



Rein water en de Watertoets

Stichting Reinwater
Stichting Natuur
en Milieu
Milieufederatie
Noord-Holland
Natuur en Milieu
Overijssel
Zeeuwse
Milieufederatie
Milieufederatie
Flevoland
Milieufederatie
Drenthe

Position paper

Het 'aanslaan' van de Watertoets



Wat is de watertoets?

Een nieuwbouwwijk op een laag gelegen punt in een regio kan grote gevolgen hebben voor de waterhuishouding. Werd er voorheen niet zoveel belang aan deze gevolgen gehecht, in de 21e eeuw moet het water een sturende rol krijgen bij het bepalen waar wel of niet gebouwd mag worden.



Zijn er plannen voor een nieuwe woonwijk, dan moeten ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders zo snel mogelijk met elkaar om de tafel. Om dit proces in vaste banen te leiden is de watertoets in het leven geroepen. Dit instrument beschrijft het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van ruimtelijke plannen op de gevolgen voor het watersysteem. Hoe de watertoets moet worden

toegepast staat beschreven in de Handreiking en Bestuurlijke Notitie Watertoets van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Heel praktisch hierin is het onderscheid tussen initiatiefnemer (veelal de gemeente), adviseur (de waterbeheerder, veelal het waterschap) en planbeoordelaar (meestal de provincie of het rijk).

Het proces

Volgens de watertoets dient een initiatiefnemer van een ruimtelijk plan, bijvoorbeeld een gemeente, in een vroeg stadium alle gegevens van dit plan voor te leggen aan de waterbeheerder. Deze onderzoekt de gevolgen voor het watersysteem en brengt een advies uit. De gemeente dient vervolgens dit advies mee te nemen in haar afweging en deze integraal te beschrijven in een aparte waterparagraaf. Wijkt de gemeente af van het advies, dan moet de motivatie hiervan duidelijk worden weergegeven. Tenslotte stuurt de gemeente het plan, inclusief de waterparagraaf, naar de provincie of het rijk die beoordeelt of de watertoets correct is toegepast.

De inhoud

De watertoets beoordeelt alle waterhuishoudkundige aspecten die in het gebied van belang zijn. Naast wateroverlast en veiligheid betekent dit dus ook aandacht voor waterkwaliteit, verdroging en grondwater. Ook aspecten als volksgezondheid, riolering en natte natuur komen aan de orde.

Mitigatie en compensatie

Door vroegtijdig overleg tussen initiatiefnemer en waterbeheerder moet de watertoets waterhuishoudkundige problemen zoveel mogelijk voorkomen. Wanneer een plan problemen veroorzaakt voor de waterhuishouding, maar wel doorgang moet vinden omdat het maatschappelijk noodzakelijk is, dan kan toevlucht worden genomen tot mitigatie of compensatie. Bij voorkeur moeten deze verzachtende of compenserende maatregelen in het plangebied zelf worden getroffen. Is dat niet mogelijk, dan mag de compensatie elders in het beheergebied van de waterbeheerder plaatsvinden.

De watertoets onder de loep

Stichting Reinwater, Stichting Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties van Overijssel, Drenthe, Noord-Holland, Flevoland en Zeeland willen dat er meer ruimte voor schoon water komt. Zij hebben meer dan 30 ruimtelijke plannen beoordeeld op het toepassen van de watertoets. Daarnaast zijn zes plannen uitgebreid geanalyseerd op de toepassing van de toets.

De natuur- en milieuorganisaties hebben voor deze 'watertoets' de initiatiefnemers, adviseurs en de planbeoordelaars geïnterviewd.

Zes ruimtelijke plannen

Six Flags - Flevoland

Six Flags heeft een aanpassing van een bestemmingsplan aangevraagd voor de realisatie van een vernieuwd amusementspark. Het plangebied ligt in de Ecologische Hoofdstructuur Structuur. Het bestemmingsplan bevat een summier waterparagraaf waarin verwezen wordt naar een waterbeheerplan van Six Flags, dat echter nergens bekend is. De waterbeheerder is nauwelijks bij het proces betrokken geweest en een advies van de waterbeheerder is nergens terug te vinden. Desondanks heeft de initiatiefnemer toch buiten het planproces om diverse maatregelen getroffen om water te besparen en verontreiniging

tegen te gaan. De aanpassing van het bestemmingsplan is goedgekeurd in september 2001.

Bergen Egmond Schoorl - Noord-Holland

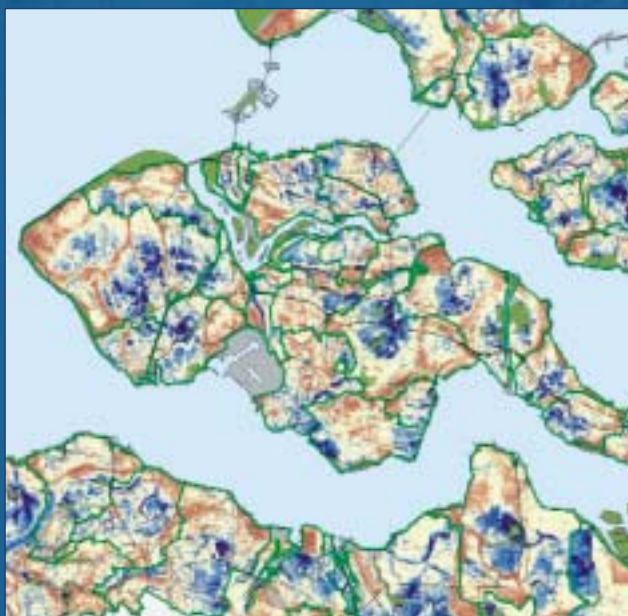
Een raamplan landinrichting, zonder juridische status. Het betreft de herinrichting van het groene gebied in de binnenduinrand en poldergebieden. Water speelt in dit raamplan een prominente rol. De waterbeheerders zijn vanaf het begin bij het proces betrokken en maken deel uit van de landinrichtingscommissie. Positief in het plan is het benutten van schoon kwelwater uit de duinen voor natuurontwikkeling. Negatief is het stroomopwaarts voeren van gebiedsvreemd water naar de binnenduinrand voor de bollenteelt. Dit laatste past niet binnen de uitgangspunten van het huidige waterbeleid. Bovendien is er in de ogen van de Milieufederatie geen afdoende compensatie voor de negatieve effecten voor de natuur. De provincie heeft het plan goedgekeurd in april 2002.

Biervliet - Zeeland

De gemeente Biervliet heeft een bestemmingsplan opgesteld voor de uitbreiding van een woonwijk. De 22 woningen worden gebouwd in het laagst gelegen gebied in Biervliet. De gemeente heeft met het waterschap slechts overleg gevoerd over de ontwatering. De locatie is niet ter discussie gesteld. Het bestemmingsplan bevat geen waterparagraaf. De provincie heeft desondanks in september 2002 een verklaring van geen bezwaar afgegeven.

Deventer - Overijssel

De gemeente Deventer heeft in maart 2002 een voorontwerp van een bestemmingsplan gepubliceerd voor het nieuwe bedrijvenpark Linderveld. Het park staat gepland in een potentieel bergingsgebied. De gemeente en het waterschap zijn al in een vroeg stadium met elkaar in overleg getreden. De locatie werd echter niet meer ter discussie gesteld. Gezien de nadelige gevolgen voor het watersysteem dient de gemeente compensatie toe te passen. Het voorstel hiervoor, natuurontwikkeling elders, stond echter al op de planning van de



▶ gemeente, zij het in een nadeliger vorm. Het bestemmingsplan Linderveld bevat een aparte waterparagraaf waarin het advies van het waterschap grotendeels is opgenomen. Aangezien het een voorontwerp van een bestemmingsplan betreft, is het plan nog niet officieel door de provincie beoordeeld.

Dalen - Drenthe

Het (voor)ontwerp van het bestemmingsplan (oktober 2002) omvat het buitengebied van de voormalige gemeente Dalen (nu gemeente Coevorden) en is een herziening van een bestaand bestemmingsplan. De gemeente heeft het waterschap te laat bij de planvorming betrokken. De provincie heeft de gemeente gewezen op het bestaan van de watertoets en advies gegeven over de inhoud van de waterparagraaf. Het bestemmingsplan houdt daardoor geen rekening met toekomstige waterhuishoudkundige ontwikkelingen, zoals een beperkte ontwatering in beekdalen. Het plan bevat geen aparte waterparagraaf, maar alleen een algemene beschrijving van de waterhuishouding en is nog niet ter visie gelegd.

Meppel - Drenthe

Het ontwerp-bestemmingsplan (december 2002) voor de woonwijk Berggierslanden gaat over een van oorsprong agrarisch gebied, grenzend aan een natuurgebied. Het betreft de bouw van circa 1.000 woningen. Het waterschap is niet betrokken geweest bij locatiekeuze voor de woonwijk, wel bij de inrichting van de wijk. Aan het ontwerpplan ontbrak een waterparagraaf, maar deze is inmiddels wel toegevoegd aan het vastgestelde plan. De waterparagraaf bevat uitgangspunten voor een duurzame waterhuishoudkundige inrichting van de wijk, maar geen concrete afspraken hierover. Het bevat slechts beperkte informatie over waterkwaliteit en onduidelijk is in hoeverre de gemeente afwijkt van het advies van het waterschap. Toch is het waterschap met de inhoud akkoord gegaan. De provincie heeft in haar advies de locatie niet ter discussie gesteld, maar is wel kritisch over de inrichting van de wijk en de mogelijke afwenteling van wateroverlast op de omgeving. Het plan is nog niet door GS beoordeeld.

Is de watertoets aangeslagen?

De evaluatie door de milieuorganisaties vond plaats in de zomer van 2002, anderhalf jaar na de invoering van de watertoets. De plannen zijn geselecteerd op besluitvorming na 14 februari 2001, de datum waarop door alle overheden een convenant is gesloten over Waterbeleid 21e eeuw en de invoering van de watertoets.

De plannen waren al in ontwikkeling toen de watertoets werd ingevoerd, maar er was nog geen besluit over gevallen. Voor alle partijen is het werken met de watertoets nog nieuw. Toch is de toepassing van de watertoets door de natuur- en milieuorganisaties kritisch geëvalueerd.

Algemene indruk

Bij de verkenning van de 30 ruimtelijke plannen blijkt dat het beleidsinstrument nog niet geheel is doorgedrongen tot de betrokken overheden. In Noord-Holland is bijvoorbeeld voor de vastgestelde plannen in die periode in geen van de adviezen van de subcommissie 'gemeentelijke plannen' van de Provinciaal Planologische Commissie aandacht besteed aan water. In Drenthe blijkt het waterschapadvies veelal beperkt te zijn geweest tot een mondeling advies over technische aspecten van het waterbeheer. Bij tien plannen in de voorontwerpfase heeft de provincie zelf een ambtelijk advies opgesteld dat op de wateraspecten inging.

Te vrezen valt dat sinds 14 februari 2001 vele bestemmingsplannen van kracht zijn geworden met mogelijk negatieve consequenties voor het watersysteem. De watertoets blijkt in ieder geval nauwelijks met terugwerkende kracht te worden toegepast op projecten in de pijplijn. De plannen die momenteel in de besluitvormingsfase worden gebracht lijken de watertoets beter te kunnen doorstaan. Recentelijk zijn echter ook voorbeelden bekend geworden van plannen die zijn afgekeurd door provincies en het rijk in verband met het ontbreken van een deugdelijke waterparagraaf.

Analyse zes ruimtelijke plannen

De eerder beschreven zes plannen zijn door de natuur- en milieuorganisaties geëvalueerd op de procesmatige en inhoudelijke eisen die de watertoets stelt. Dit heeft geleid tot de volgende resultaten.

Proces

Geen enkele van de zes geanalyseerde plannen blijkt volledig aan de procescriteria voor de watertoets te voldoen:

- Bij drie ruimtelijke plannen heeft de locatiekeuze niet ter discussie gestaan, terwijl deze zeker nadelige gevolgen hadden voor het watersysteem
- Bij drie plannen ontbreekt de waterparagraaf
- Bij drie plannen heeft de waterbeheerder geen advies gegeven
- Bij vier plannen zijn geen of onvoldoende voorstellen gedaan voor mitigatie of compensatie, terwijl dit wel noodzakelijk was
- Bij twee plannen heeft er geen vooroverleg plaatsgevonden.

Inhoud

Bij de geanalyseerde plannen wordt onvoldoende aandacht besteed aan de inhoudelijke criteria. Voor deze analyse is per plan bekeken aan welke criteria wel of geen aandacht is besteed. In totaal wordt er in 70 % van de gevallen geen of onvoldoende aandacht geschonken aan een inhoudelijk criterium. Wanneer alleen gekeken wordt naar de criteria waterkwaliteit, verdroging en natte natuur ligt de score nog slechter: in 80% van de gevallen wordt hier geen of onvoldoende aandacht aan besteed.

De natuur- en milieuorganisaties concluderen dan ook dat deze zes plannen zouden moeten worden afgekeurd, als de watertoets goed wordt toegepast.

Hoe kan het beter?

Initiatiefnemers, adviseurs en planbeoordelaars hebben inmiddels behoorlijke ervaring met de watertoets opgedaan en weten waar de sterke en zwakke punten zitten. Stichting Reinwater, Stichting Natuur en Milieu en de vijf Milieufederaties organiseerden op 21 november 2002 een

workshop en hebben hen de vraag gesteld: "Hoe kan de watertoets worden verbeterd en wie zou dat moeten doen?" Op basis van de uitkomsten van de workshop hebben de milieuorganisaties de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Tips aan initiatiefnemers

- Maak duidelijk waar de watertoets over gaat: is het een locatiebesluit of een inrichtingsplan? Vaak is de locatie van een ruimtelijk plan namelijk al vastgelegd en kan niet zonder meer worden beïnvloed door de watertoets.
- Stop met projecten in de pijplijn die nadelige gevolgen hebben of pas ze aan. Maak een quick-scan met de nodige aanpassingen voor projecten die nog niet zijn vastgesteld.
- Laat zien wat je doet, zowel ten aanzien van het procesverloop als ten aanzien van het wateradvies. Geef aan welke adviezen wel en welke niet worden overgenomen en motiveer de afwijkingen hiervan. In ieder geval is een reactie van de waterbeheerder zelf nodig.
- Beschrijf in de waterparagraaf niet alleen de relevante inhoudelijke criteria, maar geef ook aan welke criteria niet relevant worden geacht en motiveer dat.
- In geval van bestemmingsplannen moeten de gemeente en het waterschap elkaar snel kunnen vinden. Maak snel afspraken over wie wat doet, hoe en wanneer.

Tips aan de planbeoordelaar

- Toets zowel op de gevolgde procedure als op de inhoud van het plan. Maak van tevoren duidelijk dat plannen worden teruggestuurd als ze niet voldoen.
- Verschaf in een algemene instructie van tevoren duidelijkheid over wat wordt verstaan onder compenseren en wat onder mitigeren. Geef inzicht in de vraag wanneer je als initiatiefnemer moet compenseren en wanneer je mag mitigeren.
- Beoordeel niet alleen op waterkwantiteit, maar ook op waterkwaliteit en (kwaliteit van) grondwater.

Tips aan de adviseur/waterbeheerder

- Wacht plannen van initiatiefnemers niet af. Ga op de stoep staan van gemeenten, zodat u zo vroeg mogelijk betrokken wordt bij de planvorming.
- Geef in het vooroverleg de meest kansrijke alternatieven aan (met behulp van waterkansenkaarten en/of met een soort watereffect-rapportage).
- Adviseer niet alleen over kwantiteit, maar ook over waterkwaliteit en (kwaliteit van) het grondwater.



Tips aan alle betrokkenen

- De watertoets impliceert een nieuwe rol voor waterschappen, provincies, gemeenten en rijkswaterstaat. Geef in de organisatie een invulling aan deze nieuwe rol ten aanzien van prioriteiten, capaciteit en cultuur.
- Maak gemeenten ervan bewust, dat de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming 'betrokken' dient te worden. Het initiatief ligt bij de gemeenten, de kennis bij de waterbeheerders.
- Zorg dat afwijkingen van het advies van de waterbeheerder worden gemotiveerd. In de procedure van de watertoets dient een punt te worden opgenomen hoe om te gaan met afwijkingen van het advies van de waterbeheerder.



Positie natuur- en milieuorganisaties

Uit de evaluatie blijkt dat de sturende werking van de watertoets nog maar zeer beperkt is. De watertoets levert niet meer op dan voortzetting van het bestaande beleid. Zeker voor de natuur en het milieu heeft de watertoets nog weinig meerwaarde opgeleverd. Toch zijn veel betrokkenen er druk mee bezig. Stichting Reinwater en Stichting Natuur en Milieu verwachten dat de effectiviteit en de sturende werking van de watertoets met de tijd verbetert. Natuur- en milieuorganisaties kunnen hierbij in de toekomst een belangrijke rol spelen. Reinwater en Stichting Natuur en Milieu hebben een 'Doe-het-zelf watertoets' voor het beoordelen van ruimtelijke plannen samengesteld. De actieve rol van maatschappelijke organisaties is nodig om ervoor te zorgen dat de watertoets een effectief instrument wordt.

Doe-het-zelf watertoets

Deze checklist is bedoeld voor iedereen die snel wil controleren wat de watertoets inhoudt voor een ruimtelijk plan. Door middel van (telefoon)gesprekken met de initiatiefnemer, adviseur en de planbeoordelaar kan ieder nagaan of de watertoets goed is toegepast. Onderscheid hierbij de procedure en de inhoud van de watertoets.

Welke vragen stel ik over de procedure?

- 1 Heeft de initiatiefnemer tijdig informatie aangeleverd aan de adviseur ofwel het waterschap? Direct na het ontstaan van het initiatief moet het waterschap worden ingelicht, zodat het waterschap kan adviseren over zowel locatiekeuze als inrichting.
- 2 Is er een advies van het waterschap? Het advies van het waterschap moet specifiek over het ruimtelijk plan gaan; verwijzen naar bestaand beleid of andere plannen voldoet dus niet.
- 3 Is er vooroverleg geweest tussen initiatiefnemer en het waterschap? Dit vooroverleg is wettelijk verplicht.
- 4 Is er een waterparagraaf in het ruimtelijk plan opgenomen? Dit criterium is soms lastig te beoordelen, want hoe ziet een waterparagraaf eruit? Er bestaat geen standaard lay-out of keurmerk voor. In een waterparagraaf moet in ieder geval wel duidelijk worden gemaakt hoe het plan rekening houdt met het Waterbeleid in de 21e eeuw.
- 5 Is het advies van het waterschap integraal overgenomen in het plan? Alleen als het advies van het waterschap integraal is opgenomen kan een buitenstaander beoordelen of er is afgeweken van het advies en zo ja of dit goed gemotiveerd is gebeurd.
- 6 Heeft het waterschap zijn advies naar de provincie gestuurd? Dit is eenvoudig na te vragen bij het waterschap of de provincie.
- 7 Is er getoetst door de provincie? Of er een besluit is gevallen over het ruimtelijke plan en door wie (welke commissie) dit besluit is voorbereid is na te vragen bij de provincie.
- 8 Worden er (voldoende) voorstellen gedaan voor mitigatie/compensatie? Als niet kan worden voorkomen dat

het plan waterhuishoudkundige problemen veroorzaakt, dan zijn verzachtende (mitigerende) maatregelen nodig binnen het plangebied en/of compenserende maatregelen daarbuiten. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van deze maatregelen.

Beoordeling

Een ruimtelijk plan moet in principe aan al deze criteria voldoen. Meestal gaat het om een plan van de gemeente dat door de provincie moet worden goedgekeurd en door het waterschap van een advies voorzien. Als een plan niet zorgvuldig wordt behandeld, kan het in principe niet worden goedgekeurd door de provincie.

Welke vragen stel ik over de inhoud?

- 1 Wordt er aandacht besteed aan veiligheid? En in voldoende mate?
- 2 Wordt er aandacht besteed aan wateroverlast?
- 3 Wordt er aandacht besteed aan de riolering?
- 4 Wordt er aandacht besteed aan watervoorziening?
- 5 Wordt er aandacht besteed aan de volksgezondheid?
- 6 Wordt er aandacht besteed aan bodemdaling?
- 7 Wordt er aandacht besteed aan grondwateroverlast?
- 8 Wordt er aandacht besteed aan oppervlaktewaterkwaliteit?
- 9 Wordt er aandacht besteed aan grondwaterkwaliteit?
- 10 Wordt er aandacht besteed aan verdroging?
- 11 Wordt er aandacht besteed aan natte natuur?

Beoordeling

Bij de inhoudelijke criteria is het van belang om zowel aan te geven of er aandacht is besteed aan een bepaald criterium als na te gaan of die aandacht ook voldoet aan de eisen van het waterbeheer 21e eeuw. In de praktijk zijn dit de elf meest belangrijke criteria. Voor de uitleg wat er precies met de verschillende criteria wordt bedoeld: zie de Handreiking Watertoets. Deze handreiking is gratis op te vragen bij het RIZA in Lelystad: telefoon 0320 - 298411.

Colofon

Dit position paper is een uitgave van:

- Reinwater *Vossiusstraat 20, 1071 AD Amsterdam, tel. 020 - 5707808, info@reinwater.nl, contactpersoon: Tinco Lycklama*
- Stichting Natuur en Milieu *Donkerstraat 17, 3511 KB Utrecht, tel. 030 - 2331328, contactpersoon: Ben Hermans*
- Milieufederatie Noord-Holland, Natuur en Milieu Overijssel, Zeeuwse Milieufederatie, Milieufederatie Flevoland, Milieufederatie Drenthe.

Mede mogelijk gemaakt door financiering van het Ministerie van VROM.
Stichting DOEN ondersteunt de projecten van Stichting Reinwater.

