

# VAN LIJDEND NAAR STUREND

## EEN BETERE WATERTOETS ONDER DE OMGEVINGSWET

Pieter van der Brugge\*

■ Met het oog op de landelijke verkiezingen zond het College van Rijksadviseurs de belangrijkste zestien punten uit zijn recente adviezen en verkenningen<sup>1</sup> aan de politiek. Punt 1 luidt: ‘maak bodem en water echt sturend’. In dit artikel betoog ik dat dat begint bij een goed geformuleerde wettelijke borging van dat principe. Ik neem u mee in de geschiedenis van de watertoets en de verankering daarvan in de wet. Op basis daarvan doe ik enkele suggesties om water en bodem sturend als basis voor de inrichting van onze leefomgeving beter uit de verf te laten komen in de Omgevingswet.

Regelmatig confronteren bodemdaling, verzilting, watertekorten en wateroverlast ons met de noodzaak om het bodem- en watersysteem als uitgangspunt te nemen bij de keuzes die we maken over waar, wat en hoe wij bouwen en verbouwen. Maar al snel ebt dat besef weer weg. Het was een klein, maar opvallend nieuwsbericht afgelopen zomer. Gemeentebestuurders bespraken de kamerbrief<sup>2</sup> Water en Bodem sturend van het toen nog net niet demissionaire kabinet. Zij vinden de voorgestelde maatregelen erg ‘top down’, eenzijdig en technisch.<sup>3</sup> ‘De samenleving ervaart dit nog nauwelijks als een probleem’. Het blijkt nodig de boodschap telkens te herhalen en beter te verkopen. De kamerbrief heeft het over een verbeterde en dwingender watertoets. De watertoets viert dit jaar zijn twintigjarig bestaan als een in de wet geborgd procesinstrument voor een goede afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke planvorming. Gezien het voorgaande kunnen we stellen dat het belang van een goede watertoets groot is en dat het inderdaad beter moet.

### De watertoets bestuurlijk en wettelijk geborgd

De partijen bij het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) verbonden zich aan de uitvoering van de watertoets, die twee jaar eerder als een bestuurlijke handreiking het licht zag. De watertoets was niet, zoals de naam ten onrechte kon doen vermoeden, bedoeld als toets achteraf. Hij werd gepresenteerd als een proces van vroegtijdige afstemming

tussen plannenmaker en waterbeheerder, dat leidt tot de expliciete afweging van de wateraspecten in plannen, zowel op strategisch niveau als op bouwplanniveau. Weldra volgde de gewenste verankering in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro, 2003). Het werd een wettelijke plicht verantwoording af te leggen van ‘de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding’ in de onderbouwing van streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen en vrijstellingen van bestemmingsplannen. Voor andere ruimtelijk relevante plannen bleef de bestuurlijke afspraak gelden. Onder de Wro in 2008 werd de hierboven geciteerde formulering ongewijzigd overgenomen in artikel 3.1.6 van het Bro. De verplichting werd echter beperkt tot het bestemmingsplan.

### Evaluaties van de watertoets

Gedurende zijn bestaan is de watertoets enkele malen geëvalueerd. In 2006 blijken de effectiviteit van de watertoets bij locatiekeuzen en de juridische borging van wateraspecten in het bestemmingsplan onvoldoende te scoren.<sup>4</sup> Het Rijk liet zich vervolgens adviseren over mogelijke juridische versterkingen van de watertoets.<sup>5</sup> Het verplichten van de watertoets bij ruimtelijke structuurvisies was één van de opties, maar het is er niet van gekomen. Het was een tijd van decentralisatie en deregulering. Structuurvisies werden zo goed als procedurevrij en alleen zelfbindend; de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen verviel. Een evaluatie in 2011<sup>6</sup> leert dat er meer oog moet komen voor het ruimtelijke

\* Pieter van der Brugge is senior specialist juridische zaken bij Thorbecke

orderingsproces als context van de watertoets, met name bij de strategische plannen. De aandacht richt zich op de voorwaarden voor een goede samenwerking, zoals de interne organisatie van de waterbeheerder en duidelijkheid over de (financiële) verantwoordelijkheid van betrokkenen, ook bij het toen nieuwe beleidsthema klimaatadaptatie. Onder druk van bezuinigingen ziet men een spanningsveld tussen de opvatting van een meer procesmatige aanpak, waarbij de waterbeheerder een proactieve, meedenkende en meesturende rol pakt, en de opvatting van een meer procedurele invulling van de watertoets, waarbij partijen zich terugtrekken op hun kerntaken. Behoud wordt bepleit van de wettelijke borging van de watertoets als licht procesinstrument en een stok achter de deur voor het voeren van een constructief proces.

## Overwegingen bij twintig jaar watertoets

De geschiedenis van de watertoets geeft een beeld van een voortdurend proberen handen en voeten te geven aan een effectieve inbreng van water in strategische planprocessen, tegen de achtergrond van veranderende opvattingen over rol en sturing van de overheid. De wettelijke verankering biedt houvast en continuïteit, maar er is aanleiding en ruimte voor verbetering. Aan de wettelijke regeling van 2003 valt een aantal zaken op:

- De watertoets, gelanceerd als procesinstrument (vroegtijdig afstemmen), werd in de wet uitgewerkt als een motiveringsplicht (verantwoording achteraf). Voor het proces van afstemming kwamen er geen regels. Ik denk dat dat een juiste keuze is geweest. Een proces van strategie- en visievorming laat zich niet vastleggen in procedurele regels.
- De wettelijke overleg- en motiveringsplicht voor de planvormen op strategisch niveau verdween na een paar jaar. Ik denk dat van deze keuze geen goed signaal is uitgegaan. Juist bij het vormen van ruimtelijke visies kan het effectief sturen op water en bodem winst opleveren.
- De wetgever gaf bij de formulering van de motiveringsplicht het water een lijdende (met lange ij!) en geen

sturende rol. Natuurlijk is het goed om rekening te houden met de gevolgen voor de waterhuishouding, maar dat is te eenzijdig en beperkt geformuleerd. Bij water en bodem sturend gaat het natuurlijk (juist) ook om de gevolgen van het bodem- en watersysteem voor de plannen.

Hiermee hebben we een paar aanknopingspunten voor hoe je in de Omgevingswet een betere werking van de watertoets kunt stimuleren. Ik werk dat hierna uit voor de gemeentelijke omgevingsvisie en het omgevingsplan.

## Hoe kan het beter?

Onder de Omgevingswet is de watertoets als ‘weging van het waterbelang’ opgenomen in artikel 5.37 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): “In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken.” We zien een samentrekking van de overlegplicht van artikel 3.1.1 Bro met de eerdergenoemde motiveringsplicht. Behalve iets andere begrippen is niets wezenlijk veranderd. De notie van een sturend bodem- en watersysteem ontbreekt en het ‘rekening houden met’ zou juist ook de omgevingsvisie moeten behelzen. Dat laatste werd door de regering bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet niet nodig geacht. Maar nu constateren we na twintig jaar watertoets dat het beter moet en dat we water en bodem echt sturend moeten maken. Daarom moeten we naar een wettelijke borging van de watertoets die recht doet aan dat streven en die tijden van deregulering en bezuinigingen kan doorstaan.

### *Omgevingsvisie*

De Omgevingswet ziet op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu en op de samenhang tussen een gezonde leefomgeving en het gebruik daarvan. Je zou water en bodem sturend een grondbeginsel voor het bereiken van die doelen kunnen noemen. In de woorden van de Rijksadviseurs: ‘denken vanuit de logica van het bodem- en watersysteem van ons deltalandschap en

de natuurlijke processen die daarmee samenhangen, biedt houvast voor grote ruimtelijke keuzes'.<sup>7</sup> Er zou een krachtig signaal van uitgaan als die notie expliciet in de Omgevingswet opgenomen wordt.

Provincies en waterbeheerders kunnen de kennis aanreiken waarmee betrokkenen het beginsel kunnen toepassen op het schaalniveau van de gemeentelijke omgevingsvisie. Met de waterkansenkaart, een analyse van watersysteem en bodem in hun beheersgebied, maakten waterschappen in de begintijd van de watertoets inzichtelijk waar zonder al te veel (risico's op) negatieve effecten, technische ingrepen en extra kosten, stedelijke ontwikkeling fysiek mogelijk is en waar niet. Deze insteek is nog altijd relevant. De waterkansenkaart is herontdekt, vernieuwd en opgeschaald tot een 'klimaatonderlegger' in Noord-Brabant, Utrecht en Zuid-Holland, opgesteld namens provincie en waterschappen.<sup>8</sup> Andere waterschappen komen met een eigen 'blauwe omgevingsvisie', 'richtinggevend voor co-creatieve planprocessen waarin duurzaam water een ruimtelijk, sturend principe is'.<sup>9</sup> Het landelijk uitrollen van deze analyses en visies zal een verdere stimulans krijgen als het 'rekening houden met' in omgevingsvisies van gemeentes wettelijk geborgd wordt.<sup>10</sup>

Artikel 3.3 van de Omgevingswet biedt aanknopingspunten voor een wettelijke borging. We vinden daar enkele algemene materiële beginselen waarmee in omgevingsvisies rekening moet worden gehouden, zoals het aanpakken van milieuvervuiling bij de bron. Het zou passend en zinvol zijn daaraan als beginsel toe te voegen, dat bij grondgebruik en locatiekeuzes rekening wordt gehouden met de eigenschappen van het bodem- en watersysteem. Op grond van een aangepast artikel 5.37 Bkl waarin ook de omgevingsvisie wordt genoemd, werken gemeenten dit samen met de waterbeheerder en grondeigenaren concreet uit voor hun eigen situatie. Als kanttekening daarbij het volgende. In de praktijk werd de boodschap van de waterkansenkaart door de ontvangers nogal eens versmald tot 'water heeft ruimte nodig' en werden er met de beste bedoelingen groenblauwe raamwerken ontworpen, als een ruimtelijke contramal voor andere functies. Maar sturend zijn is meer dan ruimte vragen; het gaat om een ordenend principe voor locatiekeuzes.

### *Omgevingsplan*

Het omgevingsplan biedt -veel meer dan het bestemmingsplan- actieve sturingsmogelijkheden, ook vanuit water en bodem. Twee voorbeelden: een gemeente met een slappe veenbodem kan de voor bodemdaling gevoelige gebieden aanwijzen als aandachtsgebied en daar de actieve verplichting voorschrijven dat voor ophoging licht materiaal moet worden gebruikt. Een gemeente 'op het zand' kan de beekdalen in haar buitengebied aanwijzen als beperkingengebied, waar alleen bestaande bebouwing mag worden herbouwd, op een verhoogd peil.

Omdat het omgevingsplan minder direct gekoppeld is aan concrete ontwikkelingen, gebiedsdekkend is en het meer het karakter van een verordening heeft (wat het feitelijk ook is), ligt het voor de hand om kaderstellende, algemene regels erin op te nemen voor activiteiten en bouwplannen. Met deze regels kan het sturende karakter van water en bodem expliciet worden gemaakt, zoals de voorbeelden hierboven laten zien. Daarom zou ik het 'wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen' van het eerder geciteerde artikel 5.37 Bkl willen vervangen door: 'wordt bij het toedelen van functies aan locaties en bij het stellen van regels aan activiteiten rekening gehouden met de eigenschappen van het bodem- en watersysteem.' Het accent verschuift van de gevolgen van individuele ontwikkelingen naar de doelen van het omgevingsplan. Tegelijk voegen we de bodem toe en komt het sturende karakter met deze formulering beter tot uiting. De inhoudelijke doorwerking in omgevingsplannen van de door het Rijk in zijn kamerbrief voorgestelde maatregelen ('structureerende keuzes') kan geborgd worden met specifieke instructieregels in het Bkl, of met instructieregels van de provincies.<sup>11</sup>

## **Conclusie**

Het belang van het sturende karakter van water en bodem voor de inrichting van onze leefomgeving vraagt om het expliciet daarvan benoemen in de Omgevingswet en het ook voor omgevingsvisies opnemen van een concrete motiveringsplicht die inhoudelijk sturend werkt. De watertoets kan hier effectief aan bijdragen

met goede informatie als basis voor besluitvorming. Daarvoor is nodig dat de eigenschappen van het bodem- en watersysteem met het oog op de ruimtelijke planvorming in kaart zijn gebracht, bijvoorbeeld in een ‘klimaatonderlegger’ of ‘blauwe omgevingsvisie’. Een goed geformuleerde wettelijke borging van het sturende principe kan verder een vroegtijdige inbreng van water en bodem in het proces stimuleren, evenals het benutten van de sturingsmogelijkheden van het omgevingsplan. Ik laat het aan de lezer om te beoordelen of de watertoets door mijn suggesties dwingender wordt. Een betere watertoets is niet per se dwingender, maar nodigt uit tot het gezamenlijk vertalen van het sturende principe naar de lokale situatie. Zo leggen we een concrete basis voor een duurzame inrichting en gebruik van onze leefomgeving. Dat is geen top down gestuurd, maar bij uitstek een bottom-up onderwerp!

- 
- 1 College van Rijksadviseurs, De 22e eeuw begint nu. Augustus 2023, [www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl)
  - 2 Kamerstukken II, 2022/23, 27625-592.
  - 3 VNG, Terugblik commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit, 6 juli 2023, [vng.nl](http://vng.nl)
  - 4 [Helpdeskwater.nl](http://helpdeskwater.nl), geraadpleegd augustus 2023 met zoekterm ‘evaluatie watertoets’.
  - 5 Commissie advies waterstaatswetgeving (2008), Juridische versterking van de watertoets. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28966-17-b1.pdf>
  - 6 Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie, Rijkswaterstaat (2012), Evaluatie van het procesinstrument watertoets 2011. Gevonden op [helpdeskwater.nl](http://helpdeskwater.nl)
  - 7 College van Rijksadviseurs, De 22e eeuw begint nu. Augustus 2023, [www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl)
  - 8 Zuid-Holland en Utrecht: [defactourbanism.com/projects](http://defactourbanism.com/projects)  
Noord-Brabant: [Klimaatadaptatiebrabant.nl](http://Klimaatadaptatiebrabant.nl)
  - 9 De waterschappen Vallei en Veluwe, Fryslân en Noorderzijlvest hebben een blauwe omgevingsvisie of Bovi opgesteld.  
Het citaat is van de Bovi van Vallei en Veluwe.
  - 10 F.A.G. Groothuijse, ‘Kamerbrief water en bodem sturend – een papieren tijger uit de oude doos?’ Tijdschrift voor Bouwrecht 2023/27.
  - 11 Idem.