

Handreiking waterinclusief omgevingsplan

Hogeschool van Hall Larenstein, adviesbureau Over Morgen, stichting Climate Adaptation Services (CAS) en Waterschap Vallei en Veluwe hebben met steun van het Kenniscentrum Natuur en Leefomgeving (KCNL) onderzoek gedaan naar regels voor duurzame ontwikkeling van water in het omgevingsplan. Leidend zijn strategische principes en de daarmee samenhangende oplossingsrichtingen.

Om waterbelangen te borgen bieden gidsprincipes, zoals uitgewerkt in de Blauwe Omgevingsvisie van Waterschap Vallei en Veluwe, een inhoudelijk vertrekpunt om tot systeemgerichte regels te komen. Er zijn meerdere bouwstenen die daarbij ingezet kunnen worden. Ervaringen uit de praktijk laten evenwel zien dat integratie van waterbelangen in een omgevingsplan geen sinecure is. Er zijn wel handreikingen voor onder meer klimaatadaptatie die daarbij kunnen helpen, maar een handreiking specifiek voor een waterinclusief omgevingsplan is nog niet voorhanden.

Nieuwe plannen, nieuwe kansen

In het nieuwe gemeentelijke omgevingsplan ligt de focus op het mogelijk maken van activiteiten door toewijzen van activiteiten en functies aan locaties. Regels kunnen een

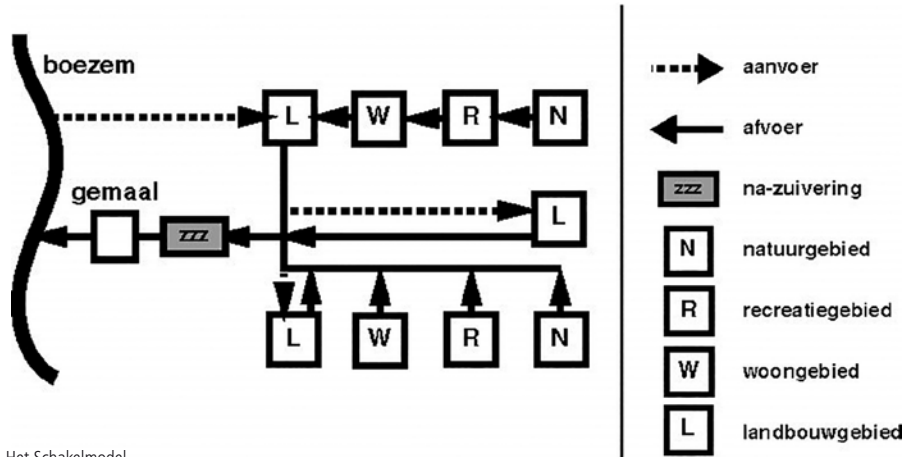
IN 'T KORT - Omgevingsplan

Er is onderzoek gedaan naar regels voor duurzame ontwikkeling van water

Integratie van waterbelangen in een omgevingsplan is geen sinecure

Er zijn wel handreikingen voor onder meer klimaatadaptatie die kunnen helpen

Een handreiking voor een waterinclusief omgevingsplan is nog niet voorhanden



Het Schakelmodel.

locatiespecifiek karakter krijgen waarmee rekening gehouden kan worden met specifieke omstandigheden van de fysieke leefomgeving ter plaatste, zoals verschillen in bodemsoort en navenante grondwaterstanden. De regels kunnen zo grote invloed krijgen op de gebruiksmogelijkheden van grondeigenaren om op hun perceel activiteiten te verrichten. Ook kunnen regels een algemeen karakter hebben (decentrale regels), zoals regels over milieubelastende activiteiten en kan onderscheid worden gemaakt in open normen of gesloten normen, doelvoorschriften (prestatie-eisen) of middelvoorschriften (eisen aan maatregelen).

Belangrijk is dat gemeenten komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Evenwichtig betekent het vinden van een balans tussen beschermen en benutten. Dit is te bereiken door activiteiten in onderlinge samenhang over locaties te reguleren. Voor het waterbelang betekent dit dat gemeenten ruimte krijgen om niet alleen vanuit de ruimtelijke ordening, maar ook vanuit andere motieven regels te stellen aan activiteiten voor zover de motieven aansluiten bij de doelen van de Omgevingswet. Dit betekent dat in het omgevingsplan regels kunnen worden opgenomen die bijdragen aan de verduurzaming van het watersysteem.

Samenwerking

In lijn met het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) moet de gemeente bij de totstandkoming en vaststelling van het omgevingsplan de opvattingen van de waterbeheerder betrekken

en rekening houden met de gevolgen van het plan voor het beheer van watersystemen en het waterschapsbeleid. Deze 'weging van bestaande en toekomstige waterbelangen' aan de voorkant maakt dat bij het opstellen van omgevingsplan samenwerking tussen gemeente en waterschap is vereist. Het waterschap kan regels stellen ten aanzien van watergangen, waterkeringen en grondwater. Uitgangspunt is dat de regels in het omgevingsplan en de waterschapsverordening elkaar aanvullen. Bijvoorbeeld voor het omgaan met regenwater kan het waterschap in zijn verordening ruimte bieden voor het vasthouden en bergen van afgekoppeld regenwater in oppervlaktewater waardoor de gemeente afkoppelen van hemelwater van percelen in het omgevingsplan kan integreren.

Verder krijgt de gemeenteraad in het omgevingsplan meer bestuurlijke afwegingsruimte dan met het bestemmingsplan. Het ministerie visualiseert dit met het zogenaamde 'mengpaneel'. De vraag is natuurlijk of water zich in een mengpaneel laat sturen. Sterker nog, inmiddels zijn de grenzen van het technisch sturen van water onder invloed van klimaatverandering allang in zicht.

Staalkaarten zonder water

Op dit moment wordt volop geëxperimenteerd met het opstellen van (onderdelen) van het Omgevingsplan. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een casco opgesteld dat als staalkaart voor gemeenten

meer inzicht en duidelijkheid moet geven de opbouw van het Omgevingsplan. De VNG heeft in 2019 een staalkaart 'Integratie verordeningen in het Omgevingsplan' uitgebracht waarin voor vier activiteiten regels in de structuur van het casco zijn gezet. De VNG heeft inmiddels meerdere staalkaarten uitgebracht. Omgevingsplannen die volledig voldoen aan de eisen van de Omgevingswet bestaan nog niet. Dit betekent dat er nog geen eenduidig beeld is van het Omgevingsplan en de werking daarvan.

Opvallend aan de verschillende staalkaarten is dat er geen koppeling is met het watersysteem, en dat de systeembenadering niet aan bod komt. Ook sturende principes die richting kunnen geven aan de strategie op verschillende schaalniveaus ontbreken. Denk daarbij aan de voorkeursrits 'vasthouden-bergen-afvoeren/accepteren' van regenwater. Daarnaast wordt in geen van de staalkaarten de weg van het waterbelang nader gespecificeerd terwijl water juist een aspect is waarover bestuurlijke afweging kan plaatsvinden binnen het bredere perspectief van maatschappelijke transitie. Hiermee wordt bedoeld dat verduurzaming van het watersysteem verbonden is aan onder meer de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie.

Gidsprincipes voor water

Voor de totstandkoming van een waterinclusief omgevingsplan zijn verschillende planbenaderingen voorhanden. Dit zijn de streefbeeldbenadering (doel staat centraal, normatief kader), de open planbenadering (geen doel, interactie/proces staat centraal) en de gidsprincipebenadering (middel staat centraal, leren door doen).

Met de gidsprincipebenadering en de duurzame ontwikkeling van watersystemen is de afgelopen 25 jaar veel ervaring opgedaan. Daarnaast genereert deze benadering geen normen in de vorm van effectgerichte maatregelen, maar biedt deze benadering 'tools' om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen en maatregelen die gericht zijn op systeemveranderingen. Daarmee past de gidsprincipebenadering niet alleen bij het maatschappelijk doel van de Omgevingswet maar ook bij het netwerken in de geest van de Omgevingswet: van nee, tenzij naar ja, mits. De benadering sluit aan op Waterbeheer 3.0, het nieuwe waterdenken gericht op integraliteit en verduurzaming van het watersysteem en de daaraan gerelateerde gidsprincipes. Dit waterdenken is in de Blauwe Omgevingsvisie van Waterschap Vallei en Veluwe (BOVI) uitgewerkt in drie strategische doelen om

Waterbelangen	Gebiedsgericht	Bronggericht	Co-actorgericht
 SCHOON EN VOLDOELENDE WATER	Zoveel mogelijk water vasthouden en infiltreren, daarna bergen en of afvoeren.	De trits hanteren van schoonhouden, scheiden en zuiveren.	Samenwerken in de waterketen om oppervlaktewateren schoner te maken.
 BEHEERSBAARHEID	Ligging van watersystemen zodanig dat het water(peil) handhaafbaar is en onderhoudbaar is.	Inrichting van watersystemen zodanig dat waterkwaliteit wordt bevorderd.	Beginspraak hebben bij ontwikkelingen om waterbelangen te borgen.
 KLIMAATADAPTATIE	Klimaatrobuust inrichten van het gebied in relatie met de omgeving.	Werken aan de sponswerking van het systeem; maximaal vasthouden.	Samenwerken aan klimaatadaptatie van openbare ruimte tot op perceelniveau.
 BESTUURLIJKE KWALITEIT	Ruime inrichting van watersystemen en combineren met meerdere functies.	Voorkomen van vervuiling, beschermen van grondwater en verbeteren vismigatie	Samenwerken aan gezonde leefomgeving.
 BIODIVERSITEIT	Natuurdoelstellingen op wateren halen en vergroten biodiversiteit in gebieden.	Biodiversiteit verbeteren door oeverinrichting en aangepast maaibeheer.	Samenwerken om te vergroenen en groen- blauwe netwerken aan te leggen.
 CIRCULAIR EN ENERGIE NEUTRAAL	Energie winnen uit oppervlaktewater en rioolwater. Inrichting aanpassen met oog op grondstoffen.	Reststoffen gebruiken als grondstof. Materialen herbruikbaar toepassen	Ketens sluiten door samenwerking en/of elkaars krachten en materialen benutten.
 GRENs ONTKENEND SAMENWERKEN	Werken in gebiedsteams en lokale kennis en kansen benutten.	Samenwerken en beginspraak bieden bij ontwikkelingen.	Samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Leren van innovatieve voorbeelden.

Waterschap Vallei & Veluwe onderscheidt zeven waterbelangen.

water te verbinden aan klimaatverandering, energietransitie en circulaire economie en om water te positioneren als verbindende factor voor partners in het gebied. De drie doelen zijn gebiedsgericht, bronggericht en co-actorgericht. Door strategische doelen te koppelen aan waterbelangen wordt een raamwerk geboden dat als leidraad kan dienen voor systeemgerichte regels die in Omgevingsplannen opgenomen kunnen worden.

Als hulpmiddel om tot systeemgerichte regels te komen, zijn gidsmodellen te gebruiken: vereenvoudigde ontwerpconcepten zijn in de vorm van schema's, verhaallijnen, story maps of animaties die een doorkijk geven van de mogelijke doorwerking van de principes naar oplossingsrichtingen in de praktijk. De geschiktheid van de gidsmodellen voor een bepaalde situatie hangt af van locatiespecifieke kenmerken zoals infiltratiekansen, beschikbare ruimte en verontreinigingsrisico's. Naast structuurgerichte gidsmodellen zoals het schakelmodel, het infiltratiemodel, het

circulatiemodel en de strategie van twee netwerken zijn ook aan het landschap verbonden gidsmodellen (www.gidsmodellen.nl) beschikbaar die voor de tien onderscheiden landschapstypen op zowel regionale als stedelijke schaal mogelijke oplossingsrichtingen aanreiken.

Waterbouwstenen

Het Omgevingsplan biedt meerdere bouwstenen om waterbelangen te borgen. Het gaat om inhoudelijke regels voor activiteiten en bijzondere omstandigheden en procesregels om samenwerking te bevorderen. Daarnaast kunnen gemeenten in samenspraak met het waterschap specifieke watergerelateerde omgevingswaarden zoals de kwaliteit van het oppervlaktewater vaststellen en specifieke gebieden aanwijzen waar extra bescherming nodig is.

- Regels voor activiteiten. Dit gaat over zaken die direct gevolgen hebben of kunnen hebben voor functies en locaties. Denk aan

- infiltratie van hemelwater of waterberging.
- Regels voor bijzondere omstandigheden. Deze gelden bij bijvoorbeeld extreme droogte wanneer een gemeente een beregeningsverbod kan opleggen.
- Procedureregels. Gemeenten kunnen door procedureregels te beschrijven waterbeheerders als adviesorgaan toevoegen die daarmee een onderdeel worden van het Omgevingsplan. Deze regels zorgen ervoor dat de waterbeheerders tijdig om advies worden gevraagd vóór en na de weging van het waterbelang. In de procedureregels kan ook worden ingegaan op regels die gaan over afspraken tussen publieke en private partijen met betrekking tot het gebruik en het beheer van het watersysteem.
- Omgevingswaarden. Gemeente en waterschap kunnen eventueel samen omgevingswaarden bepalen voor de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld met oog op het bereiken van een bepaalde waterkwaliteit of ecologische toestand.
- Aanwijzingen. In een gemeentelijk Omgevingsplan kunnen onderdelen van de fysieke leefomgeving worden aangewezen om regels aan te koppelen, zoals bebouwde kom, stiltegebieden en ontwikkelgebieden. Deze aanwijzingen zijn bedoeld om extra bescherming te bieden ten opzichte van de omgeving.

Omgevingsplan Schiedam

De gemeente Schiedam is in 2019 voortvarend aan de slag gegaan met de voorbereidingen op het nieuwe omgevingsplan. De ambitie is om via het nieuwe omgevingsplan te kijken naar de invulling van de regels en het beleid voor de leefomgeving.

De gemeente Schiedam wil minder regels en heeft als eerste stap alle huidige regelgeving inzichtelijk gemaakt. Na de inventarisatie bleek dat het hier om bijna 20.000 regels gaat uit 91

	1970	Waterbeheer 3.0
Object	Peil volgt functie, veiligheid 'eendimensionaal' Doelen zijn functiegericht	Functie volgt peil, risico, meerlaagsveiligheid Doelen zijn gebiedsgericht
Doel	<i>Waterkwantiteit:</i> oppompen en aanvoeren, doorspoelen, afvoeren <i>Waterkwaliteit:</i> schoonmaken door saneren en zuiveren Doelen zijn effectgericht	<i>Waterkwantiteit:</i> vasthouden, bergen en dan afvoeren/accepteren <i>Waterkwaliteit:</i> schoonhouden, scheiden en dan zuiveren Doelen zijn brongericht
Context	Sectoraal, top-down, centraal Achteraf informeren, inspraak Doelen gericht op eigen normen	Integraal, bottom-up, decentraal Pro-actief, beginspraak Doelen meer co-actorgericht

Bron: o.a. Luijten et al, 2016

Gebiedsgericht, brongericht en co-actorgericht waterbeheer.

beleidsdocumenten, 32 bestemmingsplannen en 36 verordeningen. Door analyse van de regels op reikwijdte, nut, noodzaak en koppelkansen bleek dit aantal terug te brengen tot een totaal van circa 5.000 regels. Deze vormen de basis voor de regels van het zogenaamde 'Tijdelijk OP' (TOP) met als doel om voor 2029 een Permanent OP (POP) te bereiken.

Om deze vervolgstap te zetten, heeft de gemeente een gebiedsindeling voor Schiedam gemaakt. Hierin is onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld het historische centrum, rustige woonwijken, stedelijk woongebied, industrie- en havengebied. Voor elk gebied is een ambitie geformuleerd die leidend is voor hoe je in dat gebied met de regels omgaat; beschermen van de kernwaarden en eigen identiteit van een gebied, behouden van een leefbare wijk of ruimte bieden voor innovatie en ruimtelijke ontwikkelingen? Het is aan de gemeente(raad) om hier in het Omgevingsplan de juiste balans

in te vinden, waarbij ook actuele opgaven als de energietransitie en klimaatadaptatie geborgd moeten worden.

Bij het maken van keuzes over de 'wijze van regulering' van 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en het (al dan niet) toelaten van activiteiten, wordt in Schiedam gebruikgemaakt van de piramide van regulering.

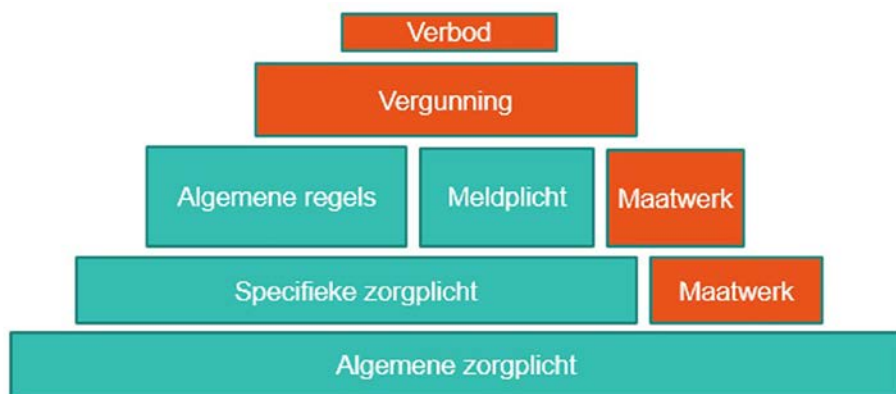
Digitale handreiking

Het proces in Schiedam illustreert de complexiteit om te komen tot een bestemmingsplan nieuwe stijl in de geest van de Omgevingswet. Er is aandacht voor de opgave van de compacte stad en de relatie met klimaatadaptatie. Maar hoe de opgaven in het stedelijk gebied inhoud en vorm worden gegeven aan de hand van leidende principes die moeten leiden tot een structurele duurzame ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving blijft onduidelijk.

Tot op heden is sprake van een juridische focus en is er nog geen expliciete aandacht voor klimaatadaptatie en waterbelangen.

Een specifieke handreiking om gemeenten en waterschappen te ondersteunen bij het maken van een klimaatsensitief, waterinclusief omgevingsplan is niet voorhanden. Dat willen wij veranderen.

Paul van Eijk is lector Duurzaam Water in de Omgevingswet bij Hogeschool Van Hall Larenstein en programmaleider Implementatie Omgevingswet bij het Waterschap Vallei en Veluwe. Peter Groenhuijzen is docent-onderzoeker bij Land- & Watermanagement en het OmgevingsLab bij Hogeschool Van Hall Larenstein. Saskia Moolhuijzen was management consultant bij Over Morgen en is per 1 januari 2021 directeur bij Bosch & Van Rijn.



De piramide van regulering bestaat uit verschillende lagen waarbij het streven van de Omgevingswet er op gericht is om zoveel mogelijk te regelen in het groene deel van de piramide. De beweging naar het groen staat ook voor de transitie van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie (van 'nee, tenzij naar ja, mits...') en legt meer nadruk op de algemene en specifieke zorgplicht en op zoveel mogelijk algemene regels.