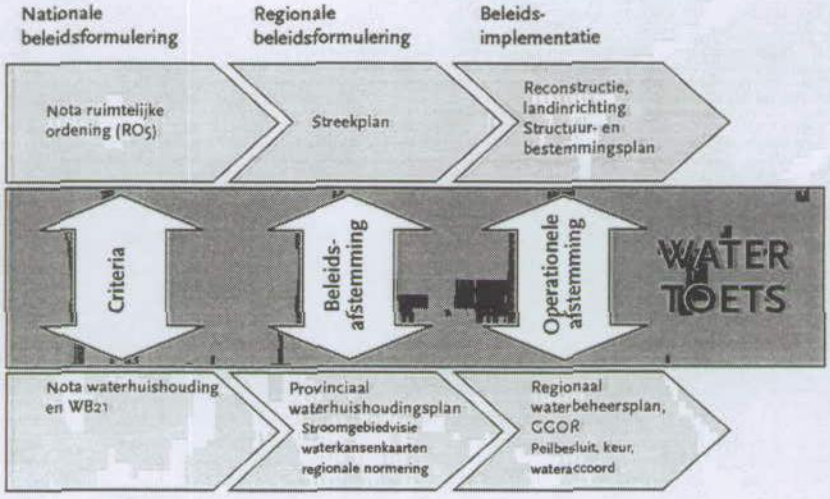
Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier'
Bij de beoordeling van plannen en vergunningverlening voor de grote rivieren de beleidslijn *'Ruimte voor de rivier'* als kader gebruikt. Deze beleidslijn en de wijzigingen die in de vijfde Nota ruimtelijke ordening PKB deel 1 zijn aangekondigd (zoals de in ontwikkeling zijnde Beleidslijn Buitendijkse Ontwikkeling IJsselmeergebied), fungeren als (toekomstig) nationaal ruimtelijk beleid. Ze zijn sterk gefixeerd op veiligheid en wateroverlast. Daarom moet er rekening mee worden gehouden bij de planbeoordeling en vergunningverlening. De beleidslijn "Ruimte voor de rivier" wordt extra verankerd in deel 3 van de PKB van de vijfde Nota voor de ruimtelijke ordening. Voor wateraspecten die niet vallen onder deze beleidslijn(en), zal de Watertoets voorzien in een beoordeling.

Waterkansenkaart Hoekse Waard

De waterkansenkaart voor de Hoekse Waard geeft wensen aan voor de locaties van verschillende functies, vanuit het watersysteem geredeneerd. De consequenties van het streefbeeld voor de toekomstige waterhuishouding zijn doorvertaald naar een ruimtelijk beeld van de diverse gebruiksfuncties. Zo wordt onder meer aangegeven op welke wijze het water wordt rondgeleid in de polder of in welke gebieden landbouw wordt gecombineerd met berging van binnen- of buitenwater.
De regionale waterbeheerder beoogt met deze waterkansenkaart de communicatie naar de ruimelijke ordening over het waterbeheer te vergemakkelijken. Dit moet leiden tot een versterking van de inhoudelijke inbreng van de waterbeheerders in de ruimtelijke planvorming. Op basis van de kaart kan ook gericht gecommuniceerd worden met belangenorganisaties, terreinbeheerders en andere overheden.

(Bron: Water en ruimte; bijlage bij Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 2001/2)

Watertoets in planstelsel



Het volgende voorbeeld illustreert dat het ontwerpen en toepassen van ruimtelijke criteria in de Watertoets regionaal maatwerk vraagt:
Als de inrichting van een gebied verandert als gevolg van een stedelijk uitbreidingsplan, dan moet de Watertoets worden toegepast. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de afvoer per tijdseenheid vanuit het gebied verandert door deze wijziging. Dit heeft bijvoorbeeld als consequentie dat de berging in het gebied vermindert en er meer water per tijdseenheid moet worden uitgemalen (afwenteling). Bij voorkeur wordt de huidige maatgevende afvoer (gebaseerd op afvoer vanuit landelijk gebied) gehandhaafd. De maatgevende afvoer van nieuw stedelijk gebied is echter geen ruimtelijk relevant criterium en men zal daardoor mogelijk snel naar een technische oplossing zoeken. Om deze reden wordt een afgeleid ruimtelijk criterium gehanteerd, zoals het percentage oppervlakte aan open water in het uitbreidingsplan. Dat percentage geldt dan als ontwerp- en toetsnorm. Aandacht voor de regionale en/of lokale omstandigheden is belangrijk. Zo zal op zandgronden meer berging in de ondergrond mogelijk zijn dan in veenweidegebieden. Dat vraagt dus een beoordeling of het gerealiseerde oppervlak aan waterberging, dan wel een andere wijze van waterberging, ook daadwerkelijk bijdraagt aan realiseren van de waterhuishoudkundige doelstellingen voor de maatgevende afvoer.

Stroomgebiedsvisies, waterkansenkaarten, GGOR en normering regionale wateroverlast
De Watertoets heeft een nauwe relatie met de andere instrumenten die momenteel worden ontwikkeld in het kader van Waterbeleid 21e eeuw en van de afstemming tussen water en ruimte in het regionale gebied. De toetsingscriteria en waterhuishoudkundige doelstellingen voor de Watertoets worden veelal ontleend aan dergelijke instrumenten. Stroomgebiedsvisies bijvoorbeeld. Hierin zoeken de regionale waterbeheerders onder regie van de provincies naar ruimtelijke oplossingen om hun watersystemen op orde te krijgen en houden in het licht van klimaatontwikkelingen en bodemdaling. Mede om deze redenen formuleren zij actief wateropgave(n) en ontwikkelen zij *waterkansenkaarten*, die aangeven waar mogelijkheden aanwezig zijn voor het vasthouden en bergen van water. Ook verkennen zij daarin vaak de locaties waar -bezien vanuit het watersysteem- nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (wonen, werken, natuur, recreëren, infrastructuur e.d.) het beste zouden kunnen plaatsvinden. Daarnaast werken provincies en waterschappen samen aan het ontwikkelen, vaststellen en het implementeren van gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) voor het landelijk gebied. Voor de aanwezige functie wordt daarin, rekening houdend met het naastliggende gebruik, het gewenste verloop in grond- en oppervlaktewaterstanden aangegeven. Waar de GGOR bedoeld is voor waterbeheersvraagstukken in relatie tot landgebruik in gemiddelde situaties, is de *normeringssystematiek voor wateroverlast in het regionale systeem* met name gericht op het omgaan met extreme omstandigheden. De Watertoets benut de genoemde instrumenten, ontleent er criteria aan en zal de opgedane kennis gebruiken bij de beoordeling van waterhuishoudkundige effecten. Per locatie vindt daarna een integrale bestuurlijke afweging van alle aspecten plaats, kortom, een ruimtelijke afweging waar wat prevaleert.

De plaats van de Watertoets in de planstelsels
De Watertoets is bedoeld om bij het maken van en besluiten over ruimtelijke plannen vroegtijdig en gedegen rekening te houden met de 'waterconsequenties' daarvan. Ten eerste is er de afstemming tussen plannen en besluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, de landinrichting, het verkeer en vervoer, en de waterhuishouding op provinciaal en Rijksniveau. Ten tweede is er de afstemming tussen operationele bestemmingsplannen, inrichtingsplannen (ontgrondingen, landinrichting, tracé's) enerzijds en anderzijds het waterbeleid en beheer op de regionale en locale schaalniveaus. De Watertoets is uiteindelijk bedoeld om 'operationele afstemming' tot stand te brengen, dus op het niveau van concrete keuzes voor bestemming, inrichting en beheer ten aanzien van water en ruimte.

Milieu Effect Rapportages (m.e.r.)
Doel van een m.e.r. is door middel van objectieve milieu-effectstudies het milieubelang (incl. water) beter te laten meewegen bij de plan- en besluitvorming. Toch zijn er grote duidelijke verschillen met de Watertoets voor wat betreft welke plannen wel of niet beoordeeld worden en daarnaast ook procedurele en inhoudelijke verschillen.

Mede op grond van deze verschillen is er voor gekozen om de waterbeheerder ook m.e.r.-plichtige activiteiten een 'wateradvies' te laten uitbrengen in het kader van de Watertoets. Het is natuurlijk raadzaam om onderzoek en beoordeling van wateraspecten in het kader van m.e.r. en Watertoets zo veel mogelijk te verweven, door ervoor te zorgen dat het onderzoek naar wateraspecten in het kader van de m.e.r.-procedure zoveel mogelijk af te stemmen met de beoordeling van die aspecten door de waterbeheerder. De afstemming en verweving van onderzoek, beoordeling en advisering van de wateraspecten in de praktijk tussen de m.e.r.-procedure en de Watertoets zal onderdeel zijn van de evaluatie van de Watertoets.

Aspect : grondwater
Pilotstudie GGOR Knardijk

De Provincie Flevoland heeft samen met het waterschap Zuiderzeeland in 1999-2000 een pilotstudie GGOR uitgevoerd voor een deel van de provincie (Knardijk en omgeving). In deze pilotstudie is een methodiek ontwikkeld om inzichtelijk te maken, in welke mate het huidige watersysteem voldoet aan de ruimtelijke functie-eisen.
Vlakdekkend is daarbij aangegeven voor welke landgebruiksfunctie op welke plaats het Knardijkgebied voldoet aan de vereiste grondwaterstanden. Hierbij zijn tevens de verwachte klimaatsverandering en bodemdaling in de berekeningen meegenomen. Per periode van tien dagen kan worden bekeken of de grondwaterstanden voldoen aan de gestelde boven- en ondergrenzen. Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde neerslag en afvoer. Daarnaast zijn de effecten in beeld gebracht van een minimale vorm van waterbeheer op het landgebruik. Het vertrekpunt is in dit geval niet de huidige functiekaart, maar de natuurlijke condities vanuit oppervlaktewater en grondwater zoals die zich onder minimale beheersinspanningen voordoen (lagenbenadering). Op deze wijze worden functiegeschiktheidskaarten verkregen vanuit het waterperspectief. Dit leidt tot belangrijke veranderingen in de landgebruiksmogelijkheden ten opzichte van de huidige situatie.

Het waterschap en de provincie zijn beiden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken geweest. De resultaten vormen een basis voor verdere discussie over de afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. De GGOR zal, eenmaal bestuurlijk vastgesteld, een van de bouwstenen vormen om vanuit het watersysteem aan te geven waar kansen en beperkingen liggen in ruimtelijke ontwikkelingen. De GGOR levert hierbij met name inzicht in de mogelijkheden vanuit grond- en oppervlaktewater. Aspecten als veiligheid en het principe van niet-afwentelen voor deelstroomgebieden zullen via onder andere de waterkansenkaart en stroomgebiedsvisie verder worden uitgewerkt.

Stroomgebiedsvisies
In de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw hebben de partijen afgesproken dat zij uiterlijk begin 2002 aan provincies, waterschappen en gemeenten (tenminste op hoofdlijnen) inzicht verschaft hebben in de wijze waarop de waterhuishouding in de (deel)stroomgebieden zal worden afgestemd op de klimatologische veranderingen (middenscenario 2050 met doorkijk naar 2100), bodemdaling en de gevolgen van toenemende verharding van het oppervlak. Hier wordt ook aandacht besteed aan het omgaan met pijplijnprojecten.
Daartoe stellen zij gezamenlijk een strategische visie op over de gewenste ontwikkelingen in een stroomgebied. Dit mondt uit in afspraken over de globale wateropgaven en ruimtelijke en hydrologische taakstelling op basis van de huidige inzichten. Voor de provincies leidt dit tot onder meer de afspraak dat zij in overleg en met inbreng van andere betrokken partijen vanuit de drietrapsstrategie 'vasthouden, bergen-afvoeren' de wateropgaven in een ruimtelijke opgave vertalen met zo mogelijk de aanduiding van functies per stroomgebied. Bij deze ruimtelijke vertaling geven de provincies ook inzicht in de financiële gevolgen. De provincies dragen zorg voor het opnemen van de strategische visies in streekplannen en waterhuishoudingsplannen.
De colleges van Gedeputeerde Staten zullen zich inspannen om de desbetreffende streekplannen door Provinciale Staten uiterlijk 2005 gewijzigd te krijgen.
De gemeenten dragen er zorg voor dat de afspraken per stroomgebied doorwerken in bestemmingsplannen.

Bron: Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw, 14 februari 2001

3. WAT IS DE WATERTOETS

Dit hoofdstuk zet de filosofie achter de Watertoets nader uiteen. De hoofdstukken 4 en 5 werken deze gedachten uit en concretiseren ze. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van voorbeelden om een en ander toe te lichten.

3.1 Proces van informeren, mee-ontwerpen, adviseren, afwegen en beoordelen

Het verankeren van het waterbelang in de ruimtelijke ordening gaat niet vanzelf. De deskundigen op het gebied van water en ruimte bij de betrokken organisaties dienen zich meer dan ooit bewust te zijn van hun eigen mogelijkheden en zelf alert te reageren op de vele kansen die zich in de dagelijkse praktijk voordoen. Een actieve en gemotiveerde houding, betrokkenheid in planprocessen en een deskundige inbreng van kennis omtrent het watersysteem is essentieel voor het welslagen van de Watertoets. Binnen de Watertoets zijn *informeren, mee-ontwerpen, adviseren, afwegen en beoordelen* daarvoor de belangrijkste activiteiten. Deze activiteiten hangen samen met de verschillende stappen binnen de Watertoets. De processtappen en de rol van verschillende actoren daarin worden toegelicht in hoofdstuk 4.

3.2 Nadruk op voortraject

Om vroegtijdig bij een ruimtelijk-planproces betrokken te worden moet een waterbeheerder een *anticiperende houding* hebben. Het actief inbrengen van het waterbelang in ruimtelijke ontwikkelingen biedt de beste kansen voor het in stand houden van ruimte voor water. In het voortraject van ruimtelijke-planvorming valt te behalen door al in dat stadium de wateraspecten goed voor het voetlicht te brengen. Dat geldt voor de verplichte artikel 10 BRO- en artikel 19 WRO-procedures, maar ook bij de zelfstandige projectprocedures van gemeenten en andere overheden. Daardoor wordt eerder en meer rekening gehouden met water; het is in sommige situaties zelfs denkbaar dat water sturend wordt voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het inzichtelijk c.q. beeldend maken van de waterhuishoudkundige geschiktheid voor ruimtelijke functies is een belangrijk element in de communicatie met planologen en landschaps architecten. Geschikte middelen zijn acties, die toch al waren voorgesteld het kader van het Waterbeleid 21e eeuw, zoals het opstellen van (deel)stroomgebiedsvisies en regionale waterkansen-kaarten. Tenslotte is het in het prille stadium van een initiatief relatief makkelijk en vruchtbaar om te investeren in een gemeenschappelijke visie (zie bijvoorbeeld Hilversum Nieuw Oost).

Rekenliniaal en houtskool samen aan de tekentafel
Uiteindelijk is het de bedoeling dat de Watertoets bijdraagt aan een natuurlijke samenwerking van planologen en waterbeheerders aan een mooi én veilig Nederland. Dit betekent dat twee culturen elkaar moeten zien te vinden in een creatief proces: rekenliniaal en houtskool samen aan één tekentafel. Zo'n samenwerking gaat uit van een open houding en respect voor elkaars professionele visie en kennis. De Watertoets wil dit vroegtijdige meedenken met elkaar bevorderen. Gelukkig zijn er steeds meer voorbeelden waarin rekenliniaal en houtskool elkaar in de praktijk vinden.

3.3 Versterking van regierol provincie

De *provincies voeren de regie in het regionale omgevingsbeleid. Dit betreft zowel het waterbeheer als de ruimtelijke ordening.* Vanwege deze gecombineerde verantwoordelijkheid zijn zij een belangrijke partij voor het welslagen van de Watertoets. Nadrukkelijker dan nu kunnen zij bij de goedkeuring van bestemmingsplannen toetsen op wateraspecten. Zo kunnen zij niet alleen de waterparagraaf verplicht stellen, maar bijvoorbeeld ook omschrijven op welke aspecten deze waterparagraaf specifiek dient in te gaan. Een aantal provincies heeft daarvoor een aanzet gegeven in hun nota Planbeoordeling.

De regierol van provincies kan ook een accent kan krijgen door versneld actualisatie van oude streekplannen te realiseren, mede op basis van de gezamenlijk opgestelde stroomge-

Richtlijnen waterparagraaf
Aan de hand van een checklist (zie bijlage 2) beschrijven de "Richtlijnen waterparagraaf" van VROM hoe je komt tot een volwaardige waterparagraaf. Onderdelen die zo'n paragraaf in elk geval moet bevatten: een beschrijving van het watersysteem, van het waterrelevant beleid, van overeenstemming en knelpunten tussen grondgebruik, bestemmingen en waterhuishoudkundige functies en doelstellingen, maar ook een verslag van het overleg tussen gemeente en waterbeheerders; heldere afspraken over de financiering, aanleg en toekomstig beheer van watermaatregelen en communicatie; toekenning van waterhuishoudkundige functies. Binnen het proces van de Watertoets vormt de waterparagraaf een belangrijk element, namelijk het publiekelijk gemotiveerd vastleggen van de afweging hoe het water en het wateradvies wordt aangegeven.

Bron: Handreiking "Water in bestemmingsplannen", Ministerie van VROM, 2000

Richtlijnen en aanbevelingen wateraspecten

Richtlijnen
Bij de situering/begrenzing en inrichting van nieuwe grondgebruiksfuncties moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met doelstellingen en uitgangspunten die zijn genoemd in waterkansenkaarten (en vergelijkbare door waterbeheerders en/of gemeenten vastgestelde plannen). In overleg met de waterbeheerder moet worden aangegeven welke maatregelen in dat verband worden getroffen.
Bestemmingsplannen voor nieuwe woongebieden, bedrijventerreinen, glastuinbouwlocaties en vergelijkbare functies gaan in de toelichting in op:
- De beoogde afvoer van hemelwater vanuit het verhard oppervlak (mede in relatie tot de te realiseren waterberging);
- De beschikbaarheid van voldoende capaciteit in het bestaande rioolstelsel en in de afvalwaterzuiveringsinstallatie alsmede op in dat kader noodzakelijke maatregelen.

Wateraspecten
Gemeente en waterbeheerder gaan samen na hoe (op grond van waterkansenkaarten en andere plannen van de waterbeheerder) binnen de planperiode bepaalde wenselijke ruimtelijke maatregelen ten behoeve van meer duurzame en veerkrachtige watersystemen in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen en gerealiseerd. Daarbij valt te denken aan extra waterberging ten behoeve van waterkwantiteit en/of waterkwaliteit, verbeteringen in de wateraanvoer en -afvoer, ecologische inrichting van oevers etc..

Bron: Nota Planbeoordeling Provincie Zuid-Holland

Voorbeeld uit Handleiding beoordeling gemeentelijke plannen provincie Friesland

1. Waterhuishouding vormt een belangrijk ordenend principe voor keuzes in ruimtelijke ordening. Hydrologische kenmerken kunnen in principe op drie manieren een doelmatige bijdrage leveren aan de ruimtelijke belangenafweging: stroomgebiedsbenadering (combineren functies met verenigbare omgevingseisen), positionering (situering op zo min mogelijk negatieve beïnvloeding) en buffering (afscherming tussen onverenigbare functies). Beoordeeld wordt of deze benaderingen in de afweging zijn betrokken.
2. Een vereiste waterparagraaf in de plantoelichting, met naast de standaard elementen (overleg, beschrijving watersystemen, waterbeleid en knelpunten en oplossingen) ook vermelding en bescherming van ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige functies op de plankaart en het expliciet betrekken van de waterkansenkaart van provincie en/of waterschappen in de belangenafweging (alsmede motivatie afwijking)
3. Vooraankondiging ruimtelijk relevante waterhuishoudkundige ontwikkelingen (vrijwaring kustzone, GGOR (maximale ontwateringsbasis), voorgenomen vergroting boezem, studie naar piek- en seizoensbergingspolders).

Gebiedsgerichte aanpak als waarborg voor water in Hilversum Nieuw Oost

Situatieschets
Het Streekplan Gooi- en Vechtstreek wijst Hilversum Nieuw Oost aan als strategisch stedelijk uitbreidingsgebied. Met voorziet de bouw van circa 750 woningen. Ter plaatse van deze nieuwbouw staat een te moderniseren rioolwaterzuiveringsinstallatie. Ten westen bevindt zich een stedelijk herstructureringsgebied (Liebergen). Oostelijk van de nieuwbouw liggen sportvelden (vervuilde ondergrond) en de Laarder Waschmeren (vervuilde waterbodems). Stichting Goois Natuurreservaat wil in dat laatste gebied natuurontwikkeling realiseren. De gemeente wil in de stadsrand een stedelijk uitloopgebied ontwikkelen (parkgebied met natuur en recreatie).

Proces
In 1997 is voor het plangebied Nieuw Oost een Structuurschets opgesteld. Uit overleg met de betrokken partijen bleek dat de schets een onvoldoende helder en onderbouwd inzicht gaf in de onderlinge samenhang en verwevenheid van de vraagstukken in en naast het plangebied. Vanaf 1999 is daarom in overleg met alle partijen de schets uitgewerkt tot een Structuurvisie. Hierin presenteert de Gemeente Hilversum als gebiedsregisseur de gebundelde ideeën voor de locatie Nieuw Oost én omgeving. De gebiedssamenhang in ruimte en gebruik is gehanteerd als gidsprincipe. Water krijgt hierin een belangrijke plaats. Vervolgens heeft de gemeente de betrokken partijen uitgenodigd voor overleg over een intentieovereenkomst. De bedoeling is om daarin afspraken vast te leggen over de Structuurvisie, maar ook over samenwerking bij het vervolgens op te stellen Masterplan. Dit plan gaat vervolgens het formele besluitvormingstraject in.

Resultaat voor water
De gebiedsgerichte aanpak biedt meer kansen voor water dan wanneer alleen het plangebied Nieuw Oost in beschouwing zou zijn genomen. Voorbeelden zijn de sanering van de waterbodem in de Laarder Waschmeren, opvang en infiltratie van regenwater in bestaande en nieuw aan te leggen vijvers, aanleg van helofytenfilters voor verbetering waterkwaliteit en extra opvang van vervuild water uit het gemengde riool bij grote stortbuien (ondergronds bergingsbassin en open berging). Het gehanteerde procesontwerp biedt gemeente en waterschap volop mogelijkheden om de Watertoets te hanteren bij de ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied.

Processtappen

Initiatieffase
- Agendavorming
- Gebiedsafbakening
- Schetsontwerp

Visievorming
- Gebiedssamenhang
- Programmering
- Traject ordening
- Procesorganisatie
- Globale financiële toets

Planvormingsfase
- Programmatisch onderzoek
- Ontwerp en inrichtingsplannen
- Saneringsplannen
- Financiële haalbaarheid en planexploitatie
- Herijking procesorganisatie

Besluitvormingsfase
- Planpresentatie
- Inspraak
- Standpunten
- Bijstellen plannen
- PPS-voorstellen
- Besluit

Bron: Structuurvisie Hilversum Nieuw Oost

biedsvisies. Zo kan worden voorkomen, dat streekplannen met nog onvoldoende aandacht voor de nieuwe beleidslijnen voor water, blijven gelden als toetsingskader voor hedendaagse ruimtelijke ontwikkelingen.
Daarnaast kunnen provincies via hun nota Planbeoordeling bewerkstelligen dat er bij de planning van ruimtelijke ingrepen nadrukkelijk (meer) rekening gehouden moet worden met de effecten van die ingrepen op het waterhuishoudkundig systeem. Hierin kunnen naast procesvereisten ook inhoudelijke criteria en richtlijnen worden opgenomen.
Zie ter illustratie het bijgaande voorbeeld.

3.4 Waterparagraaf

Naast de al genoemde bestaande en in ontwikkeling zijnde instrumenten waarmee de Watertoets een inhoudelijke relatie heeft, is de waterparagraaf van bijzondere betekenis bij de toepassing van de Watertoets. De *waterparagraaf* is de plek waar, naast een beschrijving van de waterhuishoudkundige consequenties van het plan of besluit, het wateradvies en de daarover gemaakte afweging expliciet en toetsbaar zijn plaats krijgt in ruimtelijke plannen

Provinciale voorschriften waterparagraaf
Vanwege het uitgangspunt 'water als ordenend principe' dient de toelichting van het bestemmingsplan een waterparagraaf bevatten. Deze beschrijft de uitwerking van het bestemmingsplan op het watersysteem en geeft aan welke eisen het watersysteem aan het bestemmingsplan oplegt.
Waterhuishoudkundige aspecten die in de waterparagraaf aan de orde behoren te komen, zijn:

- Globale beschrijving van het waterhuishoudkundig systeem binnen het plangebied en in het aangrenzende gebied;
- Beschrijving van het beleid en de functies zoals aangegeven in het waterhuishoudingsplan en de integrale waterbeheersplannen van de waterschappen;
- Beschrijving van de onderzoeken naar waterkwaliteit en -kwantiteit;
- Knelpunten tussen ruimtelijke bestemmingen en waterhuishoudkundige functies, de wijze waarop de knelpunten worden weggenomen en de motivering waarom toch een ruimtelijke bestemming wordt gekozen;
- Aandacht voor de beleidslijn "Ruimte voor de rivier", indien het winterbed van de Nederrijn en Lek onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplangebied;
- Andere onderwerpen die de desbetreffende situatie van belang zijn.

Bron: (concept) Handleiding bestemmingsplannen buitengebied, Provincie Utrecht

Richtlijnen voor de waterparagraaf
Alle bestemmingsplannen en structuurplannen moeten een waterparagraaf bevatten. Daarin moet in elk geval aandacht worden besteed aan:

- Veiligheid en waterbeheer;
- De huidige situatie en de volgens het waterbeleid gewenste ontwikkeling in en om het plangebied;
- De wijze waarop in het ruimtelijk beleid hiermee rekening wordt gehouden;
- Het daarover gevoerde overleg met de waterbeheerder(s).

Bron: Nota planbeoordeling Provincie Gelderland.

en besluiten. De handreiking "Water in bestemmingsplannen" (VROM, november 2000) geeft een aantal suggesties over hoe een waterparagraaf er in een bestemmingsplan uit kan zien. De waterparagraaf vormt dus een belangrijke stap in het proces van de Watertoets.

Niet alleen handleidingen bestemmingsplannen van provincies en Rijk, maar ook een aantal recente *Nota's planbeoordeling* besteden aandacht aan de waterparagraaf als onderdeel van de Watertoets (zie bijgaande voorbeelden).

3.5 Mitigatie en compensatie

Mitigatie en compensatie vormen in de Watertoets een laatste stap in de uitwerking van het WB21-principe om niet af te wentelen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig). Zij worden toegepast als realisatie van het plan of besluit maatschappelijk noodzakelijk is en er geen geschikte alternatieven mogelijk zijn. Mitigatie en/of compensatie en de financiering daarvan vormen een onlosmakelijk onderdeel van de besluitvorming over het ruimtelijk plan en besluit. In beginsel vindt mitigatie en compensatie binnen het plangebied plaats. Is dat onmogelijk, dan in de directe omgeving van het plangebied, bij voorkeur in hetzelfde deelstroomgebied. Is ook dat onmogelijk, dan is compensatie elders binnen het beheergebied van de waterbeheerder denkbaar.
De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor adequate regeling van de uitvoering en financiering van mitigatie en compensatie als onderdeel van de economische uitvoerbaarheid van het plan. Zoals overeengekomen in de startovereenkomst WB21, geldt daarbij als vertrekpunt dat de kosten van de mitigatie en/of compensatie in principe voor rekening komen van de initiatiefnemer van de voorgenomen activiteit.
Ervaring met mitigatie en compensatie in het natuurbeleid laat zien, dat de afspraken gemaakt moeten zijn en bij voorkeur uitgevoerd moeten zijn, voordat het plan wordt uitgevoerd. Een en ander is nader uitgewerkt in hoofdstuk 6.

4. WIE DOET WAT BIJ DE WATERTOETS

De Watertoets is een *proces*, waarin de betrokken partijen in de diverse stadia (processtappen) van ruimtelijke plan- en besluitvorming een verschillende rol hebben (taken en verantwoordelijkheden) en afhankelijk daarvan bepaalde activiteiten verrichten.

a. Als *rollen* zijn onderscheiden:

Rol	Toelichting
Initiatiefnemer	Initiatiefnemende overheid
Adviseur voor water	Beheerder van relevant rijkswater, regionaal water en/of grondwater
Planbeoordelaar	Overheid die plan ter goedkeuring toetst

b. Als *stadia* in huidige ruimtelijke plan- en besluitvorming zijn onderscheiden:

Stadium	Toelichting
Initiatief	Agendavorming, (gebieds)afbakening, project- en processtructuur
Visievorming	Analyse project, verkennen oplossingen, keuze toekomstbeeld
Planontwikkeling	Ontwerp/plan, financiële haalbaarheid, inspraak, besluit
Uitwerking/realisatie	Programmering activiteiten, bestek, uitvoering

c. Als *activiteiten* in het proces van de Watertoets zijn onderscheiden:

Activiteit	Toelichting
Informeren	Op hoogte stellen waterbeheerder van start initiatief
Aanreiken kennis	Verschaffen waterkennis aan initiatiefnemer
Bepalen reikwijdte	Vaststellen van inhoud en omvang Watertoets
Ontwikkelen	Vormgeven aan wateraspecten door initiatiefnemer
Mee ontwerpen	Zoeken naar kansen voor water in het initiatief door waterbeheerder
Toetsen	Beoordelen uitwerking initiatief op relevante wateraspecten
Adviseren	Geven advies over aanvaardbaarheid initiatief voor wateraspecten
Afwegen	Meenemen waterbelangen in maatschappelijke afweging
Beoordelen	Geheel of gedeeltelijk goedkeuring verlenen aan een plan of besluit op basis van in acht genomen wateraspecten

4.1 Rollen en activiteiten in het plan- en besluitvormingsproces

De onderscheiden activiteiten in de Watertoets zijn in een geschematiseerd ruimtelijk plan- c.q. besluitvormings-proces geplaatst en gekoppeld aan de rol (initiatiefnemer, adviseur voor water en planbeoordelaar) in onderstaande tabel 4.1.

Tabel 4.1. Activiteiten voor Watertoets gekoppeld aan rollen en fasen in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Vetgedrukt zijn de 'nieuwe' accenten in de Watertoets ten opzichte van de huidige praktijk.

Fasen in planvorming	Initiatiefnemer (I)	Adviseur voor water (A)	Planbeoordelaar (B)
Initiatief	**Informeren**	**Informeren**	**ontwerprichtlijnen**
		Bepalen reikwijdte	
		Meedenken	
Visievorming	Ontwikkelen	Aanreiken kennis	
		Meedenken	
Planontwikkeling	Ontwikkelen	Aanreiken kennis	**Beoordelen**
Afwegen		Meedenken	
		Toetsen	
		Adviseren	
Uitwerking/realisatie	Ontwikkelen	Aanreiken kennis	
		Meedenken	

Aspect : waterkwaliteit en waterberging geven bindende voorwaarden
Waterkwaliteit en waterberging stellen hoge eisen aan inrichting en gebruik IJburg

Situatieschets
IJburg is een VINEX-locatie midden in het IJmeer. Deze locatiekeuze uit een oogpunt van natuur, landschap, waterberging en veiligheid grote problemen met zich mee. Het vergt veel inspanningen om ongewenste effecten te compenseren c.q. te mitigeren. Een goed voorbeeld is de waterkwaliteit in het IJmeer en het waterbergend vermogen van het Markermeer in relatie tot de veiligheid van IJburg.

Proces
Begin jaren negentig kwamen concrete plannen voor IJburg op tafel. De waterbeheerder RWS Directie IJsselmeergebied (RDIJ) heeft toen meteen de randvoorwaarde gesteld dat de chemische en biologische waterkwaliteit in het resterende deel van het IJmeer niet mag verslechteren (stand still beginsel). GS van Noord-Holland onderschreven dit uitgangspunt. Op basis van de Wet op de Droogmakerijen en Indijkingen (1904) heeft het Rijk in 1997, op voordracht het Ministerie van VenW, concessie verleend voor de bouw van IJburg (eerste fase). Een eis daarbij was, dat gemeente en Rijk het water(keten)beheer bij inrichting en beheer dusdanig zouden moeten regelen, dat het stand still beginsel naar oordeel van GS van Noord-Holland haalbaar is. Hiertoe heeft toen de toekomstige waterbeheerder van de kleine binnenwateren in IJburg (Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Dienst Riolering en Waterhuishouding) diverse inrichtings- en beheersplannen opgesteld. Verder is overeengekomen dat als -in de toekomst- vervuiling van het IJmeer optreedt, de kosten voor compenserende maatregelen (zoals een vierde-trapszuivering) voor rekening komen van de initiatiefnemer. In het kader hiervan monitoort de Meetdienst RDIJ inmiddels al vijf jaar de chemisch en biologische waterkwaliteit in het IJmeer. Verder is de gemeente ervan uitgegaan dat in IJburg het wonen op het land even veilig moet zijn als het wonen op het water. Om dit te realiseren is gekozen voor de aanleg van dijkringen. Uitgegaan is van een overschrijdingsfrequentie door het buitenwater (IJmeer/Markermeer) van eens per 2000 jaar en een bijpassende dijkhoogte. Gaandeweg de ontwikkelingen van IJburg maakte RDIJ met toekomstverkenningen, die anticiperen op klimaatverandering (zeespiegelstijging), inzichtelijk dat uit oogpunt van waterberging en afvoer van water naar de Noordzee op termijn rekening moet worden gehouden met stijgende peilen in het IJsselmeergebied.

Resultaat waterkwaliteit en waterberging
IJburg eerste fase wordt aangelegd als een eilandenrijk met een dijkring. Binnen deze dijkring zijn zelfstandige waterhuishoudkundige eenheden voorzien. In de inrichtings- en beheersplannen is veel aandacht besteedt aan het scheiden van schoon en vuil regenwater, bronmaatregelen bij bouw c.q. aanleg (bebouwing, openbare ruimte, wegen) en de inrichting van de 'waterranden' (wonen en recreëren op en aan water). Naast waterkwaliteit speelde op deze grens van water en land ook het voorkomen van zwerfvuil mee. Dit alles heeft de nodige consequenties, zelfs voor het gewenste gedrag van de nieuwe bewoners. Zo is het wonen op het water aan strikte regels gebonden. De woonschepen mogen niet zijn behandeld met coatings, die schadelijke stoffen afgeven aan het water. Ook moeten milieuvriendelijke verwarmingssystemen worden gebruikt (en zeker geen allesbranders) en is een aansluiting op het riool, gas- en electriciteitsnet verplicht. Vastlegging hiervan vindt plaats in de erfpachtcontracten. Daarnaast heeft de Gemeente Amsterdam, om de veiligheid ook bij stijgende peilen in het IJmeer op de langere termijn te behouden, de dijken rondom IJburg met 0,5 m verhoogd ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp. Voor het Markermeer betekent dit dat het waterbergend vermogen van het Markermeer voor toekomstige ontwikkelingen in stand blijft.

Foto Marco Bakker / Hollandse Hoogte

4.1.1 De initiatiefnemer

De initiatiefnemende overheid is verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van de adviseur voor water (waterbeheerder) bij het ruimtelijke-planvormingsproces vanaf de prille start van het initiatief. Indien regionale wateren in het geding zijn, richt de *initiatiefnemer* zich tot de regionale waterbeheerder (waterschap) en in geval van rijkswateren tot de rijkswaterbeheerder (regionale directie Rijkswaterstaat). Indien grondwater (mede) in het geding is, richt de initiatiefnemer zich tot de grondwaterbeheerder (provincie).

Het betrekken van de waterbeheerder bestaat onder meer uit vroegtijdig meedenken over kansen en bedreigingen voor water in relatie tot het initiatief. Juist in de fasen van initiatief en visievorming, waarin vaak cruciale keuzen worden gemaakt die 'waterconsequenties' hebben, is het van belang, dat hiervoor meer aandacht komt dan nu het geval is. Belangrijk is verder dat de initiatiefnemer in deze beginfasen aan de waterbeheerder specifieke kennis vraagt en door de waterbeheerder laat aanreiken over de kenmerken, mogelijkheden en onmogelijkheden van het desbetreffende watersysteem. Deze informatie is ter aanvulling van de beschikbare kennis en inzichten van waterdeskundigen uit de eigen dienst of van ingehuurde waterdeskundigen (ingenieurs- en adviesbureaus). Voor de initiatiefnemer loont zich de (extra) investering van het vroegtijdig betrekken van de waterbeheerder. Immers: het is eenvoudiger om gezamenlijk een inbreng te leveren bij een eerste ontwerp dan het veranderen of aanvullen van een reeds vergevorderd ontwerp. Hoe eerder de waterbeheerder betrokken wordt, des te gemakkelijker is het om in het planontwerp rekening te houden met waterhuishoudkundige aspecten. Bovendien vergroot het de kans op acceptatie en kan het een positieve invloed hebben op het wateradvies van de waterbeheerder en de toetsing door provincie.

Eenmaal beland in de planvormingsfase stelt de initiatiefnemer het ruimtelijk plan of besluit op. Dit plan is een afgewogen besluit. Nieuw is het vereiste dat het plan een waterparagraaf moet bevatten. Daarin geeft de initiatiefnemer de feitelijke informatie over de relevante aspecten van water weer, aangevuld met zijn eigen afweging hoe in het plan met deze aspecten is omgegaan. Ook bevat het de eventuele afspraken over effectreducerende en/of compenserende maatregelen voor wat betreft uitvoering, financiering en realisatie daarvan. Het advies van de waterbeheerder speelt hier een belangrijke rol en wordt expliciet verwerkt in deze waterparagraaf. De initiatiefnemer stelt vervolgens het plan of besluit vast om dit daarna voor te leggen aan de planbeoordelaar.

Steeds vaker zijn private partijen de initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Omwille van efficiëntie wordt de watertoets pas toegepast, zodra sprake is van een formele of publieke ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure. Pas dan is er sprake van partijen die zich hebben verbonden aan de startovereenkomst. Consequentie hiervan kan zijn dat wateraspecten pas zeer laat in het planproces grondig worden bekeken. Daarom moet de betrokken overheid (als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen) ervoor zorgen dat zo'n *privaat plan* toch vroegtijdig waterhuishoudkundig wordt beoordeeld conform de Watertoets. Zijn het grote plannen, dan kan het zinvol zijn om al in een vroeg stadium de waterbeheerder te informeren en/of betrekken bij de planontwikkeling. Zulke situaties vragen om alertheid en onderscheidend vermogen van waterbeheerders.

Samengevat:

a. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het plan of besluit, inclusief de inhoudelijke vorm- en procedurevereisten die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving;
b. De initiatiefnemer betrekt de wateradviseurs (alle relevante waterbeheerders) vanaf de start bij de planvorming en laat zich door hen de vereiste kennis over het water(systeem) aanreiken;
c. De initiatiefnemer betrekt het advies van de waterbeheerder expliciet bij de afweging in het plan of besluit in de waterparagraaf;
d. De waterparagraaf vormt een integraal onderdeel van de tekst van het plan of besluit;

e. De initiatiefnemer motiveert een afwijking ten opzichte van het wateradvies van de waterbeheerder in de waterparagraaf, inclusief eventuele afspraken over mitigatie en/of compensatie en de financiering en realisatie daarvan.
f. De initiatiefnemer legt het plan of besluit met de waterparagraaf als integraal onderdeel daarvan voor aan de planbeoordelaar.
g. Bij grootschalige en/of ingrijpende initiatieven van private partijen zorgt de betrokken overheid (als formeel bevoegd gezag om plannen vast te stellen en/of besluiten te nemen) ervoor dat deze vroegtijdig waterhuishoudkundig worden beoordeeld conform de Watertoets.

Water zo vroeg mogelijk op de agenda
Het vooroverleg op grond van artikel 10 BRO komt veelal te laat om echt invloed te kunnen hebben op ruimtelijke keuzes. Dat blijkt uit de dagelijkse praktijk bij ruimtelijke ontwikkelingen. Vaak gebeurt dat pas als al wordt gesproken over -concrete- ontwerpen voor locaties en principekeuzen over water -al dan niet expliciet- reeds zijn gemaakt. Allerlei alternatieven in het omgaan met water zijn op dat moment al niet meer bespreekbaar omdat ze aanleiding kunnen geven tot aanzienlijke wijzigingen. In de praktijk blijkt de drempel dan veelal te hoog om er echt nog iets mee te kunnen of willen doen. De Watertoets beoogt het overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder reeds te laten plaatsvinden vóór het wettelijke vooroverleg. Dan kan de waterbeheerder de kansen en (on)mogelijkheden voor het watersysteem nog zinvol aan de orde stellen en actief inbrengen. Na een verkenning van alternatieven voor het omgaan met water kunnen gezamenlijk prioriteiten worden gesteld. Betrokkenheid van de waterbeheerder bij de fasen van initiatief en visievorming is tevens van belang om daarmee de inhoud en omvang van de Watertoets -en daarmee van de te maken berekeningen van effecten (waterkwantiteit en/of waterkwaliteit)- in overleg vast te stellen. Door deze activiteiten vroegtijdig en gestructureerd te laten verlopen is de extra werklast van beide partijen tot een minimum te beperken.

4.1.2 De adviseur voor water

De regionale waterbeheerder, grondwaterbeheerder en/of de rijkswaterbeheerder die door de initiatiefnemer is benaderd, *informeert* de andere *waterbeheerders* over het initiatief. Dit kan van belang zijn als het initiatief invloed heeft op zowel het regionale als het hoofdwatersysteem. Of als er raakvlakken zijn met het grondwater en/of het rioleringssysteem. In dat geval wordt, voor zover nodig, contact gezocht met respectievelijk de provincie en de gemeente(n). Als meerdere waterbeheerders bij het initiatief betrokken zijn, stemmen de waterbeheerders onderling af wie als aanspreekpunt fungeert. Dit garandeert ook een goede afstemming tussen de waterbeheerders en de door hen beheerde onderdelen van het watersysteem.

Als de initiatiefnemer contact heeft gezocht met de waterbeheerder, dan voorziet deze hem van informatie over de kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem die relevant zijn voor de voorbereiding. Ook zal de waterbeheerder -in overleg met de initiatiefnemer- vaststellen wat de relevante wateraspecten zijn en welke criteria gehanteerd zullen worden bij de beoordeling en advisering. Daarbij wordt rekening gehouden met het provinciale en rijksbeleid op het gebied van water, milieu en ruimte. *Het wateradvies vormt zo het centrale element van het proces van de Watertoets.*

Op basis van de genoemde reikwijdte van de beoordeling en advisering door de waterbeheerder kan worden nagegaan welke informatie verder nog over het watersysteem beschikbaar is en verstrekt kan worden. Tevens kunnen waterbeheerder en initiatiefnemer afspreken wie nader onderzoek c.q. berekeningen verricht of laat verrichten. De waterbeheerder stelt zich pro-actief op in alle fasen van de planvorming. Hij denkt mee over mogelijk wezenlijke kansen en beperkingen voor water en maakt daarin op basis van zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid zelf keuzes. Daarbij geeft de waterbeheerder aan wat nut, noodzaak en/of mogelijkheden zijn voor effectreducerende maatregelen en compensatie, bij voorkeur binnen het plangebied. De verplichting tot mitigatie en compensatie als zodanig staat niet ter discussie.
Op basis van de verwachte effecten voor het watersysteem (kwantiteit en kwaliteit) stelt de waterbeheerder een advies op. Deze inhoudelijke beoordeling van de waterhuishoud-

kundige effecten van het ontwerpplan of -besluit vindt plaats vóórdat dit de inspraak ingaat. De waterbeheerder adviseert zo de initiatiefnemer. Deze rol is, vanwege het bestuurlijke karakter, exclusief toebedacht aan de waterbeheerder en kan niet alleen worden ingevuld door interne of externe waterdeskundigen van de initiatiefnemer. De waterbeheerder kent het watersysteem immers het beste en draagt voor het beheer daarvan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dit maakt de waterbeheerder tot de meest aangewezene voor het geven van een gedegen samenvattende beoordeling voor water, de gestelde priotiteiten en een daarop gebaseerd bestuurlijk advies. Daarmee is de waterbeheerder verantwoordelijk voor inhoud en kwaliteit van het wateradvies. Voor eventuele nadelige effecten op de waterhuishouding en die niet in het wateradvies zijn voorzien is de waterbeheerder verantwoordelijk tenzij die redelijkerwijs niet voorzien waren.
De initiatiefnemer krijgt dit wateradvies binnen vooraf afgesproken, dan wel in procedures vastgelegde termijnen. De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

Het belang van maatwerk
De provincies en waterschappen gaan door met het formuleren van een aantal ruimtelijk-ontwerpcriteria vanuit de regionale waterhuishoudkundige situatie. Dat gebeurt onder andere door ruimtelijke consequenties te verbinden aan de deelstroomgebiedsvisies, die worden opgesteld om het regionaal watersysteem op orde te krijgen met het oog op de toekomstige wateropgaven. Deze ruimtelijke consequenties zullen worden doorvertaald in onder meer de streekplannen. Soms in de vorm van 'meer algemene' ruimtelijke termen (ontwerpcriteria) - maar meestal is een specifieke vaststelling per regio of zelfs locatie noodzakelijk. In het kader van de ruimtelijke-planvorming zullen aanvullende berekeningen moeten uitwijzen of deze en zelf opgestelde ontwerpcriteria voldoende soelaas bieden voor het waterbeheer. De actieve betrokkenheid van de waterbeheerder is hier van groot belang. Hij kent immers het gebied, het watersysteem en het beheer ervan als geen ander. Zie in dit verband ook het kader met het voorbeeld van de Deventer Vijfhoek.

Samengevat:

a. De waterbeheerder biedt de initiatiefnemer ter voorbereiding relevante kennis over het watersysteem aan en overlegt met hem over omvang, inhoud en termijnen van de Watertoets;
b. De waterbeheerder informeert en/of betrekt de beheerders van relevante andere onderdelen van het watersysteem bij de beoordeling en het advies over het initiatief en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de beoordeling en advisering;
c. De waterbeheerder denkt actief mee over wezenlijke kansen of beperkingen voor water, waaronder over noodzakelijke mitigatie en compensatie binnen het stroomgebied;
d. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerp-plan of -besluit op de manier waarop wordt omgegaan met water en adviseert daarover, voorafgaand aan formele inspraak of bestuurlijk overleg;
e. De waterbeheerder is verantwoordelijk voor effecten van het initiatief die nadelig zijn voor de waterhuishouding en die niet in het wateradvies zijn verwoord -tenzij deze effecten redelijkerwijs niet voorzienbaar waren. Voor zover de initiatiefnemer afwijkt van het advies van de waterbeheerder, is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de waterhuishouding.
f De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

4.1.3 De planbeoordelaar

Op grond van bestaande wet- en regelgeving is sprake van een bevoegd gezag (Rijk, provincie of gemeente), dat formeel de verantwoordelijkheid heeft om een ruimtelijk plan of besluit te toetsen. Dit bevoegde gezag keurt het plan of besluit al dan geheel of gedeeltelijk goed. De basis voor dit besluit ligt in het relevante beleidskader, evenals in de adviezen van de planbeoordelaar (Provinciale Planologische Commissie, Provinciale Commissies Water en Milieu, Rijks Planologische Commissie) en van de waterbeheerder, uitgebracht in het kader van de Watertoets (waterparagraaf). De regionale inspectie ruimtelijke ordening en de provinciale planologische commissie beoordelen voor hun

advies het plan of besluit op grond van respectievelijk het ruimtelijke rijks- en provinciale beleidskader en betrekken hierbij het wateradvies van de waterbeheerder.

Samengevat:

a. De inspectie ruimtelijke ordening en de provinciale en rijksplanologische commissie beoordelen het plan aan het relevante ruimtelijk beleidskader en nemen hierin het wateradvies mee in haar advies aan het bevoegd gezag.
b. Het bevoegd gezag (rijk of provincie), dat de verantwoordelijkheid heeft om het plan of besluit te beoordelen (bestaande wet- en regelgeving), keurt het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.

4.2 Het waterbelang in de beoordeling door provincie en Rijk

Provincie en Rijk zijn bevoegd gezag voor het beoordelen van die ruimtelijke plannen en besluiten. Deze beoordeling geschiedt onder meer op basis van de adviezen van de provinciale planologische en rijksplanologische commissie. Beide commissies kunnen in beginsel toetsen op zowel inhoud als procedure. De verwachting is echter dat in de praktijk de rijksoverheid op het gebied van water vooral zal toezien op verankering en toepassing van het proces van de Watertoets en de doorwerking van het rijkswaterbeleid.
De provinciale overheid heeft voor water in toenemende mate ook een rol bij de inhoudelijke beoordeling van de plannen en besluiten van de initiatiefnemer. Dit past bij de gewenste regierol in het kader het regionale waterbeheer (zie de startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw).

Tabel 4.2. Mogelijke rollen van betrokken overheden in diverse ruimtelijke plannen en besluiten.

Ruimtelijk plan of besluiten tot wijziging van	Gemeente	Waterbeheerder	Provincie	Rijk
Streekplan en streekplanuitwerkingen		A	I, B	B
Locatiebesluiten	I	A	I, B	I, B
Bestemmingsplan	I	A	B	B
Vrijstellingen art 19 WRO	I	A	B	B
(Inter)gemeentelijke structuurplannen	I	A	B	B
Infrastructuurplannen (tracébesluiten)	I	A	I, B	I, B
Landinrichting, reconstructie		A	I	B
Ontgrondingsplannen	I	A	I, B	I, B

I=initiatiefnemer, A=adviseur, B=beoordelaar

N.B. Herstructureringsplannen bestaan uit een complex van plannen zoals genoemd in de tabel. Verschillende procedures en de daarbij behorende rollen van betrokken partijen kunnen parallel dan wel volgtijdelijk spelen.

Het verschil tussen rijk en provincies bij de beoordeling van het waterbelang in ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocessen wordt hierna toegelicht.

4.2.1 Provincie

De provincie toetst de ruimtelijke plannen en besluiten van een initiatiefnemer op:

- Het voorkomen van negatieve effecten voor de waterhuishouding door ruimtelijke veranderingen via toepassing van de tritsen voor waterkwantiteit (vasthouden-bergen-afvoeren) en waterkwaliteit (voorkomen vuilwater-scheiden schoon en vuilwater-schoon maken vuil water).
- Het bij de start van het initiatief gevoerde overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over de reikwijdte van de waterparagraaf en de uitkomsten daarvan in het licht van het provinciaal beleid. Zo wordt gelet op de gehanteerde prioriteitsstelling en afbakening van waterhuishoudkundige doelstellingen (zoals het percentage open water). Dat gebeurt op basis van de regionale stroomgebiedsvisies, GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewaterregiem), normerings wateroverlast regionale watersystemen, functiegeschiktheidskaarten etc.;

- Het gevoerde vooroverleg op grond van artikel 10 BRO en de uitkomsten daarvan met speciale aandacht voor de relatie tussen de keuze van de locatie en de gestelde voorwaarden bij inrichting;
- De inhoud van de waterparagraaf (waaronder de beschrijving en afweging van water huishoudkundige effecten op basis van het wateradvies door de waterbeheerder en de geldende -provinciale- ruimtelijke ontwerpcriteria);
- Het advies van de waterbeheerder op grond van de berekeningen inzake het plan of besluit die hij heeft uitgevoerd of geautoriseerd;
- De wijze waarop is omgegaan met mitigatie en compensatie. De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is in principe verantwoordelijk voor het adequaat regelen van zowel financiering als uitvoering van mitigerende als compenserende maatregelen als onderdeel van de economische haalbaarheid van een ruimtelijk plan.

4.2.2 Rijksoverheid

Het Rijk toetst de plannen en besluiten van provincies en gemeenten aan het ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid van het rijk. Daarbij let het Rijk, vooral in procedurele zin, op:

- De wijze waarop de ruimtelijk relevante doelstellingen voor water doorwerken in het ruimtelijk beleid en waterbeleid van de provincie en in een toetsingskader. Met name waterhuishoudkundige gebiedsaanduidingen zoals functies en beïnvloedingsgebieden zijn hier van belang;
- De wijze waarop de uitkomsten van deelstroomgebiedsvisies en (de mede hiertoe door de waterbeheerders opgestelde) waterkansenkaarten in de afweging zijn betrokken;
- Het aanduiden van voorwaarden voor de inrichting van locaties, die vanuit het waterbeheer gezien minder gunstig zijn;
- De vrijwaring van winterbed en retentiegebieden[1];
- De uitwerking van de trits voor waterkwantiteit (vasthouden-bergen-afvoeren) en verankering daarvan in ruimtelijk relevante criteria voor water en functies;
- De uitwerking van de trits voor waterkwaliteit (voorkomen-scheiden-zuiveren) en verankering daarvan in ruimtelijk relevante criteria voor water en functies;
- De uitwerking van mitigatie en/of compensatie;
- De invulling van de verplichting tot het opnemen van een waterparagraaf in plannen en besluiten en het daarbij behorende overleg;
- De wijze waarop de waterbeheerder middels een wateradvies is betrokken bij de invulling van de waterparagraaf;
- In het bijzonder: de waarborging van wateraspecten en doelstellingen binnen stedelijke vernieuwingsplannen (ISV-regeling) van de grote gemeenten.

De relatie tussen locatiekeuze en inrichtingsvoorwaarden

Vanuit het waterbeheer gezien zijn locatiekeuze en inrichting sterk gekoppeld. Een uit 'wateroogpunt' minder gewenste locatie kan met de juiste inrichtings- en beheersmaatregelen mogelijk toch acceptabel worden. Indien wordt gekozen voor zo'n minder geschikte locatie, dan moeten daaraan direct bindende en aanvullende voorwaarden voor de inrichting worden verbonden. Nadrukkelijk moet hier echter worden vermeld dat niet bij alle locaties compensatie door middel van inrichtings- en beheersmaatregelen mogelijk is. Met name in gebieden met veel verstedelijking en glastuinbouw kan een waterhuishoudkundig verkeerde locatie veelal vanwege het ontbreken van fysieke ruimte ter plaatse niet worden gecompenseerd door inrichtings- of beheersmaatregelen.

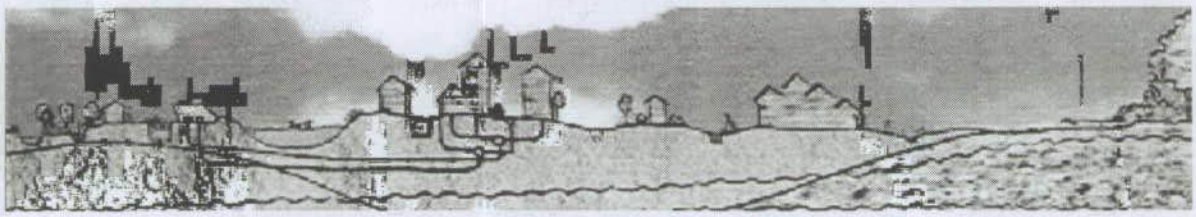
[1]*De mogelijke aanwijzing en zo nodig inrichting van noodoverloopgebieden ten behoeve van het hoofdwatersysteem wordt op dit moment nog onderzocht door de Commissie Luteijn. Als op basis van het advies van het advies van deze commissie locaties worden aangewezen of anderszins nieuw beleid wordt geformuleerd, dan vormt dit een aanvulling op en onderdeel van de Watertoets.*

Aspect : verdroging
Voorbeeld van het belang van berekeningen in Vijfhoek

Situatieschets
De Gemeente Deventer is een aantal jaren terug gestart met het ontwerp voor de stedelijke uitbreiding de Vijfhoek. Het bestemmingsplangebied omvat ruim 150 ha, waarin plaats is voor ongeveer 4600 woningen. Deze VINEX-uitbreiding bevindt zich in een gebied waar regenwater in de bodem zakt en terecht komt in het grondwater dat opkwelt in het aangrenzende natte natuurgebied De Gooiersmars en het landgoed De Bannink. Aanleg van de vijfhoek kan de grondwateraanvulling doen verminderen en daarmee een negatief effect hebben op de natte natuur in beide gebieden.

Proces
Dit in potentie ongunstige effect op het (grond)watersysteem en de hieraan gekoppelde natte natuur is vanaf de start onderkend door de gemeente Deventer. Eén van de randvoorwaarden bij de aanleg van Vijfhoek was dan ook dat de huidige grondwaterstanden in het natuurgebied De Gooiersmars en landgoed De Bannink niet mochten veranderen. Het eerste ontwerp van de gemeente ging uit van een stelsel van stedelijke watergangen met traditionele afmetingen en een waterpartij met hoger peil tussen de nieuwe wijk en het natuurgebied (als compensatie voor verminderde grondwateraanvulling). Met modelberekeningen heeft het waterschap Groot Salland laten zien dat dit in de aangrenzende natuurgebieden juist leidt tot een onnatuurlijk verloop van grondwaterstanden: 's zomers te hoog en 's winters te laag. Het waterschap heeft daarna zelf een alternatief watergangenstelsel ontworpen om de invloed op de natuurgebieden weg te nemen. Het nieuwe ontwerp bestaat nabij de natuurgebieden uit watergangen met een relatief klein c.q. ondiep watervoerend profiel onder normale omstandigheden en een brede 'droge' berm die pas watervoerend wordt bij veel neerslag. De traditionele watergangen met 'natte berging' op grotere afstand van De Gooiersmars en het landgoed De Bannink bleken uit berekeningen niet van invloed te zijn op de hier aanwezig grondwatersituatie.

Resultaat voor water en natte natuur
Het nieuwe ontwerp van de stedelijke watergangen is opgenomen in het bestemmingsplan. Met dit ontwerp is een negatief effect op de omringende waardevolle natuur voorkomen en kan toch worden voldaan aan de normen voor drooglegging en berging in Vijfhoek. Bij het op maat ontwerpen van het watergangenstelsel hebben de beschikbare 'grondwaterwensen' voor de verschillende functies een belangrijke rol gespeeld. Met de nieuw vormgegeven watergangen ontstaat ter plaatste bovendien een netwerk van ecologisch waardevolle gradiëntsituaties (open water, natte oever en droog talud) en neemt de belevingswaarde van het stedelijke gebied toe. Samen hebben gemeente en waterschap voorlichtingsmateriaal uitgegeven om de toekomstige bewoners van de wijk bewust te maken van deze duurzame waterhuishouding van de Vijfhoek.



(grond)watersituatie Vijfhoek uit publieksfolder gemeente Deventer en Waterschap Groot Salland)

De Watertoets beoogt om de aard en omvang van een eventuele toename van problemen voor veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en/of verdroging expliciet te maken en aldus een basis te geven voor alternatieve keuzes of specifieke waarborgen op het gebied van locaties en inrichting.
Een goed voorbeeld betreft de wijze waarop is omgegaan met de verwachte verslechtering van de waterkwaliteit in het IJmeer ten gevolge van de aanleg van IJburg (zie kader).

4.3 De mogelijkheden binnen verschillende procedures

De verschillende procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen bieden op diverse momenten een concreet aangrijpingspunt voor het toepassen van de elementen van de Watertoets. In deze paragraaf worden daartoe de relevante procedures op een rij gezet. Deze procedures voor ruimtelijke plannen en besluiten zijn verschillend van karakter, variërend van globaal, verkennend of richtinggevend naar concreet formeel vastleggend en bindend. Alle zijn ze van belang, omdat de Watertoets nadrukkelijk zowel een rol wordt toebedacht aan de voorkant van ruimtelijke planprocedures (het verkennen en richting geven aan ontwikkelingen) als aan de achterzijde (het formeel vastleggen van bestemmingen). Het gaat dus bij toepassing van de watertoets nadrukkelijk niet alleen om plannen en besluiten waarbij concrete ruimtelijke ingrepen worden voorgesteld. Immers juist de locatiekeuze van tracé's en uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) e.d. zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem. Wel is de 'waterinbreng' in een verkennend stadium wezenlijk anders van karakter dan bijvoorbeeld bij formele vastlegging van bestemmingen. Namelijk: globaler, meer gebaseerd op principes en effectverwachtingen (oorzaak-effect-relaties) en ook meer integraal meedenkend. Bij een formele vastlegging van bestemmingen spelen afgebakende toetsingsgronden en juridische verankering een belangrijkere rol. Het motto achter deze benadering is *'breed oppakken en smal toetsen'*.

Welke mogelijkheden bieden de diverse relevante procedures voor het effectief aankaarten van het waterbelang? Bij het beantwoorden van die vraag zijn de volgende vragen relevant:

I Welke momenten voor waterinbreng biedt het (in)formele ruimtelijke planvormingstraject?
II Welke wateraspecten zijn dan in te brengen?
III Op welke wijze wordt het waterbelang nu ingebracht c.q. kan het worden ingebracht?
IV Welke (in)formele hoedanigheid heeft de waterbeheerder daarbij?
V Welke formele toetsingsmomenten zijn er in de procedure?
VI Wie is de planbeoordelaar (bevoegd gezag)?
- op grond van welke wet (reikwijdte, grond voor onthouden van goedkeuring)?
- op grond van welke criteria (waar beschreven)?

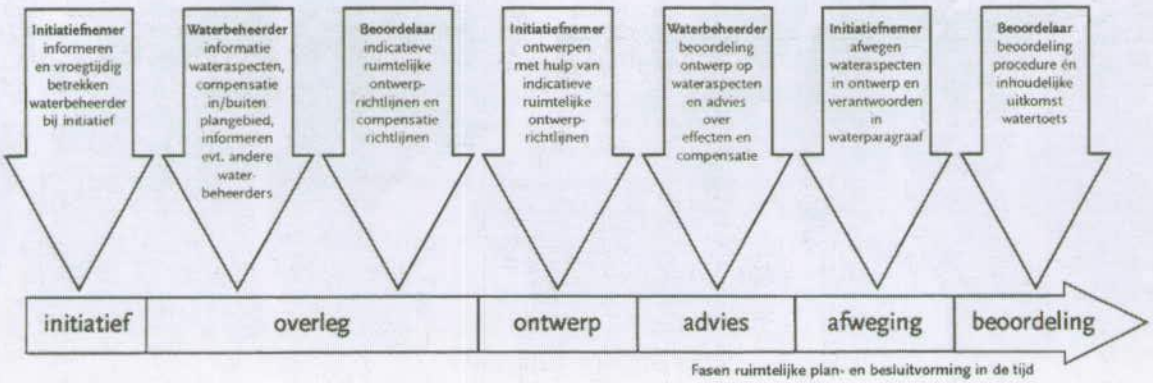
VII Wat is bij toetsing de huidige rol van de waterbeheerder (PPC-overleg, vergunningverlener in later stadium)?

Gedurende het hele proces kunnen de volgende procedures aan bod komen:

a. Wet op de ruimtelijke ordening (paragraaf 4.3.1)
   - Streekplan
   - Structuurplan
   - Bestemmingsplan
   - Projectvrijstelling artikel 19 door gemeenten
b. Wetgeving in de sfeer van de landinrichting (paragraaf 4.3.2)
   - Landinrichtingsplan/raamplan
   - Reconstructieplan
c. Tracéwetgeving (paragraaf 4.3.3)
   - Rijkstracéprocedure
   - Tracéprocedure provincie
d. Ontgrondingenwet (paragraaf 4.3.4)
e. Milieueffectrapportage (paragraaf 4.3.5)
f. Samengestelde beleidsprocessen (paragraaf 4.3.6)
   - Stedelijke herstructurerings- en reconstructieplannen
   - Gebiedsgericht beleid landelijk gebied

Het proces van de Watertoets op een rij

a. De initiatiefnemer stelt de waterbeheerder op de hoogte van het voorgenomen plan of besluit en betrekt deze in een vroeg stadium actief bij de planvorming
b. De waterbeheerder informeert op zijn beurt de initiatiefnemer over relevante kenmerken, mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem ter voorbereiding van het plan of besluit.
c. Waterbeheerder en initiatiefnemer komen samen tot afbakening van de reikwijdte van de Watertoets (de relevante wateraspecten en beoordelingscriteria) tegen achtergrond van het provinciaal en rijksbeleid op het gebied van water, milieu en ruimte, zoals onder meer neergelegd in de vorm van instructies en ontwerprichtlijnen in bijvoorbeeld de provinciale nota's planbeoordeling.
d. De waterbeheerder stelt zich in alle fasen van planvorming pro-actief op en denkt mee over de wezenlijke keuzen voor omgaan met water. Aangegeven worden: nut, noodzaak en/of mogelijkheden voor mitigatie en compensatie binnen het plangebied.
e. De waterbeheerder beoordeelt het ontwerpplan of besluit aan de hand van de vooraf vastgestelde criteria.
f. De waterbeheerder geeft op basis hiervan, passend in de procedure-termijnen, een wateradvies aan de initiatiefnemer en stelt eventueel aanpassingen in het plan of besluit voor.
g. Na afweging van het wateradvies geeft de initiatiefnemer het -eventueel bijgestelde- ontwerp-plan of besluit vrij voor de formele inspraakprocedure c.q. het bestuurlijk overleg.
h. De initiatiefnemer verwerkt de resultaten van het wateradvies, inspraak en bestuurlijk overleg in het uiteindelijke plan of besluit in de vorm van een verplichte waterparagraaf.
i. De waterbeheerder stuurt zijn wateradvies ook aan de beoordelaar (bevoegd gezag).
j. De initiatiefnemer stelt het plan of besluit vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de beoordelaar (bevoegd gezag: veelal de naast hogere overheid zoals provincie of rijk).
k. De inspectie ruimtelijke ordening en de planologische commissies toetsen het plan aan het relevante ruimtelijke beleidskader en nemen hierin het door de waterbeheerder opgestelde wateradvies mee.
l. Het bevoegd gezag (rijk of provincie) dat de verantwoordelijkheid heeft om het plan of besluit te beoordelen (bestaande wet- en regelgeving) keurt het plan of besluit al dan niet geheel of gedeeltelijk goed.



Fasen ruimtelijke plan- en besluitvorming in de tijd

Begrippen in de Wet op de ruimtelijke ordening

Functies en bestemmingen
Het begrip 'functie' wordt zowel in de ruimtelijke ordening als in het waterbeleid gebruikt. Men duidt er een vorm van ruimte- en/of watergebruik mee aan. Een waterhuishoudkundige functie geeft de bestemming van water aan. Het begrip bestemming in de ruimtelijke ordening heeft echter een ander karakter. De bestemming betreft de doeleinden van het gebruik van gronden (water inbegrepen) en heeft in tegenstelling tot functie een juridisch karakter. Zij geeft aan voor welk doel een 'grond' aangewend mag worden. Deze bestemming mag alleen om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en geen eisen bevatten voor de structuur van agrarische bedrijven (WRO art 10 lid 1). Bij de bestemming horen voorschriften over het gebruik van de gronden en de zich daarop bevindende opstallen. Ze kunnen verboden inhouden, maar geen gebodsbepalingen bevatten. De voorschriften zijn gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Het woord functie of bestemming moet verder duidelijk onderscheiden worden van de begrippen inrichting en beheer. Een bestemming zegt slechts zeer indirect iets over de inrichting van die gronden en het beheer ervan. Immers: een doel van een bestemming kan op verschillende manieren worden bereikt. Dat geldt zowel voor de inrichting als voor het beheer.

Een goede ruimtelijke ordening
De Wet op de Ruimtelijke Ordening streeft naar een goede ruimtelijke ordening van Nederland. De wet specificeert niet wat dit betekent. De jurisprudentie verschaft hierover meer duidelijkheid. Een goede ruimtelijke ordening is een breed begrip; ook een goede waterhuishouding kan er onder worden vallen. De waterhuishouding kan derhalve heel goed worden meegenomen in de voorbereiding van het bestemmingsplan en -voor zover ruimtelijk relevant- een plaats krijgen in het (ontwerp-)bestemmingsplan.

Ruimtelijk relevant
Het komt er op aan duidelijk te maken dat iets ruimtelijk relevant is. Ruimtelijk relevant zijn die zaken die leiden tot een andere locatiekeuze c.q. andere bestemmingen van gronden (bij water vanwege waterhuishoudkundige redenen). Het gaat dus om ruimtelijk differentiërende zaken. Alle vormen van generiek beleid, zoals generiek milieubeleid of waterkwaliteitsbeleid, hebben naar hun aard geen ruimtelijk differentiërende werking. Mede hierdoor is in hoofdstuk 5 onderscheid gemaakt tussen ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria.

Juridisch houdbaar
Daarnaast is van groot belang of derden de argumentatie in het bestemmingsplan op waterhuishoudkundige gronden bij Gedeputeerde Staten (GS) kunnen aanvechten en of GS om waterhuishoudkundige redenen geen goedkeuring hechten aan een bestemmingsplan. GS keuren goed of onthouden hun goedkeuring aan het plan als geheel of delen ervan. Er is geen tussenweg. Problemen moeten in vooroverleg tussen gemeente en GS al zijn opgelost. Goedkeuring onthouden is immers een zware bestuurlijke daad, waardoor allerlei ontwikkelingen (althans voorlopig) geen doorgang kunnen vinden.

Per procedure is een schema opgenomen van de wettelijke stappen. Telkens is daarbij de verantwoordelijkheid aangegeven van de initiatiefnemer of de planbeoordelaar. Centraal staan in het schema een aantal algemeen gehanteerde fasen in de planvorming. Vervolgens zijn aan de hand van de eerder genoemde vragen de bestaande mogelijkheden in beeld gebracht voor de 'waterinbreng' door de waterbeheerders. Een weergave met de bijbehorende wettelijke termijnen en artikelen per procedurestap is te vinden in bijlage 1.

4.3.1 Wet op de ruimtelijke ordening

Voor een goed begrip van de Wet op de ruimtelijke ordening is een aantal begrippen van belang, zoals bestemming, een goede ruimtelijke ordening, ruimtelijk relevant en juridisch houdbaar. In bovenstaand kader zijn de gebruikte begrippen toegelicht.

Streekplan
Het *streekplan* beschrijft in hoofdlijnen de meest gewenste ontwikkeling van een plangebied plus eventueel de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten voltrekken. Het plan gaat vergezeld van een kaart met bijbehorende verklaring waarin de hoofdlijnen van ontwikkeling in beeld zijn gebracht.

Procedureschema streekplan (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Besluit voorbereiding streekplan in overleg met Provinciale Planologische Commissie en andere betrokken bestuursorganen	GS	Initiatief	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Meedenken	De waterbeheerder is PPC-lid en wordt geïnformeerd en geraadpleegd. Waterinbreng bijvoorbeeld door watervisies, waterkansen-kaarten, principes van waterberging, wateroverlast, duiding van oorzaak-gevolg-ketens aandachtspunten ontwikkeling en leidende principes
Verrichten van onderzoek	GS	Visievorming Planontwikkeling (ontwikkelen)	Aanreiken kennis Meedenken	Informatie-verstrekking, medewerking aan het in beeld brengen/concreter maken van consequenties voor water
Ter inzage leggen ontwerp-streekplan op provinciehuis en gemeentehuizen én publicatie in Staatscourant en regionale dag- en streekbladen	GS			
Schriftelijke bedenkingen inbrengen door alle betrokkenen			Toetsen Adviseren	Formele inspraak: vanuit waterhuishouding(plan), legger, wateraccoord, waterbeheersplan en algemene taakstelling aangeven aandachtspunten, consequenties en (on)wenselijkheid gepresenteerde ontwikkelingen, mogelijke suggesties voor compenserende maatregelen. Als bouwstenen voor eventuele leidraad / kaderstelling binnen streekplan voor GBP's
Provinciale Staten (PS) stellen indieners van bedenkingen in de gelegenheid tot gedachtewisseling. PS maakt verslag hiervan en stuurt dit naar aanwezigen.	PS	Planontwikkeling (afweging)		Nadere toelichting verstrekken
Vaststelling	PS			
Vaststellingsbesluit wordt bekend gemaakt op dezelfde wijze als bij de ter inzage legging van ontwerp	GS		Aanreiken kennis Meedenken	
Toezending aan minister VROM	GS			Eventuele niet-compenseerbare consequenties van besluiten communiceren naar GS als provinciaal verantwoordelijke waterhuishouding.
Mocht minister VROM niet accoord gaan, dan volgt procedure Vervangingsbesluit	Minister van VROM			

PS = Provinciale Staten, GS = Gedeputeerde Staten

Een streekplan bevat:

a. De achterliggende gedachten van het plan en de uitkomsten van het onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van het plangebied;
b. De rapportering over het overleg dat bij de voorbereiding is gevoerd, alsmede de uitkomsten daarvan (bijvoorbeeld in de vorm van een antwoordnota);
c. Een beschrijving van de mate waarin het streekplan is afgestemd op het provinciaal milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan en het provinciale verkeers- en vervoersplan. Tevens indien nodig de vermelding van de wijze waarop en de termijn waarbinnen deze geldende plannen worden herzien;

Eventuele concrete beleidsbeslissingen worden als zodanig herkenbaar in de tekst of op de kaart aangegeven (art 4a WRO en art 7 BRO 1985).
In een streekplan benoemt de provincie haar beleidsdoelstellingen en geeft aan wat zij van de gemeenten verwacht, zoals een waterparagraaf. Daarnaast kan zijn aangeven op welke onderwerpen en criteria bestemmingsplannen concreet worden getoetst. Verder kan de provincie een handleiding of handreiking voor het opstellen van bestemmingsplannen presenteren en/of een voorbeeld-bestemmingsplan opnemen. Gemeenten die hun bestemmingsplan binnen deze kaders opstellen zullen dus eerder een goedkeuring krijgen.
De stroomgebiedsvisies, die worden opgesteld op grond van de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw, zullen volgens deze overeenkomst in 2005 verwerkt zijn in streekplannen. De ruimtelijke consequenties (reserveringen, functiebeperkingen etc) van maatregelen die nodig worden geacht om het watersysteem op orde te krijgen in het licht van de toekomstige klimaatontwikkelingen zullen doorwerken in de streekplannen. De streekplannen zullen dan actueel zijn vanuit het nieuwe waterbeleid. Waterkansenkaarten en gebiedsvisies zullen zo een belangrijke rol spelen bij de keuze van locaties voor nieuw stedelijk gebied, de aanleg van wegen en van natuurterreinen (ecologische hoofdstructuur).
De waterbeheerder heeft diverse ingangen in het streekplanproces om hieraan bij te dragen. Bij het kiezen van de koers die men wil inzetten door middel van waterkansenkaarten en stroomgebiedsvisies, bij het formuleren van toetsingscriteria en bij de beoordeling in de provinciale planologische commissie (zie procedureschema streekplan).
Het streekplan is hét concrete *toetsingskader* voor het ruimtelijk beleid van gemeenten. Uitbreidingsrichtingen van dorpen en steden (rode contouren) zijn in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden van het watersysteem en het beheer daarvan. Dit zou in het streekplan moeten zijn aangeduid. Het opstellen van een goed toetsingskader vergt een gedegen planvoorbereiding. Een goede inbreng vanuit het waterbeheer is daarvoor dus een vereiste, anders ontbreken er mogelijk voldoende duidelijke toetsingscriteria voor de waterhuishouding in het streekplan. Bij toetsing van ruimtelijke plannen van gemeenten mankeert dan een goede verankering van criteria voor het eventueel onthouden van goedkeuring aan (delen van) het ruimtelijke plan (of besluit). Ook bij andere ruimtelijke plannen en besluiten geldt het provinciale ruimtelijke en/of omgevingsbeleid als een belangrijk beoordelingskader. Te noemen zijn onder meer de landinrichtings- en ontgrondingenplannen, tracéplannen en stedelijke vernieuwingsplannen.

(Inter)gemeentelijk structuurplan

Een *gemeentelijk structuurplan* is naar zijn aard vergelijkbaar met een streekplanuitwerking. Het is strategisch van karakter. Het structuurplan is bedoeld voor gevallen waarin de gemeente de ruimtelijke en/of bestuurlijke situatie als complex ervaart. In dergelijke gevallen kan de gemeente de planfiguur 'structuurplan' gebruiken om een verkenning uit te voeren. Deze verkenning kan zowel de inhoudelijke ontwikkelingsrichtingen betreffen als het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.
Een structuurplan bindt, in tegenstelling tot een bestemmingsplan, burgers niet rechtstreeks. Van een structuurplan gaat dus alleen bestuurlijke zelfbinding uit. Op basis van een structuurplan kunnen geen vergunningen verleend, noch geweigerd worden.
Anders ligt het met regionale structuurplannen vastgelegd door regionale openbare lichamen als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering. Daarin kunnen concrete beleidsbeslissingen worden opgenomen voor de locatie van projecten of voorzieningen van regionaal belang, die bindend zijn voor verwerking in de bestemmingsplannen van de tot het ROL (regionaal openbaar lichaam) behorende gemeenten.
Het Structuurplan kent een vergelijkbare inspraakprocedure, maar minder mogelijkheden

Procedureschema (inter)gemeentelijk structuurplan (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Besluit tot opstellen structuurplan	Gemeenteraad op voorstel van B&W	Initiatief	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Meedenken	Waterinbreng bijvoorbeeld door watervisies, waterkansenkaarten, principes van waterberging, wateroverlast, duiding van oorzaak-gevolg-ketens aandachtspunten ontwikkeling en leidende principes
Verrichten van onderzoek naar ruimtelijke ontwikkeling en uitvoerbaarheid van het plan	Opdrachtgever B&W			Informatie-verstrekking, medewerking aan het in beeld brengen/concreter maken van consequenties voor water
Vooroverleg	B&W met overige gemeenten, provincies, waterschapsbesturen etc	Visievorming	Aanreiken kennis	
Kennisgeving in staatscourant, gemeentehuis, locale en regionale bladen	B&W	Planontwikkeling (ontwikkelen)	Meedenken	
Mededeling aan GS en inspecteur RO	B&W			
Ter inzage leggen ontwerp	B&W		Toetsen Adviseren	Vanuit waterhuishouding(plan), waterbeheersplan en taakstelling aangeven van aandachtspunten, consequenties en (on)wenselijkheid gepresenteerde ontwikkelingen, mogelijke suggesties voor mitigerende en/of compenserende maatregelen.
Schriftelijke zienswijze betrokken partijen		Planontwikkeling (afwegen)		
Beroep tegen onderdelen die als besluit kunnen worden aangemerkt	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State		Aanreiken kennis Meedenken	
Vaststelling	Gemeenteraad			

PS = Provinciale Staten, B&W = College van burgermeester en wethouders

Voorschrift in een waterparagraaf in bestemmingsplan Nieuwe Warande

Voor het plangebied wordt invulling gegeven aan een duurzaam stedelijk waterbeheer. Dit houdt in dat het watersysteem in de Nieuwe Warande zodanig wordt vormgegeven, dat er geen of tenminste zo weinig mogelijk problemen worden doorgeschoven naar andere tijden, plaatsen of milieucompartimenten. De functieverandering die het gebied ondergaat mag in principe geen negatieve effecten opleveren in de omgeving. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de huidige grondwateraanvulling ten behoeve van de kwelstroom naar het natuurgebied "De Brand" gehandhaafd dient te blijven volgens het principe van 'de lekkende stad'. Hiertoe wordt door middel van infiltratievoorzieningen het overgrote deel van de neerslag alsnog toegevoegd aan het grondwater en niet afgevoerd via watergangen of het rioolstelsel.

Bron: Bestemmingsplan Nieuwe Warande, Gemeente Tilburg

voor bezwaar en beroep. Op structuurplannen is namelijk wel het inspraakartikel 6a van de WRO van toepassing en verder dient de gemeente een zienswijzeprocedure over ontwerp-structuurplannen te voeren (zie art. 8 WRO). De structuurplanprocedure verschilt echter met de bestemmingsplanprocedure voor wat betreft de mogelijkheid van bedenkingen bij GS, goedkeuring door GS en de mogelijkheid van beroep bij de Raad van State.
De inhoud van het structuurplan is open. De Wet op de ruimtelijke ordening meldt in artikel 7 slechts dat in een dergelijk plan voor het grondgebied van de gemeente (of van meerdere samenwerkende gemeenten) de toekomstige ontwikkeling wordt aangegeven. In het Besluit ruimtelijke ordening wordt daar in artikel 11 aan toegevoegd:

- Een omschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het plangebied en, voor zover nodig, van de fasen, waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken, alsmede de relatie met het omringende gebied;
- Een of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarin deze ontwikkeling voor zover mogelijk in beeld is gebracht;
- Een toelichting met de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en uitkomsten van onderzoek, de uitkomsten van het vooroverleg met provincies en waterschapsbesturen etc;
- Een kaartschaal van bij voorkeur 1:25.000.

De procedure van het structuurplan is in grote lijnen dezelfde als die van het hierna te bespreken bestemmingsplan. Omdat het structuurplan in principe geen gevolgen heeft voor derden en de gemeente alleen zelf bindt, is de procedure echter aanzienlijk lichter. Het structuurplan wordt getoetst aan het provinciale ruimtelijke beleid. Op grond van artikel 10 BRO vindt vooroverleg plaats over het ontwerp-structuurplan

Het is raadzaam om ook in een structuurplan de relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling en waterhuishouding goed te verkennen. Reden daarvoor is dat een goede waterhuishouding van groot belang is voor de ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn de consequenties voor de ruimtelijke ontwikkeling van een concreet gebied niet altijd op voorhand goed te overzien. Een goed afgestemd structuurplan vergemakkelijkt ook de implementatie in gemeentelijke bestemmingsplannen. Vanaf het moment van initiatief kan de waterbeheerder voor het onderwerp water een belangrijke meedenkende partij zijn.

Bestemmingsplan WRO

Het bestemmingsplan WRO bepaalt de *bestemming van gronden* met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast verschaft het zo nodig voorschriften omtrent het gebruik van de gronden plus opstallen. Van belang is dat onder gronden *ook water* wordt verstaan. Het bestemmingsplan fungeert voor de gemeente als instrument voor het sturen van de ruimtelijke ontwikkeling binnen haar grondgebied. Het bestemmingsplan dient als toetsingskader voor twee vergunningen: de bouwvergunning (Woningwet) en de aanlegvergunning (Wet op de ruimtelijke ordening). De aanlegvergunning is bedoeld om werkzaamheden, die de vastgestelde bestemming teniet zouden kunnen doen, aan een nadere afweging te onderwerpen. Bij een vergunningaanvraag wordt opnieuw een afweging gemaakt tussen de bestemming en de wensen van de aanvrager. Meestal zijn werkzaamheden die zonder meer bij een bestemming horen niet vergunningplichtig; ze worden geacht onderdeel van de bestemming te zijn. Het draineren van landbouwgrond bijvoorbeeld is veelal niet vergunningplichtig, omdat drooglegging onderdeel is van de gangbare agrarische praktijk. Mocht dit in een bepaalde situatie voor de waterhuishouding toch nadelig lijken, dan kan deze handeling (aanleg ontwateringsmiddelen) expliciet vergunningplichtig worden gesteld in het desbetreffende bestemmingsplan.
Aanlegvergunningen voor de waterhuishouding in een bestemmingsplan (bijvoorbeeld voor ontwateringsmiddelen of -mogelijkheden) mogen echter niet uitsluitend op waterhuishoudingsoverwegingen berusten. De noodzaak van aanlegvergunningsvereisten dient rechtstreeks voort te vloeien uit de bestemming en de belangen die de bestemming beoogt te dienen of te beschermen. Eventuele in het kader daarvan noodzakelijke watermaatregelen kunnen via het bestemmingsplan aanlegvergunningplichtig worden gesteld.

Procedureschema bestemmingsplan (zie ook bijlage 1 en 2)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Initiatief tot opstellen bestemmingsplan op basis collegeprogramma	B&W		Informeren Aanreiken kennis	waterbeheerder wordt geïnformeerd en stelt zich zelf op de hoogte van de planactiviteiten van de gemeente(n)
Besluit opstellen bestemmingsplan	Gemeenteraad	Initiatief	Bepalen reikwijdte Meedenken	waterbeheerder kan invloed uitoefenen op het programma van eisen dat ten grondslag ligt aan bestemmingsplan (waterhuishouding/duurzaam-heidsprincipes, ruimtelijke reserveringen, watersysteemconcepten)
Voorbereiding bestemmingsplan; verrichten van onderzoek		Visievorming	Aanreiken kennis	waterbeheerder kan deelnemen aan voorbereiding bestemmingsplan door waterkansenkaart te presenteren en informatie over het watersysteem te verschaffen
Vooroverleg	Gemeente, ingezetenen, betrokken overheden	Planontwikkeling (ontwikkelen)	Meedenken	waterbeheerder wordt bestuurlijk formeel betrokken
Ter inzage leggen voorontwerp	Gemeente		Toetsen Adviseren	waterbeheerder kan inspreken op voorontwerp
Indienen zienswijzen door betrokken partijen				waterbeheerder kan zienswijze naar voren brengen
Vaststellen bestemmingsplan	Gemeente			Waterbeheerder kan als een ieder contact zoeken met politieke partijen en desgewenst met provincie
Ter inzage leggen vastgestelde bestemmingsplan en verzenden aan provincie	Gemeente			
Indienen bedenkingen door partijen die zienswijze hebben ingediend				Waterbeheerder kan bedenkingen indienen wanneer hij ook zienswijze heeft ingediend
Beslissen omtrent goedkeuring	GS	Plantontwikkeling (afwegen)	Aanreiken kennis Meedenken	Provincie toetst aan ruimtelijk beleid en criteria uit het streekplan of Nota planbeoordeling. Waterbeheerder kan informatie verstrekken aan gedeputeerde RO en Water
Ter inzage leggen bestemmingsplan met besluit GS	Gemeente			
Beroep aantekenen door betrokken partijen die bedenkingen hebben ingediend				Waterbeheerder kan beroep aantekenen als hij ook bedenkingen heeft ingediend
Uitspraak over beroep	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State			
Nieuw bestemmingsplan bij onthouding goedkeuring	Gemeente			

GS = Gedeputeerde Staten, B&W = College van burgemeester en wethouders

Het bestemmingsplan bevat aldus art 12 BRO:

- Een omschrijving van de bestemmingen die in het plan zijn genoemd, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven met het oog op een goede ruimtelijke ordening van de gronden die binnen het plan vallen. Waar nodig wordt een beschrijving op hoofdlijnen toegevoegd van de wijze waarop met het plan een of meerdere doelen worden nagestreefd;
- Een of meerdere kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de bestemmingen van de desbetreffende gronden zijn aangewezen;
- Voor zover nodig, voorschriften omtrent het gebruik van gronden en opstallen;
- Voor zover nodig, regels waaraan Burgemeester en Wethouders, dan wel de gemeenteraad gebonden zijn bij het uitwerken of wijzigen van het plan en bij het verlenen van vrijstelling of het stellen van nadere eisen.

Een bestemmingsplan kan zowel globaal als gedetailleerd zijn, en zowel conserverend als ontwikkelingsgericht. Binnen een plan kunnen blokken worden aangegeven die een nadere uitwerking vergen. Bij deze uitwerking wordt de artikel 19 procedure doorlopen. Een gemeente maakt hier graag gebruik van. Gedurende de periode van realisatie kunnen inzichten immers wijzigen, en de inspraak- en bezwaarprocedure is bij 'artikel 19' aanzienlijk lichter dan bij een nieuw bestemmingsplan. Van de provincie is een verklaring van geen bezwaar nodig (zie paragraaf over projectvrijstelling artikel 19).

Doorwerking van de Watertoets op bestemmingsplannen is geregeld via de verplichting tot het opnemen van een waterparagraaf (op voorschrift van de provincie).

Projectvrijstelling artikel 19 WRO

Artikel 19, lid 1 WRO bepaalt dat de gemeenteraad, tenzij gedelegeerd aan burgemeester en wethouders, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling kan verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en Gedeputeerde Staten tevoren een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven en de inspecteur ruimtelijke ordening hebben gehoord. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een (inter)gemeentelijk structuurplan verstaan, maar kan bij ontbreken daarvan ook worden volstaan met een onderbouwing waarin relatie wordt gelegd met het geldend bestemmingsplan en wordt gemotiveerd waarom het project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een ontwerp-bestemmingsplan of eventueel een afzonderlijke onderbouwde (sectorale) beleidsnotitie. Daarnaast kunnen op grond van artikel 19, lid 2 en 3 burgemeester en wethouders bestemmingsplanvrijstelling verlenen voor de door Gedeputeerde Staten in overeenstemming met de inspecteur van de ruimtelijke ordening aangewezen categorieën van vrijstellingen respectievelijk voor een aantal door het Rijk in het BRO aangewezen aantal kleine vrijstellingen.
De Watertoets is standaard gericht op de projectprocedures in artikel 19, lid 1 WRO. Op de kleinere vrijstellingen overeenkomstig artikel 19, leden 2 en 3 is de Watertoets alleen van toepassing als daarmee specifieke waterbelangen of -aspecten in het geding zijn.

4.3.2 Wetgeving in de sfeer van de landinrichting

Deze paragraaf behandelt landinrichting op grond van de Landinrichtingswet en op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Het bijzondere van beide plannen is, dat ze -in tegenstelling tot bestemmingsplannen, waar geen stedelijke nieuwbouw of herinrichting aan de orde is- actief verandering van functies en van de inrichting van het landelijk gebied beogen. Landinrichtingsplannen zijn qua karakter vergelijkbaar met bestemmingsplannen voor nieuw stedelijk gebied; de inrichting van de ruimte wordt veranderd. De kansen voor 'ruimte voor water' en daarmee samenhangende functiecombinaties zijn daarom via landinrichtingsplannen veel groter dan alleen via een bestemmingsplan.
Landinrichtingsplannen worden getoetst aan onder meer de provinciale streekplannen.

Landinrichtingswet

Van de mogelijke inrichtingsprocedures uit de *Landinrichtingswet*, zoals de aanpassingsinrichting, de kavelruil en de herinrichting, behandelen we hier alleen deze laatste.

Procedureschema projectvrijstelling art. 19 WRO (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
1. Aanvraag om vrijstelling (evt. voornemen voor aanvraag)	B&W			
2.1 Negatief beginselbesluit = weigering	Gemeenteraad/ B&W			
2.2 positief beginselbesluit (verder bij 4)		Initiatief Visievorming	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte	Waterbeheerder wordt geïnformeerd en stelt zich zelf op de hoogte van de voorgenomen activiteit van de gemeente(n)
3. Inspraak met betrekking tot voorbereiding toepassing art. 19 lid 1 door inspraakgerechtigden		Planontwikkeling (ontwikkelen)	Meedenken Toetsen	Waterbeheerder kan inspreken
4. Ter inzage leggen en mogelijkheid tot geven van zienswijze door belanghebbende			Adviseren	Waterbeheerder kan zienswijze naar voren brengen
5. Besluit aanvragen verklaring van geen bezwaar 5.1 Negatief: naar 8 5.2 Positief: naar 6	Gemeenteraad /B&W			Waterbeheerder kan als een ieder contact zoeken met politieke partijen en desgewenst met provincie
6. Aanvragen verklaring van geen bezwaar	B&W			
7. Bekendmaking beslissing GS over verklaring van geen bezwaar	GS	Planontwikkeling (afweging)	Aanreiken kennis	Provincie toetst op goede ruimtelijk onderbouwing planbeoordeling en/of streekpan Waterbeheerder kan informatie verstrekken aan gedeputeerde RO en Water
8. Besluit omtrent vrijstelling	Gemeenteraad/ B&W		Meedenken	
9. Bezwaarschrift en eventueel schorsingsverzoek bij president rechtbank door aanvrager/belanghebbende				
10. Besluit op bezwaarschrift	Gemeenteraad/ B&W			
11. Beroep bij de rechtbank bekendmaking besluit op bezwaarschrift door belanghebbende				Waterbeheerder kan beroep aantekenen
12. Hoger beroep belanghebbende	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State			

PS = Provinciale Staten, B&W = College van burgemeester en wethouders

Bij landinrichting is het voorbereidingsschema, dat de minister van LNV op voordracht van GS samen met zijn collega van VROM vaststelt, een essentieel deel van de procedure. Wanneer een project op het voorbereidingsschema is geplaatst, benoemen GS een landinrichtingscommissie die verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het landinrichtingsplan, dat bestaat uit de volgende elementen:

a. De doeleinden en uitgangspunten bij de voorbereiding van het plan;
b. De grenzen van het gebied;
c. Een beschrijving van de bestaande toestand;
d. Een aanduiding van de ruimtelijke ontwikkeling;
e. Een omschrijving van de maatregelen en voorzieningen die getroffen moeten worden, zoals wijziging van wegen, waterlopen, dijken en kaden met de kunstwerken, die daarbij horen en de aanleg en ontwikkeling ervan.

De huidige Landinrichtingswet zal in 2003 worden vervangen door de Wet inrichting landelijk gebied. Dat veroorzaakt veranderingen in de procedure en de planvorming. GS als bevoegd gezag krijgen een zwaardere rol in het landelijk gebied (zie procedure in bijlage 1). Vooruitlopend op de nieuwe situatie wordt reeds het beleid uitgevoerd dat IPO en Rijk zijn overeengekomen. Zo worden in plaats van landinrichtingsplannen reeds raamplannen gemaakt, die de grote lijnen van het plan uitwerken op basis van rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid. Het raamplan kent een aantal uitvoeringsgerichte modules met een looptijd van maximaal vier jaar. Raamplan en modules hebben de vorm van een bestuursconvenant.
Met de uitvoeringsmodules wordt aanspraak gemaakt op de budgetten die er voor de uitvoering zijn. Bij het voorbereiden en opstellen van het raamplan en de modules wordt de Landinrichtingscommissie ondersteund door de Dienst Landelijk Gebied.
Het raamplan krijgt een wettelijke status bij de inwerkingtreding van de Wet inrichting landelijk gebied.

Ontwikkelingen in de plannen voor landinrichting

Landinrichtingswet
Bij wet- en regelgeving inzake landinrichting gaat het om de inrichting van gebieden en vooral om de aanpassing daarvan aan de functies zoals die in de ruimtelijke ordening worden/zijn toegekend. De bekendste is de Landinrichtingswet. Deze opvolger van de Ruilverkavelingswet, inmiddels zelf ook toe aan herziening, wordt in 2003 vervangen door de Wet inrichting landelijk gebied. Nieuwe termen daarin zijn raamplannen en uitvoeringsmodules.

Reconstructiewet concentratiegebieden
Voor een groot deel van de zandgronden is ook de Reconstructiewet concentratiegebieden in de maak. Directe aanleiding was de uitbraak van varkenspest enkele jaren geleden. De nieuwe wetgeving (Wet inrichting landelijk gebied en Reconstructiewet) heeft veel met de procedure van de landinrichtingswet gemeen. Daarom wordt begonnen met de Landinrichtingswet en komen daarna de hoofdlijnen van de nieuwe wetgeving aan bod.

Reconstructiewet concentratiegebieden
De Reconstructiewet is bedoeld om in gebieden met een hoge veedichtheid de verschillende problemen op het gebied van de veterinaire kwetsbaarheid, natuur, landschap, milieu en ruimtelijke kwaliteit integraal aan te pakken. Centraal doel is het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied door het treffen van inrichtingsmaatregelen. Naast een duurzaam perspectief voor de landbouw wordt verbetering nagestreefd van de kwaliteit van natuur, landschap en milieu. Hier ligt een grote kans voor de bestrijding van verdroging en herstellen van ruimte voor watersystemen.

De provincies stellen de reconstructieplannen vast. Daarin wordt de gewenste toestand van de gebieden beschreven, evenals de voorgenomen maatregelen en de noodzakelijke voorzieningen. Het reconstructieplan bestrijkt een periode van maximaal twaalf jaar. De ministers van LNV en VROM moeten het vastgestelde plan van de provincie goedkeuren. 'Reconstructiecommissies' spelen bij de uitvoering een centrale rol. Deze bestaan uit ver-

Procedureschema herinrichting volgens huidige Landinrichtingswet (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Opstellen jaarlijks uitvoeringsprogramma op voordracht van GS-en	Minister LNV en Minister VROM	Initiatief	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Meedenken	Waterbeheerders kunnen hierop invloed uitoefenen door GS van relevante informatie te voorzien
Vaststelling landinrichtingscommissie	GS			
Uitbrengen deeladviezen en schetsontwerp	Landinrichtingscommissie	Visievorming	Aanreiken kennis	Waterbeheerder kan aandringen op deeladvies water.
Opstellen voorontwerp na overleg en zo nodig in overeenstemming met betrokken gemeenten en waterschappen	Landinrichtingscommissie	Planontwikkeling (ontwikkelen)	Meedenken	Waterschap voert overleg over voorontwerp en alternatieven. Waterbeheerder heeft mogelijkheid water te accentueren.
Publicatie voorontwerp	Landinrichtingscommissie			
Toezending voorontwerp, inspraakverslag + wijzigingen voorontwerp aan Centrale Landinrichtingscommissie	Landinrichtingscommissie			
Vaststelling ontwerp	CLC		Toetsen	Waterbeheerder kan inspreken en bezwaar aantekenen
Toezending ontwerp aan GS	CLC	Planontwikkeling		
In kennis stellen ontwerp andere GS-en	GS	(afwegen)	Adviseren	
Ter inzage leggen ontwerp/bekendmaking	GS			
Toetsing ontwerp aan hoofdlijnen provinciaal ruimtelijk beleid, rekening houden met bezwaren	GS			
Vaststelling	GS			
Eventuele stemming door eigenaren/gebruikers	GS			Waterbeheerder stemt als eigenaar en gebruiker
Opstellen lijst van eigenaren en pachters, toezending naar GS	Landinrichtingscommissie	Uitwerking/	Aanreiken kennis	
Oproep tot stemming door openbare bekendmaking en aangetekende brief	GS	Realisatie	Meedenken	
Besluit tot ruilverkaveling				
Uitvoering	Landinrichtingscommissie			

GS = Gedeputeerde Staten, CLC = Centrale Landinrichtingscommissie

tegenwoordigers van de provincie, gemeenten, waterschappen, natuur-, landbouw- en milieuorganisaties. De concentratiegebieden waarvoor de wet geldt omvatten globaal de Gelderse Vallei, Oost-Gelderland, Oost-Overijssel en het oosten van Noord-Brabant tezamen met Noord-Limburg.
De landinrichtings- en reconstructieplannen zijn van grote betekenis voor de inrichting van met name het landelijk gebied. Van oudsher is de voorloper van de landinrichting de ruilverkaveling sterk gericht geweest op het aspect water. Ging het destijds vooral om de aspecten van ontwatering en afwatering, thans besteden landinrichtingsplannen ook op een andere wijze aandacht aan water. Het operationaliseren van de trits vasthouden-bergen-afvoeren voor het landelijk gebied wordt een van de belangrijkste opgaven en bijdragen van de waterbeheerder aan deze processen. Binnen de landinrichting wordt gewerkt met deeladviezen en modules. Deze kunnen zeer wel betrekking hebben op de (herinrichting van de) regionale waterhuishouding.

Landinrichtingsplannen worden getoetst aan onder andere het ruimtelijk beleid van Rijk en provincies. Ook hier geldt dat heldere beleidsdoelstellingen en toetsingscriteria in streekplannen van groot belang zijn voor de koers van het landinrichtingsplan. Landinrichtings- en reconstructieprojecten zijn ook m.e.r.-plichtig. Dit geldt ook voor tracéplannen. (zie volgende paragraaf). Ook grotere woningbouwlocaties en bedrijventerreinen zijn m.e.r.-plichtig.

Procedureschema Reconstructieplan (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Opstellen bestuursovereenkomst over beleidsprioriteiten in concentratiegebieden in overleg met GS	Minister LNV en Minister VROM	Initiatief Visieontwikkeling	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Meedenken	Waterbeheerders kunnen hierop invloed uitoefenen door GS van relevante informatie te voorzien
Ontwerp van Reconstructieplan	GS	Planontwikkeling (ontwikkelen)	Aanreiken kennis Meedenken	Waterschap voert overleg over ontwerp en alternatieven. Waterbeheerder heeft mogelijkheid water te accentueren
Vaststelling plan. Getoetst wordt aan de hand van het provinciale beleid voor ruimte, water en milieu.	PS	Planontwikkeling (afwegen)	Toetsen Adviseren	Waterbeheerder kan inspreken en bezwaar aantekenen
Goedkeuring	Ministers LNV en VROM			
Vaststelling uitvoeringsprogramma	GS en ministers VROM en LNV	Uitwerking/ Realisatie	Aanreiken kennis Meedenken	
Uitvoering	Landinrichtings commissie			

GS = Gedeputeerde Staten, PS = Provinciale Staten

Procedureschema Tracéwet (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Beleidsvoornemen				Informatie verstrekken welk waterbelang in het geding kan zijn
Opstellen startnotitie			Informeren Meedenken Aanreiken kennis	Betrokken provincies, gemeenten en waterschappen ontvangen vroegtijdig de startnotitie
Bekendmaking startnotitie en publicatie	Ministerie VenW Ministerie VROM GS	Initiatief en Visievorming		Aangeven van aandachtspunten op basis van startnotitie
Informatieronden, inspraak en advies Richtlijnen van de Commissie MER				Direct betrokken waterbeheerder kan niet vertegenwoordigd zijn in Commissie MER of als deskundige optreden. Wel (on)gevraagd informeren en adviseren
Opstellen trajectnota/MER met tracéalternatieven		Planontwikkeling	Meedenken Adviseren	
Ter inzage legging				Formele inspraak vanuit waterbeheerstaken, mogelijke suggesties voor alternatieven en compenserende maatregelen
Toetsingsadvies Commissie MER en deskundigen				
Advies van provincie, gemeenten en regionaal openbaar lichaam				Waterschappen niet expliciet genoemd (wel later bij ontwerp-tracébesluit)
Bepalen standpunt door Minister VenW (evt. beslissing om niet door te gaan wordt eveneens ter inzage gelegd)	Minister VenW			Betrokken ambtenaren informatie aanreiken indien wateraspecten niet duidelijk naar voren zijn gebracht in vorige stap
Ontwerp-tracébesluit				
Inspraak op ontwerp-tracébesluit. Van hetgeen mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag opgesteld en verspreid.	Ministerie VenW Ministerie VROM GS	Planontwikkeling (afweging)	Aanreiken kennis Toetsen Meedenken	Ontwerp-tracébesluit en verslag worden toegezonden aan provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) (hier wel expliciet genoemd). Toetsing aan waterbeheersplan, waterhuishoudingsplan en eigen taakstelling
Vaststellen Tracébesluit Indien strijdig met bestemmingsplan geldt het tracébesluit als vrijstelling art. 19 WRO.				Beroepsmogelijkheden via Raad van State
Ter inzage legging				
Uitvoering Tracébesluit met gecoördineerde vergunningenprocedures				Inspraak in benodigde vergunningen en ontheffingen op basis van Keur etc.

4.3.3 Tracéwetgeving

De Tracéwet wordt toegepast op de aanleg of wijziging van grote infrastructurele werken. De initiatiefnemer is Rijkswaterstaat of de provincie. Er zijn accentverschillen in de te volgen procedure wanneer het rijk de initiatiefnemer is en wanneer de provincie initiatiefnemer is.

Tracéwet rijk
DeTracéwet regelt de besluitvorming over de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijkespoorwegen en van hoofdvaarwegen. Het gaat hierbij om infrastructuur die haar basis vindt in het Structuurschema Verkeer en Vervoer. De procedure start op het moment dat de Minister van VenW na eerste verkenning aankondigt een bepaald verkeers- en vervoersprobleem te willen oplossen. Dit 'beleidsvoornemen' in de vorm van een startnotitie fungeert ook voor de m.e.r.-richtlijnen. De ministers van VROM en VenW vormen samen het bevoegd gezag.

De algemene procedure bestaat achtereenvolgens uit:
a. Beleidsvoornemen
b. Trajectnota en standpuntbepaling
c. Ontwerp-tracébesluit
d. Tracébesluit
e. Gedetailleerd plan
f. Bestekvoorbereiding, grondverwerving
g. Uitvoering
h. Evaluatie

Voor de watertoets ligt het accent op de eerste vier fasen: beleidsvoornemen, trajectnota, ontwerp-tracébesluit en tracébesluit. In de fase van beleidsvoornemen is, tegelijkertijd met de m.e.r. (Startnotitie), gedurende korte tijd inspraak en advies mogelijk. De Watertoets kan dan globaal plaatsvinden. Het advies kan vervolgens bijdragen aan een goede 'waterinbreng' bij het opstellen van de trajectnota, ontwerp-tracébesluit en de m.e.r.-richtlijnen. In deze fasen kan de Watertoets gedetailleerd worden uitgevoerd, eventueel in samenhang met de m.e.r. (zie ook paragraaf 4.3.4).

Tracéwet provincie
Bij de voorbereiding van de wegenwerk is het provinciaal verkeer- en vervoersplan (PVVP) van belang. Dit plan vermeldt de wegenwerken die de provincie wil realiseren. GS zijn daarbij initiatiefnemer, PS bevoegd gezag.

De fasering van een wegenwerk is als volgt:
a. Opstellen provinciaal verkeer- en vervoersplan
b. Tracékeuze (zie bijgevoegd schema)
c. Gedetailleerd plan (i.v.m. nauwkeurige kostenraming)
d. Bestekvoorbereiding, grondverwerving
e. Uitvoering
f. Evaluatie

Bij het opstellen van het PVVP (eerste fase) wordt het tracé als een globale lijn op de kaart aangeduid. Daarna wordt via de tracékeuze de aslijn van de weg vastgesteld. In deze tweede fase vindt ook het opstellen van het MER plaats. Voor kleinere projecten worden de fasen van 'tracékeuze' en 'gedetailleerd plan' in de praktijk veelal gecombineerd.

Het accent voor de watertoets zit in de eerste twee fasen. In de eerste fase kan de toets globaal plaatsvinden en zal dit onderdeel moeten uitmaken van de vaststelling van het beleidsplan PVVP. In tweede fase zal de watertoets gedetailleerd kunnen worden uitgevoerd, eventueel in samenhang met de m.e.r. (zie ook paragraaf 4.3.4).

Procedure ontgrondingenwet (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Ieder van de betrokken gemeenten wordt gevraagd of het voornemen tot ontgronding in overeenstemming is met (ontwerp) bestemmingsplan of herziening daarvan	GS	Initiatief en Visievorming	Meedenken Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Informeren	Aangeven waar kansen en knelpunten liggen voor (locatiekeuze en uitwerking van) ontgrondingen bij vaststelling of herziening van bestemmingsplan, bijvoorbeeld aan de hand van waterkansenkaarten en watervisies
Reactie van betrokken gemeenten				
Inbreng in streekplanvoorbereiding	Zie procedureschema streekplan			
Vastlegging winplaatsen in streekplan				
Indienen aanvraag ontgrondingsvergunning	Minister VenW (zee, rijkswateren en IJsselmeer) of GS (overige)		Toetsen Beoordelen Adviseren (evt. zelf opstellen ontwerp-beschikking en definitieve beschikking)	
Opstellen ontwerpbeschikking	Minister VenW in overleg met Ministers BiZa, OCW, VROM, EZ, LNV en SZ of GS in overleg met Minister VenW (indien voornamelijk huishoudkundige belangen van een waterschap zijn betrokken, dan kan het bestuur daarvan de aanvraag afhandelen in opdracht van GS)	Planontwikkeling en uitwerken		
Ter inzage legging				Formele inspraak als belanghebbende, indien beschikking niet zelf opgesteld. Toetsing aan waterhuishoudingsplan, waterbeheersplan, beheerplan Rijkswateren en eigen taakstelling
Reactie van betrokken gemeenten en provincie(s)				
Opstellen definitieve beschikking				
Ter inzage legging				Idem
Verlening ontgrondingsvergunning				

4.3.4 Ontgrondingenwet

Onder de ontgrondingenwet vallen alle handelingen, die hoogteligging van een terrein of de bodem van een water verlagen. De Ontgrondingenwet beoogt het algemene belang beschermen en met name landbouw, waterstaat, natuurbescherming e.d. De wet verschaft de provincies een wettelijke kader om vergunningverlening toe te passen op aanvragen voor het winnen van delfstoffen. Het streekplan is een hierbij een belangrijk toetsingskader. Het belang van de ontgronding moet derhalve worden afgewogen tegen het belang van handhaving van de ruimtelijke bestemming.
Het vertrekpunt voor de aanwijzing van een winplaats voor delfstoffen, waartoe een ontgronding is bedoeld, is gelegen in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Op basis hiervan is er overleg tussen GS en de Minister van VROM over uitvoering van het Structuurschema. Voordat een winplaats als zodanig kan worden aangewezen in het streekplan, dienen de betrokken gemeenten over de locatiekeuze te worden geraadpleegd. Hierdoor liggen er goede kansen voor inbreng van wateraspecten op gemeentelijk niveau in de procedure voor herziening dan wel vaststelling van het bestemmingsplan. Dit betekent voor de waterbeheerder de noodzaak om vroegtijdig bij gemeenten aan te geven, waar vanuit het watersysteem knelpunten kunnen liggen met betrekking tot ontgrondingen.

In het licht van de watertoets zal de provincie bij het verlenen van ontgrondingsvergunningen expliciet rekening moeten houden met waterhuishoudkundige belangen. Hierbij gelden de procedures zoals vastgelegd in de WRO voor het aanvragen en verlenen van de vergunning en het aantekenen van bezwaren tegen het verstrekken van de vergunning.
De wet geeft verder de mogelijkheid om voorwaarden op te nemen in de verleende vergunning ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen (art. 3 lid 2). Toepassing van de watertoets zal betekenen dat de provincie dient te motiveren wat de effecten zijn van de beoogde ontgronding op het functioneren van het watersysteem.
Overigens is de bevoegdheid om een ontgrondingsvergunning te verlenen over te dragen aan een bestuur van een waterschap, in het geval het vrijwel uitsluitend een huishoudelijk belang van een waterschap, veenschap of veenpolder betreft dat met de ontgronding gediend is.
Verder mogen vergunningen in het winterbed van rivieren alleen te worden verleend, gewijzigd of ingetrokken in overeenstemming met de Minister van V en W. De wet is niet van toepassing op het zomerbed van rivieren of in gevallen dat gevaar dreigt voor dijkdoorbraak of voor overstroming van gronden (art. 4).

4.3.5 Milieu-effectrapportage

In Nederland is milieueffectrapportage (m.e.r.) sinds 1987 verplicht voor een aantal wettelijk vastgelegde - grote - activiteiten. De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert sindsdien de beslissingsbevoegde overheidsinstanties. Het idee waarop de milieueffectrapportage berust is simpel: zet eerst op een rij welke gevolgen een voorgesteld project heeft voor het milieu, ga na welke alternatieven in aanmerking komen (waaronder een zogenaamde 'meest milieuvriendelijk alternatief') en neem pas daarna een besluit. De verplichting voor een milieueffectrapportage geldt voor grote projecten, zoals de aanleg van spoorlijnen, wegen, woonwijken, bedrijventerreinen, elektriciteitscentrales en afvalverbrandingsinstallaties (de zogeheten 'C-lijst'). Daarnaast zijn er nog projecten waarbij per geval beoordeeld moet worden of het wel of niet zinvol is een m.e.r. uit te voeren (de zogeheten 'D-lijst').

Procedure op hoofdlijnen
De initiatiefnemer stelt een startnotitie op met daarin een beschrijving van de voorgenomen ruimtelijke activiteit/verandering. Afhankelijk van het feit of er een (formeel) besluit ligt over de locatiekeuze wordt er een locatie-m.e.r. opgesteld (accent ligt op vergelijking van aantal alternatieve locaties op een vergelijkbaar uitwerkingsniveau) of een inrichtings-m.e.r. (accent ligt op verschillende inrichtingsvarianten voor één gegeven locatie). De startnotitie kadert doorgaans het aantal alternatieven af doordat ze binnen de zoekruimte (=competentie) van de initiatiefnemer moeten vallen. Dit betekent in de praktijk dat vaak

Procedure milieu-effectrapportage (zie ook bijlage 1)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Beoordeling of initiatief m.e.r.-plichtig is of beoordelingsplichtig				Benadrukken dat wateraspect belangrijk onderdeel dient te zijn voor beoordeling m.e.r.-plichtigheid
Indien m.e.r.-plichtig dan opstellen startnotitie door initiatiefnemer (particulier dan wel overheid)	GS (of indien zij ook initiatiefnemer is een hoger overheidslichaam)	Initiatief en Visievorming	Meedenken · Aanreiken kennis Informeren	
Publiceren startnotitie en inspraakmogelijkheid bieden				Schriftelijke inspraakmogelijkheden vanuit formele taakstelling
Commissie m.e.r. (met inbreng van externe deskundigen) geeft richtlijnen aan ten aanzien van inhoud MER				Direct betrokken waterbeheerder kan niet vertegenwoordigd zijn in Commissie MER of als deskundige optreden. Wel aanreiken van water(systeem)kennis aan deskundigen
Vaststellen richtlijnen				
MER wordt opgesteld door initiatiefnemer		Planontwikkeling	Aanreiken kennis	Inbreng bij inhoudelijke uitwerking MER, medewerking aan het helder maken van waterbelangen
Indienen MER bij bevoegd gezag	GS en Commissie m.e.r. (of indien door GS opgesteld beoordeling door aangewezen orgaan)			
Openbare kennisgeving MER en ontwerpplan in dagbladen, huis-aan-huis bladen en de staatscourant				
Schriftelijke inspraak over volledigheid en juistheid van MER, openbare zitting voor inbreng van mondelinge reacties			Toetsen Adviseren	Schriftelijke inspraak-mogelijkheden vanuit formele taakstelling; Mondelinge reacties waterbeheerder(s)
Beoordeling MER door de Commissie m.e.r.		Planontwikkeling (afweging)		
Beslissing	Provinciale Staten			Beroepsmogelijkheden conform AWB

gemeentegrenzen als harde randvoorwaarde gelden. In het kader van intergemeentelijke structuurvisies of industrieterreinen is de zoekruimte soms groter.
Er volgt een locatiebezoek door de Commissie m.e.r. met discussie over de informatie uit de startnotitie (o.a. milieuaspecten, aangedragen alternatieven). Uit de inspraak kunnen nog locatiespecifieke aspecten en relevante alternatieven voortkomen. Inspraakreacties worden gezien als een waardevolle aanvulling op de inbreng van deskundigen. Gegeven de locatie worden een aantal relevante milieuaspecten beschouwd waarvoor het grootste onderscheid tussen de locatie- resp. inrichtingsvarianten wordt verwacht. Het begrip milieu wordt hierbij breed geïnterpreteerd. Naast specifieke milieuaspecten kan het ook gaan om veiligheid, cultuur en sociale aspecten. Artikel 3 van het Besluit Milieueffectrapportage noemt onder meer bodem, water, lucht, klimaat en landschap als in beschouwing te nemen effecten. De bevindingen worden door de Commissie m.e.r. verwerkt in een richtlijnenadvies. Dit advies wordt aangeboden aan het bevoegd gezag welke de richtlijnen voor het uitvoeren van het milieueffectrapport (MER) vaststelt.

Op basis van de richtlijnen wordt op last van de initiatiefnemer een MER opgesteld waarbij het vooral gaat om het zo volledig mogelijk en wetenschappelijk juist uitvoeren van de effectenanalyse op de in de richtlijnen aangeduide aandachtsvelden. Daarbij is de intentie te komen tot een inschatting of er sprake is van een al dan niet 'substantiële' aantasting van de in het geding zijnde waarden en kwaliteiten. De Commissie m.e.r. toetst of de essentiële informatie in het MER aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming. De feitelijke toetsing van de toelaatbaarheid is niet de taak van de Commissie m.e.r., maar ligt bij het bevoegd gezag.

Mogelijke inbreng waterbeheerder
Kansen voor een goede inbreng van het waterbelang doen zich in de m.e.r.-procedure al voor, voordat sprake is van een feitelijk initiatief. Communicatie over waterproblemen, watervisies, waterkansen en dergelijke geven de initiatiefnemer, het bevoegd gezag en de Commissie-m.e.r. al vroegtijdig inzicht in mogelijke probleemlocaties. Ook via periodiek bestuurlijk en ambtelijk overleg over toekomstige initiatieven kan het nodige in een pril stadium worden ingebracht. Uiteindelijk kan dit in de startnotitie zijn terug te vinden. De aanwezigheid van de waterbeheerder tijdens het locatiebezoek kan van groot nut zijn voor de gedachtevorming op watergebied in de richtlijnenfase. Bij het opstellen van de richtlijnen voor het MER kan de inbreng formeler worden via de inspraak door waterbeheerders. Hierin zou de waterproblematiek in het vervolg nadrukkelijker aan bod kunnen komen. Hetzelfde geldt voor de toetsing van het uiteindelijk opgestelde MER. Bij het opstellen van het MER kan de waterbeheerder om informatie worden gevraagd en zijn kennis beschikbaar maken om tot een zo goed mogelijke inschatting van effecten te komen. Hierbij staat het uitvoeren van een zo goed en objectief mogelijke analyse centraal, en minder de bestuurlijke voor- of afkeur van bepaalde varianten. Voor zover in het MER aandacht is besteed aan wateraspecten, is de waterbeheerder de aangewezen partij om daarover een oordeel te geven.
In het natraject van de m.e.r. neemt het bevoegd gezag besluiten over het voorgenomen initiatief, waarbij de informatie uit het MER wordt meegenomen. Dat impliceert echter niet dat de conclusie uit het MER altijd wordt gevolgd. In dit besluitvormingstraject staat voor de waterbeheerder een normale bezwaar- en beroepsprocedure open. Hierbij kan een afwijking van het MER een belangrijk stuk van de argumentatie vormen. In onderstaand procedureschema is het m.e.r.-traject weergegeven met een mogelijke inbreng van de waterbeheerder volgens het gedachtegoed van de watertoets.

Relatie Watertoets en m.e.r.
Zowel de watertoets als de m.e.r beogen een afweging vooraf van mogelijke negatieve consequenties van een initiatief. Er zijn niettemin belangrijke verschillen:
- Niet alle ruimtelijke plannen en besluiten zijn m.e.r.-plichtig. De watertoets is in beginsel van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke besluiten (dus een klein plan op een klein watersysteem met relatief grote impact wordt wel in de Watertoets, maar in de m.e.r. niet beoordeeld).

Aspect : Watervoorziening
Ondertunneling Gein bij Abcoude

Situatieschets
Het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht is voor de watervoorziening van een deel van het voorzieningsgebied afhankelijk van inlaatwater uit het riviertje de Gein. Bij Abcoude snijdt de rivierloop het ontwerptracé van de verdubbeling van de spoorlijn Amsterdam-Utrecht. De eerste ontwerpen voor de kruising van spoorlijn en rivier kwamen neer op constructie met een dam. Daardoor zou de watervoorziening in het aangrenzende polderland verslechteren. Bovendien hebben de kaden van de Gein, die door de dam aangetast zouden worden een waterkerende functie. Het Hoogheemraadschap kwam daardoor in het verweer tegen het oorspronkelijke plan.

Proces
Om een oplossing te vinden die voor alle partijen aanvaardbaar is, werd open overleg met de betrokken partijen geëntameerd. Het Hoogheemraadschap kwam toen tijdens onderhandelingen met de gemeente en Rail Infrabeheer met het idee om de Gein ter plaatse te ondertunnelen. De watervoorziening zou daardoor op peil blijven en de geluidsoverlast voor de bebouwde kom van Abcoude zou door de verdiepte aanleg verminderen. Deze oplossing is gekozen, ondanks de hogere kosten (ruim 10 miljoen Euro). De gekozen overlegvorm stimuleerde een beter begrip voor elkaars belangen. De samenwerking rond Abcoude is uitgegroeid tot een breder vergunningenoverleg, waarin elke paar weken alle voorkomende knelpunten in het hele spoortracé tussen Amsterdam en Utrecht worden doorgesproken.

Resultaat voor water
De betrokkenheid van het Hoogheemraadschap heeft de tunnelvariant bespreekbaar gemaakt en uiteindelijk zelfs over de eindstreep getrokken. Eind 2000 hebben de betrokken partijen een intentieverklaring ondertekend om de bereikte overeenstemming verder vorm te geven. Men is nu doende om het ontwerp te realiseren.

- Een m.e.r. is formeel gekoppeld aan een start van een formele procedure. Vaak blijkt dan al veel van de zoekruimte voor alternatieven ingeperkt door besluitvorming in het voortraject. De watertoets beoogt eerder in het planvormingstraject interactie en afstemming te bewerkstelligen.
- Een m.e.r. geeft geen bestuurlijke mening weer. De Watertoets daarentegen is een bestuurlijk proces, waarin de waterbeheerder als medebestuurder positie kiest ten opzichte van het initiatief. Hij adviseert positief of negatief gegeven de keuzes en doet daarbij voorstellen voor mitigatie en compensatie.
- Er is sprake van een procedureel verschil. De m.e.r. kent een eigen wettelijke procedure, de Watertoets lift mee in bestaande procedures.

Mede gezien deze verschillen is de insteek om bij m.e.r.-plichtige activiteiten ook een watertoets te laten plaatsvinden, waarbij er een advies door de waterbeheerder wordt opgesteld. Omwille van efficiency en eenduidigheid verdient het wel aanbeveling om onderzoek en beoordeling van wateraspecten bij m.e.r.-plichtige activiteiten zo veel mogelijk te verweven met activiteiten ten behoeve van de watertoets. De betrokkenen moeten dit per geval vaststellen op basis van de startnotitie voor de m.e.r. en de afspraken over de inhoud van het wateradvies. Het lijkt verstandig om de taak- en rolverdeling hierbij nader uit te werken met de Commissie m.e.r. en eventueel een implementatieproject te starten dat kan meelopen in de evaluatie van de watertoets.

4.3.6 Samengestelde beleidsprocessen

Ook uit complexe beleidsprocessen kunnen ruimtelijke initiatieven voortkomen die onderwerp zijn van de Watertoets. Het gaat daarbij met name om stedelijke herstructureringsen reconstructieplannen in het kader van de Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing (ISV) en plannen in ROM-gebieden. Op dergelijke plannen is de Watertoets onverminderd van kracht. Bijlage 1 gaat nader in op dergelijke planinitiatieven. Waterbeheerders kunnen als lokale partij betrokken zijn bij de opstelling van het programma of project. Van belang is dat water in het ISV wordt aangemerkt als prestatieveld bij de beoordeling van de vernieuwingsprogramma's en -projecten. Uiteindelijk zullen dergelijke initiatieven ook in de plancyclus voor bestemmingsplannen worden opgenomen. Daardoor zal dan ook achteraf een toetsingsmogelijkheid blijven bestaan voor de wateraspecten in samengestelde beleidsprocessen.

De regeling subsidiëring gebiedsgericht beleid (SGB) is ontwikkeld door de ministeries van LNV, VROM en VenW. Het is de eerste interdepartementale subsidieregeling voor het gebiedsgericht beleid. Op termijn zal de subsidiëring voor het gebiedsgericht beleid verder worden vereenvoudigd en 'ontschot' door integratie van de subsidies voor de landinrichting, de SGB en de reconstructie concentratiegebieden. De SGB is uitdrukkelijk bedoeld als groeimodel.

Aspect : Oppervlaktewaterkwaliteit
MER Afgedamde Maas

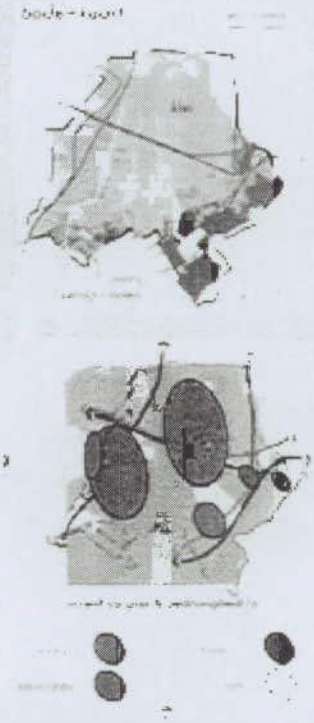
Situatie
In het streekplan van 1996 heeft de provincie Gelderland voor de Bommelerwaard een uitbreiding aangegeven voor de glastuinbouw. De nadere uitwerking van het streekplan constateert dat een dergelijke uitbreiding m.e.r.-plichtig is (250 ha extra ten opzichte van de reeds bestaande 250 ha).
Het oppervlaktewater in de Bommelerwaard wordt via een aantal gemalen afgevoerd onder meer naar de Afgedamde Maas. Het Duinwaterbedrijf Zuid-Holland neemt vanuit deze zelfde Afgedamde Maas water in voor de productie van drinkwater. De globale begrenzing van de uitbreidingslocatie van de glastuinbouw is dusdanig, dat het oppervlaktewater van de toekomstige glastuinbouwlocatie relatief dicht bij het innamepunt voor drinkwater wordt uitgemalen. Mogelijk zal er een effect optreden op de kwaliteit van het innamewater, indien de glastuinbouw als zodanig op de voorgenomen locatie wordt gerealiseerd. In de m.e.r.-studie en een aanvulling daarop is het aspect water en waterkwaliteit inmiddels uitgebreid belicht.

Proces
De regionale water(kwaliteits)beheerders zijn sinds de opstelling van het Streekplan en de daarop volgende m.e.r.-procedure betrokken geweest bij de planvorming. De afstemming met het hoofdwatersysteem (beheer in handen van Rijkswaterstaat) en het drinkwaterbedrijf is pas concreet van de grond gekomen vanaf het opstellen van de Startnotitie van de m.e.r.. Vanaf dat moment is door de betrokken waterbeheerders meer dan voorheen aandacht gevraagd voor de emissie van met name bestrijdingsmiddelen, als een van de waarschijnlijk nadelige milieueffecten die samenhangen met de voorgenomen uitbreiding.

Resultaat voor de waterkwaliteit
In het in voorbereiding zijnde Regionaal plan zal de afweging over de voorgenomen uitbreiding van de glastuinbouw worden gemaakt. Het MER is daarbij een van de bouwstenen. De mogelijk nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit ten gevolge van de uitbreiding van de glastuinbouw is daarmee uitdrukkelijk in beeld gebracht. De waterbeheerders hebben deelgenomen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Daardoor is de afstemming tussen de regionale waterkwaliteitsbeheerder met het hoofdsysteem en het drinkwaterbelang pas relatief laat op gang gekomen. Definitieve besluitvorming moet nog plaatsvinden.

Inlaatwerk in de Afgedamde Maas voor de drinkwaterproductie (Foto Duinwaterbedrijf Zuid-Holland)

Aspect : Bodemdaling
Locatiekeuzes in de Zuidplaspolder



Situatieschets
In de streekplannen Rijnmond en Oost is een claim aangegeven voor 200 ha extra glastuinbouw in de Zuidplaspolder, naast volledige benutting van de planologische capaciteit. Deze claim dient als compensatie voor het verlies aan tuinbouwgebied elders (met name het Westland). In het kader van de vijfde Nota ruimtelijke ordening is een verkenning uitgevoerd of een herinrichtingsscenario met een combinatie van water, groen, glas en verstedelijking in dit gebied mogelijk is.

Proces
Het Hoogheemraadschap van Schieland heeft bijgedragen aan de Verkenning Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda. Het heeft de kennis geleverd van het watersysteem en de ondergrond (eerste laag).. De bodemgesteldheid en het watersysteem blijken dusdanig te zijn, dat de beste ontwikkelingsmogelijkheden voor glastuinbouw niet in het zuiden van de Zuidplaspolder liggen, maar meer naar het noorden (waar een geringere kans op bodemdaling bestaat)..

Resultaat voor water
In de geschetste varianten zijn claims voor glastuinbouw bij Nieuwerkerk in alle gevallen verschoven naar het noorden, waar duurzamere kansen liggen voor glastuinbouw. Tegelijkertijd zijn bij Nieuwerkerk goede kansen voor (waterrijke) woonfuncties gedacht. Door de inbreng van het Hoogheemraadschap is de discussie vanuit de eerste laag sturend geweest voor een deel van de ruimtelijke vraagstukken. Het waterbelang heeft op die manier invloed gehad op de ruimtelijke bestemming van de Zuidplaspolder.

Aspect : Grondwaterkwaliteit
Ruimte voor de winning Velddriel

Situatieschets
Het streekplan van de provincie Gelderland geeft een zoekgebied aan voor de uitbreiding van het beschermingsgebied rondom de drinkwaterwinning Velddriel (Waterbedrijf Gelderland). Glastuinbouw en champignonteelt in de regio willen echter hun bestaande bedrijvigheid uitbreiden, deels in het zoekgebied voor mogelijke toekomstige uitbreiding van de winning Velddriel. Uitspoeling van de bestrijdings- en ontsmettingsmiddelen die zij toepassen kunnen de grondwaterkwaliteit bedreigen -en daarmee de kwaliteit van de grondstof voor de bereiding van drinkwater. Dat speelt des te meer, omdat de afschermende deklaag er plaatselijk wordt doorsneden door zandbanen. Verontreinigende stoffen kunnen daardoor wellicht snel in het grondwater terecht komen.

Proces
Grondstofbescherming staat bij de drinkwaterwinning voorop. Waterbedrijf Gelderland ziet ruimtelijke ordening als een belangrijk middel om de bescherming van het grondwater -zijn grondstof- vorm te geven. Het wil dan ook graag aan tafel zitten in ruimtelijk-beleidsprocessen die de bescherming van de grondstof aangaan.
De (reeds vastgestelde) zoekruimte voor toekomstige waterwinning wordt niet als een hard gegeven beschouwd; men is bereid om deze zoekruimte in te brengen in de ruimtelijke discussie, mits het in termen van alternatieve zoekruimte ook elders gelijkwaardige of betere mogelijkheden oplevert (volgens het principe stand still, step forward).

Resultaat voor water
Uit een risicoanalyse is gebleken dat de locale bodemopbouw als risicovol wordt gezien voor het optreden van mogelijke verontreinigingen van het grondwater. Delen van het zoekgebied zijn op basis van deze analyse daarom uitgesloten voor (toekomstige) glastuinbouw. Het belang van de grondwaterkwaliteit (bescherming van drinkwaterfunctie) is hier boven de economische belangen van de glastuinbouw gesteld en is op die manier mede sturend geweest voor de ruimtelijke bestemming van het gebied.

5. CRITERIA VOOR TOETSING

Waterbeheerder en initiatiefnemer moeten per concrete situatie de aspecten kiezen waar men binnen de Watertoets vooral aandacht aan wil geven. Dat is in de voorgaande hoofdstukken reeds aangegeven. Een belangrijke rol daarbij speelt welk doel (veiligheid en wateroverlast of tegengaan van verdroging en droogteschade) men in een gebied nastreeft. Op een gegeven locatie kan waterconservering minder gewenst zijn vanuit waterkwaliteitsoogpunt, elders kan water afvoeren minder gewenst zijn vanuit de wens verdroging van bijzondere natuurwaarden tegen te gaan. Waterbelangen wijzen dus niet altijd eenduidig in één en dezelfde oplossingsrichting. Dit vraagt dan ook om maatwerk, om een regionale en locale prioriteitstelling door provincie, waterbeheerders en gemeenten, waarbij de doelstellingen en gewenste aanpak in het licht van 'Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21e eeuw' nadrukkelijk vanuit meerdere waterthema's worden ingebracht. Per locatie vindt daarna een integrale bestuurlijke afweging van alle aspecten plaats, kortom, een ruimtelijke afweging wat waar prevaleert.
Ook verschilt de uitwerking van 'vasthouden-bergen-afvoeren' tussen hoog en laag-Nederland sterk. Dat heeft dus invloed op de criteria die bij de Watertoets worden gehanteerd. Bij de selectie van relevante aspecten speelt ook het schaalniveau van de ruimtelijke ingreep een belangrijke rol.
Paragraaf 5.1 geeft vanuit het schaalniveau aan wat de relevante waterhuishoudkundige thema's zijn. Vervolgens werkt paragraaf 5.2 het onderscheid tussen ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria uit; paragraaf 5.3 concretiseert dat met voorbeelden van de Watertoets in verschillende aspecten.

5.1 Eén Watertoets maar met verschillende accenten

De Watertoets wordt in beginsel in drie stadia van ruimtelijke ordening toegepast: bij *locatiekeuze*, bij *inrichting* en bij *herinrichting* en *beheer*. Met andere woorden: één Watertoets, maar met verschillende accenten!

Locatiekeuze
De Watertoets vergelijkt de diverse mogelijke locaties voor één of meerdere beoogde ruimtelijke ingrepen (functiewijzigingen): welke is het meest verantwoord, gezien vanuit het watersysteem (functiegeschiktheid)? Hierbij spelen vragen zoals welke functies waar mogelijk c.q. wenselijk zijn. Ook de onderlinge positionering van functies speelt een rol. Welke functies worden bovenstrooms gesitueerd en welke juist benedenstrooms, welke functies zijn combineerbaar (meervoudig ruimtegebruik), welke kunnen direct naast elkaar voorkomen, welke dienen juist ruimtelijk te worden gescheiden, en hoe wordt omgegaan met het prioriteren van functies.
Toepassing van de Watertoets bij locatiekeuze betekent bijvoorbeeld, dat door de functiewijziging de wateroverlastproblematiek niet verder toeneemt. En dat locaties met een belangrijke (potentiële) waterbergingsfunctie bij voorkeur niet worden bestemd voor intensieve functies die moeilijk omkeerbaar zijn, zoals verstedelijking. Ook (reserveringen voor) drinkwaterbeschermingsgebieden of belangrijke beïnvloedingsgebieden voor natuur leveren in die zin beperkingen op bij evt. toewijzing van intensieve functies. De uitkomst van de locatiekeuze concretiseert de opgave om in de inrichting minimalisatie van nadelen door mitigatie en/of compensatie te bereiken.

Inrichting
Bij de inrichting is het streven te komen tot een vanuit water zo positief mogelijke inrichting en waterbalans, gegeven de kenmerken van de locatie. Dit mag er evenwel niet toe leiden dat als een automatisme 'compenserende maatregelen' vooraf worden ingecalculeerd bij de locatiekeuze. Bij de locatiekeuze dient een afweging op basis van maatschappelijke noodzaak en belang centraal te staan, onafhankelijk van eventueel mogelijke mitigerende en/of compenserende maatregelen. Uit de uiteindelijke keuze worden wel de concrete nadelen en te compenseren effecten zichtbaar. Dit betekent dat de planvormingsprocedures van locatiekeuze en inrichting dan wel "voorwaardenstellend" gekoppeld moeten worden. Bij inrichting gaat het om onderlinge vergelijking van

Aspect : Riolering
Anders omgaan met regenwater in Enschede

Situatieschets
De Eschmarke is een nieuwbouwlocatie van 5000 woningen (VINEX) in de gemeente Enschede, die op de flank van een stuwwal ligt. De bodem bestaat uit keileem met een bovenlaag dekzand. Grondwaterbeheer in nieuw en bestaand stedelijk gebied moet hier een evenwicht zien te vinden tussen grondwateroverlast en verdroging van naastgelegen natuurgebieden, waarin zich landelijk en Europees beschermde planten en dieren leven (zoals Boomkikker en Kamsalamander).

Proces
Uitgangspunt bij de nieuwbouw van Eschmarke was het voorkomen van schade aan de nabijgelegen, verdrogingsgevoelige natuur. Het Waterschap Regge en Dinkel stelde al vroeg in het proces eisen aan maximale afvoerpieken uit de wijk. Om men in de nieuwe wijk natuurlijk ook graag droge voeten wilde houden, moest er creatief worden nagedacht over het omgaan met (regen)water. Dankzij eerdere experimententen met vergelijkbare omstandigheden in een kleinere VINEX-wijk in Enschede (Ruwenbos zie foto's) kon veel worden bereikt. Gezamenlijk enthousiasme van gemeente, waterschap en adviseurs (stedenbouwers, landschapsarchitecten en technici) speelde een doorslaggevende rol.

Resultaat voor water
Gekozen is voor het zoveel mogelijk infiltreren van het regenwater via het wadisysteem. Door de bodeminfiltratie-systemen te koppelen aan de groenvoorzieningen in de wijk bleef het extra ruimtebeslag gering. De woonstraten zijn zo smal mogelijk gehouden om het verhard oppervlak te reduceren. Door de relatief hoge grondwaterstand is kruipruimteloos bouwen toegepast. Dit anders omgaan met regenwater heeft vele voordelen. Het vasthouden van schoon regenwater gaat de verdroging tegen, het vermindert de wateraf-voerpieken op de beken, het voorkomt dat rioolwater via overstorten in het oppervlaktewater komt en het verbetert het zuiverings-rendement op de rwzi.

Foto's Wadi's in Ruwenbos, F. Wagemaker

inrichtingsvarianten op één locatie. De alternatieven onderscheiden zich bijvoorbeeld op het type verstedelijking (woningdichtheid, verhardingsgraad, compact of verspreide bebouwing) of op de voorgestelde inrichtingsmaatregelen ter beperking en/of compensatie van negatieve effecten op de waterhuishouding die de gekozen locatie met zich meebrengt. Uiteraard kunnen functieveranderingen ook positieve invloed hebben op de waterhuishouding. Dat is het geval wanneer combinaties mogelijk zijn met herstel van de waterbergingsfunctie, aanvulling van grondwater of natuurontwikkeling. Toepassing van de Watertoets op inrichtingsvraagstukken leidt tot een zo verantwoord mogelijke inrichting van de ruimte en het watersysteem.

De gekozen locatie wordt gekenmerkt door specifieke waterhuishoudkundige aspecten. Voorkoming en beperking van negatieve effecten op deze aspecten moet in de inrichtingsfase centraal staan. Aanzienlijke minimalisatie van effecten is namelijk vaak nog mogelijk door het nemen van de juiste bouwtechnische en civieltechnische maatregelen (zoals wijze van bouwrijp maken, alternatieve wijzen voor afvoer van regenwater, bouwmethoden en materiaaltoepassingen). De gewenste wijze van mitigatie en/of compensatie is niet in alle gevallen te reguleren in de desbetreffende ruimtelijke plannen (streekplan/bestemmingsplan) zelf. Dat moet dan worden geregeld in separate afspraken zoals in een convenant bijvoorbeeld. Het plan zal dan een verwijzing naar de afspraken in het convenant moeten bevatten.

Herinrichting en beheer

Doel van herinrichting en beheer is het duurzaam verbeteren van de waterhuishoudkundige situatie. De landgebruiksfunctie(s) zijn in dit stadium reeds toegekend, maar renovatie en herinrichting bieden goede kansen voor verbetering. De ambitie daarbij is afhankelijk van de haalbaarheid. In principe wordt daarmee op termijn een cyclisch proces gecreëerd, waarbinnen steeds opnieuw de waterhuishouding (via het proces van de Watertoets) tegen het licht wordt gehouden en verbeteringen kunnen worden aangebracht. Overigens hoeft het bestemmingsplan niet noodzakelijkerwijs bij elke herinrichting herzien te worden. De Investeringsimpuls Stedelijke Vernieuwing kan waterhuishoudkundige aspecten helpen waarborgen door de plannen apart te laten beoordelen door Rijk en provincies, alvorens fondsen voor realisatie toe te kennen.
Overigens biedt herinrichting ook juist kansen voor een goede combinatie van water en ruimtelijke functies. Bij meervoudig ruimtegebruik kan water een van de bepalende aspecten zijn bij herinrichting.

In de drie onderscheiden stadia (locatiekeuze, inrichting, herinrichting en beheer) wordt de Watertoets op een verschillende manier toegepast, qua aspecten en ambitie.
In elk van de drie stadia moeten natuurlijk de juiste aspecten accent krijgen. Is bijvoorbeeld in de eerste stap (locatiekeuze) de functie verstedelijking eenmaal gerealiseerd, dan zijn de mogelijkheden om dat te terug te draaien maatschappelijk gezien erg beperkt. Daarom is het van belang om dan te toetsen op onomkeerbare effecten op (de meest kwetsbare) processen die zich afspelen op watersysteemniveau (lagenbenadering). Ook belangrijk is het hanteren van een verre tijdshorizon bij het inschatten van de noodzakelijke beheersmaatregelen om ook op lange termijn veiligheid te kunnen waarborgen en wateroverlast te kunnen voorkomen. Kies een tijdshorizon die past bij de aard van de problematiek (zie in dit verband ook paragraaf 2.1).
De ambitie bepaalt of verbetering van een of meer aspecten van de waterhuishouding mogelijk is. Bij de inrichting van nieuw stedelijk gebied kan bijvoorbeeld een vrij hoge ambitie (waterneutraal of zelfs waterpositief inrichten) worden gehanteerd. De nieuwe functie kan dan een extra bijdrage leveren aan het verbeteren van de waterhuishouding. Het is belangrijk dat betrokken overheden elkaar ook aanspreken op deze ambitie. Die zelfde hoge ambitie kan gelden als vertrekpunt voor de herinrichting. Voor bestaand stedelijk gebied is het zaak de bestaande waterhuishoudkundige knelpunten zo veel als mogelijk te verkleinen. Kies hoge ambities voor het watersysteem en zoek naar meerwaarde door het creëren van kansen voor water in combinatie met ruimtelijke functies.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ruimtelijke vragen en wateraspecten die bij de verschillende ruimtelijke plannen in het geding zijn. Te zien is dat er in de verschillende (stadia van) ruimtelijke plannen de waterhuishoudkundige vraagstukken verschillen of op een ander abstractieniveau aan de orde zijn. Het is van belang hier in het wateradvies op in te spelen. Met andere woorden: een wateradvies bij een locatiekeuze ziet er anders uit en behandelt andere aspecten dan een wateradvies bij een herinrichtingsvraagstuk.

Tabel 5.1 Overzicht ruimtelijke vragen en aspecten bij ruimtelijke plannen

Accent	Type ruimtelijk plan	Waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke vragen en aspecten
Locatiekeuze	Streekplannen, structuurvisies en -plannen Infrastructuurplannen Ontgrondingsplannen	• Functiegeschiktheid (lagenbenadering) • Vrijwaren waterkritische gebieden (waterkeringen, winterbedden, retentiegebieden) • Onderlinge positionering ruimtelijke functies • Inpassing voldoende ruimte voor water (retentiegebieden en berging) • Potentiële functiecombinaties • Functiescheidingen, bufferzones
Inrichting, Herinrichting landelijk gebied	Bestemmingsplannen buitengebied Reconstructie landelijk gebied	• Afstemming agrarisch grondgebruik op watersystemen (teelt volgt peil en kwaliteit) • Bescherming kwetsbare grondwaterfuncties (drinkwatervoorziening en kwelafhankelijke natuur) • Creëren ruimte voor water (retentie, berging, watervoorziening) • Locatie nieuwe ontwikkelingen (recreatie, intensieve vormen van land- en tuinbouw, ecologische verbindingszones) • Realiseren gewenst grond- en oppervlaktewaterregiem (GGOR) • Afstemming landbouw/natuurwaarden
Inrichting stedelijk gebied	Plannen nieuwe ontwikkelingen stedelijk gebied, bedrijventerreinen	• Begrenzing locatie • Hoog en droog bouwen (functiegeschiktheid) • Situering en inrichting van groen/water • Wijze van bouwrijp maken/afspraken over maatregelen om negatieve effecten te reduceren/compenseren • Watervriendelijk (duurzaam) bouwen • Rioleringssysteem gericht op afvoer regenwater naar waterberging en/of infiltratie voorzieningen • Locale zuivering van bijvoorbeeld regenwater
(Her)inrichting stedelijk gebied	Bestemmingsplannen bestaand gebied / herstructurering stedelijk gebied	• Inrichting van watergangen en oevers • Ruimte voor extra water(-voorzieningen) • Watervriendelijk (duurzaam) bouwen bij stedelijke vernieuwing • Rioleringssysteem gericht op afvoer regenwater naar waterberging en/of infiltratie voorzieningen • Locale zuivering van bijvoorbeeld regenwater
Beheer	Beheersplannen, legger Gemeentelijk waterplan	• Keur en vergunningbeleid • Peilbesluiten • Wateraccoorden • Beheerafspraken

5.2 Ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria

Bij toepassing van de Watertoets is het van belang om onderscheid te maken tussen ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige toetsingscriteria. Ontwerprichtlijnen spelen al in het begin van een planproces een rol. Waterhuishoudkundige toetsingscriteria komen pas aan bod bij het opstellen van het wateradvies en bij de toetsingsadviezen van PPC, PCMW en RPC. Beiden zijn om die reden van belang bij het opstellen van het wateradvies.

Indicatieve ruimtelijke ontwerprichtlijnen zijn een ruimtelijke vertaling van de regionale waterbergingsopgave en/of andere waterhuishoudkundige doelstellingen. Ze kunnen worden geformuleerd in de vorm van een ruimtelijke maat, een ordeningsprincipe of een specifiek aandachtspunt bij de inrichting. De provincies formuleren deze richtlijnen en leggen ze vast in streekplannen of nota's planbeoordeling. Basis daarvoor bieden onder meer de regionale waterhuishoudkundige analyses (stroomgebiedsvisies), zoals bedoeld in de startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw en de regionale waterkansenkaarten. De ruimtelijke ontwerprichtlijnen zijn regionaal maatwerk. Ze vertalen de wateropgaven voor de komende decennia naar een specifiek gebied. Uitgangspunten: niet afwentelen van waterproblemen (bestuurlijk, financieel noch waterhuishoudkundig) en voorkomen van wateroverlast (en daarbij geldt dan de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren). Regionale formulering en aanduiding in het streekplan biedt de mogelijkheid dit te faseren respectievelijk daar een ruimtelijke prioritering in aan te brengen. Overigens is het zinvol om al vroeg in het proces een uitspraak te doen over nut en noodzaak van mitigatie en compensatie binnen het plangebied ten opzichte van eventuele mitigatie en compensatie buiten het plangebied.

Waterhuishoudkundige toetsingscriteria zijn doelstellingen en criteria die zijn vastgelegd in wettelijke of beleidsmatige kaders op het gebied van de waterhuishouding.

Voorbeelden van relevante waterhuishoudkundige aspecten:
- Veiligheid (veiligheidsnormering, beperkingen rondom waterkeringen, externe veiligheidsaspecten scheepvaartroutes)
- Regionale en locale wateroverlast (maatgevende afvoer, bergingsopgave, voorkomen afwenteling)
- Rioleringssysteem (gericht op het niet afvoeren van regenwater via de rwzi)
- Watervoorziening (wateraccoorden (relatie regionale en rijkswateren), functiegerichte watervoorziening (scheepvaart, recreatie, landbouw, drinkwatervoorziening))
- Volksgezondheid (watergerelateerde ziekten en plagen)
- Bodemdaling (peilregiem)
- Grondwateroverlast (peilregiem, afwatering stedelijk gebied)
- Oppervlaktewaterkwaliteit (milieukwaliteit, wettelijke functionele kwaliteitsdoelen)
- Grondwaterkwaliteit (bescherming drinkwatervoorziening, kwelafhankelijke natuurwaarden)
- Verdroging (doelstellingen landnatuur)
- Natte natuur (ecologische functies, structuren, inrichting, versnippering, kwaliteit)

De waterbeheerder toetst het ontwerp voor de ruimtelijke ingreep en eventuele alternatieven aan blijvende effecten op deze waterhuishoudkundige doelen en criteria. Dit vormt de basis voor het advies aan de initiatiefnemer. Paragraaf 5.3 geeft een toelichting op ieder van deze aspecten.

5.3 Concretisering ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria

Tabel 5.2 bevat de indicatieve ruimtelijke ontwerprichtlijnen die gehanteerd kunnen worden bij het beoordelen van de waterhuishoudkundige aspecten die van belang zijn voor de Watertoets (en wel in de vorm van een ruimtelijke maat, een ordeningsprincipe dan wel een aandachtspunt zoals genoemd in paragraaf 5.2). Deze richtlijnen zijn indicatief; de provincies zullen zullen deze regionaal moeten concretiseren en vastleggen in streekplan, waterhuishoudingsplan en nota planbeoordeling.

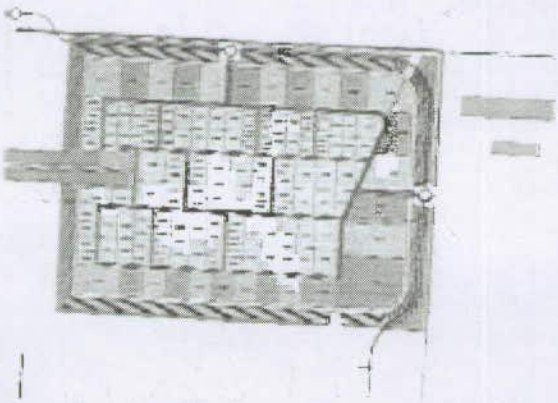
Aspect : Wateroverlast
Waterberging en behoud pingorest in bedrijventerrein Buitenvaart II

Situatieschets
Ten zuiden van de stad Hoogeveen werkt de gemeente sinds 1996 aan de uitbreiding van bedrijventerreinen. Bij de ontwikkeling van het eerste deel (Buitenvaart I) heeft het waterbelang geen specifieke rol gespeeld en is het waterschap beperkt betrokken geweest (aanleveren gegevens, beoordelen bestemmingsplan en verlenen/handhaven vergunningen). Mede naar aanleiding van de wateroverlast in Drenthe in het najaar van 1998 is water hoger op de agenda gekomen. Voorjaar 2000 is de Startnotitie m.e.r. bestemmingsplan Bedrijventerrein Buitenvaart II verschenen. Met dit plan wil de Gemeente Hoogeveen tot 2015 zorgen voor 100 ha extra bedrijventerrein.

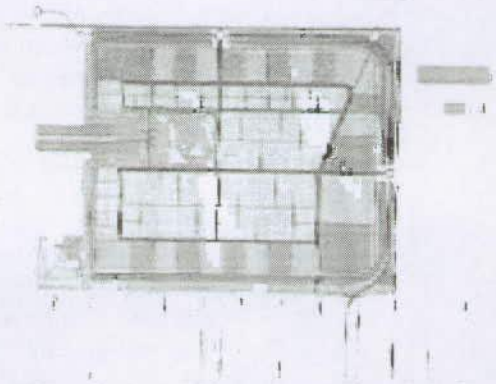
Proces
Het gemeentelijke projectteam heeft het waterschap van meet af aan betrokken bij de uitwerking van Buitenvaart II. Onder meer tijdens een gezamenlijk veldbezoek zijn alle relevante wateraspecten naar voren gekomen (waterketen en watersysteem). Het waterschap heeft intensief bijgedragen aan de wateronderdelen in de m.e.r. Het heeft waterkennis aangedragen (kwaliteit en kwantiteit), meegedacht over inrichtingsvarianten en consequenties voor het watersysteem en de waterketen beoordeeld. Daarbij is steeds gelet de samenhang tussen het directe plangebied en zijn omgeving, zoals op het voorkomen van afwenteling, wat voor het waterschap al enige jaren een uitgangspunt is.
Bij functieverandering van landbouw naar stedelijk gebied geldt de eis, dat de afvoer uit zo'n gebied niet mag vergroten (norm voor peiloverschrijdingen in het Oude Diep). De gemeente heeft het voorontwerp bestemmingsplan aan de betrokken partijen voorgelegd voor een reactie. De Provincie Drenthe heeft als vertrekpunt bij haar 'waterreactie' gebruik gemaakt van een checklist voor de beoordeling van de natte paragraaf in bestemmingsplannen (eerste proeve toets op 'Watertoets').

Resultaat wateroverlast
Gemeente, ontwerpbureau, bewoners, eigenaren bedrijven en waterschap kwamen in de voorontwerpfase uit op een uitgangspunt van minimaal 8% open water. Bij doorrekening bleek dit echter onvoldoende om te voldoen aan de norm voor waterafvoer. Om afwenteling c.q. wateroverlast te voorkomen is toen gezocht naar mogelijkheden om tot 10% open water te komen. De ontdekking van een pingorest in het plangebied bood mede uitkomst (voorjaar 2001). Hier blijken het behoud van aardkundige waarden, natte natuur, recreatie én extra capaciteit voor het vasthouden en bergen van water prima te combineren.

Ontwerp voor inbreng wateraspect



Ontwerp na inbreng wateraspect



Tevens geeft tabel 5.2 aan welke waterhuishoudkundige aspecten de waterbeheerder bij zijn beoordeling kan betrekken. Basis daarvoor vormen enerzijds landelijke, wettelijke vastgelegde criteria (zoals veiligheid en functiegerichte milieukwaliteitsdoelstellingen) en anderzijds regionaal (in waterhuishoudingsplan, waterbeheersplan, wateraccoorden) vastgelegde doelstellingen en aan de waterschapskeur te ontlenen criteria. Deze tabel is richtinggevend en is niet bedoeld als uitputtende lijst van te beoordelen aspecten. Bij de start van het traject van de Watertoets is het van belang om aan te geven welke waterhuishoudkundige aspecten op een gegeven locatie problematisch zijn: de waterbeheerder en inititatiefnemer moeten gezamenlijk afbakenen zelf en kiezen welke aspecten relevant zijn om in de beoordeling te betrekken. De waterbeheerder is ook verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van zijn beoordeling en advisering van het plan of besluit.

Voorbeelden uit de regio: Zuid-Holland

Richtlijnen:

1) Nieuwbouw in uiterwaarden, kustzone en de keurzône van primaire en secundaire waterkeringen en boezemkaden dient in beginsel te worden uitgesloten.,
2) In bestemmingsplannen voor verstedelijking en kapitaalsintensieve tuinbouw (glas) dient -op basis van informatie van de waterbeheerder- een toetsing plaats te vinden van het innundatierisico en in dat verband te treffen maatregelen.
3) Nieuwbouw in een besluit van gemeente of waterschap, en met instemming van PPC, aangewezen gebied voor (nood)berging is in beginsel uitgesloten (afwijking mogelijk indien sprake van niet significante beïnvloeding of elders compensatie).
4) Bij begrenzing en inrichting nieuwe grondgebruiksfuncties dient rekening te worden gehouden met in waterkansenkaarten beschreven doelstellingen en uitgangspunten. In overleg met waterbeheerder dient te worden aangegeven welke maatregelen worden getroffen;
5) In toelichting van bestemmingsplan moet worden ingegaan op afvoer van regenwater (in relatie tot benodigde waterberging) en de beschikbaarheid van rioolstelsel

Goedkeuringscriteria:

1) Functies waterkeringen, boezemkaden en waterstaatkundig hoofdsysteem dienen aangegeven te worden op een op de functie toegesneden bestemmingsaanduiding;
2) Bestemmingsregeling voor waterkeringen en boezemkaden moet minimaal de gronden omvatten binnen werkingsgebied van waterstaatkundige regeling en een beschermingszone
3) Bestemmingsregeling voor waterstaatkundig hoofdsysteem omvat de gronden die vallen binnen werkingssfeer van betreffende waterstaatkundige regeling; b) minimale eisen voor wateroppervlak voor waterberging: 10% stedelijk gebied, 5-10% voor staand glas, 10% voor nieuw groen en bos, landelijk gebied eis conform waterbeheerder. In overleg met waterbeheerder kan een ander invulling van waterberging gegeven worden.

Aanbevelingen:

1) Gemeente en waterbeheerder gaan gezamenlijk na welke ruimtevragende maatregelen voor waterhuishouding in planperiode wenselijk en mogelijk zijn;
2) Bij bestemmingslegging en inrichting wordt rekening gehouden aantal doelstellingen van duurzaam waterbeheer;
3) Afgestemd wordt tussen gemeenten en waterschappen welke elementen eventueel in de keur kunnen worden geregeld;
4) Rekening wordt gehouden met een eventueel aanwezig gemeentelijk waterplan; en
5) Zoveel mogelijk nastreven van genoemde percentages wateroppervlakken ten behoeve van waterberging

Bron: Provincie Zuid-Holland

Aspect: grondwateroverlast
Verdrogingsbestrijding zorgt voor nieuwe ruimtelijke impuls

Situatieschets
In het provinciale Grondwaterplan (1986) heeft de provincie Noord-Holland de Kennemerduinen aangewezen als gebied waar met voorrang moet worden gestreefd naar herstel van natte natuurwaarden. Daartoe wordt sinds 1999 de winning van drinkwater in Zuid-Kennemerland gefaseerd afgebouwd. Zo moeten weer natte duinvalleien ontstaan op plaatsen die verdroogd zijn door jarenlange grondwaterwinning. Mede door stopzetting van de waterwinning is nu het grondwaterpeil in de aangrenzende gemeenten gestegen. Ook klimaatverandering heeft hieraan bijgedragen. Hoe groot de invloed van stopzetting van de waterwinning is, is momenteel nog onderwerp van onderzoek en discussie.

Proces
De verdrogingsbestrijding heeft via de reductie van de waterwinning geleid tot overlast in de binnenduinrand. De provincie en Provinciaal Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN) zijn samen met de gemeenten en de waterbeheerder op zoek gegaan naar mogelijkheden om de overlast aan te pakken. Dit heeft geresulteerd in een GS-besluit waarin de provincie drie miljoen gulden ter beschikking stelt voor de uitvoering van maatregelen. Hoewel PWN geen taak heeft op het gebied van ontwatering- en afwatering, heeft het zich bereid verklaard om een zelfde bedrag bij te dragen voor maatregelen als de grondwaterwinning per 1 mei 2002 volledige wordt stopgezet. Bloemendaal is een van de gemeenten die te maken hebben met stijging van het grondwaterpeil. Zij heeft voor bestaand stedelijk gebied gezocht naar oplossingen om de grondwateroverlast te beperken en tevens de ruimtelijke aspecten te versterken. Daartoe is een aantal oude duinrellen in bestaand stedelijk gebied in ere hersteld. Ook is een aantal bestaande vijvers onderling verbonden en wordt het water van de duinrellen en vijverpartijen straks naar de boezem afgevoerd.

Resultaat voor water
Dit voorbeeld illustreert de noodzaak van toepassing van de Watertoets op beleidsplannen, die in eerste instantie bedoeld zijn ter verbetering van de natuurlijke leefomgeving, maar die in de praktijk onbedoelde neveneffecten teweeg brengen welke vervolgens via de ruimtelijke ordening worden aangepakt. In nieuwe stedelijke ontwikkelingsplannen van gemeenten wordt het (grond)water nu als belangrijk sturend element in de planvorming meegenomen. Zo wordt momenteel gedacht over het vormgeven van natuurlijke waterpartijen in en om de toekomstige woningbouw in het park Brederode.

Aspect : Wateroverlast/watervoorziening
Ruimte voor water in de stadsrand van Amersfoort

Situatieschets
In het oostelijk stadsrandgebied van Amersfoort (oksel A1 en A28) hebben gemeente en Rijkswaterstaat plannen voor respectievelijk een bedrijventerrein en een nieuwe afslag. In het Structuurplan Wieken-Viekenhoef (2000) heeft de gemeente de ontwikkeling van het bedrijventerrein gekoppeld aan een contramal voor natuurontwikkeling in het beekdal van de Barneveldse Beek. De aanwezige landbouwgrond was toen al grotendeels in bezit van projectontwikkelaars. In dit gebied ligt ook een aantal winputten van Hydron.

Proces
Vanaf de start van het structuurplan is het Waterschap Vallei en Eem door de gemeente Amersfoort betrokken bij de ideeënontwikkeling voor het (beekdal)gebied. Het waterschap wees daarbij op de waterbergingsfunctie van het beekdal (Schammerpolder). Vlak voor Amersfoort komen hier drie beken uit de Gelderse Vallei samen. Bij hoogwater in deze beken en/of hoogwater op de Eem/Markermeer overstromen de huidige landbouwgronden langs de Barneveldse Beek.
De provincie Utrecht en Hydron droegen informatie aan over de aanwezige waterwinputten (locatie nieuwe afslag A28). Op initiatief van de gemeente Amersfoort is een consortium van gemeentelijke afdelingen, Waterschap Vallei en Eem, Utrechts Landschap, Hydron en ontwerp- en adviesbureaus toen aan de slag gegaan met een ontwerp voor de groene contramal van het bedrijventerrein en de nieuwe afslag. Dit heeft geleid tot een door alle partijen gedragen inrichtingsplan waarin watervoorziening mogelijk blijft zonder wateroverlast te veroorzaken. GS van de provincie Utrecht hebben het plan positief ontvangen.

Resultaat voor wateroverlast, verdroging en drinkwatervoorziening
Dankzij behoud en uitbreiding van waterberging (groter inundatiegebied en plaatselijk afgraven landbouwgronden) in het beekdal blijft de binnenstad van Amersfoort (beter) gevrijwaard van overstromingen.
De waterwinning wordt behouden door verplaatsing naar het natuurlijk in te richten beekdal. Daar kan natte natuurontwikkeling plaatsvinden en verdroging ten gevolge van aanleg van het aangrenzende industrieterrein wordt voorkomen door het creëren van een natuur- en recreatievriendelijk ingerichte hydrologische bufferzone. In deze zone vindt ook de extra benodigde waterberging voor het industrieterrein plaats. Deze berging wordt in het ontwerp en juridisch gekoppeld aan de aanleg van het bedrijventerrein. De hydrologische buffer wordt meegenomen in het bestemmingsplan. In de opzet voor de grondexploitatie is hiermee rekening gehouden.

Tabel 5.2: Overzicht van indicatieve ontwerprichtlijnen en toetsingscriteria (blauw locatiekeuzecriterium, wit inrichingscriterium

THEMA	WATERDOELSTELLING	INDICATIEVE RUIMTELIJKE ONTWERPRICHTLIJN	WATERHUISHOUDKUNDIG TOETSINGSCRITERIUM
Veiligheid	Waarborgen veiligheidsniveau	• Vrijwaren van winterbed en retentiegebieden' • Vrijwaren ruimte voor waterkeringen en dynamische water verdediging • Positionering hoogwaardige functies in laag-risicogebieden • Afstandscriterium tot hoofdscheepvaartroute • Aangepaste bouwwijze (paal-, drijvend of risicowonen)	• Huidige/in opstelling zijnde veiligheidsnormering • Ruimtebehoud voor toekomstgerichte aanpassing in kader toenemende rivierafvoer/zeespiegelstijging • Externe veiligheidsnormering in verband met transport gevaarlijke stoffen over water • Vrije ijsgang op rivieren en meren
Wateroverlast	Reduceren van wateroverlast Vergroten veerkracht van watersystemen	• Grote terughoudendheid bouwen in overstromingsvlaktes, beekdalen, natte en lage gebieden • Grote terughoudendheid bouwen in voor piekberging geschikte gebieden • Ontwerpen met voldoende ruimte voor waterberging (sterk afhankelijk van regionale uitwerking en urgentie in ordegrootte van 5-15% voor stedelijk gebied en 5-10% voor landelijk gebied)	• Ontwerp op toekomstgerichte maatgevende meerslagintensiteit en rivierafvoer • Regionale uitwerking: vasthouden, bergen, afvoeren • Voorkomen van afwenteling • Verlagen of tenminste handhaven maatgevende afvoer • Onbelemmerde afvoer in rivieren en beken • Ontzien van geschikte gebieden voor regionale piekberging
Riolering	Vasthouden-bergen-afvoeren Reductie hydraulische belasting rwzi	• Rioleringssysteem gericht op het *niet* afvoeren van schoon regenwater naar de rwzi • Ruimtereservering locale zuiveringsvoorzieningen (infiltratie, helofyten, rwzi's).	• Rioleringssysteem gericht op het niet afvoeren van schoon regenwater naar de rwzi • Adequate zuivering diverse waterstromen (toepassing) trits preventie, scheiden, zuiveren
Watervoorziening	Het voorzien van de bestaande functie van water van de juiste kwaliteit en de juiste hoeveelheid op het juiste moment. Het tegengaan van nadelige effecten van veranderingen in ruimtegebruik op de behoefte aan water	• Functiekeuzen afstemmen op 'natuurlijk' beschikbare kwaliteit en kwantiteit(bijv. teelt volgt peil en kwaliteit) • Nieuwe ruimtelijke functies die bijdrage kunnen leveren aan watervoorziening bovenstrooms situeren • Nieuwe ruimtelijke functies, zoals stedelijk gebied, zo veel mogelijk zelfvoorzienend laten zijn door water vast te houden in het zomerseizoen(bufferen en infiltreren) • Ontzien van infiltratiegebieden en beïnvloedingsgebieden • Waar nodig beschermen van natuurgebieden en drinkwatervoorziening door bufferzone.	• Regionale watervoorziening op peil • Accent op gebiedseigen watervoorziening middels waterconservering • Nieuwe watervraag als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen • Ontzien van geschikte gebieden voor regionale seizoensberging • Ontwerp op toekomstige ontwikkelingen vraag watervoorziening (nieuwe aanvoer, waterverbindingen)
Volksgezondheid	Minimaliseren risico water-gerelateerde ziekten en plagen. Reduceren verdrinkingsrisico's	• Veilig ontwerp en inrichting • Aansluiting op grotere watersystemen (schakelen)	• Terughoudendheid t.a.v. ontstaan combinaties wonen met moerasachtige watersystemen, stagnante wateren en ondiepe, brakke en/of eutrofe, opwarmingsgevoelige plassen • Zorg voor voldoende doorlatende grond bij wadi-infiltratie

THEMA	WATERDOELSTELLING	INDICATIEVE RUIMTELIJKE ONTWERPRICHTLIJN	WATERHUISHOUDKUNDIG TOETSINGSCRITERIUM
Bodemdaling	Het tegengaan van verdere bodemdaling en reductie functie-geschiktheid	• Functiekeuzen afstemmen op 'natuurlijke' peilregiem zettingsgevoelige gebieden. • Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in zettingsgevoelige gebieden (kruipruimteloos, lage bodemdruk, drukriolering e.d.)	• Peilbeheer afgestemd op voorkomen bodemdaling en reductie functiegeschiktheid • Voorkomen te grote versnippering in peilgebieden
Grondwater-overlast	Het tegengaan van grondwateroverlast	• Ontzien van zettingsgevoelige gebieden, winterbedden, kwelgebieden, overstromingsvlaktes, beekdalen voor bebouwing • Aangepaste inrichting en bouwwijze bij bouwen in kwelgevoelige gebieden (bouwrijp maken, kruipruimteloos, ontwateringsmiddelen e.d.) • Voorkomen waterhuishoudkundige effecten intensivering ruimtegebruik (stapelen ondergronds)	• Peilbeheer afgestemd op behoud natuurlijke waterhuishouding (GGOR) • Voldoende mogelijkheden en benutting voor vasthouden, bergen van neerslag in bodem • Ongewenste effecten grondwaterregiem
Oppervlakte-waterkwaliteit	Behoud/realisatie van goede waterkwaliteit voor mens en natuur	• Positionering van potentieel verontreinigende (of met meer risico op calamiteiten) benedenstrooms van kwetsbare functies • Ontzien van beïnvloedingsgebieden, zonodig beschermen van natuurgebieden en drinkwatervoorziening door bufferzone • Aangepaste inrichting, bouwwijze en beheersmaatregelen voor risicovolle activiteiten (gesloten systemen, aangepaste teeltwijze, materiaalkeuze etc.)	• Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit of belemmering bereiken kwaliteitsdoelstellingen • Inrichting, bouwwijze en beheer aangepast aan kwaliteitsdoelstelling (duurzaam bouwen, spuit/mest/teeltvrije stroken) • Verdergaande zuivering stedelijk afvalwater
Grondwater-kwaliteit	Behoud/realisatie van goede waterkwaliteit voor mens en natuur	• Ontzien (evt. via bufferzone) van infiltratiegebieden, natuurgebieden en drinkwatervoorziening • Aangepaste inrichting, bouwwijze en beheersmaatregelen voor risicovolle activiteiten door gesloten systemen, aangepaste teeltwijze, materiaalkeuze etc.	• Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit of belemmering drinkwater- of natuurfunctie
Verdroging	Bescherming karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden	• Bestemming en inrichting van hydrologische beïnvloedings gebieden afstemmen op doelgebied • Zonodig hydrologische bufferzone (ordegrootte 200-500 meter) rond natuurgebied aanhouden • Aangepaste inrichting en bouwwijze (grondwaterpositief	• Functiewijziging geen belemmering realisatie gewenst oppervlakte- en grondwaterregiem (GGOR)
Natte natuur	Ontwikkeling /bescherming van een rijke, gevarieerde en natuurlijk karakteristieke aquatische natuur	• Bestemming en inrichting van hydrologische beïnvloedingsgebieden op doelgebied • Aangepaste inrichting en bouwwijze (ecologisch inrichten)	• Functiewijziging geen risico voor achteruitgang kwaliteit/kwantiteit of belemmering bereiken natuurgerichte kwaliteitsdoelstellingen • Beperken versnippering natte natuurgebieden • Bescherming conform SGR en vogelrichtlijn waar het gaat om watergebonden organismen • Realisatie/behoud GGOR • Inrichting en bouwwijze aangepast aan kwaliteitsdoelstelling

De mogelijke aanwijzing en zo nodig inrichting van noodoverloopgebieden ten behoeve van het hoofdwatersysteem wordt op dit moment nog onderzocht door de Commissie Luteijn. Als op basis van het advies van het advies van deze commissie locaties worden aangewezen of anderszins nieuw beleid wordt geformuleerd, dan vormt dit een aanvulling op en onderdeel van de Watertoets.

6. MITIGATIE EN COMPENSATIE

6.1 Alleen als het niet anders kan

Als sluitstuk van de preventieve aanpak die de Watertoets beoogt, komt compensatie aan de orde. Maar pas dan, als glashelder is voldaan aan de primaire eis van maatschappelijke noodzaak. Om te voorkomen dat waterhuishoudkundige problemen worden afgewenteld, zijn dan effectreducerende (mitigerende) en/of compenserende maatregelen toegestaan. Deze mogen dus niet worden gezien als een mogelijkheid om het niet op orde zijn van het watersysteem af te kopen. Voorkomen van de ongewenste ontwikkelingen voor het waterbeheer staat in alle gevallen voorop. Het verdient aanbeveling om mitigerende en compenserende maatregelen al vroeg in het realisatietraject van het desbetreffende ruimtelijke plan te (laten) uitvoeren.
Het vraagstuk van mitigatie en compensatie dient dan ook al in een vroeg stadium te worden besproken.

De initiatiefnemer van het ruimtelijk plan is in principe verantwoordelijk voor het adequaat regelen van de uitvoering en financiering van mitigatie en compensatie als onderdeel van de economische uitvoerbaarheid van het plan. Bij eventueel noodzakelijke compensatie of mitigerende maatregelen buiten het plangebied kan deze worden ingevuld via een vereveningsbijdrage aan de bevoegde waterbeheerder (bijvoorbeeld via een daartoe in te stellen speciaal compensatiefonds). De afspraken over keuze, uitvoering en financiering moeten expliciet in de waterparagraaf in het plan of besluit worden opgenomen.

6.2 Eerst mitigatie dan compensatie

Toepassing van de Watertoets zorgt er voor dat de nadelen voor de waterhuishouding benoemd en gekwantificeerd worden. En dat vervolgens eventuele mitigatie en/of compensatie expliciet in de afweging zichtbaar worden gemaakt. Voor het reduceren van die negatieve effecten worden in de eerste plaats mitigerende maatregelen ter plaatse benoemd. Zeker in gebieden met sterke verstedelijking of glastuinbouw, zoals in het westen van het land, zijn de mogelijkheden voor compensatie ter plaatse of elders ook fysiek zeer beperkt. Het is dan ook zeer belangrijk om bij de locatiekeuze en uitwerking van compensatie niet te snel te opteren voor oplossingen buiten het plangebied. Is compensatie ter plaatse onmogelijk, dan moet gezocht worden naar mitigerende maatregelen in de directe nabijheid van het plangebied. Als het onmogelijk blijkt om met mitigerende maatregelen de negatieve effecten voldoende te reduceren, dan is compensatie aan de orde (en dan liever in de directe nabijheid dan elders). Bij mitigatie en compensatie geldt het stand-still principe: de toestand van het (regionale) watersysteem mag niet verslechteren. Met nadruk zij echter gewezen op de mogelijkheid om juist winst te boeken voor het watersysteem door het creëren van meerwaarde en door meervoudig ruimtegebruik. Stand-still is een minimum eis.
Bij mitigerende maatregelen kan worden gedacht aan de voorbeelden in tabel 6.1. Per waterthema bevat deze voorbeelden van mitigerende maatregelen en toont zij op welk onderdeel van het inrichtingsproces het voorbeeld betrekking heeft (aangrijpingspunt).

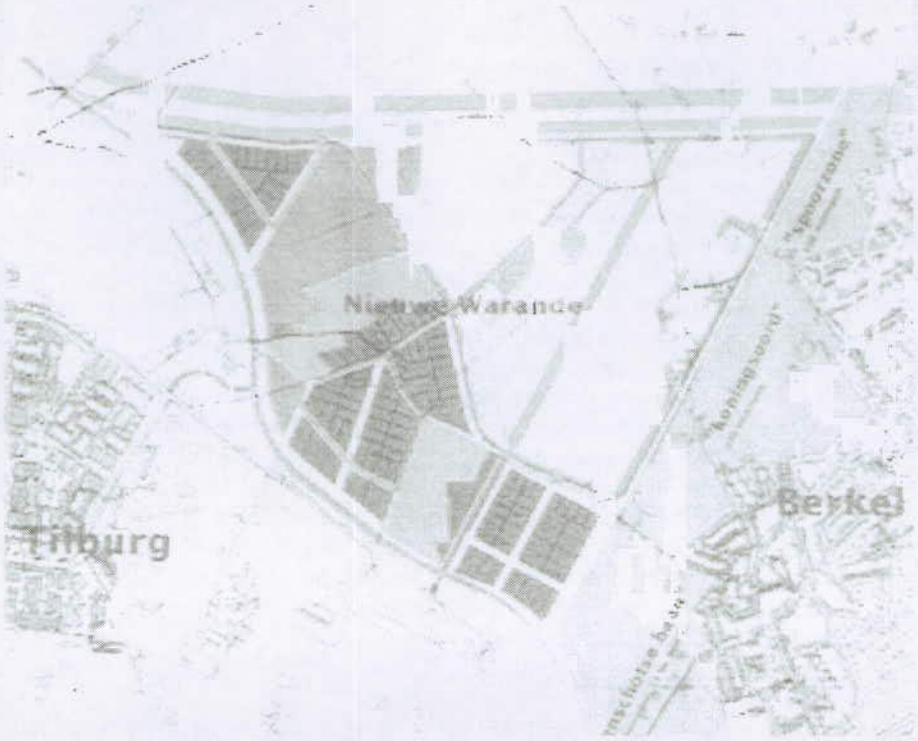
De compensatie zou daarom primair binnen het plangebied en pas secundair buiten het plangebied (deelstroomgebied) moeten worden gezocht. Daarnaast kan het echter om maatschappelijke en/of waterhuishoudkundige redenen gewenst zijn om compensatie buiten het plangebied te laten plaatsvinden. Het is van belang dat waterbeheerder en provincie dit vroegtijdig in het ontwerpproces aangeven. Dit is namelijk sterk bepalend voor het ontwerp.
Bij compensatie kan worden gedacht aan het beschikbaar maken van ruimte voor waterberging en/of watervoorziening elders binnen het stroomgebied, het aanleggen van alternatieve aquatische natuurgebieden en verbindingszones.
Naast het nadeel van het afwentelen van problemen op andere delen van het (stroom)gebied zijn er ook financiële en planmatige risico's verbonden aan mitigatie en

Aspect : Verdroging (landnatuur)
Lekkende stad / de Warande

Situatieschets
De gemeente Tilburg wil aan de noordzijde van de stad vijfduizend woningen bouwen. Deze stadsuitbreiding ligt midden in het waterintrekgebied van het natuurgebied De Brand.

Proces
Reeds in een vroeg stadium is het Waterschap de Dommel bij de planvorming betrokken geraakt. Mede hierdoor stond de hydrologische relatie met het natuurgebied De Brand vroegtijdig op de agenda. In 1999 is een bestuursaccoord ondertekend tussen het waterschap, de provincie, de grondeigenaar (het Brabants Landschap) en de gemeente Tilburg. Dit heeft geleid tot mitigerende en compenserende maatregelen voor de waterhuishouding van de Brand. Op dit onderdeel hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant goedkeuring verleend aan het ontwerp bestemmingsplan. Volledige goedkeuring is echter nog onthouden in afwachting van een betere onderbouwing van de behoefte voor een nieuwe bouwlocatie.

Resultaten
Om verdroging van het natuurgebied De Brand te voorkomen is in het ontwerp-bestemmingsplan uitgegaan van het concept van een 'lekkende stad'. Met uitgebreide infiltratievoorzieningen voor schoon regenwater wordt voorkomen dat de grondwaterstroming van het te bebouwen intrekgebied naar het natuurgebied De Brand wordt verstoord. Deze vorm van mitigatie is te danken aan de vroegtijdige inbreng vanuit de waterschappen en de terreinbeheerder (Brabants Landschap).



Tabel 6.1: concrete illustraties van mitigerende maatregelen

Wateraspect	Aangrijpingspunt	Voorbeelden mitigerende maatregelen
Veiligheid	Inrichting, bouwwijze	Nomadisch wonen, risicowonen
Wateroverlast	Inrichting, bouwwijze, omgaan met regenwater	Kwetsbaarheid verminderen: gering verhardings%, doorlatende verharding, infiltratie, vegetatiedaken, vasthouden in bodem, meer open water, meandering watergangen, drijvend wonen, kruipruimteloos bouwen
Watervoorziening	Inrichting	Waterbesparende maatregelen, eigen wateropslag en –voorziening, locale bereiding, minder zoutgevoelige teelten
Riolering	Systeemkeuze	Gescheiden afvoer schoon regenwater, regenwater-benutting op woningniveau
Bodemdaling	Bouwwijze	Nomadisch bouwen, kruipruimteloos, drukriolering
Grondwateroverlast	Bouwwijze	Kruipruimteloos, selectief ophogen
Oppervlaktewaterkwaliteit	Bouwwijze, zuivering	Bouwmaterialen, zuivering in plangebied (helofyten), gesloten/geïsoleerde vuile systemen
Grondwaterkwaliteit	Bouwwijze, zuivering	Bouwmaterialen, openbaar groenbeheer (geen bestrijdings-middelen), zuivering in (infiltratiesystemen)
Verdroging	Inrichting, bouwwijze	Gering verhard oppervlak, actieve infiltratie
Aquatische natuur	Inrichting en kwaliteit	Inrichting waterlopen, inrichting oevers, blauwe netwerken, goede waterkwaliteit, positionering ten opzichte van drukke en vervuilende' functies

compensatie. Ervaringen met het beschermen van natuurwaarden via compensatie hebben geleerd dat dergelijke maatregelen projectmatig en financieel vaak letterlijk sluitpost worden en dan te kort schieten.

6.3 Juridische verankering

Juridisch gezien kunnen mitigatie en compensatie voor een deel in het desbetreffende ruimtelijke plan worden vastgelegd. Hierbij valt te denken aan aanvullende voorschriften in de waterparagraaf, de plantoelichting en programma van eisen dan wel aan het aanwijzen van locaties waar compensatie moet worden gerealiseerd in een streekplan.
Omdat wij in ons land toelatingsplanologie kennen is het in principe niet mogelijk om in een bestemmingsplan aan een burger verplichtingen op te leggen die samenhangen met de verwezenlijking van een gelegde bestemming. Dat neemt niet weg dat waterbelangen op verschillende manieren in het bestemmingsplan beschermd kunnen worden: bijvoorbeeld door het leggen van waterbestemmingen (al dan niet als gemengde bestemming in verband met andere maatschappelijke belangen) en door het waterbeleid op te nemen in de beschrijving in hoofdlijnen. In het bestemmingsplan mogen echter geen (actieve) beheers- of inrichtingsverplichtingen aan de burger opgelegd worden. Wel kunnen beheersafspraken tussen gemeente en waterschap gebruikt worden als basis. Bestemmingsplannen hebben bovendien slechts betrekking op het plangebied. Compenserende maatregelen buiten het plangebied kunnen dus niet in een bestemmingsplan worden geregeld. Hier zal een contractvorm een oplossing kunnen bieden. Naar een dergelijk contract kan dan in de toelichting op het ruimtelijk plan worden verwezen.

De Watertoets moet vooral in de praktijk gaan leven
Een goede afspraak en een mooie procedure maken nog geen Watertoets in de praktijk. De ruimtelijke ordenaars, de planologen en stedenbouwkundigen, de waterbeheerders en planbeoordelaars zullen gezamenlijk bij concrete plannen en projecten inhoud moeten gaan geven aan de Watertoets. Dat betekent dat het implementatietraject erg belangrijk is en dus een goede voorbereiding vraagt. In de discussies komt naar voren dat de Watertoets weliswaar sterk leeft bij gemeenten, waterbeheerders en adviesbureaus, maar dat voor de meesten nog niet duidelijk is wat het allemaal zal gaan inhouden. Daarom zal een intensief communicatietraject worden opgestart bij de introductie van de Watertoets naar de praktijk. Voorzien zijn lezingen, workshops, een handreiking, een website en een helpdesk.

De Watertoets wordt een belangrijk element in het Nationaal Bestuursaccoord water over de uitvoering van het waterbeleid voor de 21e eeuw. De kennis en inzichten, die zijn ontwikkeld vanuit andere activiteiten in het kader van de Startovereenkomst -zoals (deel)stroomgebiedsvisies en normeringsstudie, maar ook de waterkansenkaarten- zullen via het proces van de Watertoets hun concrete doorwerking moeten vinden in ruimtelijke keuzes ten aanzien van locaties en inrichting.

Het *commitment* van de betrokken partijen neergelegd in de Startovereenkomst vormt de basis voor uitvoering van de Watertoets. Destijds is afgesproken om snel aan de slag te gaan en daarbij gebruik te maken van de bestaande wet- en regelgeving als kader. Die bieden namelijk voldoende mogelijkheden om het proces van de Watertoets uit te voeren om zo te kunnen komen tot een verbetering van de afstemming van ruimtelijke ordening en waterbeheer. Dat voorkomt onnodige vertraging en maakt het mogelijk om lering te trekken uit praktijkervaringen bij de voorbereiding van een wettelijke verankering van de Watertoets, een wens van de Tweede Kamer.

Al op korte termijn wordt gestart met een evaluatie van de Watertoets. De resultaten van deze evaluatie zullen mede bepalend zijn voor de wijze waarop de wettelijke verankering van de Watertoets zal plaatsvinden. Daarbij vormen de praktijkervaringen bij de implementatie belangrijke ingrediënten. Deze implementatie zal ondersteund en actief begeleid moeten worden om problemen, die werkendeweg naar boven komen, adequaat te kunnen pareren.
Daarom zal een aantal strategische implementatieprojecten worden begeleid ten aanzien van verschillende concrete ruimtelijke beslissingen. De selectie hiervan zal in bestuurlijk overleg plaatsvinden. Elementen als procesverloop, rollen en verantwoordelijkheden, doorwerking van water in ruimtelijke keuzes, 'pijplijnprojecten' en het feitelijk en juridisch omgaan met mitigatie en/of compensatie zijn daarin extra aandachtspunten.

Onmiskenbaar betekent toepassing van de Watertoets meer werk. Hier ligt een belangrijke opgave voor Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen om -nu de mogelijkheid zich voordoet om ruimtelijke ordening en waterbeheer adequaat met elkaar te verknopen- een extra inspanning te leveren. Daartoe hoort ook het in huis te halen van specifieke deskundigheid, om zo een proces van 'al doende leren' te kunnen inzetten. Het vergt namelijk nauwlettend volgen van wat er op ruimtelijk gebied gebeurt en een actieve deelname aan (vele) processen van ruimtelijke planvorming. Ook voor initiatiefnemers is er werk aan de winkel. Zij moeten de betrokkenheid van waterbeheerders organiseren en hun afwegingen expliciteren op basis van een wateradvies, terwijl de kennis op het gebied van de waterhuishouding nog beperkt lijkt. De vraag of waterbeheerders en gemeenten op dit moment voldoende zijn toegerust om met de Watertoets aan de slag te gaan kan nog niet volmondig met 'ja' worden beantwoord.

COLOFON

Projectgroep Watertoets

Egon Ariëns	Ministerie Verkeer en Waterstaat, voorzitter tot mei 2001
Loes de Jong	Ministerie Verkeer en Waterstaat, voorzitter vanaf mei 2001
Maarten van der Vlist	Rijkswaterstaat, RIZA, schrijver/secretaris
Fred Wagemaker	Rijkswaterstaat, RIZA, schrijver/secretaris
Pieter Jong	Ministerie Verkeer en Waterstaat, CDJZ
Rienk Kuiper	Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer-RPD
Tina de Vries	Rijksplanologische Dienst, Inspectie Ruimtelijke Ordening-Oost
Wino Aarnink	Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, tot juli 2001
John Wagenaar	Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vanaf juli 2001
Claudia Schutte	Ministerie Economische Zaken
Peter Jasperse	Interprovinciaal Overlegorgaan
Ton Heeren	Provincie Gelderland
Pieter Postma	Provincie Friesland
Aad Scheffer	Provincie Noord-Brabant
Gerard Smit	Provincie Utrecht
Menno Geltink	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jan Ensing	Gemeente Breda
Pierre de Vries	Unie van Waterschappen
Marjan Holtman	Hoogheemraadschap van de Stichtse Rijnlanden

Tekst

Maarten van der Vlist	Rijkswaterstaat, RIZA
Fred Wagemaker	Rijkswaterstaat, RIZA
Loes de Jong	Ministerie Verkeer en Waterstaat
Henk van Wezel	Accanto
Twan Tiebosch	Accanto

Voorbeelden en illustraties

Bureau Alle Hosper, Iwaco, Gemeente Gouda, Gemeente Tilburg, Gemeente Amersfoort, Gemeente Bloemendaal, Gemeente Hilversum, Gemeente Hoogeveen, Gemeente Enschede, Waterschap Zuiderzeeland, Waterschap Vallei en Eem, Waterschap Regge en Dinkel, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap Schieland, Duinwaterbedrijf Zuid-Holland, Hydron Midden-Nederland BV, Waterleidingbedrijf Gelderland, Provincie Noord-Brabant, Provincie Zuid-Holland, Provincie Noord-Holland, Provincie Gelderland, Provincie Friesland, Provincie Utrecht, Provincie Groningen, Provincie Drenthe, Provincie Overijssel, Rijkswaterstaat Directie IJsselmeergebied, RIZA, W.H. Klomp/Foto Natura (pag. 68), Hollandse Hoogte (cover)

Eindredactie:	Maurits Groen Milieu & Communicatie, Haarlem
Vormgeving:	Tekst in Vorm, Haarlem
Druk:	Sphinhex & Industrie, Amsterdam

Den Haag, oktober 2001

BIJLAGEN

1. Procedureschema's
2. Checklist Waterparagraaf bestemmingsplan
3. Bouwstenen voor het plannen met water

BIJLAGE 1. PROCEDURE-SCHEMA'S

WRO = Wet op de Ruimtelijke Ordening
AWB = Algemene Wet Bestuursrecht

Procedureschema streekplan

Procedure-stappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	termijn	artikel WRO
Besluit voorbereiding streekplan in overleg met Provinciale Planologische Commissie en andere betrokken bestuursorganen	GS		WRO art 4a, lid 2
Verrichten van onderzoek	GS		BRO art 6
Ter inzage leggen ontwerp-streekplan op provinciehuis en gemeentehuizen én publicatie in Staatscourant en regionale dag- en streekbladen	GS	4 weken	WRO art. 4a, lid 3
Schriftelijke bedenkingen inbrengen door alle betrokkenen		gedurende periode ter inzage legging	WRO art. 4a, lid 4
Provinciale Staten (PS) stellen indieners van bedenkingen in de gelegenheid tot gedachtenwisseling. PS maakt verslag hiervan en stuurt dit naar aanwezigen.	PS		WRO art. 4a, lid 4
Vaststelling	PS	binnen vier maanden na afsluiting periode terinzagelegging	WRO art. 4a, lid 4
Vaststellingsbesluit wordt bekend gemaakt op dezelfde wijze als bij de terinzage legging van ontwerp	GS	binnen twee weken na vast stelling door P.S.	WRO art. 4a, lid 5
Toezending aan minister VROM	GS		WRO art. 4a, lid 6
Mocht minister VROM niet accoord gaan dan volgt procedure Vervangingsbesluit	Minister van VROM		WRO art. 6

Procedureschema (inter)gemeentelijk structuurplan

Procedure-stappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	termijn	artikel
Besluit tot opstellen structuurplan	Gemeenteraad op voorstel van B&W		WRO art. 7
Verrichten van onderzoek naar ruimtelijke ontwikkeling en uitvoerbaarheid van het plan	Opdrachtgever B&W		BRO art 9
Vooroverleg	B&W met overige gemeenten, provincies, waterschapsbesturen etc		BRO art 10
Kennisgeving in staatscourant, gemeentehuis, locale en regionale bladen	B&W		WRO art 9
Medeling aan GS en inspecteur RO	B&W		
Ter inzage leggen ontwerp	B&W	4 weken	WRO art 8
Schriftelijke zienswijze betrokken partijen		tijdens ter inzage legging	WRO art 8
Beroep tegen onderdelen die als besluit kunnen worden aangemerkt	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State		WRO art 9
Vaststelling	Gemeenteraad		AWB afd.3

Procedureschema bestemmingsplan

Procedure-stappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Termijn	wettelijke grond WRO
Initiatief tot opstellen bestemmingsplan op basis collegeprogramma	B&W		AWB afd. 3.4
Besluit opstellen bestemmingsplan	Gemeenteraad		AWB afd. 3.4
Voorbereiding bestemmingsplan; verrichten van onderzoek			Art 9 BRO
Vooroverleg	Gemeente, ingezetenen, betrokken overheden		art. 6a WRO en 10 WRO
Ter inzage leggen voorontwerp	Gemeente	4 weken	art. 23 WRO en 3:12 AWB
Indienen zienswijzen door betrokken partijen		tijdens ter inzage legging (4 weken).	Art. 23 lid 1 WRO
Vaststellen bestemmingsplan	Gemeente	8 weken of 4 maanden[1] na afloop ter inzage legging	art. 25 WRO
Ter inzage leggen vastgestelde bestemmingsplan en verzenden aan provincie	Gemeente	binnen 4 weken na vaststelling gedurende een periode van 4 weken ter inzage. Verzending binnen 4 weken	art. 26 en 28 lid 1 WRO
Indienen bedenkingen door partijen die zienswijze hebben ingediend		tijdens ter inzage legging (4 weken).	Art. 27 lid 1 WRO
Beslissen omtrent goedkeuring	GS	13 weken of 6 maanden[2]	art. 28 lid 2 WRO en 10:31 Awb
Ter inzage leggen bestemmingsplan met besluit GS	Gemeente	binnen 2 weken na bekendmaking besluit GS gedurende 6 weken	art. 28 lid 6 WRO
Beroep aantekenen door betrokken partijen die bedenkingen hebben ingediend		tijdens ter inzage legging (6 weken)	art. 56 lid 2 WRO
Uitspraak over beroep	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	12 maanden na afloop beroepstermijn	art. 54 lid 3 WRO
Nieuw bestemmingsplan bij onthouding goedkeuring	Gemeente	1 jaar	art. 30 WRO

[1] Afhankelijk van de vraag of er wel of geen zienswijzen zijn ingediend.

[2] Afhankelijk van de vraag of er wel of geen bedenkingen zijn ingediend.

Procedureschema projectvrijstelling art. 19 WRO

Procedure-stappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Termijn	artikel WRO
1. Aanvraag om vrijstelling (evt. voornemen voor aanvraag)	B&W		
2.1 Negatief beginselbesluit = weigering	Gemeenteraad/ B&W	8 weken na ontvangst aanvraag	WRO art.19a, lid 3
		8 weken na ontvangst aanvraag	WRO art 19a, lid 2
2.2 positief beginselbesluit (verder bij 4)		binnen termijn 2.2	WRO 6a/150 gemeentewet/ inspraakverordening
3. Inspraak mbt voorbereiding toepassing art. 19 lid 1 door inspraakgerechtigden		4 weken	WRO 19a, lid 4
4. Ter inzage leggen en mogelijkheid tot geven van zienswijze door belanghebbende		8 weken na actie 4	WRO art 19a, lid 5
5. Besluit aanvragen verklaring van geen bezwaar 5.1 Negatief: naar 8 5.2 Positief: naar 6	Gemeenteraad /B&W	2 weken	WRO art 19a, lid 6
6. Aanvragen verklaring van geen bezwaar	B&W	8 weken na aanvraag	WRO art 19a, lid 8
7. Bekendmaking beslissing GS over verklaring van geen bezwaar	GS	2 weken na inwerkingtreding vvgb	WRO art 19a, lid 11
8. Besluit omtrent vrijstelling	Gemeenteraad/ B&W	binnen 6 weken na bekendmaking	Awb art. 7lid1 en art. 6,lid 7
9. Bezwaarschrift en eventueel schorsingsverzoek bij president rechtbank door aanvrager/belanghebbende		binnen 6 weken + evt. 4 weken	Awb art 7 lid v10
10. Besluit op bezwaarschrift	Gemeenteraad/ B&W	6 weken na	Awb art. 8 lid 1. En art. 6 lid 7
11. Beroep bij de rechtbank bekendmaking besluit op bezwaarschrift door belanghebbende		6 weken na uitspraak rechtbank	WRvSt art 37

Procedureschema herinrichting volgens huidige Landinrichtingswet

CLC = Centrale Landinrichtings Commissie

Procedure-stappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Termijn	artikel land-inrichtingswet
Opstellen jaarlijks uitvoeringsprogramma op voordracht van GS-en	Minister LNV en Minister VROM	jaarlijks	art 18 lid 3
Vaststelling landinrichtingscommissie	GS		Art 27
Uitbrengen deeladviezen en schetsontwerp	Landinrichtings-commissie		Art 35
Opstellen voorontwerp na overleg en zo nodig in overeenstemming met betrokken gemeenten en waterschappen	Landinrichtings-commissie		Art 76
Publicatie voorontwerp	Landinrichtings-commissie	drie maanden voor inspraak en bezwaar	Art 77
Toezending voorontwerp, inspraakverslag + wijzigingen voorontwerp aan Centrale Landinrichtingscommissie	Landinrichtings-commissie		Art 78
Vaststelling ontwerp door CLC	CLC		Art 79 lid 1
Toezending ontwerp aan GS	CLC		Art 79 lid 1
In kennis stellen ontwerp andere GS-en	GS		Art 79 lid 2
Ter inzage leggen ontwerp/bekendmaking	GS	14 dagen voor bezwaar bij GS	Art 80
Toetsing ontwerp aan hoofdlijnen provinciaal ruimtelijk beleid, rekening houden met bezwaren	GS		
Vaststelling	GS		Art 81
Eventuele stemming door eigenaren/gebruikers	GS		Art 66
Opstellen lijst van eigenaren en pachters, toezending naar GS	Landinrichtings-commissie		
Oproep tot stemming door openbare bekendmaking en aangetekende brief	GS		Art 62
Besluit tot ruilverkaveling			Art 92
Uitvoering	Landinrichtings-commissie		Art 124

Procedureschema raamplan en modules toekomstige Wet inrichting landelijk gebied (2003)

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Activiteiten adviseur voor water	Uitwerking activiteiten adviseur voor water (waterbeerder)
Opstellen jaarlijks uitvoeringsprogramma op voordracht van GS-en	Minister LNV en Minister VROM	Initiatief	Informeren Aanreiken kennis Bepalen reikwijdte Meedenken	waterbeheerders hierop invloed uitoefenen door GS van relevante informatie te voorzien
Vaststelling landinrichtingscommissie	GS			
Voorbereiding raamplan met modules	Landinrichtingscommissie	Visievorming	Aanreiken kennis	inbrengen visie waterbeheerder op het omgaan met water
Voorbereiding in dialoog met de streek	Landinrichtingscommissie	Plantwikkeling (ontwikkelen)	Meedenken	deelnemen aan dialoog
Opstellen concept raamplan	Landinrichtingscommissie			waterbeheerder brengt watersysteemkennis in
Toetsing	GS			
Vragen advies aan Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG)	GS			is waterbeheerder lid van PCLG om wateradvies in te brengen?
Vaststellings/ goedkeuringsprocedure	GS		Toetsen	
Ter visie leggen raamplan	GS	Planontwikkeling		
Vaststelling raamplan	GS	(afwegen)	Adviseren	
Bezwaar maken door belanghebbenden bij GS				
Heroverweging	GS			
Besluit	GS			
Beroep bij bestuursrechter door belanghebbenden				

GS = Gedeputeerde Staten, PCLG = Provinciale Commissie Landelijk Gebied

Procedureschema reconstructieplan

Handeling	actor	termijn	artikel
bestuursovereenkomst: beleidsprioriteiten concentratiegebieden	ministers LNV en VROM na overleg met GS.	jaarlijks	art 10
ontwerp van reconstructieplan	GS	binnen 9 maanden na inwerkingtreden reconstructiewet	art 14
vaststelling plan	PS toets aan hand provinciale omgevingsbeleid		art 16 en 17
goedkeuring	ministers LNV en VROM		
vaststelling uitvoeringsprogramma	GS en ministers VROM en LNV		art 6

Procedureschema Tracéwet

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Beleidsvoornemen				Informatie verstrekken welk waterbelang in het geding kan zijn
Opstellen startnotitie			Informeren Meedenken Aanreiken kennis	Betrokken provincies, gemeenten en waterschappen ontvangen vroegtijdig de startnotitie
Bekendmaking startnotitie en publicatie	Ministerie VenW Ministerie VROM GS	Initiatief en Visievorming		Aangeven van aandachtspunten op basis van startnotitie
Informatieronden, inspraak en advies Richtlijnen van de Commissie MER				Direct betrokken waterbeheerder kan niet vertegenwoordigd zijn in Commissie MER of als deskundige optreden. Wel (on)gevraagd informeren en adviseren
Opstellen trajectnota/MER met tracéalternatieven		Planontwikkeling	Meedenken Adviseren	
Ter inzage legging				Formele inspraak vanuit waterbeheerstaken, mogelijke suggesties voor alternatieven en compenserende maatregelen
Toetsingsadvies Commissie MER en deskundigen				
Advies van provincie, gemeenten en regionaal openbaar lichaam				Waterschappen niet expliciet genoemd (wel later bij ontwerp-tracébesluit)
Bepalen standpunt door Minister VenW (evt. beslissing om niet door te gaan wordt eveneens ter inzage gelegd)	Minister VenW			Betrokken ambtenaren informatie aanreiken indien wateraspecten niet duidelijk naar voren zijn gebracht in vorige stap
Ontwerp-tracébesluit				
Inspraak op ontwerp-tracébesluit. Van hetgeen mondeling naar voren is gebracht, wordt een verslag opgesteld en verspreid.	Ministerie VenW Ministerie VROM GS	Planontwikkeling (afweging)	Aanreiken kennis Toetsen Meedenken	Ontwerp-tracébesluit en verslag worden toegezonden aan provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) (hier wel expliciet genoemd). Toetsing aan waterbeheersplan, waterhuishoudingsplan en eigen taakstelling
Vaststellen Tracébesluit Indien strijdig met bestemmingsplan geldt het tracébesluit als vrijstelling art. 19 WRO.				Beroepsmogelijkheden via Raad van State
Ter inzage legging				
Uitvoering Tracébesluit met gecoördineerde vergunningenprocedures				Inspraak in benodigde vergunningen en ontheffingen op basis van Keur etc.

Procedure milieu-effectrapportage

Procedurestappen	Initiatiefnemer en Planbeoordelaar	Fase in planvorming	Typering activiteiten adviseur voor water	Uitwerking bestaande mogelijkheden inbreng adviseur voor water (waterbeheerder)
Beoordeling of initiatief m.e.r.-plichtig is of beoordelingsplichtig				Benadrukken dat wateraspect belangrijk onderdeel dient te zijn voor beoordeling m.e.r.-plichtigheid
Indien m.e.r.-plichtig dan opstellen startnotitie door initiatiefnemer (particulier dan wel overheid)	GS (of indien zij ook initiatiefnemer is een hoger overheidslichaam)	Initiatief en Visievorming	Meedenken Aanreiken kennis Informeren	
Publiceren startnotitie en inspraakmogelijkheid bieden				Schriftelijke inspraakmogelijkheden vanuit formele taakstelling
Commissie m.e.r. (met inbreng van externe deskundigen) geeft richtlijnen aan ten aanzien van inhoud MER				Direct betrokken waterbeheerder kan niet vertegenwoordigd zijn in Commissie MER of als deskundige optreden. Wel aanreiken van water(systeem)kennis aan deskundigen
Vaststellen richtlijnen				
MER wordt opgesteld door initiatiefnemer		Planontwikkeling	Aanreiken kennis	Inbreng bij inhoudelijke uitwerking MER, medewerking aan het helder maken van waterbelangen
Indienen MER bij bevoegd gezag	GS en Commissie m.e.r. (of indien door GS opgesteld beoordeling door aangewezen orgaan)			
Openbare kennisgeving MER en ontwerpplan in dagbladen, huis-aan-huis bladen en de staatscourant				
Schriftelijke inspraak over volledigheid en juistheid van MER, openbare zitting voor inbreng van mondelinge reacties			Toetsen Adviseren	Schriftelijke inspraak-mogelijkheden vanuit formele taakstelling; Mondelinge reacties waterbeheerder(s)
Beoordeling MER door de Commissie m.e.r.		Planontwikkeling (afweging)		
Beslissing	Provinciale Staten			Beroepsmogelijkheden conform AWB

Stedelijke herstructurerings- en reconstructieplannen (toelichting op paragraaf 4.3.6)

Deze plannen zijn gebaseerd op de Wet stedelijke vernieuwing. Het beleid voor de herstructurerings- en reconstructieplannen is vastgelegd in Beleidskaders stedelijke vernieuwing. Deze plannen worden opgesteld en uitgevoerd in het kader van de Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing. Deze regeling is in het leven geroepen om verpaupering in de steden te voorkomen en te bestrijden. Centraal staat de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. Door het verbeteren daarvan wordt beoogd de kwaliteit van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu te verbeteren. Om tot een dergelijke verbeteringsslag te komen moeten gemeenten programma's voor vernieuwing en/of ontwikkeling maken. Deze programma's worden getoetst aan de hand van zogeheten prestatievelden. Water zou een van deze prestatievelden kunnen zijn/worden.

De gemeenten moeten bij de vernieuwingsprogramma's en projecten rekening houden met c.q. uitgaan van het provinciaal beleid in onder meer:
- Streekplan of provinciaal omgevingsplan;
- Notitie provinciaal woningbouwbeleid;
- Provinciaal waterhuishoudingsplan en de daarin toegekende functies voor het bebouwd gebied. Bij de goedkeuring van bestemmingsplannen en waterbeheersingsplannen (in ISV kader) beoordeelt de provincie of de ruimtelijke en waterhuishoudkundige aspecten voldoende op elkaar zijn afgestemd.
  De wenselijkheid van een waterparagraaf wordt daarbij genoemd.
- Provinciaal milieubeleidsplan;
- Provinciaal verkeer- en vervoersplan;
- Sociaal economisch beleidsplan.

Verder geldt voor de ontwikkelingsprogramma's dat ze:
- Door de gemeenteraad vastgesteld zijn;
- Een analyse van problemen en potenties van de fysieke omgeving bevatten;
- In samenspraak met relevante locale partijen zijn voorbereid;
- Op de omliggende gemeenten afgestemd zijn;
- Een inschatting van de benodigde investeringen in de eerste vijf jaar bevatten;
- Samenhang aangeven met aanpalende beleidsterreinen (water);
- De beoogde resultaten zo mogelijk in termen van beleidsprestaties worden beschreven en meetbaar zijn.

Zowel het Rijk als de provincie kunnen budgethouder zijn en een indicatief middelenverdeelplan tussen gemeenten op stellen. De budgetten worden na vijf jaar definitief vastgesteld op basis van een aantal prestatievelden waaraan moet worden voldaan. Water zou zo'n prestatieveld kunnen zijn. Toetsing van programma's vindt plaats aan de hand van de prestatievelden van Rijk of provincie, het provinciale beleid, alsmede aan de voldoende mate van integraliteit, afstemming en intergemeentelijke samenwerking.

De prestatievelden van het Rijk en de provinciale beleidsnota's spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van de vernieuwingsprogramma's en -projecten. Van belang is daarom om water aan te merken als prestatieveld en voldoende te verankeren in het provinciale omgevingsbeleid. Daarnaast kunnen de waterbeheerders als locale partij betrokken zijn bij de opstelling van het programma of project. Deze dienen immers in samenspraak met de locale partijen te worden opgesteld.

BIJLAGE 2

Checklist water in bestemmingsplannen

Het toetsen van bestemmingsplannen behoort tot de taken van de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening. De Inspectie wil bijdragen aan een goede plaats voor water in bestemmingsplannen door deze in de toekomst meer op wateraspecten te gaan beoordelen. Deze checklist geeft daarvoor criteria.

Het bestemmingsplan dient in te gaan op:
Het beschrijven van de huidige situatie van het watersysteem in het plangebied en in het aangrenzende gebied. Relevante aspecten moeten ook op de plankaart zijn aangegeven.
Het gaat daarbij om:

- Grondwater (eenheden en stroomrichting van diep en ondiep grondwater, bodemopbouw, grondwaterstanden, onttrekkingen en geohydrologie);
- Oppervlaktewater (deelstroomgebieden, afwateringseenheden en stroomrichting, waterkwaliteit en waterkwantiteit, waterlopen, waterpeilen, waterbalans, drooglegging, kunstwerken, drainage, typen oevers, retentiegebieden en opvanggebieden hoogwater);
- Ecosysteem (natte en droge gebieden, door provincie toegekende natuurdoeltypen en de eisen die deze stellen aan milieu- en water-omstandigheden, verdroogde gebieden);
- Regen- en afvalwatersysteem (riolering, overstorten, regenwateruitlaten, plaats lozing effluent rioolwaterzuiveringsinstallaties, gemalen, pers- en transportleidingen, zuivering, ongerioleerde situaties);
- Gebruiks- belevings- en toekomstwaarde van oppervlaktewater (recreatieve gebruikswaarde, cultuurhistorische en landschappelijke waarde, ecologische waarde).

Daarnaast bevat het bestemmingsplan:

- Beschrijving waterrelevant beleid (Rijk, Provincie, Gemeente en Waterschap)en toekenning van waterhuishoudkundige functies in het plangebied als ook in het aangrenzende gebied.
- Overeenstemming en knelpunten. Hierbij onderscheid tussen buitengebied en bestaand stedelijk gebied enerzijds en nieuw stedelijk gebied anderzijds.
- Verslag van het overleg tussen gemeente en alle relevante waterbeheerders (hieruit moet blijken dat deze vanaf de start van de planvorming betrokken zijn).
- Afspraken (economische haalbaarheid, financiering van watermaatregelen, aanleg en toekomstig beheer, privaatrechtelijke overeenkomsten die niet in het bestemmingsplan zijn vast te leggen);
- Communicatie (voorlichting aan bewoners of gebruikers van een gebied over het functioneren van het watersysteem en de effecten van foutief gebruik).

(bron: De Waterparagraaf, handreiking water in bestemmingsplannen, VROM).

BIJLAGE 3: BOUWSTENEN VOOR HET PLANNEN MET WATER

Introductie

Wie zicht wil krijgen op de relatie tussen verstedelijking en waterbeheer, krijgt te maken met een aantal vragen. Over wat voor soort verstedelijking gaat het, over wat voor type waterbeheer gaat het en in welk stadium van het planningsproces speelt welke vraag? Deze vragen zijn te vertalen naar onderliggende bouwstenen, die tezamen een antwoord op de centrale vraag kunnen geven. In het rapport 'Wonen in Waterland (Alterra, 2001)' worden daartoe de volgende bouwstenen achtereenvolgens beschreven:

- Planningsstappen;
- Strategieën voor waterbeheer;
- Strategieën voor verstedelijking;
- Verstedelijkingstypen.

Planningsstappen

In de ruimtelijke ordening worden steeds nieuwe (ruimtelijke) concepten ontwikkeld om de dynamiek van verstedelijking af te stemmen met andere maatschappelijke verschijnselen en wensen. Het verstedelijkingsbeleid speelt een cruciale rol in de ruimtelijke ordening.

De betekenis en invloed van water in de ruimtelijke ordening neemt toe. Zowel in beleid over waterbeheer als in beleid over ruimtelijke ordening krijgen thema's als integraal waterbeheer, ruimte voor water en water als sturende factor steeds meer aandacht. De Watertoets, zoals beschreven in deze handreiking, zal als procesinstrument die afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening gaan bepalen.

Dat verstedelijking en water met elkaar te maken krijgen, ligt dus voor de hand, maar wat is de aard van de interactie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening en verstedelijking? En op welk niveau speelt die interactie?

Er zijn drie invalshoeken te definiëren, die als het ware drie ingangen in het planningsproces vormen:

- de **locatiekeuze** van verstedelijking in een regionaal watersysteem op basis van het gewenste waterbeheer: De waar-vraag (we noemen dit *Watervast*);
- de keuze voor het **type verstedelijking** op een bepaalde locatie op basis van het gewenste waterbeheer. De typen worden bepaald door de omvang (aantal woningen), de dichtheid (aantal woningen per ha) en de versteningsgraad (percentage oppervlakte waar water in de bodem kan infiltreren). De wat-vraag (we noemen dit *Plaatsvast*);
- de keuze voor aanvullende (mitigerende en compenserende) **inrichtingsmaatregelen** die knelpunten in het waterbeheer door verstedelijking kunnen opheffen. Te denken valt aan duurzaam bouwen, amfibisch wonen en dergelijke. Daarmee ontstaan nieuwe verstedelijkingsmilieus. De hoe-vraag (we noemen dit *Stadvast)*:

In het beleid wordt ingezet op water als sturende factor. Zo wordt in de vijfde Nota ruimtelijke ordening gewerkt met de lagenbenadering, waarin de ondergrondlaag (waarvan water deel uit maakt) sturend zou moeten zijn voor de infrastructuur (netwerklaag) en het grondgebruik (occupatielaag). In de meest extreme vorm betekent het principe van water als sturende factor dat het ruimtegebruik (waaronder stedelijk gebied) wordt aangepast aan het watersysteem en aan de doelstellingen die men heeft voor het watersysteem. Hiermee wordt prioriteit gegeven aan de planningsstap *watervast*.

Dit betekent niet dat de planningsstappen *plaatsvast* en *stadvast* geen relevante alternatieven zijn. Het is een illusie te denken dat water het absolute primaat krijgt boven alle andere factoren in het totale afwegingsproces rond stedelijke ontwikkelingen. De inzet zal veeleer zijn dat water een volwaardige rol krijgt in dat proces. Wanneer dat vanuit maatschappelijke urgentie resulteert in nieuwe locaties voor verstedelijking die niet de eerste keus zouden zijn vanuit waterbeheer, komen andere planningsstappen in beeld: *plaatsvast* en *stadvast*. Ook wanneer het gaat om herinrichting van bestaande stedelijke gebieden, is de planningsstap *watervast* niet aan de orde.

Wanneer een locatie gegeven is, kunnen doelstellingen vanuit waterbeheer een belangrijke rol spelen in de wijze waarop de verstedelijking vorm krijgt. Hoeveel belasting kan het watersysteem bijvoorbeeld hebben voordat aanpassingen in het systeem noodzakelijk zijn? Vanuit het waterbeheer kunnen uitspraken worden gedaan over de maximale omvang en het type verstedelijking. Ook dat is een invulling van het principe water als sturende factor.

Kijkend vanuit verstedelijking raken de planningsstappen aan verschillende niveaus waarop het verstedelijkingsvraagstuk zich afspeelt. Op het niveau van regionale en bovenregionale verstedelijkingsconcepten is vooral de planningsstap *watervast* relevant. De verstedelijkingslocaties zijn bepalend voor het verstedelijkingspatroon op hoofdlijnen: wordt het een bandstad, of een meerkernige stad, of een gespreid Los Angeles model? Hoe verhoudt een verstedelijkingspatroon zich tot gewenste strategieën voor waterbeheer?
De omvang en dichtheid van stedelijke.gebieden heeft met name relaties met de planningsstap *plaatsvast*. Wordt het een compacte stad of voeren ruime, groene woonmilieus de boventoon? Strookt dit met de doelstellingen vanuit het waterbeheer? Ook in dit type planningsopgaven heeft de relatie tussen waterbeheer en verstedelijking weinig aandacht gehad.
De planningsstap *stadvast* betreft het inrichtingsniveau. De betekenis voor het waterbeheer is daarmee een andere. Het vraagstuk zal minder een planningskarakter hebben en zich meer richten op inrichtingsaspecten om delen van het regionale watersysteem concreet vorm te geven. Dat wil echter niet zeggen dat deze planningsstap minder strategisch zou zijn; het realiseren van ruimte in een woonwijk voor een beek met natte laagtes aan weerszijden kan bijvoorbeeld een onmisbare schakel zijn in een groter geheel.

De planningsstappen zijn onderscheiden om beter zicht te krijgen op de opgaven die er op de verschillende niveaus liggen voor verstedelijking en de betekenis van deze opgaven voor de inzet van de waterbeheerder.
Uiteraard is er sprake van verbanden tussen de verschillende niveaus, en lopen de stappen in de praktijk vaak in elkaar over of volgen ze elkaar op in een cyclisch ontwerp- en onderhandelingsproces. Duidelijk is wel dat met name de planningsstappen *watervast* en *plaatsvast* van belang zijn op planningsniveau; dat wil zeggen het regionale en bovenregionale niveau waarop wordt nagedacht over verstedelijkingsconcepten en over watersystemen.

Strategieën voor waterbeheer
Er zijn verschillende typen watersystemen te onderscheiden met elk hun specifieke waterbeheersdoelstellingen. Een bovenloop van een beeksysteem heeft andere eisen, andere kansen en bedreigingen dan een groot riviersysteem of een estuarium. Dit vraagt dus ook om een andere aanpak.
Op basis van literatuurstudie en expert judgement is een overzicht samengesteld van de opgaven voor waterbeheer in de verschillende regionale watersystemen. De opgaven in de vierde Nota waterhuishouding zijn daarbij leidend. Voor de onderscheiden deelgebieden zijn de opgaven nader uitgewerkt en toegespitst. In verschillende deelgebieden kunnen de opgaven in algemene zin dezelfde zijn, terwijl ze een heel verschillende invulling kunnen krijgen.

Het RIZA heeft het begrip veerkrachtige watersystemen verkend (RIZA, Waterverkenningen, 2000). Onderscheiden zijn in dat kader vier strategieën waarmee organismen, populaties of ecosystemen zich weten te handhaven bij het optreden van verstoringen: veerkracht, buffering, isolatie en weerstand. Deze vier strategieën zijn ook toepasbaar op het waterbeheer. De strategieën zijn een goed hulpmiddel om de gedachten te sturen bij de keuze voor waterbeheersmaatregelen. Ze zijn gebaseerd op verschillende manieren van omgaan met dynamiek in het watersysteem. Met de vierde Nota waterhuishouding wordt ingezet op veerkracht als strategie.

De strategieën blijken geen willekeurige verzameling, maar vormen samen een logische reeks. Ze geven in feite verschillende ambitieniveaus voor het waterbeheer weer. Veerkracht is het hoogste ambitieniveau, gevolgd door buffering, vervolgens isolatie en tenslotte weerstand. De reeks van strategieën is daarmee een prioriteitenreeks, met veerkracht als hoogste prioriteit en weerstand de laagste.

Veerkracht	Streven naar watersysteem met natuurlijke dynamiek Aanpassen aan de natuurlijke dynamiek van het watersysteem Meewerken met natuurlijke processen Omgaan met onzekerheid Denken in bandbreedtes in plaats van strakke normen
Buffering	Afvlakken van de pieken in de dynamiek van het systeem Opvang van kortdurende verstoringen Buffergebieden staan ten dienste van een groter gebied
Isolatie	Beperkt gebied afsluiten van de dynamiek van de rest van het systeem Verstoringen buiten deelgebieden houden Compartimentering
Weerstand	Natuurlijke dynamiek van het watersysteem bedwingen Volledig reguleren van waterstanden met technische oplossingen Het water beheersen Streven naar zekerheid Strakke normen

Bron: RIZA, 2000

Opvallend is dat veel maatregelen die vaak doorgaan voor maatregelen die de veerkracht van het systeem moeten vergroten, in feite in de bufferstrategie thuishoren, zoals piekbergingen en noodoverloopgebieden. Een werkelijk natuurlijke dynamiek van watersystemen is zeer ingrijpend; herschikking van het grondgebruik over grote oppervlakten is daarbij meestal noodzakelijk.

De opgaven voor het waterbeheer kunnen op verschillende manieren worden aangepakt. Veerkracht en/of buffering hebben weliswaar de hoogste prioriteit in het waterbeheer, maar in de praktijk zal dat niet overal mogelijk zijn.

Bovenstaande strategieën zijn gericht op het waterbeheer voor het landelijk gebied; stedelijke watersystemen zijn per definitie door mensen gemaakt en zijn niet zonder meer in te passen in de regionale watersystemen. Bij stedelijke watersystemen gaat het er om ze zo te organiseren dat de omgeving zo min mogelijk wordt belast. Ook voor stedelijke watersystemen zijn strategieën ontwikkeld (Stowa, 2000, de zogenoemde gidsprincipes:

- **Vertragingsmodel**
  In dit model wordt het principe "schoonhouden en vasthouden" toegepast met behulp van technische en ruimtelijke maatregelen. Het afstromende regenwater wordt vertraagd en afgekoppeld via infiltratie- of retentietechnieken. Het model past bij de meeste binnensteden en de daaraan grenzende dichtbebouwde wijken met nauwelijks oppervlaktewater en gemengde rioolstelsels.
- **Infiltratiemodel**
  Dit model integreert maatregelen die nodig zijn om menging van schoon en vuil water te voorkomen. De kern van het model is zoveel mogelijk infiltreren van afstromend regenwater in de bodem. De maatregelen op gebouw- en straatniveau komen overeen met het vertragingsmodel. Het model past in stedelijke gebieden op

de hogere gronden met diepere grondwaterstanden en zonder of met weinig eigen oppervlaktewater.

- **Circulatiemodel**
  Dit is het gidsprincipe voor nieuwere wijken met veel openbare ruimte en een eigen oppervlaktewatersysteem. De situatie is die van de polders in een deltagebied met klei-, veen- of zandgronden. Naast maatregelen op gebouwniveau wordt een circulatie van het oppervlaktewater ingevoerd met het doel om de zuivering van afstromend regenwater in het gebied te regelen en bovendien zoveel water in het winterseizoen vast te houden dat de inlaat van boezemwater in de zomer overbodig wordt. Het water stroomt rond waardoor het hele systeem kan worden gebruikt voor berging door een tijdelijke stijging van de oppervlaktewaterstand. Seizoensbuffering kan eventueel plaatsvinden in plassen aan de rand van de stad die deel uitmaken van het circulatiesysteem.

Naast deze gidsprincipes is ook het **schakelmodel** beschreven, dat het stedelijke watersysteem schakelt aan het regionale watersysteem. Met parallel- en serieschakelingen wordt het stroomprincipe "van schoon naar belast" gehanteerd.

Strategieën voor verstedelijking

Zoals voor de aanpak van het waterbeheer verschillende strategieën worden gehanteerd, zo heeft de ruimtelijke ordening haar verstedelijkingsstrategieën. De WRR onderscheidt vijf basisprincipes voor de ruimtelijke ordening, waarvan het spreidingspatroon van stedelijke functies de belangrijkste is.
De keuze voor spreiding of concentratie op nationaal niveau leidt tot verstedelijking van andere gebieden en daarmee ook andere watersystemen. Ligt het zwaartepunt in de Randstad en dus met name in Laag Nederland, of ligt het accent op uitschuif naar het zuiden en oosten en is dus vooral Hoog Nederland aan snee?
Op regionaal niveau gaat het eerder om verschillende deelgebieden binnen een regionaal watersysteem, die te maken krijgen met verstedelijking.

Verstedelijkingstypen

Naast de verschillende verstedelijkingspatronen op nationaal en regionaal niveau kennen stedelijke gebieden ook op een lager schaalniveau vele verschijningsvormen. Vanuit de ruimtelijke ordening en de stedebouw wordt hierop ingespeeld via sturing en vormgeving. Dit leidt tot verschillende typen verstedelijkingsvormen, die ieder een andere consequentie hebben voor het waterbeheer. Om de relatie met waterbeheer te kunnen beschrijven, is het nodig om zodanige typen te benoemen dat ze onderscheidend zijn voor het waterbeheer. Drie aspecten spelen daarin een belangrijke rol:

- **Omvang**
  Een individuele woning heeft veel minder invloed op waterkwaliteit en –kwantiteit dan een hele woonwijk. Oplossingen om ongewenste effecten op waterbeheer te voorkomen verschillen ook met de omvang. Voor een individuele woning zal de oplossing uiteraard op het niveau van de woning gezocht moeten worden, voor een woonwijk komen ook grootschaliger oplossingen in beeld. Oplossingen die voor een individuele woning te duur zijn, kunnen voor een groot aantal woningen wel rendabel zijn, bijvoorbeeld de aanleg van een ringdijk om woningen te vrijwaren van overstromingen;
- **Mate van verharding**
  In een gebied met veel verharding kan het water moeilijk in de bodem infiltreren en moet oppervlakkig of via riolen worden afgevoerd. Dat betekent dat grondwatervoorraden niet worden aangevuld en dat oppervlaktewaterstromen extra worden belast, zowel kwalitatief als kwantitatief.
- **Dichtheid**
  Hoe groter de intensiteit, hoe hoger de belasting van het watersysteem in kwalitatieve en kwantitatieve zin.

Op basis van bovenstaande aspecten zijn acht verstedelijkingstypen geformuleerd die samen de bandbreedte van verstedelijking weergeven en relevante verschillen benoemen. Individuele woningen of zeer kleine aantallen zijn buiten beschouwing gelaten. Zij

zijn relevant wanneer het gaat om bestaande bebouwing (bijvoorbeeld: wat doen we met bestaande bebouwing wanneer een polder wordt omgezet in een rententiegebied?). De acht typen vertegenwoordigen de huidige praktijk van bouwen. Wanneer deze typen echter tot knelpunten in het waterbeheer leiden, kunnen aanvullende maatregelen worden ingezet die leiden tot innovatieperspectieven.

Omvang	Verharding	Dichtheid	Verstedelijkingstype
Individueel	Hoog/laag	Hoog/laag	Individueel
< 30 woningen			
Cluster	Hoog	Hoog	Hof
30-100 woningen		Laag	-
	Laag		
		Hoog	Toren
		Laag	Buitenplaats
Wijk > 100 woningen	Hoog	Hoog	ISV-binnenstedelijk
		Laag	Vinex-binnenstedelijk
	Gemiddeld	Gemiddeld	Buitenwijken (Vinex-uitleg)
	Laag	Hoog	Bijlmer
		Laag	Groen wonen

Het volgende schema geeft een overzicht van enkele innovatietypen. De innovatieperspectieven richten zich op het opheffen van knelpunten in de waterkwantiteit (overstromingsrisico). Knelpunten in de waterkwaliteit kunnen worden ondervangen met vormen van duurzaam bouwen, die hun weg naar de reguliere bouwpraktijk inmiddels hebben gevonden; denk aan verbeterd gescheiden rioolstelsels, wadi's, grasdaken, en dergelijke.

Onderscheidende kenmerken	Toegankelijkheid	Innovatietype
Verplaatsbaar		Nomadisch wonen
Niet verplaatsbaar	Permanent niet over land toegankelijk	Drijvend wonen
	Tijdelijk niet over land toegankelijk	Paalwonen
		Terpwonen
	Tijdelijk (deels) overstroomd	Hybride wonen
		Risico wonen[1]

[1] Onder risicowonen verstaan we een willekeurig type verstedelijking, waarbij een hoger overstromingsrisico wordt aanvaard, bijvoorbeeld in combinatie met aangepaste verzekeringsconstructies.

Een overzicht van referentiebeelden van de verschillende verstedelijkingstypen is opgenomen in het Alterra rapport 'Wonen in Waterland' (Alterra, 2001).

Samenhang

De vier typen bouwstenen vormen samen het gereedschap om de interactie tussen waterbeheer en verstedelijking te onderzoeken. Samenvoegen van de bouwstenen in een leidraad is daarbij een hulpmiddel: hoe kunnen de bouwstenen samen worden gebruikt en hoe staan ze in verhouding tot elkaar?
Er is geen pasklare strategie om te plannen met water. Afhankelijk van de fase in het plannings- en ontwerpproces en de invalshoek liggen de keuzes anders.

De bouwstenen zijn flexibel te gebruiken; er is geen eenduidige manier om ze te combineren. Afhankelijk van de invalshoek kunnen ze op een andere manier en in een andere volgorde worden ingezet.

Literatuur

- Alterra (2001) Wonen in Waterland
- Nationaal Pakket Duurzame stedenbouw (1999)
- Remmerzwaal, A en J. Vroon (2000)
  Werken met water, veerkracht als strategie. Waterverkenningen RIZA, Lelystad.
- De Kwaadsteniet, Jonkhof en Tjallingii (2000)
  Levende stadswateren, Stowa Utrecht

Plan Willis fase 2