

**JURIDISCHE VERSTERKING
VAN DE WATERTOETS**

APRIL 2008

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|--------------|--|----|
| SAMENVATTING | | 3 |
| 1 | INLEIDING | 5 |
| 2 | ENKELE ALGEMENE OPMERKINGEN | 7 |
| 3 | HET VERPLICHT STELLEN VAN HET AANVRAGEN EN UITBRENGEN VAN EEN WATERADVIES | 11 |
| 4 | HET STELLEN VAN EISEN AAN DE INHOUD VAN WATERADVIES EN WATERPARAGRAAF | 15 |
| 5 | HET VERPLICHT TER INZAGE LEGGEN VAN HET WATERADVIES BIJ DE TERINZAGELEGGING VAN RUIMTELIJKE PLANNEN | 17 |
| 6 | DE VERPLICHTING VAN EEN WATERTOETS BIJ WATERRELEVANTE STRUCTUURVISIES | 19 |
| 7 | ANDERE JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN | 23 |
| 8 | AANBEVELINGEN | 25 |
| Bijlage 1 | Adviesaanvraag | 27 |
| Bijlage 2 | Overzicht van in dit advies aangehaalde bepalingen | 31 |
| Bijlage 3 | Samenstelling commissie | 39 |

SAMENVATTING

Aanleiding

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 18 februari 2008 advies gevraagd aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de commissie) over de juridische mogelijkheden tot verbetering van het functioneren van de watertoets.¹ De watertoets is sedert de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in 2003 neergelegd in artikel 10, eerste volzin van het Bro 1985. Uit evaluatief onderzoek is gebleken dat de watertoets goed werkt, maar dat de resultaten beter kunnen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie heeft de Werkgroep Watertoets nagedacht over mogelijkheden om de watertoets te versterken. In dat kader heeft de Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie van VenW een groot aantal mogelijkheden tot versterking van de watertoets met juridische middelen op een rij gezet. In overleg met juristen van het ministerie van VROM, de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen zijn daaruit de versterkingen gekozen die het meest kansrijk worden geacht. De adviesaanvraag noemt de volgende maatregelen.

1. Het verplicht stellen van het aanvragen en opstellen van een wateradvies (inclusief hardheidsclausule).
2. Het stellen van eisen aan de inhoud van wateradvies en waterparagraaf.
3. Het verplicht ter inzage leggen van het wateradvies bij de terinzagelegging van ruimtelijke plannen (inclusief hardheidsclausule).
4. Het verplichten van de watertoets bij waterrelevante ruimtelijke structuurvisies.

Adviesvragen

Nadat in de adviesaanvraag op de politieke/bestuurlijke context van de watertoets is gewezen, worden de volgende adviesvragen gesteld:

- a. Hoe zijn de gekozen versterkingen, gezien de gegeven mogelijkheden (hierbij valt te denken aan nieuwe WRO, nieuwe Waterwet, BRO, Memorie van Toelichting bij BRO) te implementeren en welke geven de meeste juridische zekerheid?
- b. Wat zijn de juridische implicaties (haken en ogen) van de door de Werkgroep Watertoets gekozen juridische mogelijkheden ter versterking van de Watertoets (m.a.w. zijn de juridische versterkingen werkbaar in de praktijk) en zullen zij kunnen bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening?

¹ De adviesaanvraag is als bijlage opgenomen.

Indien mogelijk:

- c. Zijn er andere juridische mogelijkheden die realiseerbaar zijn en die bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening (lokatiekeuze-problematiek)?

In dit adviesrapport geeft de commissie antwoord op deze vragen.

Aanbevelingen

De commissie doet een zevental concrete aanbevelingen voor een verbeterde regeling van de watertoets in het nieuwe Bro en de daarop steunende uitvoeringsregelingen (zie hoofdstuk 8).

1 INLEIDING

Adviesaanvraag

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 18 februari 2008 advies gevraagd aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de commissie) over de juridische mogelijkheden tot verbetering van het functioneren van de watertoets.² De watertoets is sedert de wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in 2003 neergelegd in artikel 10, eerste volzin van het Bro 1985.³ Uit evaluatief onderzoek is gebleken dat de watertoets goed werkt, maar dat de resultaten beter kunnen.⁴

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie heeft de Werkgroep Watertoets nagedacht over mogelijkheden om de watertoets te versterken. In dat kader heeft de Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie van VenW een groot aantal mogelijkheden tot versterking van de watertoets met juridische middelen op een rij gezet. In overleg met juristen van het ministerie van VROM, de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen zijn daaruit de versterkingen gekozen die het meest kansrijk worden geacht. De adviesaanvraag noemt de volgende maatregelen.

1. Het verplicht stellen van het aanvragen en opstellen van een wateradvies (inclusief hardheidsclausule).
2. Het stellen van eisen aan de inhoud van wateradvies en waterparagraaf.
3. Het verplicht ter inzage leggen van het wateradvies bij de terinzagelegging van ruimtelijke plannen (inclusief hardheidsclausule).
4. Het verplichten van de watertoets bij waterrelevante ruimtelijke structuurvisies.

Vragen

In de adviesaanvraag worden de volgende vragen aan de commissie voorgelegd:

- a. Hoe zijn de gekozen versterkingen, gezien de gegeven mogelijkheden (hierbij valt te denken aan nieuwe WRO, nieuwe Waterwet, BRO, Memorie van Toelichting bij BRO) te implementeren en welke geven de meeste juridische zekerheid?
- b. Wat zijn de juridische implicaties (haken en ogen) van de door de Werkgroep Watertoets gekozen juridische mogelijkheden ter versterking van de Watertoets (m.a.w. zijn de juridische versterkingen werkbaar in de

² De adviesaanvraag is als bijlage opgenomen. De bijlagen bij de adviesaanvraag zijn te raadplegen via de website van de commissie: www.cawsw.nl.

³ Stb. 2003, 294.

⁴ Watertoetsproces op weg naar bestemming, Landelijke Evaluatie Watertoets 2006, November 2006.

praktijk) en zullen zij kunnen bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening?

Indien mogelijk:

- c. Zijn er andere juridische mogelijkheden die realiseerbaar zijn en die bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening (lokatiekeuzeproblematiek)?

Opbouw

Alvorens de adviesvragen te beantwoorden, maakt de commissie enkele algemene opmerkingen (hoofdstuk 2). In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de adviesvragen (a) en (b) gezamenlijk en in onderling verband beantwoord; achtereenvolgens worden de vier genoemde mogelijkheden tot juridische versterking van de watertoets behandeld. Hoofdstuk 7 bevat de beantwoording van adviesvraag (c) over andere juridische mogelijkheden. Tot slot worden in hoofdstuk 8 de concrete aanbevelingen op een rij gezet.

2 ENKELE ALGEMENE OPMERKINGEN

Procesinstrument

De commissie herkent in grote lijnen de uitkomsten van het evaluatieve onderzoek. De watertoets heeft zeker positieve effecten op de aandacht die in het proces van ruimtelijke ordening wordt besteed aan de waterhuishouding in de ruimste zin van het woord, maar de watertoets werkt nog niet zoals zou moeten en zou kunnen. De uitkomst van het onderzoek dat de watertoets nog niet in alle opzichten optimaal werkt, is ook de eigen ervaring die verschillende leden van de commissie met de watertoets hebben. Daarbij rijst wel de vraag of de tegenvallende uitkomsten van de watertoets het gevolg zijn van tekortkomingen in het instrumentarium voor de watertoets of dat het probleem is dat er van de beschikbare watertoets nog onvoldoende doeltreffend gebruik wordt gemaakt. De commissie heeft de indruk dat het onvoldoende doeltreffend gebruik maken van het instrument een belangrijke factor is. Indien die indruk juist is, rijst natuurlijk wel de vraag of van een aanscherpen van het instrument op zichzelf veel verbetering mag worden verwacht. Daarbij is van belang dat de watertoets een procesinstrument is. Dat wil zeggen dat de watertoets, zoals die in het Bro 1985 vorm heeft gekregen, niet een inhoudelijke toets is van de gevolgen van ruimtelijke ingrepen voor het watersysteem, maar een instrument dat een procedure regelt waarin gewaarborgd wordt dat de belangen verbonden met het watersysteem door de plannenmakers, goed onder ogen worden gezien en geen besluiten worden genomen waarvan men naderhand moet constateren dat zij anders hadden moeten luiden met het oog op de belangen van het watersysteem.⁵ Dat de watertoets een procesinstrument is blijkt ook uit de omschrijving die de Nota ruimte in paragraaf 3.2.1.4 geeft: 'De watertoets omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in relevante ruimtelijke plannen en besluiten.'

Lichte maatregelen

De commissie onderschrijft de wenselijkheid te komen tot maatregelen die de effectiviteit van de watertoets kunnen versterken. Zoals de minister van Verkeer en Waterstaat in zijn reactie op een Kamervraag heeft gesteld, zijn verschillende opties denkbaar om de effectiviteit van de watertoets te vergroten: juridische, beleidsmatige, bestuurlijke en communicatieve opties.⁶ Hoewel er dus meer opties denkbaar zijn, dient er ook gezocht te worden naar juridische middelen tot versterking van de watertoets.

⁵ Daar waar het watersysteem en de waterketen elkaar raken, kunnen in het kader van de watertoets ook de gevolgen voor de waterketen in ogenschouw worden genomen.

⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 27 625, nr. 112, p. 15.

De commissie kan zich vinden in de selectie van de mogelijkheden die voorafgaand aan de adviesaanvraag is gemaakt en die uitmondde in de vier door u genoemde en hierboven weergegeven mogelijkheden. Zij zou uit het grote aantal onderzochte mogelijkheden geen andere selectie gemaakt hebben. Dat betekent dat de vraagstelling in de adviesaanvragen (a) en (b) betrekking heeft op naar hun aard betrekkelijk lichte juridische maatregelen. Voor zwaardere ingrepen bestaat kennelijk onvoldoende draagvlak⁷ en ook de commissie ziet niet de noodzaak te kiezen voor een of meer van de zwaardere ingrepen, waar een gerede kans bestaat dat met lichtere maatregelen zoals voorgesteld kan worden volstaan. In de benadering die de commissie voor ogen staat, gaat het om de vraag hoe het procesinstrument watertoets optimaal vorm kan worden gegeven. Enerzijds moet de watertoets beantwoorden aan het doel van het optimaliseren van het onder ogen zien van de belangen verbonden met het watersysteem, anderzijds moet het instrument niet zwaarder worden opgetuigd dan nodig is, mede gelet op de eigen instrumenten van de waterbeheerders (daarover meer op pagina 9).

Functionele democratie De commissie benadrukt in dit verband het verschil tussen gemeenten en provincies die behoren tot de algemene democratie en de waterschappen als representanten van functionele democratie. Dit verschil stelt randvoorwaarden aan de oplossingen ter versterking van de watertoets. In onze constitutionele verhoudingen is het aan de organen die behoren tot de algemene democratie om de in de ruimtelijke ordening veelal noodzakelijke afweging te maken tussen onderling conflicterende belangen. Organen behorende tot de functionele democratie zijn niet gelegitimeerd tot die brede, algemene afweging van belangen. Zij dienen eerst en vooral te staan voor de hen toevertrouwde belangen, in casu de belangen van een doelmatige waterhuishouding (of liever: een goed functionerend watersysteem), zonder de brede maatschappelijk context echter uit het oog te verliezen. Het maken van locatiekeuzen is en kan daarom niet (uitsluitend) aan waterschappen worden toevertrouwd. Oplossingen die de geschetste taakverdeling te zeer uit het oog verliezen (zoals onder meer het geval zou zijn indien gedacht zou worden aan een bindend advies van het waterschap), zouden volgens de commissie botsen met dit staatsrechtelijke en constitutionele uitgangspunt. Bij de vier geselecteerde oplossingsrichtingen is van deze botsing echter geen sprake.

⁷ Dit leidt de commissie af uit enkele achtergrondnotities en het rapport van AT Osborne (“Juridische en beleidsmatige versterking watertoets”) die als bijlagen bij de adviesaanvraag zijn opgenomen. Deze stukken zijn te raadplegen via de website van de commissie: www.cawsw.nl.

Waterspoor

De commissie wil er verder nog wel op wijzen dat waterschappen en het Rijk als waterbeheerders over vergaande juridische instrumenten beschikken om waar nodig de hun toevertrouwde belangen te beschermen en te behartigen. De commissie denkt aan vereisten van vergunningen of ontheffingen op basis van keuren respectievelijk de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr; deze wet zal naast andere waterstaatswetten opgaan in de Waterwet).

In die gevallen waarin niet alleen een ruimtelijke besluit, maar ook een watervergunning nodig is, zal de Waterwet de positie van de waterbeheerder verstevigen. De te verlenen watervergunning dient namelijk in overeenstemming te zijn met de in de Waterwet neergelegde doelstellingen.⁸

In het overleg in het kader van de watertoets kan ook de vraag aan de orde komen of het nodig of wenselijk is dat naast het instrument van een vergunning in het waterspoor, ook voorschriften in een bestemmingsplan worden opgenomen en hoe die twee dan op elkaar worden afgestemd. Gemeenten hebben er voorts alle belang bij inzicht te krijgen in de vraag of in verband met de uitvoering van hun plannen vergunningen op grond van een keur dan wel de Wbr (straks: de Waterwet) nodig zijn en of die, en zo ja, onder welke voorwaarden en voorschriften naar verwachting verleend zullen kunnen worden. In het kader van het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van het ruimtelijke plan zal namelijk onder meer aangetoond moeten worden dat – ook wat het onderdeel water betreft – niet hoeft te worden getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het plan.⁹

⁸ Zie artikel 6.17 juncto artikel 2.1 van het wetsvoorstel Waterwet (Kamerstukken I, 2007-2008, 30 818, nr. A, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen).

⁹ Zie artikel 9, tweede lid, van het Bro 1985 en artikel 3.1.6 aanhef en onder (i) en artikel 5.1.3 aanhef en onder (i) van het Bro (ontwerp). Zie ook de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2007 (nr. 200605050/1) en 7 maart 2007 (nr. 200600709/1).

3 HET VERPLICHT STELLEN VAN HET AANVRAGEN EN UITBRENGEN VAN EEN WATERADVIES

Artikel 10 Bro 1985 Artikel 10, eerste volzin, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985) bevat de kern van de huidige ‘adviesverplichting’. De bepaling luidt: ‘Bij de voorbereiding van een structuurplan, een bestemmingsplan of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet plegen burgemeester en wethouders overleg met de besturen van bij het plan of de vrijstelling betrokken waterschappen.’

Het valt op dat de nu nog bestaande regeling niet spreekt van het uitbrengen van een advies. Het Bro 1985 schrijft voor dat er overleg dient plaats te vinden. Dat overleg dient plaats te vinden bij de voorbereiding van het bestemmingsplan. Een redelijke uitleg brengt met zich mee dat het overleg voorafgaand aan het ontwerp van het bestemmingsplan moet worden gevoerd. Van de uitkomsten van dat overleg dient volgens artikel 12, tweede lid, aanhef en onder (b) en (c), in de toelichting op het (ontwerp voor het) bestemmingsplan verslag te worden gedaan.¹⁰ Dat onderdeel van de toelichting staat bekend als de waterparagraaf. Voor het nemen van een projectbesluit op grond van artikel 19 van de WRO geldt een overeenkomstig voorschrift.

Art. 3.1.1 Bro In het nieuwe Bro, dat naar verwachting per 1 juli 2008 van kracht wordt, vinden we de verplichting van burgemeester en wethouders om overleg te voeren met de waterschappen terug in artikel 3.1.1 Bro. In de omschrijving van de verplichting ligt een zekere beperking besloten. Overleg hoeft volgens artikel 3.1.1 alleen te worden gevoerd met de besturen van waterschappen die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Van grote betekenis is die beperking niet, maar deze beperking biedt een gemeentebestuur wel de mogelijkheid zich bij de voorbereiding van een bestemmingsplan op het standpunt te stellen dat overleg met een waterschap niet nodig is omdat er geen belangen die het waterschap behartigt, in het geding zijn. Anderzijds brengt het nieuwe Bro ook een verbetering doordat het artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van overeenkomstige toepassing verklaart. Door deze verwijzing wordt bereikt dat burgemeester en wethouders een redelijke termijn kunnen noemen binnen welke een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig

¹⁰ Volgens dat artikel gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp daarvoor vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd: a. (...); b. de uitkomsten van het in artikel 10 bedoelde overleg; c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding.

kort zijn, dat het adviserende waterschap zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Burgemeester en wethouders hebben op grond van artikel 3:7, eerste lid, van de Awb ook de verplichting de adviserende waterschappen van gegevens te voorzien die zij nodig hebben teneinde hun adviserende taak naar behoren te vervullen.

Wateradvies

De adviesaanvraag strekt ertoe van de commissie te vernemen welke mogelijkheden zij ziet om het initiëren van de watertoets te verbeteren. De commissie merkt op dat zij zich kan voorstellen dat de verplichting om advies aan de betrokken waterschappen te vragen (en eventueel aan Rijkswaterstaat voor zover die de waterbeheerder is) wordt aangescherpt. Dat kan door duidelijker in artikel 3.1.1 van het Bro tot uitdrukking te brengen dat met de betrokken waterschappen niet alleen overleg moet worden gevoerd, maar dat hun in beginsel in alle gevallen ook om advies gevraagd moet worden. Dat doet artikel 3.1.1 Bro volgens de tekst van het (voor)ontwerp niet duidelijk. Uit de verwijzing naar artikel 3:6 van de Awb in die tekst kan men hooguit afleiden dat als een advies gevraagd wordt, een redelijke termijn voor het uitbrengen daarvan moet worden gegund.

Het duidelijker tot uitdrukking brengen dat in beginsel steeds een advies moet worden gevraagd zou naar het oordeel van de commissie niet in de plaats moeten komen van de verplichting daaraan voorafgaand overleg te voeren. Om te bereiken dat het uit te brengen advies optimaal aansluit op de adviesbehoefte van burgemeester en wethouders, is overleg altijd zinvol. Hoe dat overleg moet plaats vinden, moet de wetgever niet willen regelen. Ook het bestuurlijke of ambtelijke niveau waarop het overleg wordt gevoerd, moet de wetgever vrij laten. Vorm en intensiteit van het overleg hangen af van de aard van het bestemmingsplan en van de aard en ernst van de problemen die dat voor het watersysteem kan mee brengen. Goed overleg kan de omvang van het daarop volgende advies sterk beperken. Zijn burgemeester en wethouders en het waterschapsbestuur het eens geworden over de te volgen koers en/of over de te nemen maatregelen, dan kan in het advies daarvan verslag worden gedaan of naar een afzonderlijk verslag van het overleg worden verwezen.

Uitzondering

Er zijn bestemmingsplannen waarbij het voeren van overleg en het vragen van advies niet nodig zijn. Duidelijk is dit bij partiële herzieningen van bestaande bestemmingsplannen die geen waterbelangen kunnen raken en bij kleine bestemmingsplannen die, gelet op de veranderingen die worden toegestaan, geen invloed op waterbelangen kunnen hebben. De commissie denkt onder meer aan plannen voor kleine projecten binnen de bebouwde kom en aan bestemmingsplannen waarin enkele gebruiksvoorschriften aan bestaande plannen worden toegevoegd. Een relatief groot aantal bestemmingsplannen valt in deze categorie. Voor die gevallen zou de wettelijke regeling van het Bro een

uitzondering mogelijk moeten maken op de hoofdregel dat altijd overleg gevoerd en advies gevraagd moet worden. Die uitzondering zou kunnen luiden dat burgemeester en wethouders - indien buiten twijfel is dat het plan geen relevante gevolgen voor het watersysteem kan hebben - kunnen volstaan met het in kennis stellen van het bestuur van het waterschap van de voorbereiding van een bestemmingsplan (of een projectbesluit) met daarbij de mededeling dat zij van het voeren van overleg en het vragen van advies zouden willen afzien. Indien zo een mededeling is gedaan, kan van de zijde van het betrokken waterschap om overleg worden gevraagd, in welk geval het overleg toch moet worden gevoerd en advies moet worden gevraagd. Met andere woorden: zodra van de zijde van het waterschap wel met het oog op de voorbereiding van een ruimtelijk plan om overleg gevraagd wordt, zouden dat overleg en de vervolgstappen van de watertoets toch moeten plaats vinden. Van de beslissing om geen overleg te initiëren zou in de toelichting op het bestemmingsplan (casu quo een projectbesluit) gemotiveerd kennis moeten worden gegeven.

Waterparagraaf

Een uitgebracht advies behoort te leiden tot een reactie in de toelichting op het (ontwerp voor het) bestemmingsplan. Dat is wat we de waterparagraaf plegen te noemen. Het (ontwerp-)Bro voorziet in artikel 3.1.6 in een verplichting een beschrijving te geven van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Artikel 3:49 van de Awb geeft daarbij de mogelijkheid voor de motivering (bij een bestemmingsplan: de toelichting op het plan) te verwijzen naar een uitgebracht advies 'indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven'. Voorts verplicht artikel 3:50 van de Awb het bestuursorgaan dat afwijkt van het uitgebrachte advies de redenen van de afwijking in de motivering (in geval van een bestemmingsplan: de toelichting) te vermelden.

Op het eerste gezicht lijken aanvullende verplichtingen niet nodig, omdat de combinatie van artikel 3.1.6 van het (ontwerp-)Bro en de artikelen 3:49 en 3:50 van de Awb voldoende zijn om duidelijk te maken dat een waterparagraaf in de toelichting op een bestemmingsplan vereist is. De commissie wijst er echter op dat een bestemmingsplan in de rechtspraak en in de literatuur gezien wordt als een algemeen verbindend voorschrift. Dat brengt met zich mee dat de artikelen 3:49 en 3:50 als behorend tot afdeling 3.7 van de Awb op de motivering (toelichting) van een bestemmingsplan niet van toepassing zijn (zie artikel 3:1 lid 1 van de Awb). Het is daarom nuttig om de in artikel 3.1.6 van het (ontwerp-)Bro opgenomen verplichting om in de toelichting op een bestemmingsplan een beschrijving te geven van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding, aan te vullen met een van toepassing verklaren van de artikelen 3:49 en 3:50 van de Awb. Op deze wijze zou worden bereikt dat er steeds een waterparagraaf is en dat (behalve in de genoemde

uitzonderingsgevallen waarin overleg noch het uitbrengen van advies nodig is) in die paragraaf 'iets' gedaan wordt met het advies van het waterschap.

Voorts merkt de commissie op dat in het Bro verduidelijkt zou kunnen worden dat ook de toelichting op het ontwerp van een bestemmingsplan al de waterparagraaf zou moeten bevatten. Artikel 3.1.6 sluit niet uit dat de toelichting op het ontwerp voor het bestemmingsplan zoals dat in de zienswijzenprocedure van artikel 3:11 en volgende van de Awb ter inzage wordt gelegd, nog geen waterparagraaf bevat. De regeling sluit daarmee tevens niet uit dat het wateradvies pas wordt uitgebracht nadat het ontwerp reeds ter inzage is gelegd. De commissie wijst erop dat deze mogelijke gang van zaken afbreuk kan doen aan de betekenis van de watertoets en de mogelijkheid voor de indieners van zienswijzen op het advies en de waterparagraaf te reageren.

Hardheidsclausule?

In de adviesaanvraag wordt op enkele plaatsen gesproken over een 'hardheidsclausule'. In het rapport 'Juridische en beleidsmatige versterking watertoets' van AT Osborne (gedateerd 22 oktober 2007), dat als bijlage bij de adviesaanvraag is opgenomen, wordt de hardheidsclausule eveneens enige malen genoemd. De commissie moet echter vaststellen dat een omschrijving van wat een hardheidsclausule is, ontbreekt. Het advies spreekt op pagina 28 van "het onderhandelbaar maken van procedurele normen". Even verderop wordt over de beoogde hardheidsclausule gesteld (p. 29): "De overheid gaat op afstand staan door partijen de kans te geven, mits goed gemotiveerd, onder bepaalde procedurele lasten uit te komen. Dit stimuleert de markt en ook netwerken." Onze commissie begrijpt niet precies wat de stellers van het rapport voor ogen staat. De term 'hardheidsclausule' lijkt hier in ieder geval minder gelukkig gebruikt. Onder een hardheidsclausule wordt immers in het recht meestal iets anders verstaan. Daarbij moet gedacht worden aan een mogelijkheid een regeling buiten toepassing te laten omdat die in een uitzonderlijk geval leidt tot zo onbillijke uitkomsten, dat vasthouden aan de regel niet wenselijk wordt geacht. Dat is niet wat de opstellers van het rapport bedoelen waar zij de term hardheidsclausule gebruiken.

De commissie meent dat een clausule van de strekking die de opstellers kennelijk voor ogen heeft gestaan, bij de regeling van de watertoets zoals die de commissie voor ogen staat niet wenselijk is. Hierboven heeft de commissie wel een uitzondering bepleit van de strekking dat burgemeester en wethouders van het voeren van overleg en het vragen van advies kunnen afzien voor zover buiten twijfel is dat het plan geen relevante gevolgen voor het watersysteem kan hebben, tenzij van de zijde van het waterschap te kennen wordt gegeven dat hij prijs stelt op overleg en het inzetten van de watertoets. Bij aanvaarding van zo een uitzondering lijkt een clausule als door de opstellers van het rapport bedoeld (de hardheidsclausule) verder niet nodig.

4 HET STELLEN VAN EISEN AAN DE INHOUD VAN WATERADVIES EN WATERPARAGRAAF

De tweede mogelijke versterking waarop de adviesvragen (a) en (b) betrekking hebben, is de mogelijkheid om eisen te stellen aan het advies van het waterschap en de daarmee samenhangende waterparagraaf in de toelichting op het bestemmingsplan.

De commissie is van oordeel dat een algemene regeling over de inhoud van adviezen van het waterschap over de gevolgen van ruimtelijke plannen en de met het oog daarop te nemen maatregelen in of bij die plannen niet mogelijk is. Daarvoor verschillen de situaties waarover het waterschap moet adviseren te zeer. Als een rechtstreekse inhoudelijke sturing van de inhoud van de wateradviezen niet mogelijk is, dan zijn ook geen inhoudelijke voorschriften over de inhoud van de waterparagrafen in de toelichtingen mogelijk.

Een mogelijkheid waaraan gedacht zou kunnen worden is het geven van richtlijnen over de onderwerpen die in het verplichte overleg tussen burgemeester en wethouders en het waterschap aan de orde moeten worden gesteld. De commissie denkt aan onderwerpen als de gevolgen van het (bestemmings)plan voor het oppervlaktewater, voor bestaande en eventueel noodzakelijke nieuwe watergangen, voor de waterkwaliteit, voor de berging van (overvloedig) regenwater inclusief het gewenste percentage onverhard oppervlak, voor compensatie van verlies aan bergend vermogen, voor het wenselijke grondwaterpeil, de noodzaak van bouwvoorschriften in verband met een (hoog) grondwaterpeil, de kwaliteit van het grondwater, de waterveiligheid, de wenselijkheid van aanlegvergunningstelsels met het oog op waterbelangen en het leggen van bestemmingen voor waterstaatsdoeleinden of medebestemmingen (dubbelbestemmingen) voor die doeleinden. Wellicht zou ook een verplicht agendapunt voor het overleg kunnen zijn de vraag of het bestemmingsplan kansen biedt tot verbetering van de bestaande toestand van het watersysteem en niet slechts het voorkomen van een verslechtering van de waterhuishoudkundige toestand. Mede gezien de te verwachten gevolgen van klimaatverandering kan de watertoets zo een pro-actieve bijdrage leveren aan de maatregelen om deze gevolgen te voorkomen of te beperken. Voor een dergelijke regeling kan gedacht worden aan een ministeriële regeling op grond van artikel 3.6.1 van het (ontwerp-) Bro. Die bepaling geeft de mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de voorbereiding van bestemmingsplannen. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke regeling mede door de minister van VROM zou moeten worden vastgesteld. Ook kan gedacht worden aan een niet op een wettelijke basis

steunende richtlijn – vergelijkbaar met de huidige Handreiking Watertoets – die door de minister van VenW en de minister van VROM gezamenlijk wordt vastgesteld en die zich primair zou richten tot de waterbeheerders en colleges van burgemeester en wethouders. Een dergelijke informele richtlijn zou een zwakkere juridische basis hebben, maar daarom nog niet minder effectief hoeven te zijn. De onderwerpen genoemd in de richtlijnen zouden moeten fungeren als agendapunten voor het overleg en voor zover relevant aan de orde moeten komen in het (verplichte) advies en vervolgens in de waterparagraaf.

5 HET VERPLICHT TER INZAGE LEGGEN VAN HET WATERADVIES BIJ DE TERINZAGELEGGING VAN RUIMTELIJKE PLANNEN

De derde potentiële versterking die in de adviesaanvraag wordt genoemd, heeft betrekking op de wenselijkheid van een verplichting tot terinzagelegging van het wateradvies bij de terinzagelegging van ontwerpen van ruimtelijke plannen en na de vaststelling bij de terinzagelegging van het vastgestelde plan. De commissie gaat ervan uit dat de betreffende adviesvraag zowel betrekking heeft op de voorbereidingsfase gedurende welke een ieder een zienswijze omtrent het ontwerp van het plan kan indienen, als op de fase na de vaststelling van het plan waarin voor belanghebbenden eventueel beroep op de rechter open staat.¹¹ De commissie is van mening dat een dergelijke plicht nuttig is. Zij wijst er echter op dat die verplichting in algemene zin al bestaat. Artikel 3:11 lid 1 van de Awb verplicht het bestuursorgaan dat een ontwerp van een besluit ter inzage moet leggen, daarbij tevens de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp ter inzage te leggen. Dat voorschrift is van overeenkomstige toepassing na de vaststelling van het plan wanneer dat ter inzage wordt gelegd (art. 3:44 lid 1 onder a van de Awb).

Er is echter in sommige gevallen discussie mogelijk over de vraag of het advies een stuk betreft dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerp van het plan. Het is de commissie niet bekend of in de praktijk wateradviezen steeds als stukken die redelijkerwijs voor de beoordeling van het ontwerp nodig zijn, spontaan ter inzage worden gelegd. Uit de rechtspraak inzake bestemmingsplangeschillen blijkt met betrekking tot deze adviezen op dit punt niet van veel problemen.¹² Wanneer die er toch zijn of wanneer u iedere twijfel op dit punt zou willen uitsluiten, is een daarop gericht voorschrift in een ministeriële regeling gebaseerd op artikel 3.1.9 van het (ontwerp-)Bro mogelijk.¹³

¹¹ De commissie gaat uit van de situatie zoals die na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro (naar verwachting op 1 juli 2008) zal zijn. Zij herinnert eraan dat onder de nieuwe Wro geen sprake meer zal zijn van de mogelijkheid bedenkingen in te dienen bij GS. In verband daarmee hoeft een vastgesteld bestemmingsplan nog maar één keer ter inzage te worden gelegd.

¹² Wel in ABRvS 19 maart 2008, nr. 200702083/1 (Almelo), in welk geval het niet ter inzage leggen van het advies na de vaststelling van het bestemmingsplan in strijd met artikel 3:11, eerste lid, Awb werd geacht, maar in de omstandigheden van het geval dit gebrek kon worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

¹³ Volgens artikel 3.1.9 van het (ontwerp-)Bro kunnen in een ministeriële regeling onder meer regels worden gesteld omtrent de vormgeving en inrichting van het bestemmingsplan en van de toelichting.

In het hoofdstuk over het verplicht stellen van het aanvragen en uitbrengen van een wateradvies (hoofdstuk 3) heeft de commissie gepleit voor een voorschrift in het Bro dat duidelijk maakt dat ook een ontwerp voor een plan dat voor het indienen van zienswijzen ter inzage wordt gelegd, al een waterparagraaf zou moeten bevatten. Indien een dergelijk voorschrift aan het Bro wordt toegevoegd, kan ook op die plaats (in plaats van in een ministeriële regeling) de verplichting toegevoegd worden het wateradvies al bij de stukken ter inzage te leggen.

6 DE VERPLICHTING VAN EEN WATERTOETS BIJ WATERRELEVANTE STRUCTUURVISIES

De vierde gekozen potentiële versterking heeft betrekking op de wenselijkheid van een verplichting tot het uitvoeren van een watertoets bij waterrelevante structuurvisies.

Structuurvisies zijn beleidsmatige, niet als juridisch bindend bedoelde plannen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Zij gelden voor een bepaald gebied en geven voor dat gebied de hoofdlijnen van de voorgenomen (ruimtelijke) ontwikkelingen van dat gebied. Gemeentelijke en provinciale structuurvisies bevatten tevens de hoofdzaken van het door de gemeente, respectievelijk de provincie te voeren ruimtelijk beleid. (Voor structuurvisies van het Rijk geldt laatstgenoemde regel niet.) Structuurvisies kunnen een sectoraal karakter hebben, dat wil zeggen slechts op bepaalde aspecten van het ruimtelijke beleid betrekking hebben. Structuurvisies zijn geregeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wro. Structuurvisies, zowel de integrale als de sectorale, zullen veelal voor het beheer van het watersysteem relevant zijn. Dat geldt niet alleen voor structuurvisies die specifiek gericht zijn op waterdoeleinden, maar ook voor structuurvisies waarin bijvoorbeeld beleid voor natuurdoeleinden, agrarisch beleid, bedrijventerreinen en woningbouwprojecten aan de orde komen. Het betrekken van de relevante waterbeheerders (in de eerste plaats de waterschappen, maar soms ook Rijkswaterstaat) is naar het oordeel van de commissie ook bij de voorbereiding van structuurvisies een wenselijke zaak. Een uitzondering zou alleen op zijn plaats zijn wanneer duidelijk is dat er geen waterbelangen bij de ontwikkelingen waarvan de structuurvisie reept, betrokken zijn. Het is naar het de mening van de commissie niet zo eenvoudig daarvan een goed voorbeeld te bedenken. Op het niveau van structuurvisies lijken waterbelangen eigenlijk altijd wel in enigerlei mate relevant. Anders dan voor bestemmingsplannen bevat de Wro noch het (ontwerp-)Bro voorschriften over een verplichting tot het voeren van overleg of het vragen van advies aan de waterschappen (of Rijkswaterstaat) of over de aandacht die in de structuurvisie gegeven moet worden aan de gevolgen voor de waterhuishouding. Artikel 2.1. van het (ontwerp) Bro volstaat met het voorschrift dat bij een structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming daarvan zijn betrokken. Artikel 2.2 van het (ontwerp-)Bro geeft wel de mogelijkheid nadere regels te stellen voor structuurvisies bij ministeriële regeling, maar de daar genoemde onderwerpen omvatten niet de voorbereiding van structuurvisies.

Uit de regeling van structuurvisies in de Wro en het Bro leidt de commissie af dat de wetgever een ruimtelijk plan gewild heeft dat betrekkelijk procedureloos tot

stand zou kunnen komen en ten aanzien waarvan geen enkele adviesverplichting is voorzien. De invoering van een watertoets zou hier dus wel betekenis hebben. Het ontbreken van enige regel betreffende de watertoets is in zoverre opmerkelijk dat in het Bro 1985 daarover wel voorschriften voor streekplannen en gemeentelijke structuurplannen zijn opgenomen. (Art. 7 lid 2 onder c Bro 1985 schrijft een beschrijving voor van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding; art. 10, eerste volzin, Bro 1985 houdt een verplichting in tot overleg met het waterschap; en art. 11 lid onder c Bro 1985 eist een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding.) De vraag mag worden gesteld of het afschaffen van de watertoets voor de opvolgers van het streekplan respectievelijk het gemeentelijke structuurplan wel verstandig is. De commissie meent die vraag ontkennend te moeten beantwoorden.¹⁴

De commissie adviseert tot het invoeren van een of andere vorm van een watertoets bij de voorbereiding van structuurvisies. De verplichting daartoe kan om louter praktische redenen wellicht beperkt worden tot structuurvisies van gemeenten en provincies. Structuurvisies van het Rijk hebben noodzakelijkerwijs een tamelijk abstract karakter en het voeren van overleg met alle waterschappen is voor die gevallen wellicht een te ver gaande verplichting. Voor gemeentelijke en provinciale structuurvisies ligt dat naar het oordeel van commissie anders. Deze plannen zijn minder grofmazig en naar hun aard concreter. De commissie denkt aan een regeling die een afspiegeling is van de regels die gelden voor de watertoets bij bestemmingsplannen.

Er zijn nog twee inhoudelijke argumenten te noemen waarom de watertoets bij structuurvisies een belangrijke rol zou moeten spelen. In de adviesaanvraag wordt gesproken over de zogenaamde 'locatiekeuzeproblematiek'. Naar het oordeel van de commissie zijn provinciale structuurvisies de beste plek om zicht te krijgen op de relatie tussen water en locatiekeuze. De provincie kan de problemen rond de locatiekeuze in het algemeen beter overzien dan het Rijk. Wanneer men de locatiekeuze pas betreft bij het opstellen van gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen, dan is men waarschijnlijk te laat. Naast de locatieproblematiek is er ook nog een andere reden om een watertoets uit te voeren bij de voorbereiding van structuurvisies. Anders dan bestemmingsplannen en inpassingsplannen hebben structuurvisies geen planhorizon van 10 jaar, waardoor beter rekening kan worden gehouden met lange termijn effecten van klimaatverandering. De commissie sluit zich aan bij het pleidooi van de minister

¹⁴ Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de structuurvisies ook op dit moment niet geheel procedureloos zijn. In het geval een structuurvisie aanmerkelijke gevolgen voor het milieu kan hebben – wat structuurvisies die tevens waterplan zijn in de zin van de toekomstige Waterwet vaak zullen hebben – is ook het maken van een plan-mer verplicht.

van VROM om de richtlijnen voor klimaatadaptatie zoveel mogelijk mee te nemen in de provinciale en gemeentelijke structuurvisies.¹⁵

¹⁵ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 269 en 22 112, nr. 4 (Verslag van een algemeen overleg over de Nationale Adaptatiestrategie), p. 8.

7 ANDERE JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN

De commissie wordt gevraagd om ‘indien mogelijk’ antwoord te geven op de vraag of er andere juridische mogelijkheden zijn die realiseerbaar zijn en die bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening. De commissie vindt het lastig die vraag te beantwoorden. Zij volstaat ermee op te merken dat er verschillende andere mogelijkheden zijn die kunnen bijdragen aan het veilig stellen van waterbelangen in de ruimtelijke ordening. Zo kan worden gewezen op het provinciale waterplan als bedoeld in artikel 4.4 van de Waterwet. Volgens lid 1 van artikel 4.4 leggen provinciale staten in een of meer regionale waterplannen de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijk beleid. Deze plannen zijn voor de ruimtelijke aspecten tevens provinciale structuurvisies als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening. Een overeenkomstige bepaling bevat artikel 4.1 voor het Rijk. Omdat waterplannen van provincies en van het Rijk tevens structuurvisies zijn, hebben zij voor de ruimtelijke ordening vooral beleidsmatige en weinig juridische betekenis. Zij binden uitsluitend bestuursorganen van de provincie, respectievelijk het Rijk zelf en niet of nauwelijks gemeenten, laat staan burgers of bedrijven.

Om de doorwerking van waterplannen te verzekeren moeten bestuursorganen van provincies en het Rijk dus weer andere (juridische) instrumenten inzetten, zoals daar zijn: aanwijzingen, algemene regels of inpassingsplannen op grond van de nieuwe Wro. Deze instrumenten zijn alle niet eenvoudig in te zetten. Zij zijn alleen gericht op een concrete problematiek inzetbaar. Zo kunnen aanwijzingen per definitie alleen op een concreet geval betrekking hebben (bijvoorbeeld: maak de inrichting van polder X als bergingsgebied mogelijk). Algemene regels moeten daarentegen voor een reeks van gevallen toepasbaar zijn. Een voorbeeld kan zijn een verplichting in nieuwe woonwijken van een bepaalde omvang in bepaalde gebieden voldoende of een bepaalde hoeveelheid wadi's in bestemmingsplannen op te nemen. Inpassingsplannen zijn eigenlijk provinciale of rijksbestemmingsplannen. Genoemde instrumenten uit de nieuwe Wro hebben een heel ander karakter dan de watertoets en kunnen die ook niet vervangen. De kracht van de watertoets is dat het als procesinstrument steeds bij de totstandkoming van in beginsel alle ruimtelijke plannen kan worden gehanteerd, ongeacht de aard en het gewicht van de waterbelangen waarop een voorgenomen plan betrekking heeft.

In de brief van de minister van VROM van 18 maart jl. aan de Voorzitter van de Eerste Kamer wordt de mogelijkheid genoemd om bij of krachtens amvb op grond van artikel 4.3 van de Wro regels te stellen met betrekking tot de watertoets.¹⁶ Een citaat uit deze brief:

“De amvb, bedoeld in artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening is bedoeld om kaderstellende nationale ruimtelijke belangen door te laten werken tot op lokaal niveau. (...) Het kan ook gaan om nationale belangen die bepaalde procesvereisten of spelregels verlangen – zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van de watertoets bij bestemmingsplannen. In de amvb worden dus regels gesteld ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen of aan de daarbij behorende toelichting (procesvereisten).”

De commissie betwijfelt of de hier door de minister bedoelde regels op grond van artikel 4.3 eerste lid Wro mogelijk zijn. Zoals de minister in het citaat ook stelt gaat het bij de watertoets om *procesvereisten* of spelregels. Artikel 4.3, eerste lid, van de Wro betreft echter het stellen van regels omtrent de *inhoud* van bestemmingsplannen (en provinciale inpassingsplannen etc.). Een provinciale verordening op grond artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, biedt in dit verband meer mogelijkheden dan een amvb op grond van artikel 4.3, eerste lid, van de Wro. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen (etc.) én “omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing”.¹⁷ Artikel 4.1, vierde lid, biedt wel de mogelijkheid bij amvb regels te stellen omtrent de inhoud van provinciale verordeningen. Die regels zouden ook betrekking kunnen hebben op in de provinciale verordening te stellen regels omtrent de watertoets. De commissie meent echter dat de in dit adviesrapport genoemde mogelijkheden van het opnemen van regels in het Bro of in een ministeriële regeling op grond van het Bro uit een oogpunt van efficiënte wetgevingstechniek meer voor de hand liggen.

¹⁶ Kamerstukken I, 2007-2008, 30 938, nr. F.

¹⁷ De invoeringswet Wro heeft de geciteerde woorden ingevoegd in de tekst van artikel 4.1 Wro. Zie: Kamerstukken I, 2007-2008, 30 938, nr. A, artikel 8.13, onder Z.

8 AANBEVELINGEN

Concreet doet de commissie de volgende aanbevelingen voor een verbeterde regeling van de watertoets in het nieuwe Bro en de daarop steunende uitvoeringsregelingen:

- 1) Artikel 3.1.1 van nieuwe Bro dient zodanig te worden gewijzigd en aangevuld dat daarin wordt voorgeschreven dat de betrokken waterschappen in alle gevallen in kennis worden gesteld van voornemens om nieuwe bestemmingsplannen of projectbesluiten in procedure te brengen. In beginsel – behoudens na te vermelden uitzonderingen – dient steeds met de waterschappen alvorens een ontwerp bestemmingsplan of projectbesluit ter inzage wordt gelegd, overleg te worden gevoerd. De resultaten dienen door het waterschapsbestuur te worden verwoord in een advies aan het college van burgemeester en wethouders. Op de verplichting tot het voeren van overleg en het uitbrengen van advies kan een uitzondering worden toegestaan voor gevallen waarin buiten twijfel is dat belangen van het watersysteem door het op te stellen plan of besluit niet worden geraakt en het waterschapsbestuur niet van zijn kant om overleg vraagt. Een verplichting om van het afzien van overleg en het vragen van advies in de toelichting melding te maken, verdient overweging. Eventueel zouden de hier bedoelde regels in een ministeriële regeling steunend op artikel 3.6.1 van het (ontwerp-)Bro kunnen worden neergelegd.
- 2) Het verdient aanbeveling in hoofdstuk 2 van het Bro de watertoets als procesinstrument ook bij provinciale en gemeentelijke structuurvisies als verplichting op te nemen. Het gestelde onder de eerste, hierboven genoemde aanbeveling zou op provinciale en gemeentelijke structuurvisies van overeenkomstige toepassing dienen te zijn. Van het maken van een uitzondering op de verplichting tot overleg en het vragen van advies kan voor structuurvisies worden afgezien, omdat zo een uitzondering gelet op de aard van de plannen niet gerechtvaardigd is.

- 3) De in artikel 3.1.6 van het (ontwerp-)Bro neergelegde verplichting een beschrijving te geven van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding, zou kunnen worden aangevuld met een van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 3:49 en 3:50 van de Awb. Op die wijze kan worden bereikt dat in de toelichting ingegaan moet worden op het advies en, indien van het advies wordt afgeweken, het afwijken in de toelichting moet worden gemotiveerd.
- 4) Artikel 3.1.6 van het (ontwerp-)Bro zou zo dienen te worden geformuleerd dat duidelijk wordt dat de in de toelichting op een bestemmingsplan, respectievelijk de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit verplichte waterparagraaf, al in het *ontwerp* van een bestemmingsplan, respectievelijk het projectbesluit (wanneer dat overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb ter inzage wordt gelegd), is opgenomen.
- 5) De commissie beveelt aan in artikel 3.1.6 van het Bro of in een ministeriële regeling steunend op artikel 3.1.9 van het Bro een verplichting neer te leggen inhoudende dat het advies van de waterbeheerder tot de stukken behoort die in het kader van de bestemmingsplanprocedure ter inzage moeten worden gelegd. Gelijke verplichting zou moeten gelden voor de projectbesluitvormingsprocedure.
- 6) Een andere 'hardheidsclausule' dan de uitzonderingsmogelijkheid die de commissie hierboven bij de eerste aanbeveling heeft genoemd, is niet nodig.
- 7) Op grond van artikel 3.6.1 van het (ontwerp-)Bro bestaat de mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen betreffende de voorbereiding van bestemmingsplannen. Op grond van deze bepaling zou een ministeriële regeling (van de ministers van VROM en VenW gezamenlijk) kunnen worden vastgesteld waarin de onderwerpen genoemd worden waaraan bij het overleg in het kader van de watertoets aandacht moet worden besteed. In plaats van een ministeriële regeling kan ook gedacht worden aan een niet op een wettelijke basis steunende richtlijn die door de minister van VenW en de minister van VROM gezamenlijk wordt vastgesteld. De commissie heeft in haar advies een elftal daarvoor in aanmerking komende onderwerpen genoemd.

BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Commissie van Advies inzake de
Waterstaatswetgeving
t.a.v. de voorzitter mr. A. van Hall
Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG

| | |
|---|----------------|
| Contactpersoon | Doorkiesnummer |
| Drs. Robinia Heerkens | 070-3517482 |
| Datum | Bijlage(n) |
| 18 FEB 2008 | 5 |
| Ons kenmerk | Uw kenmerk |
| DGW/WRO/2008/105 | - |
| Onderwerp | |
| Verzoek om advies over de juridische 'haken en ogen' van de door de Werkgroep Watertoets gekozen mogelijke juridische versterkingen ter verbetering van de werking van de Watertoets. | |

Geachte heer Van Hall,

Gaarne vraag ik uw advies over het volgende:

Watertoets

In 2006 is, volgens afspraak uit het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Watertoets geëvalueerd (bijlage 1). Hieruit bleek dat vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen de kracht is van de watertoets. Dit gaat goed, maar het kan nog beter. Water wordt in behoorlijke mate expliciet en evenwichtig in beschouwing genomen bij ruimtelijke plannen op inrichtingsniveau. Bij locatiekeuzen is de watertoets echter nog onvoldoende effectief. Opvallend is dat de positieve beleving van betrokkenen niet overeenstemt met de getoetste kwaliteit van de wateradviezen en waterparagrafen. Daarnaast is de juridische borging en de aandacht voor financiering en compensatie in ruimtelijke plannen nog onvoldoende.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie heeft de Werkgroep Watertoets de volgende acties ter versterking van de doorwerking van de waterdoelen in de ruimtelijke ordening aan het LBOW geadviseerd (bijlage 2, november 2006):

1. *Communicatie:*
In samenspraak met de betrokken organisaties een communicatiestrategie te ontwikkelen die gericht is op de versterking van het proces van de watertoets
2. *Versterk de koppeling tussen adaptatie en de watertoets*
Met de betrokken rijkspartners in te zetten op het betrekken van de watertoets in

Postadres Postbus 20904, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon 070 3516171
Fax 070 351 90 78
Internet www.dgw.minvenw.nl



DGW/WRO/2007/105

- het ARK en uitwerking van waterhuishoudkundige criteria ten behoeve van het klimaatbestendig maken van de ruimtelijke inrichting van Nederland (en vice versa).
3. *Verkenning naar beleidsmatige en/of juridische zekerstelling*
Verkenning van de wenselijkheid van en mogelijkheden voor beleidsmatige en/of juridische zekerstelling van:
- De verankering van watermaatregelen in plankaart en voorschriften
 - De kwaliteit van het wateradvies (motivering en criteria) en de waterparagraaf (motivatie van de afweging)
 - De financiering van de watermaatregelen
 - Aandacht voor compensatie indien waterbelangen door een plan aangetast worden
 - De bevoegdheden van rijk, provincie en gemeente onder de nieuwe Wro in relatie tot water

Verkenning naar beleidsmatige en/of juridische zekerstelling

In het kader van het advies van het LBOW is in 2007 een verkenning gestart naar mogelijke juridische en/of beleidsmatige versterkingen van de Watertoets, teneinde de in de evaluatie naar voren gekomen knelpunten op te lossen en/of te verminderen.

Door de Hoofddirectie Juridische zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een document opgesteld (bijlage 3) waarin (alle) mogelijkheden tot juridische versterking, met een globale beschrijving, worden weergegeven. In samenwerking met juristen van VROM, UvW, IPO en VNG zijn daaruit de versterkingen gekozen die het meest kansrijk werden geacht (bijlage 4).

Wenselijkheid juridische versterking en gekozen opties (bijlage 5)

In een nader onderzoek zijn deze mogelijke, kansrijke juridische/beleidsmatige versterkingen voorgelegd aan een representatief panel. Uit dit onderzoek zijn uiteindelijk een viertal juridische versterkingen gekomen, waarvan wordt verwacht dat deze de werking van de watertoets zullen versterken en de knelpunten zullen verminderen.

1. *Verplicht stellen van het aanvragen (initiatiefnemer) en opstellen (waterbeheerder) van een wateradvies (inclusief hardheidsclausule)*
2. *Het stellen van eisen aan de inhoud van wateradvies en waterparagraaf*
3. *Het verplicht ter inzage leggen van het wateradvies bij de ter inzage legging van ruimtelijke plannen (inclusief hardheidsclausule)*
4. *Het verplichten van de watertoets bij waterrelevante ruimtelijke structuurvisies*

Deze juridische versterkingen zullen de basis vormen van het advies dat de Werkgroep Watertoets in april aan het LBOW zal aanbieden.

Politiek/bestuurlijke context Watertoets

Tijdens het gehele onderzoek naar mogelijke juridische versterking van de watertoets, hebben een aantal politiek/bestuurlijke zaken gespeeld, die van invloed zijn op het



DGW/WRO/2007/105

advies dat uiteindelijk naar het LBOW zal gaan. Deze zaken wil ik u dan ook ter kennis name meegeven bij het formuleren van uw advies.

Algemeen

- Vanuit de zijde van de gemeenten is aangegeven tegen elke verzwaaring (juridische dan wel beleidsmatig) te zijn, indien deze kan leiden tot vertraging in RO-processen.
- Het inwerking treden van de nieuwe WRO (per 1 juli 2008) en de ontwikkeling van de Waterwet heeft consequenties voor bepaalde aspecten van de Watertoets (provinciale goedkeuring achteraf en streekplan vervallen, structuurvisies zijn vormvrij en niet watertoetsplichtig).
- Niet alle partijen zijn voorstander van het verplicht stellen van de watertoets bij structuurvisies vanwege de vormvrijheid en omdat een structuurvisies alleen bindend is voor de partij die het opstelt.
- Advies VROM-raad ('De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk', mei 2007) inzake het versterken strategische waterbelangen op lokaal niveau): zorg voor een betere borging van het meewegen van adviezen van waterschappen bij de besluitvorming in de RO.

AO adaptatie aan klimaatverandering (november 2007)

- Vanuit de Tweede Kamer is aan minister Cramer de volgende vraag gesteld: 'U neemt terecht het advies van de VROM-raad over om het strategisch waterbelang op lokaal niveau te versterken. Wanneer heeft de landelijke Werkgroep Watertoets haar onderzoekswerkzaamheden afgrond en op welke termijn denkt de minister dit in wetgeving om te kunnen zetten?'
- Tijdens het AO klimaatadaptatie heb ik benadrukt dat 'in het licht van klimaatverandering water nu echt een sturende factor moet zijn in de RO'.
- Tijdens het AO bleek brede overeenstemming tussen de Kamerleden dat de Watertoets verstevigd moet worden en eerder een rol moet spelen in het planproces om zo ook de locatiekeuze te kunnen beïnvloeden.
- Minister Cramer heeft de verwachting uitgesproken dat de structuurvisies van de provincies op basis van de nieuwe WRO het gedachtegoed van klimaatbestendigheid goed moeten bevatten, zij gaf echter niet aan hoe we kunnen voorkomen dat het waterbelang het onderspit delft ten opzichte van andere belangen.
- Aan de Tweede Kamer heb ik de toezegging gedaan om begin 2008 een brief te sturen waarin in wordt gegaan op de versteviging van de Watertoets.

Adviesvragen

1. Hoe zijn de gekozen versterkingen, gezien de gegeven mogelijkheden (hierbij valt te denken aan nieuwe WRO, nieuwe Waterwet, BRO, Memorie van Toelichting bij BRO) te implementeren en welke geven de meeste juridische zekerheid?
2. Wat zijn de juridische implicaties (haken en ogen) van de door de Werkgroep Watertoets gekozen juridische mogelijkheden ter versterking van de Watertoets (m.a.w. zijn de juridische versterkingen werkbaar in de praktijk) en zullen zij kunnen bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening?

Indien mogelijk



DGW/WRO/2007/105

3. Zijn er andere juridische mogelijkheden (bijlage 3) die realiseerbaar zijn en die bijdragen aan een grotere sturende rol van water in de ruimtelijke ordening (lokatiekeuzeproblematiek).

Met het oog op de voortgang in de besluitvorming en ingaande op de toezegging om begin 2008 een brief aan de Tweede Kamer te schrijven, ontvang ik uw advies graag uiterlijk begin maart 2008.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

J.C. Huizinga-Heringa

BIJLAGE 2 OVERZICHT VAN IN DIT ADVIES AANGEHAALDE BEPALINGEN

In het onderstaande worden bepalingen genoemd uit de volgende wetten en amvb's:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- Bro 1985;
- Wro en ontwerp-Bro (in werking vanaf 1 juli 2008);
- Waterwet (wetsvoorstel).

Awb

Artikel 3:1, eerste lid, Awb

1. Op besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften:
 - a. is afdeling 3.2 slechts van toepassing, voor zover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet;
 - b. zijn de afdelingen 3.6 en 3.7 niet van toepassing.

Artikel 3:6 Awb

1. Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld, kan het bestuursorgaan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen.
2. Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit.

Artikel 3:7 Awb

1. Het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, stelt aan de adviseur, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak.
2. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3:11, eerste lid, Awb

1. Het bestuursorgaan legt de aanvraag tot het nemen van het besluit of het ontwerp van het ambtshalve of op aanvraag te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken, voor een periode van ten minste vier weken ter inzage voor hen aan wie ingevolge artikel 3:13 de gelegenheid wordt geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 3:44, eerste lid, Awb

1. Indien bij de voorbereiding van het besluit toepassing is gegeven aan afdeling 3.4, geschiedt de mededeling, bedoeld in artikel 3:43, eerste lid:
 - a) met overeenkomstige toepassing van de artikelen 3:11 en 3:12, eerste of tweede lid, en derde lid, onderdeel a, met dien verstande dat de stukken ter inzage liggen totdat de beroepstermijn is verstreken, en
 - b) door toezending van een exemplaar van het besluit aan degenen die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht.

Artikel 3:49 Awb (onderdeel van par. 3.7)

Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.

Artikel 3:50 Awb (onderdeel van par. 3.7)

Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.

Bro 1985

Artikel 7, tweede lid, Bro 1985

Een streekplan, een plan tot uitwerking daarvan alsmede ontwerpen daarvoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- a. de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 6 bedoelde onderzoek, voorzover dit onderzoek het in het plan begrepen gebied betreft;
- b. de rapportering over het bij de voorbereiding van het streekplan gevoerde overleg en over de uitkomsten daarvan;
- c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding;

Artikel 9 Bro 1985

1. Burgemeester en wethouders verrichten ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied der gemeente onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente.
2. Bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan heeft het in het eerste lid bedoelde onderzoek van stonde af aan mede betrekking op de uitvoerbaarheid van het plan.

Artikel 10 Bro 1985

Bij de voorbereiding van een structuurplan, een bestemmingsplan of een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de wet plegen burgemeester en wethouders overleg met de besturen van bij het plan of de vrijstelling betrokken waterschappen. Waar nodig plegen zij tevens overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan of de vrijstelling in het geding zijn.

Artikel 11, tweede lid, aanhef en onder c, Bro 1985

Een structuurplan alsmede een ontwerp daarvoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- a. de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 9 bedoelde onderzoek, voor zover dit onderzoek op het plan betrekking heeft;
- b. de uitkomsten van het in artikel 10 bedoelde overleg;
- c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding;
- d. een rapportering als bedoeld in artikel 6a van de wet juncto artikel 150, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet.

Artikel 12, tweede lid, aanhef en onder c, Bro 1985

Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp daarvoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

- a. de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 9 bedoelde onderzoek voor zover dit onderzoek het in het plan begrepen gebied betreft;
- b. de uitkomsten van het in artikel 10 bedoelde overleg;
- c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding;
- d. een rapportering als bedoeld in artikel 6a van de wet juncto artikel 150, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet;
- e. in voorkomend geval, vermelding van het ontbreken van overeenstemming over verdeling van de hogere kosten als bedoeld in artikel 31a, eerste lid, van de wet.

Artikel 19a Bro 1985

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.

Wro (nieuw)

Artikel 2.1, eerste lid, Wro

1. De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

Artikel 2.2, eerste lid, Wro

1. Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de provincie of een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

Artikel 2.3, eerste en tweede lid, Wro

1. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers wie het aangaat, stelt ten behoeve van een goede nationale ruimtelijke ordening voor het gehele land of voor een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Onze Minister zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.
2. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, kan ten behoeve van tot zijn beleidsterrein behorende aspecten van het nationale ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

Artikel 4.1, eerste lid en vierde lid, Wro

1. Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie.

(...)

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud, vormgeving en beschikbaarstelling van de provinciale verordening.

Artikel 4.3, eerste lid, Wro

1. Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister of van Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, alsmede van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het land.

Artikel 4.4, eerste lid, Wro

1. Indien nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kan Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister:
 - a. (...)
 - b. provinciale staten een aanwijzing geven binnen een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden toepassing te geven aan artikel 4.1;
 - c. (...)

Ontwerp-Bro

Artikel 2.1 ontwerp-Bro

Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken.

Artikel 2.2 ontwerp-Bro

1. Een structuurvisie bevat een geometrische plaatsbepaling van het gebied waarop de visie betrekking heeft.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de bij de opstelling van een structuurvisie te hanteren standaard voor de geometrische plaatsbepaling.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving en de inrichting van structuurvisies.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van structuurvisies langs elektronische weg.

Artikel 3.1.1 ontwerp-Bro

Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.1.6 ontwerp-Bro

Een bestemmingsplan gaat vergezeld van een toelichting, waarin ten minste zijn neergelegd:

- a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;
- b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;
- c. een beschrijving van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieu-effectrapport of een strategische milieubeoordeling als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld;
- d. voor zover nodig een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overige waarden van de in het plan begrepen gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied;
- e. een beschrijving van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken;
- f. de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg;
- g. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;
- h. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het bestemmingsplan zijn betrokken;
- i. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

Artikel 3.1.9 ontwerp-Bro

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent:

- a. vormgeving en inrichting van het plan en van de toelichting;
- b. begripsbepalingen;
- c. wijzen van meten;
- d. wijzen van aangeven van uit andere regelgeving voortvloeiende beperkingen in het grondgebruik;
- e. de beschikbaarstelling langs elektronische weg door het verantwoordelijke bestuursorgaan voor een ieder van het ter inzage gelegde en het vastgestelde bestemmingsplan.

Artikel 3.6.1 ontwerp-Bro

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorbereiding van bestemmingsplannen.

Artikel 5.1.3 ontwerp-Bro

1. Een projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing, waarin ten minste zijn neergelegd:
 - a. een verantwoording van de in het besluit, in afwijking van het plan, gemaakte keuzen van activiteiten en met het besluit beoogde resultaten of doelen;
 - b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;
 - c. een beschrijving van de wijze waarop met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden voor zover bij de voorbereiding van het projectbesluit geen milieu-effectrapport of een strategische milieubeoordeling als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld;
 - d. voor zover nodig een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met overige waarden van de in het plan begrepen gronden en de verhouding tot het aangrenzende gebied;
 - e. een beschrijving van de wijze waarop in het besluit rekening is gehouden met de gevolgen van het project voor de waterhuishouding, met de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, voor zover deze bij de voorbereiding van het bestemmingsplan niet worden betrokken bij een milieu-effectrapport of een strategische milieubeoordeling als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer alsmede, voor zover nodig, een beschrijving van de wijze waarop in het besluit rekening is gehouden met de waarden van de in het besluit begrepen gronden en de omgeving daarvan;
 - f. een beschrijving van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het besluit zijn betrokken;
 - g. de uitkomsten van het in artikel 5.1.1 bedoelde overleg en het met toepassing van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;
 - h. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het besluit zijn betrokken;
 - i. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het besluit.

Waterwet

Artikel 4.1, eerste lid, Waterwet

Onze Ministers leggen in een nationaal waterplan de hoofdlijnen vast van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Het plan is voor de ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 4.4, eerste lid, Waterwet

Provinciale staten leggen in een of meer regionale waterplannen de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid. Deze plannen zijn voor de ruimtelijke aspecten tevens structuurvisies als bedoeld in artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 6.9 Waterwet

1. De in dit hoofdstuk gegeven bevoegdheden kunnen ten aanzien van handelingen als bedoeld in artikel 6.5, onderdeel c, die plaatsvinden in de Nederlandse exclusieve economische zone, mede worden toegepast ter bescherming van andere belangen dan waarin artikel 2.1 voorziet, voor zover daarin niet bij of krachtens andere wet is voorzien.
2. De in dit hoofdstuk gegeven bevoegdheden kunnen ten aanzien van handelingen als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, mede worden toegepast ter bescherming van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

Artikel 6.17 Waterwet

Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.9.

BIJLAGE 3 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen

Prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)

J. (Joyce) Wittentrop-Pardoën (commissieassistent)