
294

Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 februari 2003, nr. MJZ 2003007638, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 4a, elfde lid, 19a, twaalfde lid, 36 en 36j van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;

De Raad van State gehoord (advies van 11 april 2003, no. W08.03.0051/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 juni 2003, nr. MJZ 2003058508, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985¹ wordt als volgt gewijzigd.

A

In artikel 7, tweede lid, wordt, met vervanging van de aanduiding van de onderdelen c en d tot de onderdelen d en e, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding;.

B

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin worden de woorden «een structuurplan of een bestemmingsplan» vervangen door: een structuurplan, een bestemmingsplan of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet.

2. In de eerste en tweede volzin wordt na de woorden «het plan» telkens ingevoegd: of de vrijstelling.

C

In artikel 11, tweede lid, wordt met vervanging van de aanduiding van onderdeel c tot onderdeel d, een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

D

In artikel 12, tweede lid, wordt met vervanging van de aanduiding van de onderdelen c en d tot de onderdelen d en e, een onderdeel ingevoegd luidende:

c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

E

Na artikel 19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19a

De ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet, gaat vergezeld van een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het besluit voor de waterhuishouding.

F

Aan artikel 21b, tweede lid, wordt met vervanging van de punt in onderdeel b door een puntkomma, toegevoegd een onderdeel luidende:

c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

ARTIKEL II

1. Artikel I is niet van toepassing ten aanzien van een streekplan, regionaal structuurplan, structuur- of bestemmingsplan, of een herziening hiervan ten aanzien waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van dit besluit.

2. Artikel I is niet van toepassing op een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet ten aanzien waarvan de aanvraag is ingekomen voor de inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

¹ Stb. 1985, 627, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 juli 2002, Stb. 410.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 12 augustus 2003, nr. 153.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 3 juli 2003

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

Uitgegeven de *zeventiende* juli 2003

De Minister van Justitie a.i.,
M. C. F. Verdonk

NOTA VAN TOELICHTING

Het onderhavige besluit strekt tot het opnemen van een waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen van provincies, regionale openbare lichamen en gemeenten. Met dit besluit wordt de zogenaamde watertoets verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro '85). Dit houdt in dat de toelichting bij het ruimtelijke plan een beschrijving dient te bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

In dit besluit wordt het begrip «waterhuishouding» breed opgevat. Aangesloten wordt bij de definitie zoals die is opgenomen in de Wet op de waterhuishouding (Wwh). Onder waterhuishouding wordt verstaan: «de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen» (art. 1 Wwh). Zowel het oppervlaktewater als het grondwater valt onder de zorg voor de waterhuishouding. Bij de voorbereiding van een waterparagraaf dienen alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten beoordeeld te worden. Naast veiligheid en wateroverlast (waterkwantiteit) zullen ook de gevolgen van het ruimtelijke plan voor de waterkwaliteit en verdroging gezien moeten worden.

De achtergrond van de watertoets kan kort als volgt geschetst worden. Op 31 augustus 2000 bracht de Commissie Waterbeleid 21e eeuw (commissie Van Tielrooij) haar advies uit naar aanleiding van een onderzoek naar de oorzaken van wateroverlast. Deze commissie pleit er onder meer voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vooraf door middel van een watertoets te screenen. In het kabinetstandpunt «Anders omgaan met water; waterbeleid in de 21e eeuw» (december 2000) heeft het kabinet zich aangesloten bij de conclusies van de commissie Van Tielrooij. Bij motie van het lid van de Tweede Kamer Van den Berg, ingediend tijdens een overleg over genoemd kabinetsstandpunt op 25 juni 2001, is de regering verzocht de regeling van de watertoets te verankeren in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (kamerstukken II 2000–2001, 27 625, nr. 8). Deze motie is op 5 juli 2001 met algemene stemmen aanvaard. Tijdens een algemeen overleg over de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op 10 december 2001, heeft de Minister van VROM toegezegd dat de watertoets in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 opgenomen zou worden (kamerstukken II 2001–2002, 27 029, nr. 6, p. 10).

Naast deze ontwikkelingen is ook een steeds breder bestuurlijk draagvlak ontstaan voor een verdere versterking van de relatie tussen ruimtelijke ordening en het waterbeleid. Begin 2001 is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen de Startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw ondertekend (Stcrt. 2001, 36). Eén van de afspraken in deze startovereenkomst is dat reeds vanaf het moment van ondertekening (14 februari 2001) een watertoets toegepast wordt. Vervolgens is door een interdepartementale en interbestuurlijke projectgroep – met vertegenwoordigers van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – gewerkt aan een beleidsmatige invulling van de watertoets. Door deze projectgroep zijn een Handreiking en Bestuurlijke notitie opgesteld. Op 6 december 2001 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Handreiking Watertoets en de Bestuurlijke Notitie Watertoets ter informatie aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 625, nr. 14). In het kader van het bestuurlijk overleg Waterbeleid 21e eeuw heeft overleg plaatsgevonden met VNG, IPO en de Unie van

Waterschappen over de materiële invulling van de watertoets en over de opzet en inhoud van deze regeling.

Door deze parlementaire en bestuurlijke ontwikkelingen is het belang van een uitdrukkelijke beoordeling van de gevolgen die de ruimtelijke ordening heeft voor de waterhuishouding toegenomen. Niet alleen bij het bestuurlijk vooroverleg, maar ook in het ruimtelijk plan dient voldoende aandacht te zijn voor de gevolgen voor de waterhuishouding. Daarmee gaat de onderhavige wijziging een stap verder dan de wijziging van het Bro '85 van 22 mei 2000 (Stb. 2000, 234). Met laatstbedoelde wijziging werden burgemeester en wethouders verplicht om bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan overleg te plegen met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen. In de toelichting bij die wijziging is onder meer opgemerkt dat de relatie tussen de planvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding van beide kanten versterkt zal moeten worden. De onderhavige wijziging van het Bro '85 strekt ertoe deze relatie nog verder te versterken.

De toepassing van de watertoets is niet opgehangen aan één moment of één document. In de Bestuurlijke notitie Watertoets (2001) wordt de watertoets als volgt omschreven: «De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.» (Bestuurlijke notitie, p. 8). Idealiter zal de toepassing van de watertoets er in de praktijk toe leiden dat de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van het ruimtelijke plan om advies wordt gevraagd. Met de onderhavige wijziging van het Bro '85 wordt de verplichting tot bestuurlijk vooroverleg met de waterschappen uitgebreid. Niet alleen bij structuurplannen en bestemmingsplannen, maar ook bij vrijstellingsbesluiten, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet, zal een verplichting bestaan om bestuurlijk vooroverleg te plegen met de waterschappen. Gezien het breed onderkende belang van water in de ruimtelijke ordening is het namelijk moeilijk verdedigbaar dat bij de veel toegepaste artikel 19-vrijstellingen een watertoets achterwege blijft. Om te voorkomen dat de administratieve lasten bij de voorbereiding van artikel 19-besluiten onnodig verzwaard worden, is de verruiming van het artikel 10-overleg niet gericht op de vrijstellingen zoals bedoeld in artikel 19, tweede en derde lid, van de WRO. In het vooroverleg tussen het bevoegd gezag en de waterbeheerder zal onder meer aan de orde moeten komen welke inhoudelijke toetsingscriteria in een concreet geval van belang zijn. Deze toetsingscriteria zijn met name te vinden in rijksnota's, provinciale plannen en waterbeheersplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding. De Handreiking Watertoets bevat richtlijnen ten aanzien van zowel inhoudelijke als procedurele criteria. Er zijn derhalve concreet toepasbare toetsingscriteria voorhanden.

Dit besluit verplicht om een waterparagraaf op te nemen in de toelichting bij een streekplan, een regionaal structuurplan, een gemeentelijk structuurplan, een bestemmingsplan en bij de ruimtelijke onderbouwing bij vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, WRO. In november 2000 heeft het Ministerie van VROM met een Handreiking water in bestemmingsplannen reeds een beleidsmatige stimulans gegeven om in het ruimtelijke beleid een belangrijke plaats voor water in te ruimen. Door de onderhavige wijziging komt er een eind aan de vrijblijvendheid.

Een waterparagraaf wordt niet voorgeschreven voor ruimtelijke plannen van het rijk. Redenen van terughoudendheid met regelgeving hebben hiertoe geleid. Plannen op rijksniveau kunnen een zeer uiteenlopend karakter hebben wat hun abstractieniveau betreft. Waar zij meer concreet zijn vindt de watertoets in de praktijk op rijksniveau al brede, algemene

toepassing. Zo worden bij concrete beleidsbeslissingen in planologische kernbeslissingen de relevante waterhuishoudkundige gegevens meegenomen. Een algemeen wettelijk voorschrift terzake is dan ook niet opportuun. Daarnaast is het ook uit een oogpunt van uniformiteit niet nodig. Het aantal ruimtelijke plannen op decentraal niveau is veel groter dan op rijksniveau; hierbij is een wettelijke regeling ten behoeve van landelijke uniformiteit wel nuttig. Op provinciaal en regionaal niveau is bovendien een waterparagraaf in het streekplan onderscheidenlijk het regionaal structuurplan van belang omdat deze plannen mede toetsingskader zijn bij de goedkeuring van bestemmingsplannen.

Tenslotte is er nog een argument van praktische aard. In het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 zijn wel ten aanzien van streek-, structuur- en bestemmingsplannen nadere regels gegeven omtrent de vormgeving en inrichting van deze plannen; ten aanzien van de planologische kernbeslissing ontbreken dergelijke voorschriften. Een eenvoudig hierbij aansluitende bepaling is voor een dergelijk plan dan ook niet mogelijk, maar vergt een ingrijpender regeling dan waartoe de onderhavige wijziging strekt.

Met de onderhavige wijziging van het Bro '85 wordt niet het watertoetsproces geregeld, maar het resultaat daarvan: een waterparagraaf. Met deze beperkte regeling wordt tegemoet gekomen aan het advies van de VROM-Raad van 29 augustus 2002 over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw. De VROM-Raad acht wettelijke regeling van het watertoetsproces vooralsnog niet noodzakelijk, maar pleit wel voor een waterparagraaf. In een waterparagraaf, die deel uitmaakt van de toelichting op een ruimtelijk plan, moet volgens de VROM-raad aandacht besteed worden aan de doorwerking van het waterbeleid in het ruimtelijk beleid en moet zichtbaar worden gemaakt welke afwegingen op dit punt zijn gemaakt.

In de waterparagraaf kan worden ingegaan op de verhouding met het geldende waterhuishoudingsplan, waartoe artikel 7, tweede lid, onder d (nieuw) van het Bro'85 reeds verplicht.

Mede gezien het brede begrip «waterhuishouding» en de mogelijke betrokkenheid van meerdere waterbeheerders, kunnen daarnaast elementen van belang zijn die (nog) niet in het geldende waterhuishoudingsplan beschreven worden. Actuele inzichten met betrekking tot de waterhuishouding, zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in deelstroomgebiedsvisionen, kunnen een rol spelen, ook als die nog geen weerslag hebben gevonden in het geldende waterhuishoudingsplan.

Het spreekt vanzelf dat een watertoets in de praktijk van de ruimtelijke ordening slechts van de grond kan komen wanneer de waterbeheerder met een degelijk advies komt. Door het bevoegd gezag zal dat advies van de waterbeheerder worden betrokken bij het opstellen van een waterparagraaf die deel uitmaakt van de toelichting op het vast te stellen ruimtelijke plan. Het bevoegd gezag is verplicht om in de waterparagraaf in te gaan op de wijze waarop rekening is gehouden met het advies van de waterbeheerder. Met de onderhavige wijziging wordt de waterbeheerder overigens niet verplicht om met een advies te komen. Wanneer een waterbeheerder in de praktijk zou verzuimen om met een tijdig en degelijk advies te komen, kan het bevoegd gezag dat het ruimtelijke plan vaststelt daar natuurlijk niet op wachten. Alleen voor zover het oordeel van de waterbeheerder is verkregen, kan het bevoegd gezag daarmee rekening houden. Ook als de waterbeheerder verzuimt om tijdig een wateradvies te verstrekken, blijft de verplichting bestaan om in de toelichting op het ruimtelijke plan aandacht te schenken aan de gevolgen voor de waterhuishouding. Het bevoegd gezag dient namelijk te voldoen

aan een aantal (algemene) eisen van de Awb, zoals die zijn neergelegd in artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

In veel gevallen is er niet één waterbeheerder. Waterkwantiteitsbeheer en waterkwaliteitsbeheer liggen in de regel in handen van het waterschap. Het grondwaterbeheer ligt in handen van de provincie. In het kader van de watertoets is het gewenst dat er een advies komt, waaraan elk van de betrokken waterbeheerders een bijdrage levert. Het spreekt voor zich dat de overtuigingskracht van het advies van de waterbeheerders groter zal zijn, naarmate de waterbeheerders hun deeladviezen (kwantiteit, kwaliteit en grondwater) op elkaar hebben afgestemd.

Dit besluit heeft op zichzelf geen financiële consequenties voor decentrale overheden. Wanneer een waterbeheerder in het kader van het vooroverleg waterhuishoudkundige gegevens heeft verstrekt, verplichten de genoemde bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht namelijk reeds tot een beschrijving in de toelichting van het ruimtelijke plan met betrekking tot die waterhuishoudkundige gegevens.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker