

Masterscriptie Planologie

Verkenning naar de (on)mogelijkheden van bovenplanse instrumenten als hulpmiddel bij het realiseren van de wateropgave

30 augustus 2012

Auteur: J.J. Grobben

Master Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen

In opdracht van: Waterschap Aa en Maas
Radbouduniversiteit Nijmegen



Colofon

Waterschap Aa en Maas
Postbus 5049
5201 GA 's-Hertogenbosch
Tel. 073-6156666
fax. 073-6156600
www.aaenmaas.nl

Radbouduniversiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Master Planologie
Postbus 9102
6500 HC Nijmegen
Tel. 024-3616161
www.ru.nl

Rapport titel:

Verkenning naar de (on)mogelijkheden van bovenplanse instrumenten als hulpmiddel bij het realiseren van de wateropgaven.

Publicatiedatum: 30 augustus 2012

Auteur:

Jan-Jaap Grobben
Studentnummer: s4003233

Status: Definitief

Afstudeercommissie:

Liesbeth de Theije (Waterschap Aa en Maas)
Dr. Stefanie Dühr (Radbouduniversiteit Nijmegen)
Dr. Mark Wiering (Radbouduniversiteit Nijmegen, 2^e beoordelaar)

Trefwoorden: verhandelbare waterrechten, eigendomsrechtenbenadering, waterboekhouding, watertoets, waterfonds, compensatie, retentie, waterberging, snipperblauw, ruimtelijke ordening

Voorwoord

Na het afronden van mijn HBO-opleiding Stad en streekontwikkeling aan de Hogeschool HAS Den Bosch besloot ik door te stromen naar de Radbouduniversiteit in Nijmegen, om daar de master Planologie te gaan doen. Na het schakelprogramma doorlopen, en de bachelorfase afgesloten te hebben, ben ik in augustus 2010 begonnen aan de masterfase van de opleiding Planologie.

Dit heeft ertoe geleid dat ik in december 2011 op zoek ben gegaan naar een stageplek, om aan een afstudeeropdracht te gaan werken. Hoewel het schrijven van een masterthesis in de vorm van een afstudeerstage niet verplicht is, vond ik het erg belangrijk om de wetenschappelijk aanpak van een masterscriptie te kunnen koppelen aan de praktijk. Zo ben ik vrij snel terecht gekomen bij Waterschap Aa en Maas, waar ik de kans kreeg om in januari 2012 te starten en mij bezig te houden met instrumenten voor de bovenplanse realisatie van de wateropgave. Een boeiend onderwerp dat mij direct al aansprak en dat bovendien erg actueel is.

Nu, aan het eind van deze stageperiode kan ik zeggen dat ik het afgelopen half jaar als zeer leerzaam en prettig heb ervaren. Dit is voor een groot deel ook te danken aan mijn collega's bij waterschap Aa en Maas, die ik bij deze dan ook wil bedanken. In het bijzonder wil ik Liesbeth de Theije, bedanken voor haar begeleiding, die ik als zeer motiverend en behulpzaam heb ervaren. Daarnaast gaat mijn dank ook uit naar Stefanie Dühr, mijn begeleidster vanuit de Radbouduniversiteit. Ook wil ik alle geïnterviewden bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, voor de vrijgemaakte tijd en waardevolle informatie die ik dankzij jullie heb verkregen.

Jan-Jaap Grobben

's-Hertogenbosch, augustus 2012

Samenvatting

Gemeenten en waterschappen zoeken samen naar haalbare buitenplanse oplossingen voor stedelijke uitbreidingsplannen en binnenstedelijke projecten waarbij binnen de plangrenzen de compenserende retentievoorziening niet gerealiseerd kan worden. De oplossing hiervoor wordt vaak gezocht in een bovenplanse aanpak van de wateropgave. Deze bovenplanse instrumenten worden behandeld in dit onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het evalueren van huidige bovenplanse instrumenten die dienen als hulpmiddel bij het realiseren van de wateropgaven en het opstellen van een advies met betrekking tot de toepassing van een dergelijk instrument binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas.

Theoretisch kader

In dit onderzoek zal als theoretisch kader gebruik worden gemaakt van de property rights approach van Coase (1960), ook wel eigendomsrechtenbenadering genoemd. Aan de hand van deze theorie en de uitwerkingen daarvan door Webster en Lai (2003) en Van der Krabben (2008) is de mogelijkheid van de toepassing van eigendomsrechtenbenadering onderzocht. Op basis van de zojuist benoemde toetsingskaders en het toetsingskader van Klooster et al. (2007) kan worden gesteld dat de toepassing van de handel in kwantitatieve waterrechten (in de vorm van handel in retentiecapaciteit) in Nederland niet mogelijk is. Dit komt doordat dit aanpassingen in wet- en regelgeving vereist, maar met name doordat dit om een omslag in de Nederlandse bestuurscultuur vraagt, en dat is iets wat lastig te bereiken is volgens Klooster et al. (2007). Daarnaast is het de vraag of op de huidige kleine schaal waar momenteel bovenplanse compensatie wordt toegepast de handel in kwantitatieve waterrechten daadwerkelijk op te zetten is, vanwege het geringe aantal betrokken marktpartijen. Een schaalvergroting om meer marktpartijen te betrekken is echter in het kader van de doelstellingen van het watertoetsproces niet gewenst. Dat de toepassing van de handel in waterrechten niet mogelijk is betekent echter niet dat er niks geleerd kan worden van deze benadering. In de bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave zijn zelfs dingen te herkennen die vergelijkbaar zijn met de handel in waterrechten.

Bovenplanse instrumenten

Er zijn twee bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave te onderscheiden, namelijk de waterboekhouding en het waterfonds. De waterboekhouding bevat het overzicht van de ruimtelijke ontwikkelingen, compensatieplichten en compenserende voorzieningen in een peil- of stroomgebied. In de gevallen waar alleen een waterboekhouding wordt toegepast is het over het algemeen zo dat de gemeente de compensatieplicht van ruimtelijke initiatiefnemers overneemt, om deze zelf op een later tijdstip gebundeld te realiseren. Wanneer er ook gebruik wordt gemaakt van een waterfonds wordt er een financiële component aan deze methode toegevoegd. Hierbij neemt de gemeente de compensatieplicht niet meer over, maar kunnen ruimtelijke initiatiefnemers deze compensatieplicht afkopen door geld te storten in het waterfonds. Het waterfonds kent twee verschijningsvormen, bij de eerste variant wordt vooraf een compenserende voorziening gerealiseerd, op basis waarvan compenserende capaciteit wordt 'verhandeld'. Bij de tweede variant worden eerst ruimtelijke ontwikkelingen gedaan, waarbij ruimtelijke initiatiefnemers hun compensatieplicht afkopen en de compensatieplichten van deze ontwikkelingen vervolgens gebundeld worden in één grote compenserende voorziening.

Resultaten casestudies

Op basis van de drie casestudies die zijn uitgevoerd kan worden geconcludeerd dat het bovenplanse instrument zoals het wordt toegepast in het geval van Waterschap Aa en Maas de minst uitgewerkt en uitgedachte variant is. Van de drie casestudies zijn de gemeente Haarlem en Hoogheemraadschap Rijnland degene die de meeste ervaring hebben met bovenplanse instrumenten, waarbij dit instrument regelmatig wordt toegepast en ook een succes lijkt te zijn. De kracht van de BRC lijkt hierbij de eenvoud van het instrument, wat het instrument een relatief makkelijk inzetbaar middel

lijkt te maken om de problemen rondom binnenplanse compensatie aan te pakken en bovendien ook andere doelen te dienen, zoals de optimalisatie van de stedelijke waterstructuur.

Voor zowel de BRC als het retentiefonds van de gemeente Emmen geldt dat hierbij de compenserende (buitenplanse) maatregelen vooraf aangelegd (of tenminste aangewezen) worden, wat met name vanuit de optiek van het waterschap voordelen heeft, aangezien hiermee een (tijdelijke) achteruitgang van het watersysteem wordt voorkomen en dit de garantie biedt dat de compenserende voorziening ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De financiële kant lijkt met name bij in het geval van de gemeente Emmen en Waterschap Velt en Vecht het beste geregeld. Hoewel in zowel Emmen als Haarlem aan de ruimtelijke ontwikkelaar een fondsbijdrage op privaatrechtelijke basis gevraagd wordt, lijkt de verankering van deze eis in de structuurvisie van de gemeente Emmen beter uitgewerkt.

Juridische verankering, grondexploitatiewet en financiële bijdrage

Deze verankering van de financiële bijdrage op basis van de structuurvisie is gebaseerd op de Grondexploitatiewet. Hierin worden drie opties beschreven om aan projectontwikkelaars een bijdrage te vragen aan bovenplanse voorzieningen. De enige optie op kostenverhaal in het kader van de bovenplanse instrumenten zoals deze worden beschreven in dit onderzoek is echter het vragen van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen op privaatrechtelijke basis, met als onderlegger een beschrijving in de structuurvisie. Een financiële bijdrage is dus niet afdwingbaar, maar wel als aantrekkelijke optie aan te bieden aan ruimtelijke ontwikkelaars (naast de binnenplanse compensatie in het reguliere watertoetsproces).

Voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten

Op basis van deze inventarisatie is het mogelijk om de voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten te beschrijven. Er zijn een aantal voor- en nadelen die zwaarder wegen dan anderen en die in veel literatuur en interviews naar voren zijn gekomen. Allereerst is er het voordeel van de flexibiliteit die bovenplanse instrumenten bieden in het watertoetsproces en in de ruimtelijke ordening. Hieraan gerelateerd is het veelgenoemde voordeel van het voorkomen van 'snipperblauw', oftewel de kleine, niet doelmatige compenserende voorzieningen. Samen vormen deze twee voordelen de belangrijkste argumenten voor de toepassing van de bovenplanse aanpak. Het meest gehoorde nadeel van de toepassing van een waterboekhouding betreft de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Hoewel dit nadeel veel genoemd wordt is het de vraag of dit nadeel van groot belang is, immers, de administratieve lasten die deze bovenplanse aanpak van de wateropgave met zich meebrengt wegen lang niet op tegen de vele voordelen die hiermee behaald kunnen worden. Verder is een belangrijk nadeel van dit instrument de juridische verankering, die niet heel sterk is en wat maakt dat in sommige gevallen gemeenten en waterschappen huiverig zijn om het instrument toe te passen.

Conclusies en aanbevelingen

Het verdient de aanbeveling om de waterboekhouding uit te voeren in combinatie met een waterfonds. Deze financiële component is met name in het kader van het kostenveroorzakersbeginsel aan te bevelen. Daarnaast is het aan te bevelen om de basis voor de toepassing van het bovenplanse instrument duidelijk, en in overleg met alle partijen, vast te leggen in de structuurvisie. Dit maakt dat het watertoetsproces soepeler verloopt, aangezien gemeente en waterschap het hierdoor in de basis al eens zijn. Daarnaast vormt dit de juridische onderlegger voor het kostenverhaal.

In het geval van de watercontracten van waterschap Aa en Maas lijkt het verstandig om een waterfonds toe te voegen aan dit instrument. Verder verdient de constructie waarbij eerste een compenserende voorziening wordt aangelegd door gemeente en/of waterschap (oftewel een tegoed op de balans wordt gecreëerd) de voorkeur. Dit 'tegoed' kan vervolgens worden aangewend om ruimtelijke ontwikkelingen te compenseren. Hierbij zou het verstandig zijn dat waterschap en gemeente overeenkomen dat er geen negatief tegoed op de balans mag staan, om (tijdelijke)

achteruitgang van het watersysteem te voorkomen. Het tegoeed op de balans kan worden verhandeld en gebruikt om te compenseren voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij is het aan te bevelen om niet te werken op basis van stroomgebieden of rioleringsgebieden, maar de gemeentegrens als begrenzing te nemen waarbinnen compensatie dient plaats te vinden.

Het tegoeed wat door de gemeente en/of het waterschap wordt gecreëerd op de balans kan vervolgens worden doorverhandeld aan ruimtelijke initiatiefnemers. Op deze manier worden kleine, versnipperde maatregelen voorkomen en is compensatie gegarandeerd.

Het is aan te raden om een structuurvisie voor water op te stellen. Hierdoor is het mogelijk om een gezamenlijke visie op het watersysteem te ontwikkelen en gewenste maatregelen en oplossingen voor de wateropgave vast te leggen. Bovendien kunnen hierbij de knelpunten, wateropgaven en gewenste en geschikte plekken voor compensatie in kaart worden gebracht. Dit maakt dat, hoewel de gemeentegrens als uitgangspunt wordt genomen, het niet mogelijk is dat ruimtelijke ontwikkelingen plaats vinden op locaties met een knelpunt of compensatie plaats vindt op een plek waar het niet mogelijk of gewenst is.

Aangezien de benoemde bovenplanse instrumenten een belangrijkbasis hebben in de structuurvisie en het opstellen van een structuurvisie een langdurig proces is, betekent dit dat de voorgestelde veranderingen in het watercontract niet per direct kunnen worden doorgevoerd. Dit is dus ook een lang termijn proces. Een interessant voorbeeld is in dit geval de gemeente 's-Hertogenbosch waarbij in het kader van het gemeentelijke waterplan knelpunten en wateropgaven in kaart zijn gebracht en de overcapaciteit van het systeem is berekend. Dit biedt de ideale case om de aanbevelingen en aanpassingen van het watercontract toe te passen en ervaringen op te doen hiermee.

Inhoud

1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Terminologie en afbakening.....	13
1.3 Water en ruimtelijke ordening.....	14
1.3.1 Nederland rode delta.....	14
1.3.2 Ontwikkelingsplanologie.....	15
1.4 De Watertoets.....	16
1.4.1 Hydrologisch Neutraal Ontwikkelen en de wateropgave.....	17
1.5 Probleemdefinitie	19
1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen	19
1.6.1 Toelichting onderzoeksvragen	20
1.7 Relevantie van het onderzoek	20
1.8 Leeswijzer	22
2. Theoretische kader	23
2.1 Interventies in de ruimtelijke ordening.....	23
2.1.1 De markt nader gedefinieerd.....	24
2.1.2 Een terugtrekkende overheid	25
2.2 De Eigendomsrechtenbenadering.....	26
2.2.1 Het Coase Theorema	26
2.2.2 Transactiekosten en markt-efficiëntie.....	27
2.2.3 Introductie theoretische toetsingskaders.....	28
2.3 De theorie en de spiegeling aan de praktijk	31
2.3.1 Toetsingskader Webster en Lai (2003)	31
2.3.2 Toetsingskader Van der Krabben (2008)	34
2.3.3 Toetsingskader Klooster et al. (2007)	35
2.3.4 Compenserende capaciteit als verhandelbaar goed	37
2.3.5 Tussentijdse conclusie	41
3. Methodologie	43
3.1 Onderzoeksbenadering	43
3.2 Conceptueel model	43
3.3 Datacollectie en onderzoekstriangulatie.....	45

4. Bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave.....	47
4.1 Definitie van bovenplanse instrumenten	47
4.2 De waterboekhouding	48
4.3 Het waterfonds	50
4.3.1 Waterfonds: vaste inleg, vaste prijs	51
4.3.2 Waterfonds: flexibele inleg, flexibele prijs	51
4.4 Belangrijke factoren van bovenplanse instrumenten	53
5. Casestudies.....	59
5.1 Selectie van de cases	59
5.2 Case 1: Hoogheemraadschap Rijnland	60
5.3 Case 2: Waterschap Velt en Vecht	66
5.4 Case 3: Waterschap Aa en Maas.....	71
5.5 Tussentijdse conclusie	73
6. Juridische verankering, grondexploitatiewet en financiële bijdrage	75
6.1 Juridisch kader: lozen op centrale retentievoorziening	75
6.1.1 Juridisch kader: primaire wet- en regelgeving	75
6.1.2 Juridisch kader: overige wet- en regelgeving.....	76
6.1.3 Resumé	77
6.2 Bovenplanse verevening in de grondexploitatiewet.....	78
6.2.1 Bovenwijkse voorzieningen	79
6.2.2 Bovenplanse verevening middels publiekrechtelijke fondsbijdrage	80
6.2.3 Bovenplanse verevening middels bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	80
6.3 Juridisch kader: financiële bijdrage waterfonds	80
6.3.1 Randvoorwaarden	82
6.3.2 Overige scenario's	82
7. De voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten.....	84
7.1 Ruimtelijke voor- en nadelen.....	84
7.2 Waterhuishoudkundige voor- en nadelen.....	84
7.3 Plan-technische voor- en nadelen.....	85
7.4 Financiële voor- en nadelen.....	85
7.5 Organisatorische voor- en nadelen	86
7.6 Tussentijdse conclusie	86

8. Conclusies en aanbevelingen.....	88
8.1 Conclusies en aanbevelingen: algemeen.....	88
8.1.1 Deelvraag 1	88
8.1.2 Deelvraag 2	90
8.1.3 Deelvraag 3	91
8.2 Conclusies en aanbevelingen: Waterschap Aa en Maas	92
8.2.1 Deelvraag 4	92
8.3 Conclusie theoretisch kader	94
8.4 reflectie op onderzoek	96
8.5 Slotbeschouwing	97
 Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen	98
Bijlage 2 Interviewvragen casestudies	99
Bijlage 3 voorbeeld watercontract Waterschap Aa en Maas	104
 Literatuur.....	109

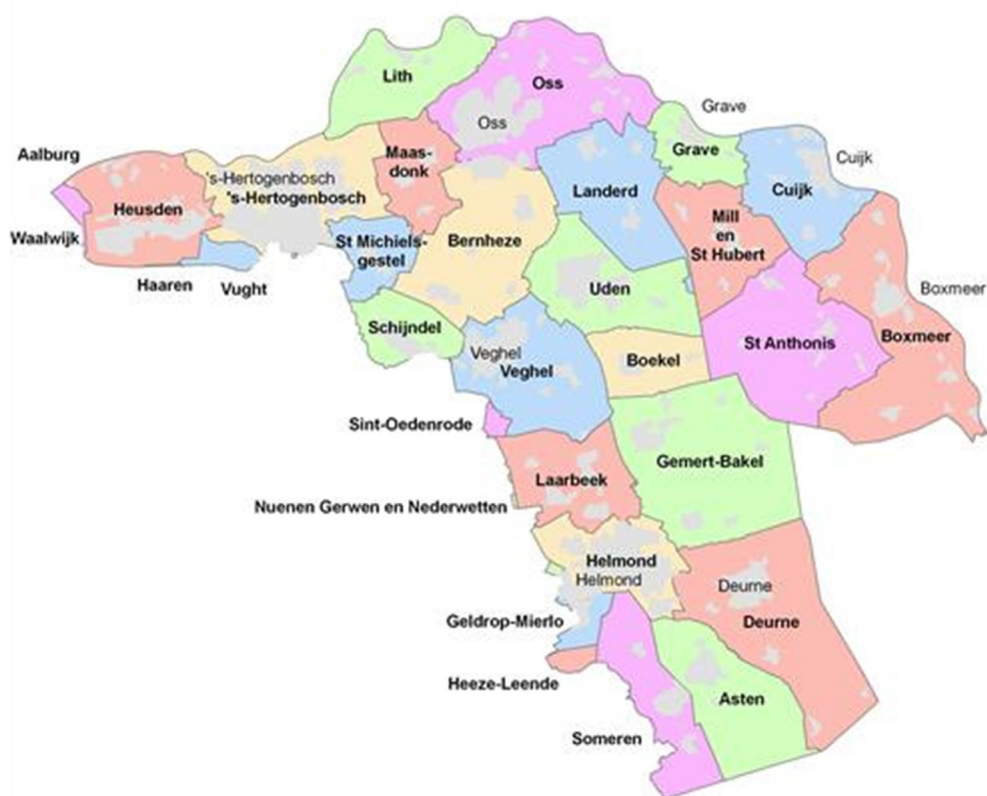
1. Inleiding

Deze masterscriptie is geschreven in opdracht van Waterschap Aa en Maas. In deze inleiding zal eerst een korte beschrijving van het waterschap en haar taken worden gegeven en de achtergrond van de behandelde materie worden geschetst. Op basis van de beschreven ontwikkelingen en de aanleiding vanuit Waterschap Aa en Maas wordt tot slot een probleemdefinitie gegeven, inclusief de hieraan gerelateerde doelstelling en deelvragen die centraal staan in dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Het waterschap is een overheidsorganisatie net als de Rijksoverheid, provincies en gemeenten en is verantwoordelijk voor het waterbeheer in haar werkgebied. Dit waterbeheer betreft zowel taken op het gebied van waterkwaliteit als waterkwantiteit. Bij taken die betrekking hebben op de waterkwaliteit kan worden gedacht aan oppervlaktewater en waterbodems, maar ook bijvoorbeeld de zuivering van afvalwater. De taken van het waterschap omtrent de waterkwantiteit hebben betrekking op wateroverlast, maar ook verdroging. Dit heeft veel te maken met waterveiligheid, bijvoorbeeld in de vorm van waterkerende werken, maar ook het voorkomen van overlast bij hevige regenbuien door de aanleg van waterbergingsgebieden.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Waterschap Aa en Maas. Dit Noord-Brabantse waterschap bestrijkt een werkgebied van 161.000 hectare (zie afbeelding 1), waarbinnen 29 gemeenten liggen met in totaal 700.000 inwoners (Waterschap Aa en Maas, 2012).



Afbeelding 1. Beheergebied Waterschap Aa en Maas (Waterschap Aa en Maas, 2012).

1.2 Terminologie en afbakening

Om eenduidigheid over de gebruikte terminologie te krijgen zullen een aantal begrippen die zullen worden gebruikt in dit onderzoek nader worden toegelicht en uitgelegd. Vervolgens zal de afbakening van dit onderzoek worden beschreven.

Waterberging en waterretentie

Er is een verschil tussen waterberging en waterretentie. Arcadis (2009) definieert een waterbergingsgebied als “*een fysieke voorziening waar water vanuit het oppervlaktewater tijdens een piekbelasting tijdelijk geborgen kan worden.*” Deze voorziening wordt incidenteel, in geval van extreme situaties gebruikt (Arcadis, 2009, p.6). Wanneer gesproken wordt over waterretentie dan gaat het om “*...een fysieke voorziening waarin afstromend regenwater van afvoerend oppervlak tijdelijk geborgen kan worden*” (Arcadis, 2009, p.6). Deze retentievoorziening lost vervolgens gedoseerd op het oppervlakte water of het water infiltreert vanuit deze voorziening. Hierdoor ontstaan geen nadelige gevolgen voor het functioneren van het watersysteem (Arcadis, 2009, p.6). Ten behoeve van de leesbaarheid van dit onderzoek zullen beide termen worden gebruikt, echter wordt in alle gevallen, tenzij dit expliciet vermeldt is, compenserende waterretentie bedoeld, zoals gedefinieerd door Arcadis (2009), en hierboven beschreven.

Wateropgave (van een ruimtelijk plan)

De wateropgave is de versnelde afvoer van water (in m³ uitgedrukt) die ontstaat als gevolg van een toename van het verhard oppervlak in een plangebied. Deze wateropgave dient gecompenseerd te worden om de hydrologische toestand te herstellen zoals deze voor de realisatie van een ruimtelijk plan bestond (HNO), zie hiervoor ook (paragraaf 1.4.1).

Bovenplanse en buitenplanse maatregelen

Bovenplanse en buitenplanse maatregelen zijn maatregelen die gedeeltelijk of geheel buiten een bepaald plangebied vallen maar wel gerelateerd zijn aan dit plangebied. In het geval van een wateropgave is er sprake van een bovenplanse of buitenplanse maatregelen wanneer de desbetreffende wateropgave (bijvoorbeeld in de vorm van waterretentie) gedeeltelijk of geheel buiten het plangebied wordt gerealiseerd. Hierbij behelst de term ‘buitenplans’ de maatregelen die buiten het plangebied plaats vinden, en wijst de term ‘bovenplans’ op een situatie waarbij meerdere plannen zijn betrokken en er dus sprake is van maatregelen die gerelateerd zijn aan meerdere ruimtelijke ontwikkelingen.

T=10 en T=100

Bij het gebruik van de termen T=10 en T=100 wordt bedoeld op extreme afvoersituaties met een herhalingsdij van respectievelijk eens in de 10 jaar en eens in de 100 jaar. Watersystemen en compenserende maatregelen worden over het algemeen gedimensioneerd op tenminste de T=10 situatie. In sommige gevallen (bijvoorbeeld in sterk verstedelijkt gebied) gelden strengere veiligheidseisen en wordt uitgegaan van een T=100 situatie, oftewel een extreme afvoersituatie die statistisch gezien eens per 100 jaar voorkomt.

De afbakening van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste zal er gedurende het gehele onderzoek alleen gekeken worden naar het versneld afgevoerde *hemelwater* waarvoor *binnen* het ruimtelijke plan geen retentievoorziening gerealiseerd kan worden is en dus om die reden *buitenplans* gecompenseerd dient te worden. Hierbij wordt gekeken naar *bestaande* bovenplanse instrumenten en een wateropgave die binnen het beheergebied van één gemeente en één waterschap ligt. Er is dus geen sprake van meerdere betrokken gemeenten en/of meerdere betrokken waterschappen.

Ten tweede zal er in het tweede deel van de conclusies en aanbevelingen een advies worden gegeven wat specifiek is gericht op Waterschap Aa en Maas. De afbakening wordt hier dus gevormd door de praktijk binnen de grenzen van het beheergebied van Waterschap Aa en Maas, zie

afbeelding 1. De laatste afbakening van dit onderzoek is dat er in dit onderzoek zal worden gekeken naar de waterkwantiteit, de kwaliteit van water komt niet aan de orde.

1.3 Water en ruimtelijke ordening

Nu de aanleiding en afbakening van dit onderzoek is geschetst zullen in deze paragraaf de globale en nationale ontwikkelingen worden beschreven die aanleiding vormen van de praktijk zoals deze zich binnen het waterbeheer in Nederland ontwikkelt heeft. Wat hierbij allereerst opvalt, is dat in de afgelopen jaren het belang van water steeds meer erkend wordt in de ruimtelijke ordening in Nederland. Dit heeft ertoe geleid dat er veel veranderingen zichtbaar zijn in het waterbeleid, de rol van waterschappen en het belang van water in de gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf zal de groeiende en toenemend 'sturende' rol van water in ruimtelijke ontwikkelingen worden beschreven. Deze paragraaf begint met een beschrijving van de ontwikkelingen die hebben geleid tot deze prominentere rol voor water, vervolgens wordt de veranderende aanpak van ruimtelijke ordening beschreven en de uitwerking hiervan op de omgang met water in ruimtelijke ordening, wat onder andere resulteerde in de instelling van het watertoetsproces.

1.3.1 Nederland rode delta

Nederland is onlosmakelijk verbonden met water. De ligging van Nederland aan de Noordzee en de delta van vier Europese riviersystemen die Nederland vormt, maken Nederland een echt waterland. Maar water is slechts één van de vele functies die beslag legt op de schaarse ruimte in Nederland. Nederland wordt gekenmerkt door een hoge bevolkingsdichtheid en een hoge mate van verstedelijking (Hidding en Van der Vlist, 2009). Vandaar dat Nederland met recht gekwalificeerd kan worden als een "rode delta", Hidding et al. (2009) gebruiken de volgende definitie voor rode delta's: *"Onder rode delta's verstaan we deltagebieden, gekenmerkt door een sterke concentratie van bevolking en werkgelegenheid en een hoge mate van verstedelijking, resulterend in een intensief gebruik van land én water. Ruimte is hier bij uitstek een schaars goed."* (p.13).

Water vormt een reële bedreiging voor de Nederlandse rode delta, en de omgang met water is dus een altijd aanwezige opgave. Het gevolg hiervan zijn een aantal fysieke en maatschappelijke maatregelen. Fysiek in het geval van waterkerende werken (dijken, sluizen, gemalen, enz.) en maatschappelijk in de vorm van organisaties als het waterschap en Rijkswaterstaat. Tot voor kort was de combinatie van deze fysieke en maatschappelijke maatregelen voldoende om het waterveiligheid in Nederland te garanderen. Maar de gevolgen van de klimaatverandering, bodemdaling, de toename van de rivierafvoeren en de toename van regenval maken dat er opgaven ontstaan die niet binnen het oude, conventionele model kunnen worden opgelost. Dit vraagt om andere, innovatievere en integrale oplossingen. De waterveiligheid kan niet meer gegarandeerd worden door enkele de ophoging van een dijk (Hidding en Van der Vlist, 2009). Deze problematiek is inmiddels volop aan de orde in Nederland. In verscheidene Nota's en verkenning wordt dit probleem beschreven. Zo ook in de Vierde Nota Waterhuishouding, het advies van de commissie Waterbeheer 21^e eeuw, de Nota Ruimte en het rapport van de Commissie Veerman. Allen hebben zij één duidelijk boodschap: *"De aanpak van de nieuwe wateropgaven vraagt om een krachtig samenspel van ruimtelijke ordening en waterbeheer."* (Hidding et al., 2009, p.15).

Dit betekent dus dat deze nieuwe wateropgave, anders dan voorheen, vraagt om een integrale samenwerking tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. Er is meer ruimte nodig voor water zowel in de stad als in het buitengebied. Rivieren vragen om meer ruimte in de vorm van retentiegebieden en noodoverlopen. En ook de stedelijke wateropgave is aanzienlijk, in de zoektocht naar piekbergingen en de afname van waterafvoerend vermogen door stedelijke uit- en inbreiding. En dit zijn slechts de vraagstukken op het gebied van waterkwantiteit, dan zijn er ook nog de problemen rondom waterkwaliteit. Dit vraagt om een aangepaste inrichting van gebieden, maar ook om ruimte voor water in de bodem en een adequaat peilbeheer. Een extensieve opgave, waarin verschillende disciplines komen kijken, Hidding en Van der Vlist (2009) verwoorden het als volgt:

“ruimte voor water betreft zowel vraagstukken van bestemming, maar ook van inrichting en beheer van gebieden.” (p.23). Deze accentverschuiving en bewustwording is ook zichtbaar in veel beleidsstukken die na en rondom het jaar 2000 verschenen zijn en die betrekking hebben op waterbeheer en ruimtelijke ordening. Begrippen als “water als ordenend principe” en “ruimte voor water” deden hun intreden.

Water en waterbeheer wordt überhaupt een grotere rol toegedicht in de Nota Ruimte (2004), wat tot uitdrukking komt in een begrip als “water als leidend principe”. Dit principe is ook terug te vinden in de doelstelling in het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003 en 2008), maar ook in de doelstelling zoals deze is uitgesproken bij de kabinetsformatie in 2010, om door middel van een intensivering van de samenwerking tussen gemeente en waterschap de totale kosten van waterbeheer te reduceren en de kwaliteit hiervan te verhogen. Al deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat water een veel ruimer begrip wordt, en niet alleen een technisch vraagstuk, maar ook een maatschappelijk vraagstuk. Het is duidelijk dat water in een veel bredere context wordt geplaatst en op deze manier ook invloed uitoefent op besluitvorming op beleidsterreinen die in eerste instantie niet veel met water van doen lijken te hebben. De Unie van Waterschappen (2010) zegt hierover: *“.. de sectorale benadering voldoet niet meer.”* (p.2). Een vergelijkbare conclusie is te lezen in het onderzoek van het Rathenau Instituut en Habiforum, die stellen dat: *“Ontwikkelingsplanologie blijkt niet een nieuw gereedschap voor planologen, maar een sociaal-culturele opgave voor bestuurders, ambtenaren, burgers en ondernemers.”* (Van Rooy et al., 2004, p. 1).

1.3.2 Ontwikkelingsplanologie

De veranderende houding ten opzichte van water en waterbeheer in beleidsstukken, zoals deze is beschreven in voorgaande paragraaf, is in de afgelopen jaren gepaard gegaan met een andere aanpak van planning. Met name in de overgang van de conservatieve “toelatingsplanologie”, naar de meer integrale en modernere “ontwikkelingsplanologie”. Deze overgang is vooral te zien in de periode na 2004, toen de term ontwikkelingsplanologie ook werd opgenomen in de Nota Ruimte. Van Rooy en Sterrenburg (2004, p.5) onderscheiden in dit kader vier vormen van planning, waaronder toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. In de beschrijving die Van Rooy et al. (2004) geven van deze vormen van planning stellen zij dat *toelatingsplanologie* is gebaseerd op ruimtelijk eisen die door de overheid zijn vastgesteld. Deze laatstgenoemde legt in streek- en bestemmingsplannen vast wat is ontstaan, en waar zij welke ontwikkeling toestaan (2004, p.5). Bij deze vorm van planning zijn ruimtelijke ontwikkelingen alleen toegestaan wanneer deze binnen de door de overheid opgestelde plannen past. In veel landen is dit de meest gangbare vorm van planning die overheden toepassen om ruimtelijke doelen te realiseren (Van der Krabben, 2008, p.2869). Dammers, Verwest, Staffhorst en Verschoor (2004) stellen echter dat de toenemende snelheid waarin ontwikkelingen elkaar opvolgen en de toegenomen mondigheid van burger en private partijen maken dat in de afgelopen jaren er een verschuiving in de planologie heeft plaatsgevonden (p.13). Van Rooy et al. (2004) stellen dat het maakbaarheidsdenken van de toelatingsplanologie aan de kant is gezet: *“Ruimtelijke maakbaarheid afdwingen door middel van nota’s en meerjarenplannen bleek, nog meer dan voorheen, een illusie.”* (Van Rooy et al., 2004, p.1). Met de Nota Ruimte uit 2004 zet het rijk in op ontwikkelingsplanologie, een nieuwe sturingsfilosofie ten opzichte van de oude toelatingsplanologie, tenminste, zo lijkt het. Asbeek Brusse et al. (2001) hebben het zelfs over *“..een nieuwe geografie.”* (p.11). In de Nota Ruimte (2004) staat een minder definitieve omschrijving van deze planologische koerswijziging, hierover wordt het volgende gezegd: *“Het accent verschuift hiermee van ‘het stellen van beperkingen’ naar ‘het stimuleren van ontwikkelingen’* (Ministerie van VROM, 2004, p.20). Dit een vrij brede definiëring van het begrip ontwikkelingsplanologie, maar de term heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld, het Planbureau voor de Leefomgeving heeft, na bestudering van het begrip ontwikkelingsplanologie, de volgende definitie opgesteld: *“...een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering.”* (Asbeek Brusse et al., 2004, p.38). In het onderzoek wat het KEI (Kenniscentrum

Stedelijke Vernieuwing) (2012) heeft gedaan naar de overgang naar ontwikkelingsplanologie beschrijft men de volgende trends:

- Overdragen en overlaten aan de markt;
- Verzelfstandiging van de overheidstaken;
- Decentralisatie van rijkstaken richting lagere overheden.

De laatstgenoemde trend, de decentralisatie van overheidstaken, wordt in de Nota Ruimte uitgedrukt in de kreet *“Decentraal wat kan, centraal wat moet”*. Deze trend, in combinatie met de integrale aanpak van ruimtelijke projecten, is ook herkenbaar in het geval van de watertoets. Geconcludeerd kan worden dat de watertoets, in haar aanpak op basis van integraliteit en subsidiariteit, één van de praktische uitwerkingen is van de beleidsomslag en de veranderde planningspraktijk zoals deze hierboven zijn beschreven. In paragraaf 1.4 zal de watertoets verder worden toegelicht.

1.4 De Watertoets

De komst van de Watertoets vindt haar aanleiding in de ernstige wateroverlast in de jaren negentig van de vorige eeuw. Deze wateroverlast leidde ertoe dat er een nieuw waterbeleid ontwikkeld werd, onder de naam “waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21). Als gevolg hiervan is in 2001 de watertoets geïntroduceerd. Ongeveer twee jaar later, in 2003 is deze watertoets juridisch verankerd in het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, en op 1 november 2003 officieel in werking getreden (Jong, 2004, p.1). Doel van de watertoets is te *“waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze meewegen bij alle ruimtelijke plannen en besluiten die relevant zijn voor de waterhuishouding”*. In de praktijk komt dit vaak neer op *“Ruimte maken voor water in plaats van ruimte onttrekken aan water”* (Boekhof et al. , 2009, p.7). Dit wordt in de Handreiking watertoetsproces (2009) de kern van het waterbeleid voor de 21^e eeuw genoemd.

Het watertoetsproces wordt als een verplicht onderdeel van de planvormingsprocedure beschreven in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro), waarbij de gemeente verplicht is om ruimtelijke plannen aan deze toets te onderwerpen, maar er is, anders dan de term doet vermoeden, geen sprake van een éénmalig toetsmoment. Sinds de introductie in 2003 heeft de watertoets steeds meer de vorm gekregen van een “watertoetsproces”, in de zin dat de watertoets niet een toets is die achteraf wordt uitgevoerd, maar juist het hele proces omvat waarbij de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek gaan om in de planvorming de waterhuishoudkundige belangen mee te laten wegen. Dit uit zich door de opname van een ‘waterparagraaf’ in het bestemmingsplan, waarin de gemeente de waterbelangen beschrijft en de manier waarop hier rekening mee is gehouden (Waterschap Aa en Maas, 2006, p.8). Naast de ‘watersysteembelangen’ wordt er bij de watertoets ook aandacht besteed aan een aantal ‘waterschapsbelangen’. Daarbij heeft de watertoets zowel betrekking op waterkwaliteit, bijvoorbeeld in het geval van vervuiling en afkoppeling, als waterkwantiteit, bijvoorbeeld in de vorm van wateroverlastvrij bestemmen en aandacht voor waterberging.

Het proces van de watertoets bestaat uit drie stappen, waarbij de eerste stap het voorontwerp van een bestemmingsplan is. Dit voorontwerp wordt door de gemeente opgesteld en vervolgens kunnen overheden hierop reageren, deze overheden zijn waterschap, provincie en rijk (Van Buuren, De Gier, Nijmeijer & Robbe, 2010; dhr. van Mol, persoonlijke communicatie, april 2012¹). Vanuit het waterschap wordt een eerste reactie op dit plan gegeven (en met name op de waterparagraaf), met daarin een beschrijving van de mogelijke knelpunten op het gebied van water die als gevolg van het plan zouden kunnen ontstaan en eventueel een suggestie hoe de gemeente in haar waterparagraaf beter rekening kan houden met waterbelangen. Deze reactie en die van andere overheden worden

¹ Dhr. Van Mol is als beleidsmedewerker Watertoets werkzaam bij Waterschap Aa en Maas

vervolgens in het ontwerpbestemmingsplan verwerkt of hier wordt gemotiveerd van afgeweken. De tweede stap in het proces is de terinzagelegging van het ontwerp, gedurende een periode van zes weken (zoals beschreven in artikel 3.8 lid 1 Wro en de Afdeling 3.4 Awb). Op dit ontwerp kunnen zowel publieke als private partijen reageren met een zienswijze, dit geldt dus ook voor het waterschap. De derde stap in het proces is de vaststelling van het bestemmingsplan. Hierna kan eventueel nog beroep worden ingesteld (bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State), dit is echter alleen mogelijk voor partijen die belanghebbenden zijn én reeds eerder in de bestemmingsplanprocedure een zienswijze hebben ingediend. In het geval van het waterschap komt de gang naar de Raad van State vrijwel nooit voor, aangezien de afstemming tussen gemeente en waterschap vrijwel altijd plaatsvindt in het voorgaande traject (dhr. van Mol, persoonlijke communicatie, april 2012).

Naast de verplichte watertoetsprocedure in het geval van een nieuw bestemmingsplan wordt er ook een watertoets ondergaan bij de aanvraag van een zogenaamde ‘omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan’. Andere vormen van omgevingsvergunningen worden door het waterschap niet aan een watertoets onderworpen. Wat betreft de structuurvisie, waarin de gemeente de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen op de langere termijn beschrijft, is een watertoetsprocedure niet verplicht op basis van de Wro, maar wel op basis van het Bestuursakkoord Water. Hierbij wordt het waterschap als belanghebbende door de gemeente betrokken bij het ontwerp van een structuurvisie, des te meer wanneer in de structuurvisie veel over water wordt gesproken, of wanneer deze structuurvisie specifiek op water binnen de gemeente is gericht. De structuurvisie is vormvrij, dit betekent dat er dus geen vaste of verplichte onderdelen opgenomen dienen te worden. In de meeste gevallen is het zo dat de structuurvisie door de gemeente aan de zelfde procedure wordt onderworpen als het bestemmingsplan (dhr. van Mol, persoonlijke communicatie, april 2012). Hierbij is de gemeente wel verplicht op grond van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bekend te maken dat zij een structuurvisie voorbereidt en dient er een bestuurlijk vooroverleg plaats te vinden.

De watertoets is het toetsingskader van ruimtelijke ontwikkelingen op waterbelangen waarbinnen de bovenplanse instrumenten die worden beschreven in dit onderzoek (over het algemeen) worden toegepast. Een belangrijk onderdeel is het uitgangspunt van Hydrologisch Neutraal Ontwikkelen (HNO). Dit zal verder worden toegelicht in de volgende paragraaf.

1.4.1 Hydrologisch Neutraal Ontwikkelen en de wateropgave

In het kader van de watertoetsproces toetsen de verschillende waterschappen ruimtelijke ontwikkelingen op het principe van hydrologisch neutraal ontwikkelen. In de nota “Uitgangspunten watertoets Aa en Maas” (2007) heeft Waterschap Aa en Maas dit als volgt omschreven:

3. Hydrologisch neutraal Ontwikkelen (HNO)

We hanteren het principe van hydrologisch neutraal ontwikkelen: de nieuwe watersituatie moet minimaal gelijk blijven aan de uitgangssituatie. Hierbij mag u de grondwaterstand niet verlagen. Bij transformatie van landelijk naar bebouwd gebied mag u de oorspronkelijke landelijke afvoer niet overschrijden. Het waterpeil moet aansluiten bij de optimale grondwaterstanden. In poldergebieden staan we seizoensfluctuaties toe. Om het u gemakkelijker te maken om uw project hydrologisch neutraal te ontwikkelen, hebben wij een HNO-tool gemaakt. (Waterschap Aa en Maas, 2007).

De ruimtelijke plannen worden niet alleen door Waterschap Aa en Maas op dit uitgangspunt getoetst, maar dit is iets wat bij alle waterschappen wordt toegepast. Het uitgangspunt van hydrologisch neutraal ontwikkelen is gebaseerd op het principe dat de in het bestemmingsplan beschreven ruimtelijke ontwikkeling(en) een toename van verharding veroorzaken, wat een versnelde afvoer van hemelwater tot gevolg heeft. Hiermee ontstaat dus een toename van de totale lozing op het oppervlaktewater, wat consequenties heeft voor de, in de beleidsregels van de keur

(Waterschap Aa en Maas, 2011) beschreven maatgevende afvoer, waarop het watersysteem is gedimensioneerd. Dit kan gevolgen hebben voor de waterveiligheid in een gebied en bovendien gaat dit in tegen het principe van het voorkomen van afwenteling. Dat is de reden dat deze versnelde afvoer gecompenseerd dient te worden door de ruimtelijk initiatiefnemer, om zo een achteruitgang van de oorspronkelijke hydrologische situatie te voorkomen. Er is dus sprake van hydrologisch neutraal ontwikkelen wanneer de door de geplande ruimtelijke ontwikkelingen veroorzaakte hydrologische achteruitgang door compenserende maatregelen teniet wordt gedaan, zodat er geen veranderingen worden veroorzaakt ten opzichte van de referentiesituatie. Naast deze ongewijzigde referentiesituatie mogen er geen hydrologische knelpunten ontstaan voor de te handhaven en de vastgelegde toekomstige landgebruikfuncties in het plangebied en in het beïnvloedingsgebied (Kunst et al., 2006, p.3).

Het verschil tussen de referentiesituatie en de situatie na realisatie van een plan (zonder compensatie) kan worden bestempeld als de 'wateropgave' van een ruimtelijke ontwikkeling. De wateropgave (vaak uitgedrukt in m³) is de hoeveelheid water die (zonder compensatie) versneld afgevoerd wordt en om deze reden binnen een plangebied gecompenseerd dient te worden.

Hoeveel er gecompenseerd dient te worden hangt af van de gebiedseigenschappen, en met name de gebiedsafvoer. Dit wordt voornamelijk bepaald door de ondergrond, zo zijn er bijvoorbeeld binnen het beheergebied van waterschap Aa en Maas meerdere ondergronden te onderscheiden, waarbij bijvoorbeeld kleigebieden een veel hogere gebiedsafvoer kennen als zandgebieden. Over het algemeen kan gesteld worden dat een hogere gebiedsafvoer (dit is vaak het geval in kleigebieden) leidt tot een kleinere compensatieverplichting, aangezien het systeem is berekend op een hogere afvoer. Aan de andere kant mogen gebieden met een lagere toegestane afvoer dus minder afvoeren, maar zijn er in deze gebieden vaak wel betere infiltratiemogelijkheden, waardoor de benodigde berging weer lager is dan in bijvoorbeeld kleigebieden. Doordat de 'winst' door goede infiltratie groter is dan de 'winst' bij een hogere toegestane afvoer, is het vaak alsnog zo dat in zandgebieden minder berging nodig is dan in kleigebieden.

Naast de gebiedsafvoer zijn er nog allerlei andere eisen van toepassing, bijvoorbeeld wat betreft de frequentie waarmee een gebied mag overstromen of situaties waarbij het gaat om afvoer in bebouwd gebied, waar strengere eisen gelden vanwege de grotere potentiële schade. In het geval van Waterschap Aa en Maas zijn alle relevante parameters verwerkt in de zogenaamde HNO-tool, en wordt (in combinatie met de afvoercoëfficiëntenkaart) de wateropgave bepaald aan de hand van deze tool. Overigens is de hoeveelheid verplichte compensatie ook sterk afhankelijk van de toename van het verhard oppervlak in een project, hoe groter de toename, hoe groter de vereiste compensatie.

Deze compensatie kan op verschillende manieren vorm krijgen, wat gebeurt aan de hand van een drietal afwegingsstappen, gebaseerd op de in het Waterbeleid 21^{ste} eeuw (2000) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) benoemde trits "vasthouden – bergen – afvoeren". Deze trits bevat de maatregelen die de opsteller van een ruimtelijk plan kan opnemen om de ontstane versnelde afvoer te compenseren. Binnen Waterschap Aa en Maas is deze trits uitgebreid naar vier stappen. Hierbij is hergebruik de meest duurzame en wenselijke oplossing. Dit betekent dat het (schone) hemelwater ter plaatse wordt gebruikt, waardoor een reductie op het volume te infiltreren, bufferen of af te voeren water ontstaat. Hierbij kan gedacht worden aan hergebruik van regenwater op grote schaal, zoals grijswatersystemen, maar ook op kleine schaal in de vorm van toepassing van regentonnen. Wanneer hergebruik niet mogelijk is, dan wordt overgegaan op infiltratie. De mogelijkheid voor infiltratie is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de kwaliteit van het te infiltreren water, de grondwaterstand en de gewenste drooglegging, de ligging van het plangebied, de opbouw van de bodem en eventueel aanwezige bodemverontreinigingen. De derde afwegingsstap is buffering (oftewel: berging). Door hemelwater te bufferen in oppervlaktewater kan een gelijkmatige afvoer van water naar het watersysteem worden gerealiseerd, zonder pieken (of golven) in de afvoer. Deze drie genoemde maatregelen kunnen ook gecombineerd toegepast worden om de wateropgave te realiseren.

De laatste, minst wenselijke optie in de trits, is het direct versneld afvoeren van hemelwater. Hierbij is het uitgangspunt “hydrologisch neutraal ontwikkelen” van het plangebied niet meer van toepassing. Met deze stap wordt het regenwater direct naar een watersysteem buiten het plangebied afgevoerd, vaak moeten in het achterliggende oppervlaktewatersysteem dan wel compenserende maatregelen worden getroffen (Waterschap Aa en Maas, 2007, p.10-p.11). Gesteld kan worden dat hoe verder de toegepaste maatregel in de trits staat, hoe minder wenselijk deze maatregel is.

De gemeente en andere ruimtelijke initiatiefnemers nemen in het kader van hydrologisch neutraal ontwikkelen één, of een combinatie van, de hierboven benoemde maatregelen op in hun (bestemmingsplan), op basis van (en ter realisatie van) de wateropgave. In het watertoetsproces wordt hierop getoetst en verifieert het waterschap of deze maatregelen voldoen aan de eisen en ook toereikend zijn. In de praktijk blijken er echter knelpunten te zijn met betrekking tot de opname van deze compenserende maatregelen in het projectplan en de werking van deze compenserende voorzieningen. Dit zal verder worden beschreven in de probleemdefinitie van dit onderzoek in paragraaf 1.5.

1.5 Probleemdefinitie

Deze paragraaf bevat de probleemdefinitie, die de basis vormt van dit onderzoek. De probleemdefinitie is gebaseerd op een vraag die voortkomt vanuit de behoefte van Waterschap Aa en Maas, maar ook op veel bredere schaal, binnen meerdere waterschappen, leeft. Het gaat hierbij om het eerder beschreven principe waarbij de wateropgave die voortkomt een ruimtelijke ontwikkeling binnen hetzelfde plangebied gerealiseerd dient te worden, om zo een hydrologisch neutrale ontwikkeling te realiseren. Echter, in de praktijk blijkt dat in sommige gevallen de realisatie van waterberging binnen het plangebied niet mogelijk of wenselijk is. Dit kan komen door het ontbreken van de ruimte voor een dergelijke voorziening, doordat de aanleg van de voorziening niet logisch inpasbaar is, of doordat dit tot buitenproportionele maatschappelijke kosten leidt (Arcadis, 2009, p.6). Verder bestaat de kans dat door de vele kleinschalige maatregelen een zodanig versnipperde bergingsruimte ontstaat, dat het beheer van deze retentiegebieden erg lastig wordt. Onder andere om deze redenen wordt er op veel plekken gezocht naar bovenplanse oplossingen, waarbij compenserende retentievoorzieningen buiten het plangebied worden gerealiseerd. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is de toepassing van een bovenplanse instrument (bijvoorbeeld een waterboekhouding, waterfonds, of watercontract) om deze problematiek op te lossen. Dit soort instrumenten wordt al bij een aantal waterschappen in Nederland toegepast en het uitgangspunt van deze instrumenten is *“een regeling waarbij compensatieverplichtingen, voortvloeiend uit planontwikkeling, buiten het plangebied worden afgewikkeld”* (Klooster, Torenbeek, De Vries & Wind, 2007, p.10). Deze instrumenten kennen verschillende verschijningsvormen. In dit onderzoek zal een inventarisatie, evaluatie worden gedaan met betrekking tot deze bovenplanse instrumenten en een advies worden gegeven over het toe te passen instrument binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas. De uitwerking van deze probleemdefinitie in onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvragen zal in de volgende paragraaf worden beschreven.

1.6 Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van de probleemdefinitie is de onderstaande doelstelling opgesteld. Deze doelstelling is uitgewerkt in hoofdvraag en een viertal deelvragen. Deze vier deelvragen worden verder toegelicht in paragraaf 1.6.1 *Toelichting deelvragen*. De doelstelling luidt als volgt:

Het evalueren van huidige bovenplanse instrumenten die dienen als hulpmiddel bij het realiseren van de wateropgaven en het opstellen van een advies met betrekking tot de toepassing van een dergelijk instrument binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas.

Hierbij is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke bovenplanse instrumenten ter realisatie van de gemeentelijke wateropgave bestaan er, hoe kan de juiste financiering en juridische borging van deze instrumenten vastgelegd worden en welke variant is het best toepasbaar binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas?

Uit bovenstaande doelstelling en hoofdvraag komen de volgende deelvragen voort:

1. Wat zijn de verschillende mogelijkheden m.b.t. bovenplanse instrumenten op het gebied van de wateropgave, en wat zijn de voor- en nadelen hiervan?
2. Wat zijn de succesfactoren voor het welslagen van bovenplanse waterbergingsinstrumenten? – Casestudies.
3. Op welke manier kan de financiële bijdrage en juridische borging van het waterbergingsinstrumenten te worden gerealiseerd?
4. Conclusie en aanbevelingen: Welke bovenplanse maatregel kan het best worden toegepast in het beheergebied van Waterschap Aa en Maas, en waarom?

1.6.1 Toelichting onderzoeksvragen

Om de onderzoeksvragen te verduidelijken zal in deze paragraaf een toelichting worden gegeven op de vier deelvragen. In dit onderzoek vormen de eerste drie deelvragen samen een evaluatie van de mogelijke bovenplanse instrumenten. Deze drie deelvragen hebben een brede insteek en zijn niet specifiek op Waterschap Aa en Maas gericht. Op basis van de inventarisatie en evaluatie die voortkomt uit de eerste drie deelvragen wordt vervolgens een advies gegeven aan Waterschap Aa en Maas over het toe te passen bovenplanse instrument in het beheergebied van dit waterschap.

De eerste deelvraag heeft een vorm van een inventarisatie en zal inzicht geven in de verschillende bovenplanse instrumenten die het mogelijk maken om de wateropgave van een ruimtelijk plangebied bovenplans te realiseren. Daarbij zullen voor- en nadelen van deze verschillende instrumenten beschreven worden.

De volgende, tweede deelvraag heeft betrekking op de succesfactoren van het welslagen van een waterboekhouding en waterfonds en de mogelijke faalfactoren. Ter beantwoording van deze deelvraag zal een drietal casestudies uitgevoerd worden, waarbij gekeken wordt naar de succes- en faalfactoren van reeds bestaande, functionerende bovenplanse instrumenten op het gebied van waterberging.

Vervolgens richt de derde deelvraag zich op de juridische borging van de financiële bijdrage aan de bovenplanse compenserende maatregelen. Met name de afdwingbare financiële bijdrage van projectontwikkelaars, en de vorm waarin in dit vastgelegd dient te worden zal worden beschreven. Verder zal de juridische borging die de daadwerkelijke (tijdige) realisatie van retentieoplossingen garandeert bij deze deelvraag worden onderzocht.

Met deze derde deelvraag wordt de evaluatie van bovenplanse instrumenten afgesloten. Vervolgens zal er verder worden gefocust op de praktijk binnen Waterschap Aa en Maas en zal er in de vierde deelvraag een advies worden gegeven met betrekking tot het toe te passen instrument binnen deze specifieke context. Bij deze laatste deelvraag zal op basis van de voorgaande drie deelvragen een advies worden gegeven over het bovenplanse instrument wat het best toegepast kan worden binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas.

1.7 Relevantie van het onderzoek

In dit rapport komen verschillende actuele trends aan de orde die zichtbaar zijn in de ruimtelijke ordening in Nederland. Deze zijn allen van invloed op de manier waarop ruimtelijke ordening tot stand komt en evolueert. Voorbeelden van deze trends zijn:

- De toenemende druk op de openbare ruimte: “door de hoge maatschappelijke dynamiek nemen de ruimte- en milieudruk [...] sterk toe.” (Dammers et al., 2004, p.9);
- De groeiende betrokkenheid van allerlei partijen en burgers, wat planvorming en ruimtelijke ordening een veel complexer vraagstuk maakt;
- Daarnaast wordt er vanuit de overheid steeds meer aan de markt overgelaten of doorgeschoven naar lagere bestuurslagen.

Op basis van deze ontwikkelingen wijzen verschillende auteurs op het belang van innovaties in de ruimtelijke ordening. Zo wordt in het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving gesteld dat bestaande oplossingen vaak worden gekenmerkt door een gebrek aan creativiteit, effectiviteit en schoonheid. (Dammers et al., 2004). Daarbij is het vaak zo dat de ene ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld wonen, ten koste gaat van een andere ruimtelijk functie, bijvoorbeeld natuur. Er is dus behoefte aan innovatieve oplossingen die een antwoord bieden op de hedendaagse vraagstukken in de ruimtelijke ordening. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan meervoudig (functies verweven/ stapelen) en hoogwaardig ruimtegebruik, maar ook aan systeeminnovaties, wat een impact heeft op een veel grotere schaal. Zo wordt er ook binnen de watersector gezocht naar onconventionele oplossingen en methoden, een voorbeeld hiervan is de toepassing van een waterboekhouding en een waterfonds. Dit is in de Nederlandse waterpraktijk een relatief nieuw instrument, zeker wanneer deze wordt benaderd vanuit de theorie van verhandelbare rechten. Interessant is de vraag hoe dit nieuwe instrument kan worden ingepast in de huidige beleidspraktijk en hoe hierbij een juridische kader kan worden geformuleerd. Bovendien vraagt dit instrument ook om een cultuuromslag, van beperken door marktregulering naar het zoeken naar kansen, door marktstructurering. Een cultuuromslag die overigens reeds is ingezet met de komst van het watertoetsproces. In dit licht kan dit instrument worden gezien als een verlengstuk en nieuwe stap in lijn met de gedachte van dit beleidsinstrument.

Door middel van dit rapport zal er verder inzicht worden gegeven in de werking van de waterboekhouding en het waterfonds, en door middel van casestudies zullen de succes- en faalfactoren van deze instrumenten in beeld worden gebracht. Dit leidt tot een evaluatie van bovenplanse instrumenten, iets wat bij mijn weten nog niet eerder is uitgevoerd. Voor de resultaten van het eerste deel van dit onderzoek, de evaluatie, geldt dat deze resultaten ook bruikbaar zijn voor andere waterschappen of gemeenten en een duidelijk inzicht bieden in alle factoren die van belang zijn bij de opzet van dergelijke instrumenten. Uit een enquête die Arcadis (2010) heeft uitgevoerd blijkt dat er veel vraag is naar opheldering omtrent de toepassing en werking van de instrumenten die in dit onderzoek worden behandeld. Zo is te lezen in dit onderzoek dat 36% van de ondervraagden stelt dat er binnen hun organisatie serieus over de toepassing van bovenplanse instrumenten wordt nagedacht. Ook geeft 23% van de respondenten aan dat er binnen hun regio reeds een werkend bovenplans instrument aanwezig is.

Tijdens dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een theoretisch kader, dit dient als basis voor het onderzoek en zal worden gebruikt om bevindingen uit de praktijk te verklaren en hierop te reflecteren. Hierbij zal de de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960) worden gebruikt en daarbij de uitwerkingen van deze theorie door Van Der Krabben (2008) en Webster en Lai (2003), die deze theorie hebben toegepast op de ruimtelijke ordening. Door middel van de eigendomsrechtenbenadering worden de mogelijkheden die marktstructurering biedt behandeld, door een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de toepassing van verhandelbare waterrechten in Nederland, dit ten opzichte van de gebruikelijke marktregulering vanuit de overheid. De eigendomsrechtenbenadering is in de wetenschappelijke literatuur nog niet eerder toegepast op de problematiek rondom compenserende retentie. Het toepassen van theorieën met betrekking tot de handels in waterrechten is niet nieuw, maar tot nu toe gebeurde dit vooral in de vorm van toepassing op waterkwaliteit in plaats van waterkwantiteit (Klooster et al., 2007). Daarnaast is het onderwerp van dit onderzoek, in de vorm van waterboekhoudingen en waterfondsen,

wetenschappelijk gezien nog onontgonnen terrein. Dit maakt dat dit onderzoek ook op dit gebied een bijdrage zal leveren aan de theorievorming binnen de eigendomsrechtenbenadering en de handel in waterrechten.

1.8 Leeswijzer

Allereerst zal in hoofdstuk 2 het theoretisch kader van dit onderzoek worden geschetst. Hierna volgt een beschrijving van de methodologie van het onderzoek, in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave beschreven en een aantal belangrijke factoren van deze instrumenten benoemd. Hierna worden er in hoofdstuk 5 een drietal casestudies beschreven, waarna in hoofdstuk 6 de juridische verankering en de financiële bijdrage op basis van de grondexploitatiewet worden beschreven. In hoofdstuk 7 worden vervolgens de voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten en bovenplanse retentie op een rij gezet. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 8 volgen uiteindelijk de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

2. Theoretische kader

In dit hoofdstuk zal de theorie worden beschreven die zal worden toegepast op het onderwerp van dit onderzoek, de bovenplanse realisatie van de wateropgave. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de property rights approach van Coase (1960), ook wel eigendomsrechtenbenadering genoemd. Deze theorie en de uitwerkingen daarvan worden in de huidige wetenschappelijke literatuur vaak toegepast op vraagstukken rondom grondgebruik en gebouwen. Aangezien de vraagstukken uit dit onderzoek sterk gerelateerd zijn aan ruimtelijke ordening en dus aan grond en gebouwen is gebruik gemaakt van theorieën, literatuur en inzichten die afkomstig zijn uit dit onderzoeksveld. Dit hoofdstuk begint met een korte inleiding op overheidshandelen en de invloed van de overheid op de markt. Vervolgens zal er verder worden gefocust op de eigendomsrechtenbenadering en handel in waterrechten en de betekenis van de theorie voor het onderwerp van dit onderzoek.

2.1 Interventies in de ruimtelijke ordening

In veel landen maakt de overheid gebruik van regulerende maatregelen om ruimtelijke doelen te bereiken (Van der Krabben, 2008, p.2869; Needham, 2005, p.13). Dit gebeurt meestal in de vorm van bestemmingsplannen en de toetsing van vergunningaanvragen aan bestemmingsplannen en bouwverordeningen (Buitelaar en Needham, 2007). Verder stellen Buitelaar en Needham dat naast deze regulerende en toetsende vorm van ruimtelijke ordening de overheid ook invloed in de ruimtelijke ordening uitoefent door de aanleg en onderhoud van publieke faciliteiten zoals open ruimte, publieke pleinen en infrastructuur (2007, p.1). Eén van de belangrijkste redenen voor de overheid om te interveniëren in de markt is om te voorkomen dat de ene partij schade lijdt onder de acties op de markt van de andere partij (Van der Krabben, 2008). Deze aanpak is goed te verklaren en bovendien zijn er goede redenen voor. Zo is het bijvoorbeeld niet wenselijk om een vervuilende fabriek in een woonwijk te hebben. Deze regulerende manier van planning wordt ook wel een “Pigouvianse” aanpak genoemd, vernoemd naar de bekende econoom Pigou (1920). De theorie waarop deze aanpak is gebaseerd beschreef Pigou in 1920 voor het eerst in zijn publicatie “The Economics of Welfare”, waarbij hij stelt dat wanneer de acties van A negatieve externaliteiten veroorzaakt voor B, dat de overheid sancties dient op te leggen aan A. In zijn theorie gaat Pigou (1920) er vanuit dat negatieve externaliteiten veroorzaakt door marktpartijen, alleen aangepakt kunnen worden door regulerende maatregelen vanuit de overheid in de vorm van verboden, boetes, belastingen en compensatieverplichtingen. Van der Krabben (2008) is echter van mening dat deze Pigouvianse aanpak niet altijd zonder problemen kan worden toegepast. Ook Geuting (2007) beargumenteert dat het evengoed mogelijk is dat er juist negatieve externaliteiten door fouten in dit overheidsbeleid veroorzaakt worden (p.23) (zie ook Wolf, 1979 en Ogus, 1994). Deze bewering wordt ook door Van der Krabben (2008) gesteund, die zelfs stelt dat er meerdere voorbeelden te noemen zijn van situaties waarin overheidsregulering onbedoelde en ongewenste neveneffecten veroorzaakt (p.2870). Of zoals Needham (2005) het zegt: “...overheidsmaatregelen om ‘market failures’ te corrigeren kunnen ook ‘public failures’ zijn.” (p.33). Bovendien heeft deze regulerende vorm van overheidshandelen invloed op de eigendomsrechten van een landeigenaar, zo stelt Needham: “It restricts the ways in which people may use their property rights (Needham, p.4, 2006). Buitelaar en Needham (2007) sluiten hierbij aan door te stellen dat “*planning ‘intervenes’ in the market; it ‘interferes’ with what people would have done if they were not required to get approval to build on or develop their land.*”. In het kader van de hiervoor genoemde bezwaren bij regulerende maatregelen zijn er in de recent jaren verschillende onderzoeken gedaan naar nieuwe vormen van overheidssturing in de ruimtelijke ordening. Hierbij is de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960) ook regelmatig toegepast (zie Alexander, 2001; Bromley, 1991; Buitelaar, 2003; Fischel, 1985; Lai, 1995; Needham, 2006; Renard, 2007; Webster en Lai, 2003; Geuting, 2007).

In dit onderzoek zal worden beschreven in hoeverre de handel in eigendomsrechten, voortkomend uit de eigendomsrechtenbenadering, toe te passen is in het geval van de compensatieverplichting die een ruimtelijke initiatiefnemer krijgt opgelegd op basis van zijn plannen voor ruimtelijke ontwikkeling. Voor zowel de eigendomsrechtenbenadering als voor dit onderzoek geldt dat de argumenten die worden aangedragen voor deze andere benadering van ruimtelijke ordening niet “minder of meer marktwerking” beargumenteren, maar een “andere marktwerking”. Dit stellen ook Needham (2006) en Van der Krabben (2007) in het kader van hun onderzoek naar de eigendomsrechtenbenadering, bovendien voegt Van der Krabben hier aan toe: *“The government goals remain unaltered: the aim still is to reduce negative external effects.”* (2008, p.2888). Ook zal er in dit onderzoek geen discussie plaatsvinden waarbij de staat en de markt tegenover elkaar worden gezet, of een keuze voor één van de twee wordt gemaakt. Sterker nog, het is onmogelijk om één van beiden uit te sluiten, de markt kan niet zonder de staat, en viceversa (Buitelaar, 2003; Webster and Lai, 2003; Needham, 2006; Buitelaar en Needham, 2007).

2.1.1 De markt nader gedefinieerd

De manier waarop gronden en gebouwen worden gebruikt en verhandeld is, naast de regulerende invloed van de overheid, sterk afhankelijk van de gedragingen van de private partijen die zich op de markt voor grond en gebouwen begeven. Overigens wordt deze markt niet alleen gebruikt door private personen en bedrijven, ook de overheid kan zich als private marktpartij opstellen en deelnemen aan de markt (Buitelaar en Needham, 2007, p.3; Needham, 2005, p.18). Om een goed beeld te krijgen wat er in dit onderzoek onder ‘de markt’ wordt verstaan zullen eerst een tweetal definities van ‘de markt’ worden gegeven. Er bestaan meerdere definities van de markt, de definitie van een markt zoals deze door Hodgson (2002) wordt gegeven luidt als volgt:

“[...] markets involve multiple exchanges, multiple buyers and multiple sellers, and thereby a degree of competition. A market is an institution in which a significant number of commodities of a particular, reasonably well-defined type are regularly exchanged.” (Hodgson, 2002, zoals geciteerd in Buitelaar en Needham, 2007, p.3).

Volgens deze definitie van Hodgson (2002) is een markt dus een vorm van een institutioneel arrangement. Handelingen, gedragingen en verhoudingen tussen marktpartijen op deze markt zijn onderhevig aan zowel formele als informele regels. Degene die deze regels opstelt en handhaaft is de overheid (Buitelaar en Needham, 2007). Echter zetten Segeren, Verwest, Needham en Buitelaar (2007) hun vraagtekens bij deze “nauwe” definitie, zeker wanneer het gaat om de grondmarkt. Zo menen zij dat de definitie die wordt gegeven van “commodity” niet van toepassing is op de grondmarkt, aangezien ieder stuk land uniek en immobiel is, wat het bijna onvervangbaar maakt. Daarnaast is het aantal kopers en verkopers op de grondmarkt vaak beperkt, wat leidt tot situaties waarin handel ook gebaseerd is op ander mechanismen als alleen die van de prijs. Verder stellen Segeren et al. (2007) dat de definitie van de markt als gegeven door Hodgson ook geen recht doet aan andere manier waarop goederen van eigenaar wisselen, bijvoorbeeld door “relational exchanges” (p.12).

Hoewel bovengenoemde argumenten van Segeren et al. (2007) specifiek over de grondmarkt gaan, geldt mijns inziens deze redenering ook voor de markt van compenserende retentievoorzieningen, aangezien deze sterk gebonden is aan grond (schaars, immobiel goed) en locatie (binnen bijvoorbeeld een afwateringsgebied). Daarom prefereer ik in het kader van dit onderzoek de definitie van de markt zoals door Lindblom (2001) gegeven, deze beschouwt de markt als een systeem waarin alle vormen van overdracht vrijwillig plaatsvinden. Hierbij is de markt een systeem dat private initiatieven coördineert, de rol van de staat hierbij is primair het opzetten en onderhouden van dit systeem. Of zoals Lindblom zelf zegt: *“If the market is the dance, then the state provides the orchestra and the dance floor”* (2001, p.102). Volgens deze definitie opereert de markt binnen een set van regels, waarvan een groot gedeelte wordt gesteld door de overheid. Dit zijn

regels die betrekking hebben op toegang tot de markt, contracten binnen de markt, compensatie van negatieve externaliteiten, enzovoort. Gebaseerd op de definitie van Lindblom (2001) zal de markt in dit onderzoek als volgt worden gedefinieerd: de private initiatieven omtrent de manier waarop een goed (compenserende retentiecapaciteit) wordt gebruikt, kunnen worden gezien als een actie in de markt. Private en overheidspartijen kopen of verkopen deze compenserende retentiecapaciteit (oftewel, eigendomsrechten en -plichten) vrijwillig op de markt voor compenserende retentiecapaciteit en bepalen (binnen de gestelde regels) hoe zij deze gebruiken (naar: Segeren et al., 2007, p.11).

Segeren et al. (2007) stellen dat eigendomsrechten in wezen ook (markt)regels zijn, regels die bepalen hoe een eigendom gebruikt mag worden en wanneer dat gebruik anderen mag beïnvloeden of door anderen beïnvloed mag worden. Deze bewering wordt gestaafd door Coase (1960), die stelt dat wanneer een partij een goed koopt, dat deze partij eigenlijk rechten koopt om dat goed te gebruiken (Buitelaar en Needham, 2007, p.4). Dit wordt nogmaals bevestigd door Needham (2007) die aangeeft dat een eigendom eigenlijk 'een bundel van rechten' is (p.34). In het kader van mijn onderzoek zou ik hier graag aan willen toevoegen dat er in deze 'bundel' naast rechten ook plichten zijn verbonden aan een eigendom. Zeker in het geval van de ruimtelijke ontwikkelingen die worden beschreven in dit onderzoek, waar sprake is van een compensatieplicht. Het is niet mogelijk om een recht uit te oefenen, bijvoorbeeld het recht om een bouwwerk op te richten op basis van rechten ontleend aan een bouwvergunning, zonder hierbij de plichten, in de vorm van een compensatieplicht, achterwege te laten. De definitie van een eigendom is in dit onderzoek dus 'een bundel van rechten én plichten'.

2.1.2 Een terugtrekkende overheid

Gezien de manier waarop markt en overheid verweven zijn (zoals beschreven in voorgaande paragraaf) en gezien de vele manieren waarop de overheid invloed uitoefent op beslissingen in de markt, dan kan worden geconcludeerd dat het niet zinnig is om over 'de markt' te praten alsof dit het tegenovergestelde zou zijn van 'de staat' (Buitelaar, 2003; Geuting, 2007). Of zoals Webster en Lai (2003) stellen "*de markt heeft de staat nodig*" (p.52). Maar de mate waarin de overheid invloed uitoefent op de markt, en dus de ook de rechten van marktpartijen (Needham, 2006), kan verschillen. Nederland staat bekend als een land waar de overheid grote invloed uitoefent op veel vlakken, zo ook op de ruimtelijke ordening (Segeren et al. 2007, p.13). Maar in de afgelopen decennia is die invloed van de overheid sterk afgenomen, waarbij meer ruimte voor de markt wordt gemaakt (zie ook paragraaf 1.3.2 over de overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie). Dit gebeurt niet alleen op het gebied van bijvoorbeeld water, spoorwegen, elektriciteitsvoorziening en havens, maar ook veel sociale voorzieningen worden nu (grotendeels) aan de markt overgelaten (Drakeford, zoals geciteerd in Segeren et al., 2007). Aan deze terugtrekkende staat liggen meerdere redenen ten grondslag, soms ideologisch, soms praktisch en vaak een mix van beide (Segeren et al., 2007, p.13). Needham (2005) en Segeren et al. (2007) onderscheiden vier manieren (die toepasbaar zijn in de ruimtelijke ordening) waarop de overheid de markt kan aanpassen, met als doel het terugdringen van de overheidsbemoeienis:

- *Deregulering* – minder regels, of minder gedetailleerde regels, over gebruik van gronden en gebouwen.
- *Liberalisering* – Regels en afspraken veranderen om competitie te vergroten in de ruimtelijke ordening.
- *Privatisering* – Overdragen van aanleg en beheer van openbare ruimte en infrastructuur van publiek partijen naar commerciële partijen.
- *Re-structurering* – Veranderingen in eigendomsrechten om "vrijwillige" handel in de ruimtelijke ordening te stimuleren. (Segeren et al., 2007; Webster, 2007; Needham, 2005)

Bij deze beschrijving stellen Segeren et al. (2007) dat de ene vorm de andere niet uitsluit. Deze instrumenten kunnen tegelijkertijd worden toegepast, sterker nog, Needham (2006) stelt dat dit niet anders kan, er is altijd een zekere mate van markregulering nodig, waarbij een andere vorm van ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld marktstructurering gelijktijdig kan worden toegepast. De toepassing van de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960) op de ruimtelijke ordening is een vorm van re-structurering van de markt die de overheid zou kunnen toepassen. In het kader van dit onderzoek zal deze mogelijkheid worden toegepast op de markt van compenserende retentie, en zal voornamelijk worden gekeken naar de (de)regulering en de (re)structurering van de markt, en hoe deze elkaar beïnvloeden, gebaseerd op de theorie van Coase (1960) en zoals deze verder uitgewerkt en toegepast is op de ruimtelijke ordening door Webster en Lai (2003) en Van Der Krabben (2008).

2.2 De Eigendomsrechtenbenadering

In zijn publicatie “The economics of Welfare” beschrijft Coase in 1960 zijn eigendomsrechtenbenadering. Hierin bekritiseert Coase de Pigouvianse aanpak van externaliteiten, oftewel de overheid die ingrijpt om negatieve externaliteiten te voorkomen. Terugkomend op het voorbeeld van partij A die externaliteiten veroorzaakt voor partij B en hiervoor sancties krijgt opgelegd (in lijn met de Pigouvianse aanpak en dus ‘regulering van de markt’), stelt Coase (1960) dat deze aanpak *“leidt tot resultaten die niet per se, of zelfs helemaal niet, wenselijk zijn.”* (p.1). Er is hier namelijk sprake van *“a problem of a reciprocal nature”* (Coase, 1960, p.1). Want, wanneer er voorkomen wordt dat de belangen van B geschaad worden, dan worden de belangen van A geschaad. Daarom stelt Coase (1960): *“The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A?”*(p.1).

2.2.1 Het Coase Theorema

Het bovenstaande citaat van Coase zal ik verder uitleggen aan de hand van het voorbeeld van een ruimtelijke ontwikkeling die een toename van het verhard oppervlak veroorzaakt, en dus een toename van de versnelde afvoer, wat een negatieve externaliteit veroorzaakt, in de vorm van een vergrote kans op wateroverlast bij hevige regenval. De veroorzaker van de negatieve externaliteit is in dit voorbeeld een projectontwikkelaar, degenen die hieronder lijden zijn de omwonenden, oftewel de gemeenschap. Echter door deze projectontwikkelaar door middel van marktregulering te verplichten tot compensatie of door hem te verbieden op een bepaalde locatie een ruimtelijke ontwikkeling te doen, worden de rechten van de gemeenschap gewaarborgd, maar gaat dit ten kosten van de rechten van de projectontwikkelaar. In dit geval pleit Coase (1960) voor een andere aanpak, in de vorm van marktstructurering in plaats van marktregulering. Hierbij krijgt één van de twee partijen de eigendomsrechten toegewezen en is daarbij ook verantwoordelijk voor de eventuele negatieve effecten die zijn handelen veroorzaakt bij andere partijen. Wat betreft de verdeling van de eigendomsrechten zijn er, gebaseerd op het werk van Coase (1960) en Needham (2006), in dit geval twee opties:

- De ruimtelijk initiatiefnemer krijgt de eigendomsrechten toebedeeld, in dit geval dus het recht “tot het (eventueel) veroorzaken van wateroverlast door versnelde afvoer van regenwater”. De gemeenschap kan vervolgens deze initiatiefnemer betalen om de negatieve externe effecten die zij veroorzaken te beperken of te compenseren.
- De gemeenschap krijgt de eigendomsrechten toebedeeld, waarbij in dit geval sprake is van het recht op “wateroverlast-vrij wonen”, de initiatiefnemer van het ruimtelijke plan kan hierbij kiezen om de door hem veroorzaakte negatieve externe effecten te compenseren door middel van (technische) maatregelen of om de gemeenschap te betalen om (een deel van) de wateroverlast te accepteren.

Welke van de twee opties er ook wordt gekozen, de uitkomst is in beide gevallen hetzelfde, zo stelt Needham (2006). Echter is dit alleen het geval wanneer er hier geen sprake is van transactiekosten.

Dit is ook de conclusie van Coase (1960) die in zijn theorie redeneert (1960) dat wanneer de eigendomsrechten van negatieve externe effecten duidelijk zijn gedefinieerd en er geen transactiekosten zijn, overheidsregulering (in principe) niet nodig is en ontwikkelingen aan de markt kunnen worden overgelaten: door middel van allocatie wordt automatisch de beste oplossing gerealiseerd. Een ontwikkeling die externaliteiten veroorzaakt zal hierbij alleen plaatsvinden wanneer de eigenaar van de eigendomsrechten, en dus diegene die verantwoordelijk is voor de negatieve effecten, in staat is om de negatieve effecten te reduceren, of degene die hier negatieve invloed van ondervindt te compenseren, zo stelt Coase (Van Der Krabben, 2008, p.2871). De hiervoor beschreven theorie en uitwerking daarvan wordt ook wel het “Coase Theorema” genoemd. Kort samengevat zegt Coase in dit kader:

“When rights are well defined and the cost of transacting is zero, resource allocation is efficient and independent of the pattern of ownership” (Coase, 1960).

Hierbij stelen Coase (1960), Needham (2008) en Van der Krabben (2008) echter dat de hierboven beschreven situatie vrijwel nooit voorkomt. Wat Coase hiermee duidelijk wil maken is dat het in de praktijk dus juist wel van groot belang is op welke manier eigendomsrechten zijn gedefinieerd en met name hoe groot de transactiekosten zijn die aan een bepaalde activiteit of ontwikkeling kleven. Dit wordt de “*corrolay of the Coase Theorem*” genoemd (Coase, 1960) en vormt de kern van de eigendomsrechtenbenadering en de manier waarop deze in dit onderzoek gebruikt wordt. Van Der Krabben (2008) bevestigt dit door te stellen dat het Coase Theorema de basistheorie is voor onderzoek naar eigendomsrechten en transactiekosten in relatie tot ruimtelijke ordening en de markt van onroerend goed en grond (p.2872). De vraag die hierbij door Coase (1960) en Van der Krabben (2008) gesteld wordt is: “*...how should property rights be delineated and assigned to improve market efficiency – i.e. to reduce externalities?*” (Van der Krabben, 2008, p.2872). De transactiekosten vormen een belangrijk onderdeel van de eigendomsrechtenbenadering en van dit onderzoek. Op basis van transactiekosten kan namelijk worden gekozen voor overheidshandelingen op basis van marktregulering of marktstructurering, oftewel een overheid die handelt op basis van heffingen, verboden en compensatieplichten of een overheid die handel in rechten mogelijk maakt door het toewijzen en definiëren van eigendomsrechten over negatieve externe effecten. Het arrangement met de minste transactiekosten lijkt hierbij het meest efficiënte en bruikbare arrangement. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het voorkomen of reduceren van transactiekosten (bijvoorbeeld in de vorm van externaliteiten) door een toename van markt-efficiëntie, zoals beschreven door Coase (1960), Webster and Lai (2003), Needham (2006) en Van der Krabben (2008).

2.2.2 Transactiekosten en markt-efficiëntie

In het voorbeeld wat in voorgaande paragraaf werd beschreven werd uitgegaan van een situatie zonder transactiekosten. Feit is echter dat een dergelijke situatie in de praktijk niet voorkomt, en dat juist de transactiekosten een bepalende factor zijn in de verdeling van de eigendomsrechten. Van Der Krabben (2008) en Webster en Lai (2003) vragen zich ook af wat de meest ideale verdeling van eigendomsrechten zou zijn in het geval van externaliteiten. Webster en Lai (2003) zeggen hier het volgende over:

“The technical answer to the question is founded on common sense: rights to a resource should be assigned to those in the strongest position to influence the resource’s contribution to the desired outcome (2003, p.8).

De reden van deze verdeling van eigendomsrechten worden door Webster en Lai (2003) als volgt beschreven:

“Assigning property rights over a resource makes the resource owner a residual claimant of benefit (use and income) generated by that resource and encourages efficiency – increased efficiency means private gains (p.9).

Van der Krabben (2008) legt efficiency als volgt uit: *“Economic efficiency refers to situations in which resources are allocated optimally. Efficiency problems occur when the allocation of resources is not optimal and can still be improved”* (p. 2877). Hieruit blijkt dat op basis van deze redenering van Webster en Lai (2003) de in dit onderzoek beschreven eigendomsrechten over compenserende retentiecapaciteit toegewezen zouden moeten worden aan de ruimtelijke initiatiefnemers, aangezien zij de partij zijn die de meeste invloed heeft op de *“desired outcome”* (Webster en Lai, 2003, p.8), bijvoorbeeld door het opnemen van maatregelen die versneld afvoeren van water reduceren of compenseren, of door compensatie van omwonenden. Dat betekent ook dat deze partij, volgens de redenering van Webster en Lai (2003), degene is die baat heeft bij een grote mate van *“efficiency”*, oftewel, zo min mogelijk marktfalen, dus ook zo weinig mogelijk negatieve externaliteiten en dus zo beperkt mogelijk kosten voor compensatie. Hoe groter de efficiency van de markt, hoe groter de inkomsten voor de desbetreffende partij zijn. De bezitter van de eigendomsrechten zal er dus naar streven om negatieve externe effecten ook daadwerkelijk te beperken (Van der Krabben, 2008). Van der Krabben (2008) stelt daarom ook dat door middel van de eigendomsrechtenbenadering moet worden gestreefd naar *“the internalisation of the externalities”* (Van der Krabben, 2008, p.2876). Oftewel, onderhandelingen tussen private partijen, zonder (of slechts met beperkte) invloed van de overheid, om met de woorden van Lindblom (2001) te spreken: een overheid die slecht de dansvloer en het orkest verzorgt. Zo kunnen betrokken actoren door middel van onderhandelingen tot een uitkomst komen, in de vorm van de reductie of het wegnemen van de externaliteit, of door de compensatie van diegene die geschaad worden door deze externaliteit. Hierbij zal de eigenaar van de eigendomsrechten naar een zo efficiënt mogelijke werking van markt streven.

In het kader van dit streven naar lage transactiekosten en hoge markt-efficiency is er zowel door Webster en Lai (2003) als door Van der Krabben (2008) en Klooster et al. (2007) een toetsingskader opgesteld wat het mogelijk maakt om een keuze te maken tussen de klassieke marktregulering en marktstructurering in de vorm van de handel in rechten. Deze drie toetsingskaders zullen nu worden toegelicht en toegepast.

2.2.3 Introductie theoretische toetsingskaders

Deze paragraaf behandelt twee verschillende toetsingskaders, respectievelijk van Webster en Lai (2003) en Van der Krabben (2008). Deze toetsingskaders zijn bedoeld om een afweging te maken waarbij gekozen wordt tussen marktregulering of toepassing van de handel in eigendomsrechten. Allereerst zullen beide toetsingskaders worden uitgelegd, waarna in paragraaf 2.3 de toetsingskaders ook daadwerkelijk zullen worden toegepast op de handel in waterrechten.

Webster en Lai (2003) hebben op basis van verschillende institutionele economische theorieën hun ‘efficiency rules’ geformuleerd (Van der Krabben, 2008, 2876). Deze efficiëntie regels van Webster en Lai (2003) luiden als volgt:

- The sub-division rule;
- The combination rule;
- The public domain rule;
- The subsidiarity rule.

De efficiency rules zijn er op gericht om problemen op het gebied van de inefficiëntie van de markt te benoemen en te verklaren. Op deze efficiëntieproblemen van de markt (en van overheidshandelen) kunnen de efficiency rules van Webster en Lai (2003) worden toegepast. De vier efficiency rules zullen nader worden toegelicht.

The sub-division rule

In de sub-division rule stellen Webster en Lai (2003) dat wanneer de waarde van een goed toeneemt, of de kosten van het toewijzen van eigendomsrechten dalen, bijvoorbeeld door technische of institutionele innovaties, er een herverdeling van de eigendomsrechten dient plaats te vinden (Webster en Lai, 2003, p. 11).

The combination rule

Door middel van toepassing van de combination rule kan er voor gezorgd worden dat transactiekosten afnemen doordat de eigendomsrechten van meerdere actoren worden gebundeld. Oftewel, transactiekosten van organisatie door samenwerking en planning zijn in dit geval lager dan transactiekosten bij een marktgestuurde aanpak. Hierbij dragen meerdere actoren gezamenlijk (een deel van) hun eigendomsrechten over aan één persoon of organisatie, die vervolgens verantwoordelijkheid neemt voor deze eigendomsrechten (Webster en Lai, 2003, p. 11).

The public domain rule

De eigendomsrechten van goederen worden in dit geval in het publieke domein gelaten, omdat kosten van het toewijzen van eigendomsrechten in dit geval hogere kosten met zich meebrengt dan de waarde die hiermee wordt gecreëerd (Webster en Lai, 2003, p. 12). Van der Krabben (2008) neemt hierbij als voorbeeld een natuurgebied waarin gerecreëerd wordt, waarbij het lastig (en mogelijk ongewenst) is om eigendomsrechten over dit gebied toe te wijzen, zodat de eigenaar bezoekers kan verplichten een bepaald bedrag te betalen. Van der Krabben (2008) stelt dat de kosten om dit te organiseren en reguleren zijn over het algemeen hoger als de inkomsten die hiermee kunnen worden gegenereerd (p.2875).

The subsidiarity rule

De totale waarde van een collectieve actie wordt gemaximaliseerd als degene die deze actie onderneemt ook de effecten van deze actie draagt, en hierbij ook degene is die de winst kan afromen. Degene die de meeste invloed kan uitoefenen op een bepaalde actie of activiteit is dus ook degene die de eigendomsrechten krijgt toegewezen. Bijvoorbeeld in het geval van een vervuillende fabriek, waarbij de fabriek de eigendomsrechten toegewezen krijgt. Door te investeren in de toename van de efficiëntie kan de fabriek de negatieve externaliteiten zoveel mogelijk reduceren, waardoor externaliteiten afnemen en winst wordt gemaximaliseerd (Webster en Lai, 2003, p. 12).

Doel van de efficiency rules is om het mogelijk te maken om een afweging tussen verschillende opties in marktwerking en marktordening te maken met als doelen een grotere efficiëntie van de markt, oftewel een reductie van transactiekosten en daarmee een reductie van negatieve externaliteiten of een gepaste compensatie hiervan. In het kader van dit onderzoek zet ik echter vraagtekens bij het toetsingskader van Webster en Lai (2003). De reden hiervoor is dat de afwegingen van Webster en Lai (2003) voornamelijk worden gemaakt op basis van transactiekosten en efficiëntie, dus op basis van financiële afwegingen. Dit lijkt te suggereren dat de keuze voor spontane of regulerende planning slechts op basis van financiële argumenten gemaakt dient te worden. Dit is mijns inziens echter een veel te nauwe benadering en daarom niet de juiste methode om een dergelijk keuze te maken. Een keuze op basis van puur normatieve graadmeters verdient dus niet de voorkeur, zo stellen ook Van der Krabben (2008) en Needham (2006): *"I do not adopt it, for I think that rights in land should be chosen for a number of reasons, not just economic efficiency."* (Needham, 2006, p.77). Dit staat echter wel in contrast tot Webster en Lai (2003) die stellen dat deze keuze wel op basis van *"the transaction costs of using the market"* (p.183) gemaakt dient te worden. Needham (2006) pleit echter, net als Van der Krabben (2008) (en ik met hen) voor een keuze die ook gebaseerd is op meer pragmatische argumenten:

"We compare the rules according to their effectiveness in achieving the goals of land use planning, according to their effects on economic efficiency, and according to their distributional effects." (Needham, 2006, p.77).

In dit kader heeft Van der Krabben(2008) ook een set regels geformuleerd die het mogelijk maken om een keuze te maken voor regulerende planning of spontane planning, gebaseerd op normatieve én pragmatische argumenten. Voor het gemak zal ik in het vervolg van dit onderzoek deze regels de *'interventieregels'* van Van der Krabben (2008) noemen, aangezien ze alle vier betrekking hebben op overheidsinterventie. Het gaat hierbij om een viertal regels, waarbij de keuze voor spontane of regulerende planning afhangt van:

- ten eerste de beschikbare informatie;
- ten tweede de mogelijkheid die de actor die de externaliteit veroorzaakt heeft om deze te reduceren;
- ten derde de specifieke marktsituatie;
- en als laatste de balans tussen de macht en hulpbronnen van de betrokken actoren (Van der Krabben, 2008, p.2887).

Beschikbare informatie

In het geval van deze regel gaat het met name om de beschikbare informatie, bijvoorbeeld bij bepaling van de omvang van een externaliteit, de veroorzaker hiervan en de actoren die hiervan hinder ondervinden. Als het alleen mogelijk is om de benodigde informatie te verzamelen tegen zeer hoge transactiekosten, dan lijkt het logischer om te kiezen voor overheidsinterventie op basis van regulerende planning, en niet voor spontane planning op basis van eigendomsrechten (Van der Krabben, 2008, p. 2886).

Mogelijkheden tot reductie externaliteit

De tweede regel die door Van der Krabben (2008) wordt voorgesteld heeft betrekking op de mogelijkheden die de actor die een externaliteit veroorzaakt heeft om de effecten van een externaliteit te reduceren of weg te nemen. Wanneer dit het geval blijkt te zijn dan lijkt de keuze voor spontane planning logischer dan de keuze voor regulerende planning, zo stelt Van der Krabben (2008, p.2887).

Specifieke marktsituatie

In dit geval stelt Van der Krabben (2008) dat in een dynamische marktsituatie, waarbij de omvang van de externe effecten per geval verschilt, dat er beter kan worden gekozen voor spontane planning, oftewel een planning gebaseerd op de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960). Deze dynamiek van de markt hangt vaak ook af van allerlei endogene factoren en trends. Een voorbeeld van een dergelijke trend is de economische conjunctuur.

Balans in macht en hulpbronnen

Wanneer de verhoudingen in macht en hulpbronnen (bijvoorbeeld op financieel vlak) tussen de actor die een externaliteit veroorzaakt en de actor die hier schade onder lijdt in grote mate verschilt en hierbij door middel van regulerende planning niet direct verandering in kan worden gebracht, lijkt het voor de hand te liggen om te kiezen voor om te interveniëren door middel van regulerende planning. Wanneer het wel mogelijk is om deze verschillen te overbruggen door ingrijpen van de overheid kan er eventueel wel worden gekozen voor spontane planning.

Van der Krabben (2008) stelt dat met deze regels een betere en evenwichtigere afweging kan worden gemaakt voor marktstructurering, danwel marktregulering, in tegenstelling tot de situatie waarbij deze afweging puur plaats vindt op basis van de efficiency rules van Webster en Lai (2003).

De beide toetsingskaders die in deze paragraaf zijn beschreven, van zowel Webster en Lai (2003) als van Van der Krabben (2008), zullen in de volgende paragraaf worden toegepast op het onderwerp van dit onderzoek.

2.3 De theorie en de spiegeling aan de praktijk

In deze paragraaf zullen de twee toetsingskaders die hierboven zijn beschreven worden toegepast op de problematiek van dit onderzoek en zoals deze in hoofdstuk 1 is geïntroduceerd. Allereerst zullen de efficiency rules van Webster Lai (2003) worden toegepast en vervolgens het toetsingskader van Van der Krabben (2008). Als laatste zal een derde toetsingskader worden geïntroduceerd, wat minder theoretisch en meer praktisch van opzet is. Op basis van deze drie toetsingskaders zal worden geconcludeerd of handel in (kwantitatieve) waterrechten toepasbaar is in de (Nederlandse) praktijk. Hierna zal deze paragraaf en daarmee ook dit hoofdstuk worden afgesloten met een beschrijving van hoe deze handel in (kwantitatieve) waterrechten in de Nederlandse praktijk vorm zou kunnen krijgen.

2.3.1 Toetsingskader Webster en Lai (2003)

Op basis van het in het theoretische kader beschreven belang van efficiëntie van de markt zal in deze paragraaf een beschrijving worden gegeven van typische problemen op het gebied van efficiëntie op de markt van compenserende waterretentie. Aan de hand van de efficiency rules van Webster en Lai (2003) kan vervolgens een (theoretische) afweging worden gemaakt voor een bepaalde vorm van markthandelen of marktwerking.

Efficiëntieproblemen op de markt van compenserende waterretentie zijn:

- **(A1)** externaliteiten, in de vorm van (een toegenomen risico op) wateroverlast als gevolg van een ruimtelijke ontwikkeling;
- **(A2)** het onvermogen van de markt om compenserende voorzieningen te realiseren met toereikende grootte en tegen aanvaardbare (maatschappelijke) kosten, met name als gevolg van ruimtegebrek in stedelijk gebied;
- **(A3)** de versnipperde realisatie van compenserende voorzieningen, wat leidt tot een minder effectief en robuust watersysteem en gevolgen heeft voor onderhoud en beheer van deze voorzieningen.

Om de hierboven beschreven efficiëntieproblemen te reduceren en weg te nemen wordt er door de overheid met name gebruik gemaakt van regulerende maatregelen. Eerder in het theoretisch kader werd echter bepleit dat deze regulerende maatregelen evengoed voor additionele efficiëntieproblemen kunnen zorgen. In het geval van het onderwerp van dit onderzoek zijn de volgende efficiëntieproblemen op het vlak van overheidshandelen zichtbaar:

- **(B1)** het onvermogen van het planningsysteem om de benodigde ruimte te bieden voor compenserende voorzieningen als gevolg van ruimtegebrek in stedelijk gebied;
- **(B2)** gebrek aan snelheid bij afhandeling watertoetsproces.
- **(B3)** gebrek aan flexibiliteit bij het zoeken naar oplossingen en maatregelen voor compensatie

Deze efficiëntieproblemen van de markt en van overheidshandelen zullen hieronder verder worden toegelicht (zie ook Tabel 1). Daarbij zullen ook de 'efficiency rules' van Webster en Lai (2003) die van toepassing zijn op de beschreven problemen worden benoemd.

<i>Efficiency Rules</i>			
	<i>Sub-division rule</i>	<i>Combination rule</i>	<i>Public domain rule Subsidiarity Rule</i>
<i>Efficiëntie problemen gerelateerd aan de markt</i> A1 Toegenomen risico op wateroverlast A2 Onvermogen van de markt om toereikende voorzieningen te realiseren A3 Versnipperde realisatie van compensatie		<i>Nu gefragmenteerde compensatie. Door middel van bundeling kan efficiëntie-probleem worden aangepakt.</i> <i>Versnipperde voorzieningen kunnen gebundeld worden in één voorziening d.m.v. toepassing waterbergingsbank.</i>	<i>Eigendomsrechten over negatieve effecten ruimtelijke ontwikkelingen blijven liggen in de publieke domein.</i>
<i>Efficiëntie problemen gerelateerd aan overheidshandelen</i> B1 Onvermogen van het plannings-systeem B2 Gebrek aan snelheid in watertoetsproces B3 Gebrek aan flexibiliteit in watertoetsproces		<i>Langdurig proces doordat negatieve effecten van ontwikkelingen in de publieke domein blijven liggen.</i>	<i>Oplossingen op plangebied-niveau niet altijd logisch, dit dient op gemeentelijk of regionaal niveau gezocht te worden.</i> <i>Restricties in beleid beperken de mogelijkheid voor alternatieve en innovatieve oplossingen.</i>

Tabel 1. De efficiency rules van Webster en Lai. (naar: Van der Krabben, 2008) (Eigen bewerking, 2012).

(A1) toegenomen risico op wateroverlast

Deze externaliteit ontstaat als gevolg van de toename van de versnelde afvoer door een toename van het verhard oppervlak in een gebied. Deze versnelde afvoer leidt tot een verhoogd risico op wateroverlast en dient om deze reden gecompenseerd te worden (Arcadis, 2009). Door het ontbreken van duidelijk gedefinieerde en toegewezen eigendomsrechten blijft deze negatieve externaliteit echter in het publieke domein liggen. De overheid probeert deze vorm van marktfalen te ondervangen door ontwikkelingen aan banden te leggen, onder meer door een compensatieplicht op te leggen. Webster en Lai (2003) omschreven dit net als Coase (1960) als een 'public domain'-probleem, dit valt dus te scharen onder de 'public domain rule' van Webster en Lai (2003, p.11). Volgens Coase (1960) zouden er eigendomsrechten van deze externaliteit moeten worden gedefinieerd, dan zou het mogelijk zijn om deze externaliteit uit het publieke domein te halen, tenzij de kosten hiervan de waarde die hiermee wordt gecreëerd overstijgen. Of dit laatste het geval is kan echter niet gezegd worden, aangezien door het huidige regulerende overheidsbeleid deze situatie in de praktijk niet kan voorkomen.

(A2) Onvermogen van de markt om toereikende voorzieningen te realiseren

Door verstedelijking en de beslag die de vele functies op de openbare ruimte leggen is het regelmatig niet mogelijk om binnen een plangebied een compensatiemaatregel op te nemen (Arcadis, 2009; Arcadis, 2010). In sommige gevallen is dit wel mogelijk maar kan dit slechts tegen zeer hoge (maatschappelijke) kosten (Arcadis, 2009). Het resultaat is dat de markt niet de mogelijkheid heeft om de (binnenstedelijke) ruimte realiseren van de juiste grootte, op de juiste locatie en op de juiste tijd. Echter, door de verschillende compensatieverplichtingen te bundelen door toepassing van de 'combination rule' (Webster en Lai, 2003, p.11) is het mogelijk om de efficiëntie van de markt te verbeteren en dit efficiëntieprobleem te elimineren.

(A3) Versnipperde realisatie van compensatie

Doordat ruimtelijke ontwikkelingen die de ruimtelijke procedure doorlopen en een toename van het verhard oppervlak veroorzaken geacht worden om hydrologisch neutraal te ontwikkelen en dus bepaalde compenserende voorzieningen op te nemen binnen het plangebied, ontstaan er veel versnipperde, moeilijk beheerbare compensatievoorzieningen. In het kader van de 'combination rule' van Webster en Lai (2003, p. 11) is het mogelijk om een oplossing voor dit probleem te realiseren. Dit kan door de verschillende compensatieverplichtingen te bundelen en in één grote compensatievoorziening te realiseren. Dit leidt tot effectievere oplossing en komt de robuustheid van het watersysteem ten goede.

(B1) Onvermogen van het planningssysteem

Het planningssysteem is in dit geval niet in staat om binnen het stedelijk gebied de ruimte te bieden die nodig is om compenserende voorzieningen te realiseren tegen aanvaardbare kosten en op het gewenste moment. Hierbij sluit de vraag vanuit de markt naar binnenstedelijke ruimte voor compensatie dus niet goed aan op het aanbod van deze ruimte. Er is dus sprake van een efficiëntieprobleem bij de allocatie van binnenstedelijke ruimte voor compensatie.

Op basis van de 'subsidiarity rule' van Webster en Lai (2003, p.12) kan worden gesteld dat het noodzakelijk is dat de allocatie van ruimte voor compensatie op het juiste niveau plaats dient te vinden. Binnen het reguliere watertoetsproces wordt er op het schaalniveau van de individuele ruimtelijke plannen gezocht naar ruimte voor compensatie. Dit leidt ertoe dat compensatie in sommige gevallen niet mogelijk is of dat er voorzieningen gerealiseerd worden die niet nuttig of logisch zijn. Door juist op een groter schaalniveau (bijvoorbeeld op stroomgebiedsniveau of gemeentelijk niveau) te zoeken naar compensatiemogelijkheden wordt het mogelijk om efficiëntere en flexibelere oplossingen te realiseren (Arcadis, 2009; Arcadis, 2010).

(B2) Gebrek aan snelheid bij watertoetsproces

De noodzaak van een watertoets is het gevolg van niet juist gedefinieerde en verdeelde eigendomsrechten. Doordat de negatieve effecten in de vorm van de toename van de versnelde

afvoer in de publieke domein (de 'public domain rule' van Webster en Lai, 2003) zijn blijven liggen legt de overheid via marktregulering een ruimtelijke initiatiefnemer een plicht tot compensatie van negatieve effecten op. Dit proces omvat meerdere actoren (ruimtelijke initiatiefnemer, gemeente en waterschap) en procedures, wat tot gevolg heeft dat het watertoetsproces een langdurig proces is (Needham, 2005, p. 31). Wanneer eigendomsrechten wel juist gedefinieerd zouden zijn en ook negatieve effecten van marktpartijen onderdeel zouden zijn van hun verantwoordelijkheid, bestaat de mogelijkheid om de lengte van dit proces te beïnvloeden en zou er mogelijk een effectiever en sneller proces ontstaan. Hier is dus sprake van een efficiëntieprobleem op basis van de 'public domain rule' van Webster en Lai (2003, p.11).

(B3) Gebrek aan flexibiliteit

Binnen het huidige watertoetsproces ontbreekt soms de flexibiliteit die juist wel nodig is om de wateropgave op een aanvaardbare en effectieve manier op te lossen (E. van Huijssteeden, april 2012, persoonlijke communicatie; R. van Mol, april 2012, persoonlijke communicatie). Door de strikte regels omtrent de verplichte compensatie binnen het plangebied en het ontbreken van de mogelijkheid om compensatie van verschillende ruimtelijke plannen te bundelen buiten het plangebied is het niet mogelijk om ander (innovatieve) oplossingen toe te passen.

Volgens de 'subsidiarity rule' (Webster en Lai, 2003, p. 12) zou de ruimtelijke initiatiefnemer, als partij die de meeste invloed op de uitkomst van een markthandeling uit kan oefenen, degene moeten zijn die de eigendomsrechten krijgt toegewezen, met daaraan gekoppeld, de volledige verantwoordelijkheid voor eventuele externaliteiten. Deze partij zou door middel van 'internalisation' van het probleem (Van Der Krabben, 2008, p.2876) in onderhandeling gaan met de partij die schade ondervindt van zijn handelingen. In de huidige planningspraktijk is dit echter niet mogelijk, aangezien ruimtelijke initiatiefnemers door middel van overheidsbeleid beperkt worden in hun markthandelingen, bovendien draagt deze partij niet de verantwoordelijkheid voor de negatieve effecten van markthandelingen op de manier zoals dat in de eigendomsrechtenbenadering het geval zou zijn. Dit is een verantwoordelijkheid die de overheid vanuit een Pigouvianse benadering op zich heeft genomen en hierdoor niet directe zorg van een ruimtelijke initiatiefnemer zijn. Overigens verplicht de overheid vervolgens wel de ruimtelijke initiatiefnemer om compensatie te realiseren.

2.3.2 Toetsingskader Van der Krabben (2008)

Zoals eerder gesteld, is deze eerste toetsing op basis van de efficiency rules van Webster en Lai (2003) is met name gericht op een normatieve, kosten gerelateerde vorm van toetsing. Van der Krabben (2008) heeft in dit kader een toetsingskader geformuleerd wat een meer pragmatische toetsing beoogd. In het toetsingskader van Webster en Lai (2003) werd met name vanuit de huidige problemen in de markt gezocht naar de oplossingen die de handel op basis van eigendomsrechten biedt. In het toetsingskader van Van der Krabben wordt een andere methodiek toegepast, hierin beschrijft Van der Krabben namelijk op basis van welke afwegingen er een keuze gemaakt dient te worden voor marktgestuurde planning (door het benoemen van eigendomsrechten) of regulerende planning. Dit toetsingskader zal nu worden toegepast.

(1) Beschikbare informatie

Informatie wat betreft omvang en betrokken actoren en veroorzakende partij is in het geval van de problematiek van compenserende retentie duidelijk aan te wijzen. De omvang van de externaliteit wordt uitgedrukt in de vorm van de wateropgave (in kubieke meters), die afgeleid en berekend is aan de hand van de ruimtelijke ontwikkeling en de toename van verharding. De veroorzaker van deze externaliteit is daarmee ook makkelijk aan te wijzen, dit is de ruimtelijke initiatiefnemer. De partij die lijdt onder deze externaliteit zijn de omwonenden, oftewel de gemeenschap. Al met al kan worden gesteld dat de beschikbaarheid van informatie goed is en dat het verkrijgen van deze informatie geringe transactiekosten vergt. Hiermee lijkt het op basis van dit criteria logisch om te kiezen voor spontane planning op basis van eigendomsrechten (Van der Krabben, 2008, p. 2886).

(2) Mogelijkheden tot reductie externaliteit

Het is van belang dat de ruimtelijke initiatiefnemer die de externaliteit veroorzaakt de mogelijkheid heeft om de negatieve externaliteit te reduceren door middel van compenserende maatregelen. In dit onderzoek gaat het hierbij om de maatregelen die worden genomen om te voldoen aan de eis tot hydrologische neutraal ontwikkelen. Aangezien er wel degelijk mogelijkheden bestaan tot reductie van de externaliteit kan op basis van Van der Krabben (2008) worden geconcludeerd dat de keuze voor spontane planning logischer lijkt dan de keuze voor regulerende planning, waarbij met bijvoorbeeld heffingen en boetes gewerkt wordt (Van Der Krabben, 2008, p.2887).

(3) Specifieke marktsituatie

De markt van compenserende retentie kan worden gekwalificeerd als een 'dynamische marktsituatie'. De ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee de hieraan gerelateerde compenserende voorzieningen zijn immers vrijwel allemaal variërend in grootte, locatie en omvang van de externe effecten. Bovendien zijn deze ook onderhevig aan endogene factoren zoals de economische conjunctuur: immers, hoe slechter de economische conjunctuur, hoe minder ruimtelijke ontwikkelingen er plaats vinden. Op basis van deze argumenten kan geconcludeerd worden dat bij deze dynamische marktsituatie planning gebaseerd op de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960) de voorkeur verdient.

(4) Balans in macht en hulpbronnen

Wat betreft de negatieve externaliteit (in de vorm van potentieel wateroverlast) die worden veroorzaakt door een ruimtelijke initiatiefnemer kan de balans in macht en hulpbronnen tussen ruimtelijke initiatiefnemer en gedupeerde actoren verschillen. Bijvoorbeeld in de gevallen waarbij de ruimtelijke initiatiefnemer die de externaliteit veroorzaakt een grote projectontwikkelaar is, die veel meer financiële middelen ter beschikking heeft dan bijvoorbeeld een gering aantal omwonenden. Van der Krabben (2008) stelt dat het in dit geval beter is om te kiezen voor regulerende planning, tenzij het mogelijk is om door middel van regulerende planning deze verschillen te overbruggen, waardoor er alsnog gekozen kan worden voor spontane planning.

Voor zowel het toetsingskader van Webster en Lai (2003) en Van der Krabben (2008) geldt dat vrij theoretisch van aard zijn. Dat is de reden dat ik ook graag het toetsingskader dat Klooster et al. (2007) hebben opgesteld wil betrekken in dit onderzoek.

2.3.3 Toetsingskader Klooster et al. (2007)

Het toetsingskader van Klooster et al. (2007) is minder theoretische en specifieker dan de 'regels' van Webster en Lai (2003) en Van Der Krabben (2008), doordat dit toetsingskader toegespitst is op waterproblematiek en bedoeld om, zoals Klooster et al. (2007) zelf stellen "*...het instrument 'verhandelbare waterrechten' te vergelijken met andere instrumenten voor integraal waterbeheer.*" (p.17). Met betrekking tot het doel van het door hun geformuleerde toetsingskader stellen Klooster et al. (2007) het volgende:

"Daarbij gaat het erom te belichten in welke situatie(s) verhandelbare rechten meerwaarde kunnen bieden om in te zetten als onderdeel van de instrumentenmix van het waterbeheer en wanneer juist niet of onder zekere randvoorwaarden." (Klooster et al., 2007, p.17).

In hun toetsingskader onderscheiden Klooster et al. (2007) verschillende aspecten, deze zullen hier verder worden toegelicht en toegepast op verhandelbare waterrechten in het kader van compenserende bergingscapaciteit.

(1) Doel

Wat betreft het doel van beleidsinstrumenten maken Klooster et al. (2007) onderscheidt tussen situaties waar sprake is van een inspanningsverplichting en gevallen waarbij het gaat om resultaat

verplichting. Wanneer er wordt gekeken naar compenserende waterberging is er sprake van een resultaatverplichting, de ruimtelijke initiatiefnemer is immers verplicht om hydrologisch neutraal te ontwikkelen en dus compenserende maatregelen op te nemen in het plangebied. Klooster et al. (2007) stellen met betrekking tot situaties waarbij sprake is van resultaatverplichting dat *“...verhandelbare rechten [...] en directe regulering [...] de meeste zekerheid [bieden] op het behalen van de doelen.”* (p.19). Op dit punt lijkt het dus logisch om te kiezen voor de toepassing van het instrument van verhandelbare waterrechten.

(2) Afbakening

In dit geval stellen Klooster et al. (2007) dat het van belang is dat het mogelijk is de Ausgangssituatie en de effecten van maatregelen eenduidig vast te kunnen stellen. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen actoren is van belang voor het type overheidsinterventie die het best bij een bepaalde situatie past. Dit punt wordt ook genoemd door Van Der Krabben (2008), die stelt dat het bij veel externaliteiten lastig is om de exacte omvang hiervan vast te stellen. Zo is het in veel gevallen lastig om vast te stellen hoelang (in de zin van een tijdsperiode) deze externaliteiten een negatief effect hebben op hun omgeving, met andere woorden, of dit een structureel probleem is of slechts een tijdelijk probleem. Ten tweede stelt van der Krabben (2008) dat het lastig is vast te stellen wie er recht heeft op compensatie en wie verantwoordelijk is voor deze compensatie (p.2883). Dit punt van Klooster et al. (2007) sluit hiermee aan op wat Van der Krabben bestempelt als ‘beschikbare informatie’ en zoals dit eerder in dit hoofdstuk is beschreven bij de toepassing van het toetsingskader van Van der Krabben (2008). Hieruit blijkt dat zowel Van der Krabben (2008) als Klooster et al. (2007) op basis van dit onderdeel van hun toetsingscriteria concluderen dat handel in (kwantitatieve) waterrechten goed toepasbaar is en zelfs de voorkeur verdient boven de klassieke, regulerende planning.

(3) Doelgroep

Een andere belangrijke criteria voor Klooster et al. (2007) is de grootte van de doelgroep, oftewel de markt, en hoe deze is samengesteld. Zij stellen dat wanneer er sprake is van een beperkt aantal marktpartijen dat het lastig is om feitelijke handel in waterrechten op te zetten. Bovendien zouden er partijen in een dergelijke kleine markt een monopolypositie kunnen innemen, wat uiteraard ongewenst is. Dit wordt bevestigd door Van der Krabben (2008) als deze het in zijn toetsingskader heeft over het belang van een juiste balans tussen de macht en hulpbronnen van de verschillende marktpartijen.

Klooster et al. (2007) stellen dat met name wanneer er sprake is van een groot aantal marktpartijen, er een handel in waterrechten kan ontstaan. Wanneer dit niet het geval is kan de overheid beter voor een regulerend instrument kiezen. Dit lijkt een lastig punt met betrekking tot het opzetten van een markt voor verhandelbare bergingscapaciteit in Nederland, aangezien de hoeveelheid marktpartijen die op hetzelfde moment waterbergingscapaciteit vragen of aanbieden vaak beperkt is.

(4) Kosten

Bij dit criteria bekijken Klooster et al. (2007) de mogelijke instrumenten op basis van de kostenverschillen tussen verschillende maatregelen en bij verschillende doelgroepen. Zo stellen zij dat bij grote kostenverschillen tussen de verschillende partijen verhandelbare rechten de voorkeur hebben, aangezien in dit geval maatregelen bij de ene partij kosteneffectiever uitgevoerd kunnen worden dan bij de andere partij. Dit laatste is ook het geval bij compenserende retentievoorzieningen, wanneer compensatie buitenplans plaatsvindt, bijvoorbeeld in het geval van buitenstedelijke compensatie, wat veel kosteneffectiever is dan binnenstedelijke compensatie. Verder vragen Klooster et al. (2007) zich bij dit criteria af of *“...sprake is van situaties waarbij zich hoge (maatschappelijke) kosten voordoen [...] bij een hoge verwachte schade als gevolg van wateroverlast.”* (p. 18). In dat geval verdienen regulerende instrumenten de voorkeur.

(5) Juridisch kader

Bij dit criteria is het van belang in hoeverre voorgestelde maatregelen een aanpassing in bestaande wet- en regelgeving vereisen. Iets wat bij verhandelbare waterrechten van toepassing is, en bij de huidige, regulerende instrumenten uiteraard niet nodig is. In dit kader wijzen Klooster et al. (2007) echter wel op het principe “de veroorzaker betaalt”, dat bij het instrument van verhandelbare waterrechten het meest tot uiting komt. Dit betekent dus dat er na aanpassing van wet- en regelgeving het instrument van verhandelbare waterrechten wel degelijk een meerwaarde zou hebben.

(6) Bestuurscultuur

Naast het juridische kader hechten Klooster et al. (2007) ook veel waarde aan de mate waarin een maatregel past binnen de Nederlandse bestuurscultuur, of zoals Klooster et al. (2007) het noemen: de ‘polder’ bestuurscultuur (p.18). Het nadeel van deze bestuurscultuur is echter dat dit vaak leidt tot traagheid in besluitvorming en uitvoering (Klooster et al., 2007, p.21). Klooster et al. (2007) zijn van mening dat de kostenvoordelen en het maatwerk op lokaal schaalniveau wat door middel van dit instrument geboden kan worden echter wel grote voordelen met zich meebrengt, maar dat het maar de vraag is of “...de heersende bestuurscultuur in de Nederlandse watersector inpassing van het instrument van verhandelbare rechten ‘toestaat’.” (Klooster et al., 2007, blz. 23).

Deze drie toetsingskaders vormen samen met de volgende paragraaf de input van de tussentijdse conclusie zoals deze in paragraaf 2.3.5 gegeven zal worden. Hierin zal worden beschreven in hoeverre de opzet van een markt in compenserende capaciteit in Nederland realistisch is. Maar allereerst zal in de volgende paragraaf beschreven worden uit welke bouwstenen een dergelijke markt is opgebouwd en hoe deze markt in de praktijk vorm zou kunnen krijgen.

2.3.4 Compenserende capaciteit als verhandelbaar goed

Uit de voorgaande toetsing door middel van de toetsingskaders van Webster en Lai (2003), Van der Krabben (2008) en Klooster et al. (2007) is gebleken dat een markt voor compenserende bergingscapaciteit op veel punten een redelijke kans van slagen heeft. In deze paragraaf zal worden beschreven hoe deze markt vorm zou (kunnen) krijgen, en welke mogelijke belemmeringen er zijn om deze markt goed te kunnen laten werken.

De essentie van verhandelbare waterrechten is dat de overheid “...een *verplichting vaststelt voor een bepaalde genormeerde productie.*” (Klooster et al., 2007, p.9). Hoe de marktpartijen voldoen aan deze genormeerde productie is hun eigen verantwoordelijkheid, mits zij binnen de kaders blijven die gesteld zijn door de overheid. Dit maakt dat marktpartijen tegen de laagst mogelijke kosten kunnen voldoen aan deze verplichting, dit kan door zelf maatregelen te nemen of door het bijkopen van rechten, of een combinatie van beide. Bovendien vormt dit ook een prikkel tot innovatie en verhoging van efficiëntie, waarbij iedere nieuwe innovatie of verandering in de prijs van rechten leidt tot een nieuwe afweging van de te nemen maatregelen (Klooster et al., 2007, p.9).

Een voorbeeld van verhandelbare rechten zoals deze wordt toegepast in Europa en Nederland zijn de verschillende quota's, bijvoorbeeld mestquota en de melkquota. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een maximale bovengrens, maar het is ook mogelijk om verhandelbare rechten toe te passen in het geval van een minimale ondergrens (Klooster et al., 2007, p.10). Dit zou het geval zijn wanneer verhandelbare waterrechten worden toegepast op compenserende retentie. Hierbij zou een handel in retentiecapaciteit kunnen ontstaan, waarbij marktpartijen ten minste dienen te voldoen aan de minimale compensatie-eis zoals gesteld door de overheid. Dit instrument biedt de flexibiliteit om de problematiek op een grotere schaal te bekijken (zie ook de ‘subsidiarity rule’ van Webster en Lai, 2003), door bijvoorbeeld een compenserende voorziening te realiseren in het landelijk gebied die gerelateerd is aan een ontwikkeling in het stedelijk gebied. Deze koppeling van de landelijke en stedelijke wateropgave biedt vooral op financieel gebied veel voordelen, zoals ook beschreven in onder het kopje ‘kosten’ bij het toetsingskader van Klooster et al. (2007).

Er zijn twee verschillende basisvormen van systemen van verhandelbare rechten, welke allereerst zullen worden toegelicht.

Absoluut plafondsysteem ('cap-and-trade')

Hierbij stelt de overheid een plafond aan de totale hoeveelheid productie of emissie voor een bepaalde tijdsperiode. Hierbij krijgen de individuele partijen allemaal een bepaalde hoeveelheid rechten toebedeeld. Een partij die boven de maximale productie waarvoor rechten zijn verleend uitkomt dient te reduceren of rechten bij te kopen. Anderzijds kunnen partijen die onder hun plafond blijven de resterende rechten verhandelen. De verdeling van de rechten kan op meerdere manieren plaats hebben. Zo kunnen de rechten worden verdeeld op basis van historische rechten, het zogenaamde 'grandfathering', of kunnen deze rechten geveild en aan de hoogste bidders worden verkocht (Klooster et al., 2007, p.10).

Relatief plafond (prestatienorm, 'credit trading')

Zoals de naam het al zegt is bij dit systeem sprake van een relatief plafond, namelijk een prestatienorm. Deze prestatienorm stelt een maximum aan de emissie per eenheid activiteit. Klooster et al. (2007) noemen hierbij als voorbeeld de Nederlandse NO_x-emissiehandel, "*...waarbij de prestatienorm bijvoorbeeld 40 g NO_x per gigajoule verbruikte energie is*" (p.10). Hierbij kunnen partijen die deze prestatienorm overtreffen (oftewel: zij emitteren minder per eenheid activiteit) rechten verhandelen en deze verkopen aan partijen die de prestatienorm niet halen. Hierbij is dus de totale productie zowel afhankelijk van de prestatienorm als van het activiteitsniveau.

In dit rapport zal worden gekeken naar verhandelbare waterrechten op basis van de eerste basisvorm van systemen van verhandelbare waterrechten, het 'absoluut plafondsysteem'. Dit zal worden toegepast op waterkwantiteit en niet op maatregelen waarbij het gaat om waterkwaliteit. In de verhandelbare rechten bij waterkwantiteit is er sprake van een minimale eis en dus niet een maximale productie, er is dus sprake van een ondergrens en niet van een plafond (Klooster et al., 2007, p.17). Het gaat hierbij om een ondergrens van een bepaalde bergingscapaciteit die aanwezig dient te zijn in een gebied, en in die zin niet om rechten, maar om 'retentieplichten' die worden toebedeeld aan de betrokken actoren.

De bouwstenen van een systeem van verhandelbare waterrechten

Klooster et al. (2007) beschrijven een aantal bouwstenen voor een systeem van verhandelbare rechten in hun rapport. Deze bouwstenen zijn vergelijkbaar met, en kunnen worden aangevuld door, de definitie van de markt zoals geformuleerd door Hodgson (2002), welke ook al eerder is genoemd in dit onderzoek:

"[...] markets involve multiple exchanges, multiple buyers and multiple sellers, and thereby a degree of competition. A market is an institution in which a significant number of commodities of a particular, reasonably well-defined type are regularly exchanged." (Hodgson, 2002, zoals geciteerd in Buitelaar en Needham, 2007, p.3).

Aan de hand van de bouwstenen zoals Klooster et al. (2007) deze beschrijven en de formulering van de markt door Hodgson (2002) zijn er een aantal bouwstenen geformuleerd die specifiek van toepassing zijn op dit onderzoek, waarbij de handel in compenserende retentiecapaciteit wordt beschreven. Deze bouwstenen zijn opgenomen in tabel 2.

Onderdeel	Omschrijving
Wie	betrokken partijen
Wat	Verhandelbare eenheden
Waar	Omvang van het gebied
Handelsregels	Minimale compensatie
	toedeling rechten
	Transactiekosten
wettelijke en juridische kaders	Private en publieke rechten

*Tabel 2 Bouwstenen bij handel in compenserende retentiecapaciteit.
(naar: Klooster et al., 2006) (Eigen bewerking, 2012)*

Wie

Wanneer er vanuit gegaan wordt dat de eigendomsrechtenbenadering volledig wordt toegepast bij de handel in waterrechten dan speelt de overheid geen actieve rol op deze markt. Zij bepaalt echter wel de kaders waarbinnen de handel plaats vindt, de rest is aan de marktpartijen. Dit is ook in lijn met de definitie van de markt zoals geformuleerd door Lindblom (2001), zie ook paragraaf 2.1.1 van dit onderzoek. Daarnaast is de overheid ook degene die de minimale compensatie bepaalt die plaats dient te vinden bij een ruimtelijke ontwikkeling, de manier waarop deze compensatie-eis wordt ingevuld is aan de desbetreffende ruimtelijke initiatiefnemer.

De marktpartijen die betrokken zijn bij de handel bestaan uit vragers en aanbieders. De vragers naar compenserende retentiecapaciteit bestaan in dit geval uit partijen die een ruimtelijke ontwikkeling doen en hiervoor dienen te compenseren, dit kunnen bijvoorbeeld projectontwikkelaars, bedrijven of particulieren zijn. De aanbieders bestaan uit partijen die deze ruimtelijke retentiecapaciteit aanbieden. Dit kan zijn doordat zij hebben overgecompenseerd bij een ruimtelijke ontwikkeling of doordat zij een compenserende voorziening aangelegd hebben, zonder een daaraan gerelateerd ruimtelijke ontwikkeling te doen. Dit kunnen zowel private als publieke partijen zijn, zoals ook zal blijken verder op in dit onderzoek.

Naast de overheid (als wetgever) en de vragers en aanbieders onderscheiden Klooster et al. (2007) ook nog tussenhandelaars en markttoezichthouders (p.24). Deze partijen zullen in dit onderzoek niet verder worden toegelicht.

Wat

Deze bouwsteen beschrijft wat er verhandeld gaat worden. In het geval van dit onderzoek gaat het om compenserende retentie, uitgedrukt in kubieke meter. Dit is de meeste gebruikte meeteenheid bij waterschappen en gemeenten wanneer het gaat om waterretentie en in deze meeteenheid wordt over het algemeen ook de wateropgave uitgedrukt die voortkomt uit berekeningen die in het kader van het waterproces worden uitgevoerd. In een aantal andere gevallen wordt er ook gerekend met vierkante meter waterretentie.

Waar

In de bovenplanse instrumenten die momenteel worden toegepast wordt over het algemeen een compensatie verwacht binnen het stroomgebied of het peilvak waarbinnen de ruimtelijke ontwikkeling (waarvoor gecompenseerd wordt) plaatsvindt. Deze eis is van belang om te garanderen dat er daadwerkelijk een verband blijft bestaan tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de compenserende voorziening die hieraan gerelateerd is. In een aantal gevallen vormt de gemeentegrens het gebied waarbinnen gecompenseerd dient te worden. In de toetsing op basis van de drie toetsingskaders zoals deze eerder in dit hoofdstuk is beschreven kwam echter naar voren dat

deze begrenzing problematisch kunnen zijn, vanwege de geringe omvang, en als gevolg hiervan het geringe aantal marktpartijen. Zo bleek uit de toetsing op basis van het toetsingskader van Klooster et al. (2007) dat het van groot belang is dat er een toereikend aantal marktpartijen aanwezig zijn, om daadwerkelijke handel mogelijk te maken. Afhankelijk van de grootte van een stroomgebied en de hoeveelheid ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied zou geconcludeerd kunnen worden dat een stroomgebied een te kleine eenheid is om daadwerkelijke handel in compenserende retentiecapaciteit mogelijk te maken. Wanneer er echter een schaalvergroting plaats zou vinden, zoals deze wordt voorgesteld door Webster en Lai (2003) op basis van hun 'subsidiarity rule', om zo meer marktpartijen te betrekken bij de handel ontstaat het gevaar dat de relatie tussen een ruimtelijke ontwikkeling en de daaraan gerelateerde compensatie vervalst. Dit laatste is in waterhuishoudkundig opzicht niet wenselijk.

Handelsregels

Binnen de handelsregels moet duidelijk zijn wat de minimale compensatie (de wateropgave) is die bij een ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd dient te worden. De ruimtelijke initiatiefnemer kan deze minimale compensatie zelf aanleggen maar ook compenserende retentiecapaciteit kopen van een aanbieder op de markt, of een combinatie van beide. De wateropgave die bij een ruimtelijke ontwikkeling hoort wordt in het watertoetsproces berekend aan de hand van de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit gebeurt bij Waterschap Aa en Maas bijvoorbeeld door middel van de HNO-tool (zie paragraaf 1.4). De wateropgave zoals deze berekend wordt vormt gelijk de minimale compensatie die een ruimtelijke initiatiefnemer dient te realiseren of te kopen.

Wanneer het gaat om compenserende retentiecapaciteit is er geen sprake van toedeling van rechten op basis van bijvoorbeeld historische rechten, deze zijn er immers niet. In feite kunnen marktpartijen hun eigen verhandelbare rechten creëren door een compenserende voorziening aan te leggen, welke vervolgens vertaald wordt in een aantal verhandelbare kubieke meters bergingscapaciteit.

Eventueel kan er voor worden gekozen om bij de opzet van een markt voor compenserende retentie met terugwerkende kracht verhandelbare rechten toe te kennen aan partijen die in het verleden compenserende voorzieningen hebben aangelegd. Overigens zijn deze rechten natuurlijk alleen verhandelbaar wanneer deze compenserende capaciteit nog niet is gekoppeld aan een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling.

Verder is het wat betreft de handelsregels van belang dat er aandacht wordt besteed aan de transactiekosten die de markt met zich meebrengt. Klooster et al. (2007) benoemen als mogelijk transactiekosten financiële kosten, risico's en onzekerheid en bureaucratie. Zei stellen dat *"...het de 'veroorzaker betaalt principe' [...] ook hier zowel rechtvaardig als economische wenselijk [is]."* (Klooster et al., 2007, p. 26).

Wettelijke en juridische kaders

Klooster et al. (2007) stellen met betrekking tot de wettelijke en juridische kaders van de handel in waterrechten dat het *"zaak [is] om de onderlinge taakverdeling, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden goed te verkennen en vast te leggen in een handboek of catalogus."* (p.26). Overigens moet dit alles ook passen binnen de vigerende wet- en regelgeving.

Daarnaast wijzen Klooster et al. (2007) op het belang van monitoring en handhaving, waarbij ze voorstellen om een toezichthouder op de markt in te stellen. Deze toezichthouder zou moeten bijhouden welke rechten toebehoren aan de verschillende partijen en welke rechten gekoppeld zijn aan de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen. Dit komt overeen met de waterboekhouding zoals deze beschreven wordt in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

2.3.5 Tussentijdse conclusie

Samen vormen de bouwstenen die in deze paragraaf zijn beschreven een markt waarop vragers en aanbieders compenserende capaciteit verhandelen. Uit de beschrijving van deze bouwstenen en de toetsingskaders van Webster en Lai (2003), Van der Krabben (2008) en Klooster et al. (2007) blijkt dat op veel punten de toepassing van verhandelbare waterrechten kansen en voordelen biedt. Zo blijkt uit de toetsingskaders van Webster en Lai (2003) en Van der Krabben (2008) dat veel problemen die in de huidige praktijk rondom compenserende retentie worden gesignaleerd door middel van de toekenning van eigendomsrechten verholpen of aangepakt kunnen worden. Bovendien blijkt uit het toetsingskader van Van der Krabben (2008) en Klooster et al. (2007) dat op veel punten deze marktgestuurde aanpak prima kan worden toegepast op de problematiek rondom compenserende retentie. Er zijn echter ook een aantal punten aan te wijzen waar regulerende planning de voorkeur verdient, of de toepassing van de handel in waterrechten op een andere manier problematisch zou kunnen zijn.

Uit de analyse aan de hand van de 'efficiency rules' komt vanuit de eigendomsrechtenbenadering een drietal suggesties naar voren om huidige praktijk rondom de watertoetsproces en compenserende retentie aan te passen. In twee gevallen (A1 en B2) komt hierin naar voren dat de verdeling en definiëring van eigendomsrechten bekeken dienen te worden, in nog twee gevallen (B1 en B3) wijst de analyse op een herziening van het schaalniveau waarop de problematiek behandeld zou moeten worden. In de laatste twee gevallen (A2 en A3) komt uit deze analyse naar voren dat de door de bundeling van eigendomsrechten de efficiëntie mogelijk verbeterd kan worden. Voor deze laatste twee vormen (A2 en A3) van marktfalen kan worden gesteld dat er in de huidige markt geen blokkades zijn die private initiatieven tot de gebundelde realisatie van compensatie zouden blokkeren. Deze methode wordt in de praktijk dan ook regelmatig toegepast (zoals te lezen is in hoofdstuk 4 van dit onderzoek), meestal in de vorm van een waterboekhouding. Hierdoor lijkt het legitiem om te concluderen dat de winst die met deze werkwijze te behalen valt positief afsteek tegen de transactiekosten die hiermee gemoeid zijn.

Op basis van het toetsingskader van Van der Krabben (2008) kan worden geconcludeerd dat de eerste twee criteria, de beschikbare informatie en de mogelijkheid tot reductie van de externaliteit, uitwijzen dat handel in compenserende waterretentie mogelijk toepasbaar is. Bovendien blijkt ook uit het derde criteria, met betrekking tot de dynamische marktsituatie van compenserende waterretentie dat spontane planning de voorkeur verdient. Alleen met betrekking tot het vierde criteria van het toetsingskader, de balans in macht en hulpbronnen, zou regulerende planning de voorkeur hebben. Echter, wanneer de verschillen in macht en hulpbronnen door middel van regulerende planning kunnen worden weggenomen is het wel mogelijk om spontane planning toe te passen. Toepassing van de 'combination rule' van Webster en Lai (2003) biedt hierbij uitkomst, immers, wanneer individuele burgers zich verenigen kunnen zij gezamenlijk tegenwicht bieden aan een projectontwikkelaar, waardoor er een gelijke balans ontstaat in macht en hulpbronnen.

Wanneer er wordt gekeken naar het toetsingskader van Klooster et al. (2007) blijkt dat toepassing van verhandelbare rechten op de criteria 'doel' en 'afbakening' van compenserende retentie positief beoordeeld wordt. De 'doelgroep' vormt echter een heikel punt in deze afweging, door het mogelijk gebrek aan een toereikende hoeveelheid marktpartijen. De winst die kan worden behaald door de reductie van de 'kosten' is echter weer wel een groot voordeel van de toepassing van verhandelbare rechten. Als laatste blijkt dat de toepassing van verhandelbare rechten ook aanpassingen in wet- en regelgeving vereist, wat niet altijd even makkelijk zal zijn.

Hoewel de resultaten van de toetsing op basis van de toetsingskaders overwegend positief zijn zitten er toch ook een aantal haken en ogen aan de invoering van een systeem van verhandelbare waterrechten in Nederland. Allereerst is er naast de technische bezwaren het probleem van de Nederlandse bestuurscultuur, waarin dit marktgestuurde instrument lastig in te passen is. Zo stellen Klooster et al. (2007) dat het maar de vraag is of "...de heersende bestuurscultuur in de Nederlandse

watersector inpassing van het instrument van verhandelbare rechten ‘toestaat’.” (Klooster et al., 2007, blz. 23).

Naast dit bezwaar zijn er ook een tweetal technische bezwaren te noemen. Deze bezwaren zijn aan elkaar gerelateerd en komen voort uit de toetsing op basis van het toetsingskader van Klooster et al. (2007), waarin het gaat om de grote van de ‘doelgroep’, en vanuit het toetsingskader van Van der Krabben (2008), waarbij het gaat om de balans in macht en hulpbronnen. Op basis van beide criteria kan worden geconcludeerd dat er een schaalvergroting plaats dient te vinden om een toereikend aantal marktpartijen te realiseren en om op deze manier daadwerkelijk handel in compenserende capaciteit mogelijk te maken. Deze schaalvergroting is echter niet wenselijk. Wanneer immers de schaal waarop gehandeld wordt het stroomgebied, peilvak of de gemeentegrens overstijgt vervalt de relatie tussen een ruimtelijke ontwikkeling en de daarbij behorende compenserende voorziening. Dit gaat in tegen de principes die in het watertoetsproces gehanteerd worden, waar immers compensatie in het plangebied, in de nabijgelegen omgeving of in hetzelfde stroomgebied wordt geëist om zo wateroverlast als gevolg van een toename van verharding te voorkomen.

Al met al, wanneer wordt gekeken naar de drie toetsingskaders kan worden geconcludeerd dat op veel punten de toepassing van verhandelbare waterrechten goed mogelijk is en ook voordelen oplevert. Een erg lastig punt is echter de verdeling van macht en hulpbronnen (Van der Krabben, 2008) en hieraan gerelateerd het aantal betrokken marktpartijen (Klooster et al., 2007). Ook de lastige inpasbaarheid van een systeem van verhandelbare waterrechten in de Nederlandse bestuurscultuur vormt een groot bezwaar. Mijns inziens zijn de bezwaren dan ook te groot om voor de invoering van een systeem van verhandelbare waterrechten te kiezen. Dit betekent echter niet dat het volledige concept onbruikbaar is. De huidige Nederlandse praktijk kan zeker wat leren van de handel in eigendomsrechten, sterker nog, er zijn veel aspecten uit de handel in waterrechten terug te vinden in de manier waarop bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave worden toegepast. Naar mijn mening biedt dit theoretische kader dan ook verschillende handvatten bij de uitleg van en reflectie op de reeds bestaande bovenplanse instrumenten. Deze bovenplanse instrumenten zullen in de volgende hoofdstukken verder worden toegelicht, waarbij ook de kennis die is verkregen uit dit theoretische kader zal worden toegepast.

3. Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologie van dit onderzoek. Hierin wordt beschreven wat voor onderzoeksbenadering van toepassing is op dit onderzoek, hoe informatie wordt verzameld ter beantwoording van de deelvragen, waar deze informatie vandaan komt en hoe dit wordt geïnterpreteerd om bruikbare antwoorden te krijgen op de vier deelvragen. Hierbij zal worden beschreven op welke manier de theorie zal worden gebruikt om te reflecteren op de praktijk en zal het onderzoek worden beschreven in de vorm van een conceptueel model.

3.1 Onderzoeksbenadering

Er zijn twee verschillende onderzoekbenaderingen, de deductieve benadering en de inductieve benadering (Saunders, 2010). Dit onderzoek zal vooral een deductieve opzet hebben, waarbij een hypothese of veronderstelling wordt getoetst. De hypothese die zal worden getoetst veronderstelt dat door het toepassen van een (nader te bepalen) bovenplanse instrument het mogelijk is om de wateropgave efficiënter te realiseren, waarbij een hogere ruimtelijke en waterhuishoudkundige kwaliteit dan in de huidige situatie wordt behaald. Deze hypothese zal tijdens dit onderzoek, aan de hand van de deelvragen worden getoetst en is gebaseerd op het theoretische kader zoals dit in hoofdstuk 2 is beschreven. Hierbij is een verkenning uitgevoerd naar de handel in waterrechten, voortbouwend op de eigendomsrechtenbenadering van Coase (1960) en de uitwerkingen hiervan door Webster en Lai (2003) en Van der Krabben (2008). Vanuit deze theorie zullen de huidige bovenplanse instrumenten bekeken worden, allereerst door middel van desk-research, welke voornamelijk in hoofdstuk vier en vijf te vinden is en vervolgens door middel van case-studies en kwalitatieve interviews, waarvan de resultaten voornamelijk in hoofdstuk zes zijn beschreven. Hierbij is in de eerste plaats gekozen voor desk-research omdat er al redelijk wat (vak)literatuur te vinden is waarin ingegaan wordt op bovenplanse instrumenten. Door middel van de interviews wordt de informatie die is verkregen vanuit de desk-research verder aangevuld.

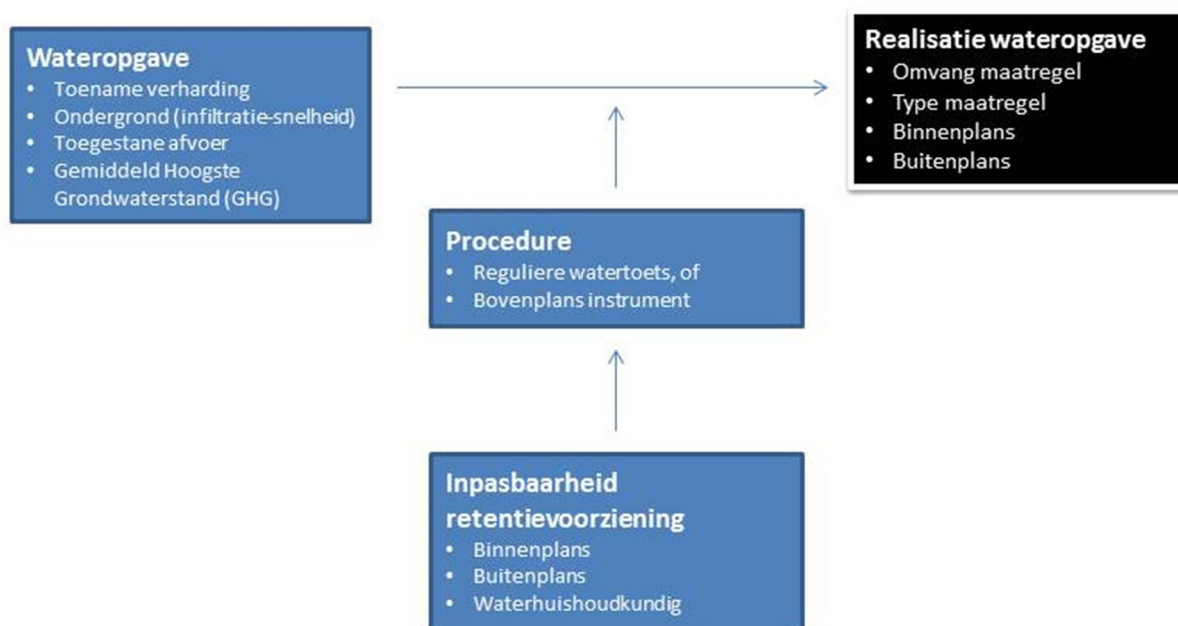
Overigens heeft het onderzoek ook een enigszins inductieve aard, de inductieve methode houdt zich vooral bezig met de context waarbinnen de gebeurtenissen plaatshebben (Saunders et al., 2010, p.33). In dit onderzoek zal aan de hand van informatie uit deskresearch, literatuuronderzoek en interviews een antwoord gegeven worden op de deelvragen. Hierbij is er voor gekozen om bij de interviews die worden uitgevoerd in het kader van dit onderzoek (met name bij deelvraag 3) een kwalitatieve, steekproefsgewijze methode van interviewen toe te passen. In paragraaf 3.3 wordt per deelvraag toegelicht welke onderzoeksmethode zal worden toegepast.

Omdat een aantal respondenten heeft verzocht om de interviews niet in uitgeschreven vorm op te nemen in deze masterthesis, om deze reden is daar dan ook van afgezien. Om toch aan de gestelde eisen van de examencommissie van de Radbouduniversiteit te kunnen voldoen, zijn de interviews wel opgenomen in het archief van de Radbouduniversiteit. Deze data is echter vertrouwelijk en alleen toegankelijkheid met toestemming van zowel de auteur van deze thesis als de desbetreffende respondent.

3.2 Conceptueel model

In een conceptueel model (zie afbeelding 2) worden de belangrijke factoren die invloed uitoefenen op het onderwerp van het onderzoek (in dit geval bovenplanse instrumenten bij waterberging) beschreven, met de daarbij behorende onderlinge relaties. Het betreft hier een schematische voorstelling van hoe (een deel van) de werkelijkheid in elkaar zit. Verschuren en Doorewaard omschrijven een conceptueel model als *“een begripsmatige vormgeving van het ontwerp van het onderzoek.”* (2007). Het conceptueel model geeft inzicht in de relaties die onderzocht zullen worden, en ook welke dus niet. Het model is opgebouwd uit twee componenten, te weten: een verzameling kernbegrippen die duiden op bepaalde fenomenen uit de werkelijkheid, en een de relaties tussen

deze kernbegrippen (Verschuren et al., 2007). Binnen het conceptueel model wordt onderscheidt gemaakt tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen.



Afbeelding 2. Conceptueel model van het onderzoek (Eigen bewerking, 2012)

In dit onderzoek vormt de “realisatie van de wateropgave” de afhankelijke variabele. Deze variabele is afhankelijk van ontwikkelingen en gradaties het kernbegrip “wateropgave”. Hieronder vallen (zoals in afbeelding 2 te zien is) begrippen als de toename van de verharding en de eigenschappen van de ondergrond, zoals infiltratiesnelheid, toegestane afvoer en de gemiddeld hoogste grondwaterstand (GHG). Dit laatste begrip is sterk bepalend voor de ruimteclaim van een wateropgave, aangezien waterretentie boven de GHG plaats dient te vinden. In een gebied met hoge GHG zorgt dus een zelfde aantal m³ dus voor een groter oppervlak aan waterberging in m². De relatie tussen de kernbegrippen “Wateropgave” en “Realisatie wateropgave” betreft een directe relatie in dit onderzoek, immers, er is sprake van een wateropgave als gevolg van een toename van verharding, waarbij er naar gestreefd wordt op deze wateropgave te realiseren. Dit kan in verschillende vormen wat betreft de omvang van de maatregel, het type maatregel en of deze maatregelen binnenplans of buitenplans gerealiseerd wordt. De relatie tussen de wateropgave en de realisatie van de wateropgave is echter afhankelijk van het kernbegrip “Procedure”, waarbij de mogelijkheid bestaat van toepassing van de regulier watertoets en de toepassing van een bovenplans instrument. Dit laatstgenoemde kernbegrip (de “Procedure”) is een *intervenierende variabele* die invloed heeft op de invulling van de afhankelijke variabele “realisatie van de wateropgave”. De keuze voor de procedure is echter afhankelijk van de inpasbaarheid van de retentievoorziening, zowel binnenplans, buitenplans als waterhuishoudkundig gezien.

In dit onderzoek zullen de onafhankelijke variabele “procedure” en de afhankelijke variabele “realisatie wateropgave” centraal staan, waarbij in het geval van de procedure zal worden gekeken naar bovenplanse instrumenten en de uitwerking hiervan in de realisatie van de wateropgave.

3.3 Datacollectie en onderzoekstriangulatie

Om de juiste informatie en inzichten te verkrijgen, en zo antwoord te kunnen geven op de deelvragen, worden er verschillende onderzoeksmethoden toegepast. De toepassingen van deze verschillende onderzoeksmethoden vergroten de betrouwbaarheid van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt per deelvraag de toegepaste methodologie beschreven. Vervolgens zal de bronnentriangulatie worden toegelicht.

Deelvraag 1

Bij de eerste deelvraag zullen aan de hand van deskresearch de verschillende bovenplanse instrumenten benoemd worden met de bijbehorende voor- en nadelen. Dit gebeurt primair op basis van deskresearch, waarbij gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke literatuur, vakliteratuur en van beleidsstukken en onderzoeksrapporten van diverse adviesbureaus, waterschappen en gemeenten. Naast deskresearch hebben er ook een tweetal interviews plaatsgevonden met medewerkers van Waterschap Aa en Maas. De informatie die op deze wijze is verkregen zal ook worden gebruikt ter beantwoording van de eerste deelvraag.

Deelvraag 2 Juridische verankering en financiële bijdrage

Ook de informatie voor deze deelvraag zal voornamelijk afkomstig zijn van deskresearch, welke in dit geval zal bestaan uit de relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie en beschrijvingen van de juridische en financiële praktijk (van waterboekhoudingen en –fondsen) in de praktijk. Ter verificatie en verdieping van de informatie die wordt verkregen uit de desk-research heeft er bij deze deelvraag een gesprek plaats gehad met een juridische medewerker van Waterschap Aa en Maas.

Deelvraag 3 succesfactoren - casestudies

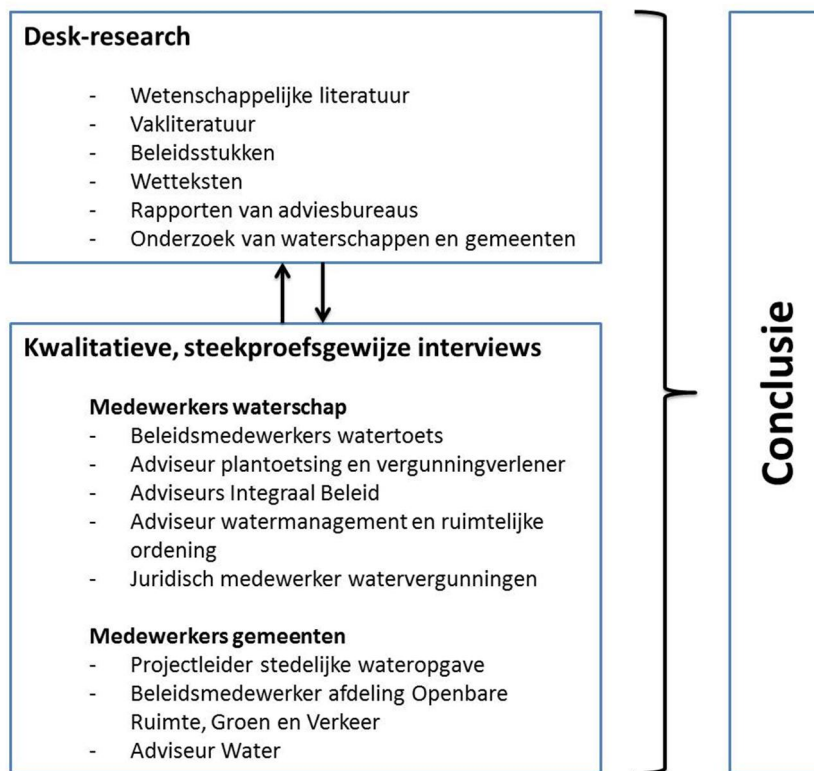
De uitvoering van de derde deelvraag bestaat uit drie casestudies naar (on)succesvolle toepassing van bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave. Deze casestudies dienen ter bevestiging en verdieping van de data die is verkregen uit het literatuuronderzoek dat is beschreven in de beantwoording van deelvraag twee en drie. In dit kader hebben er bij deze deelvraag interviews plaatsgevonden met zowel waterschappen als gemeenten die betrokken zijn bij de opzet van een waterboekhouding en waterfondsen. Door zowel waterschappen als gemeenten te interviewen is getracht een evenwichtig beeld te verkrijgen van de mening en ervaringen van de verschillende betrokken partijen.

Deelvraag 4 advies en mogelijke vervolgstappen

Deze laatste deelvraag omvat de conclusies en het advies van dit onderzoek. Deze deelvraag is tweeledig. Allereerst zal er een evaluerende, algemene conclusie worden gegeven met betrekking tot bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave, vervolgens zal er een specifiek advies worden gegeven met betrekking tot Waterschap Aa en Maas.

Gedurende het gehele onderzoek worden verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Op hoofdlijnen zijn dit twee methoden: allereerst in de vorm van deskresearch en ten tweede door middel van kwalitatieve, steekproefsgewijze interviews, zoals ook weergegeven in afbeelding 3. Saunders et al. (2009) stellen dat bronnentriangulatie nodig is: “...to help ensure that the data are telling you what you think they are telling you.”. Door middel van bronnentriangulatie wordt dus de kans op betrouwbare onderzoeksresultaten vergroot.

onderzoekstriangulatie



Afbeelding 3. Onderzoekstriangulatie (Eigen bewerking, 2012)

4. Bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave

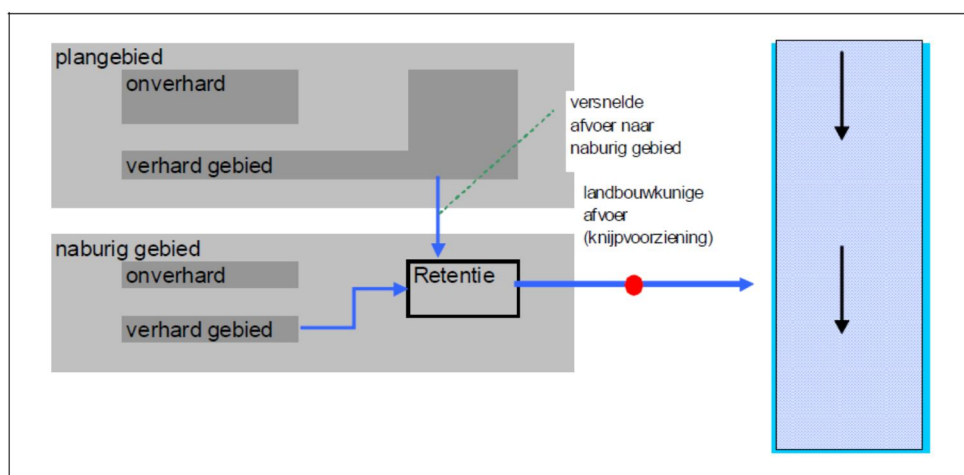
Gemeenten en waterschappen zoeken samen naar haalbare buitenplanse oplossingen voor stedelijke uitbreidingsplannen en binnenstedelijke projecten waarbij binnen de plangrenzen de compenserende retentievoorziening niet gerealiseerd kan worden. De oplossing hiervoor wordt vaak gezocht in een bovenplanse aanpak van de wateropgave. Ondanks de toenemende belangstelling voor bovenplanse instrumenten bestaat er veel onduidelijkheid over de exacte definities van deze instrumenten, bovendien worden er in de praktijk veel verschillende definities door elkaar gebruikt. Daarom zal er in dit hoofdstuk een beschrijving worden gegeven van de verschillende instrumenten en hun werking zoals deze worden beschreven in de literatuur.

De exacte invulling van de bovenplanse instrumenten verschilt in de praktijk bij de verschillende waterschappen en gemeenten. Daarom zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een beschrijving van de variabelen van bovenplanse instrumenten, waarbij op basis van desk-research meerdere praktijkvoorbeelden van waterboekhoudingen en waterfondsen zijn bekeken en de manier waarop hierbij de verschillende variabelen van bovenplanse instrumenten zijn ingevuld. Maar allereerst zal er beschrijving worden gegeven van de term 'bovenplanse instrumenten'.

4.1 Definitie van bovenplanse instrumenten

De reden dat er voor een bovenplanse benadering van de wateropgave wordt gekozen heeft vaak te maken met (ruimtelijke) beperkingen in een plangebied. Met name in stedelijk gebied blijkt het vanwege de schaarse ruimte vaak lastig te zijn om compenserende maatregelen op te nemen in het plangebied, bovendien is het vanwege de hoge grondprijzen in stedelijk gebied vaak aantrekkelijker om een compenserende voorziening in het buitengebied aan te leggen, waar de grondprijzen aanzienlijk lager zijn (Arcadis, 2009; Arcadis, 2010). Het principe van bovenplanse compensatie is dat er een compensatievoorziening wordt aangelegd die gerelateerd is aan een bepaald plangebied, maar buiten dit plangebied wordt gerealiseerd (zie afbeelding 4). Deze voorziening kan dienen ter realisatie van één enkele wateropgave, maar vaak worden de wateropgaven van meerdere plannen gebundeld, om op deze manier één grote compenserende voorziening te realiseren.

Deze bovenplanse compensatie en bundeling wordt over het algemeen toegepast in het kader van het watertoetsproces, wat een duidelijk tegenstelling is met de reguliere praktijk van dit proces, waarin voornamelijk op basis van individuele plannen wordt gewerkt.

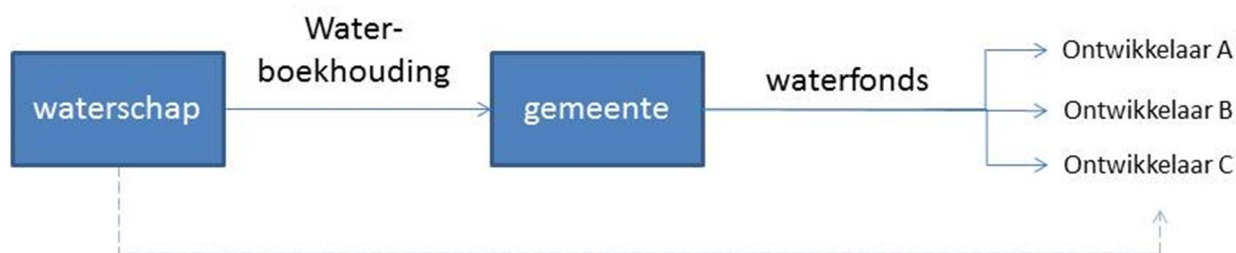


Afbeelding 4. Het principe van bovenplanse compensatie (Arcadis, 2009, p.17)

In de praktijk worden er een tweetal instrumenten gebruikt die deze bovenplanse compensatie faciliteren en een institutioneel en wettelijk kader vormen waarbinnen de bovenplanse compensatie vorm kan krijgen. Wat hierbij opvalt, is dat de instrumenten die in de praktijk worden toegepast eigenlijk allemaal verschillende vormen en uitwerkingen zijn van twee instrumenten, namelijk:

- de waterboekhouding;
- het waterfonds.

De manier waarop deze instrumenten verschillen zit met name in de verdeling van de verantwoordelijkheden en gehanteerde regels bij deze twee instrumenten. Belangrijk is echter om onderscheid te maken tussen de betrokken partijen bij beide instrumenten, dit is ook schematisch weergegeven in afbeelding 5.



Afbeelding 5. Schematische weergave bovenplanse instrumenten (eigen bewerking, 2012)

Wanneer het gaat om de waterboekhouding dan betreft dit uitsluitend de relatie tussen waterschap en gemeente. Hierbij zijn geen private partijen betrokken, maar gaat het puur om de “waterbalans” in een gemeente. Hiervan op invloed zijn de ruimtelijke ontwikkelingen die plaats vinden, waarop particuliere partijen dus wel invloed op hebben, maar dit betreft de relatie tussen gemeente en particuliere partijen. Hierbij komt het waterfonds in beeld. Het waterfonds wordt gekenmerkt door de financiële component van dit bovenplanse instrument, het betreft hier een financiële regeling tussen gemeente en particuliere partijen. In het verleden zijn er ook voorbeelden te noemen waarbij het waterschap deze financiële regeling met particuliere partijen aanging (de stippellijn in afbeelding 5). Dit bleek echter niet te werken, aangezien er op deze wijze concurrentie ontstond tussen de regeling van waterschap en de regeling van de gemeente, iets wat als ongewenst werd ervaren (dhr. Van Huijssteeden, mei 2012, persoonlijke communicatie). Deze situatie zal verder worden toegelicht in paragraaf 5.2. Ook de mogelijkheden op het gebied van financiering van het waterfonds zullen later in dit onderzoek, in hoofdstuk 6, besproken worden. Allereerst zal er in de volgende paragrafen een nadere uitleg worden gegeven van de twee instrumenten die hierboven benoemd zijn.

4.2 De waterboekhouding

Er is sprake van een waterboekhouding wanneer een gemeente (of waterschap) een administratie bijhoudt waarin plaatselijke ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen, met daarbij de toename aan verhard oppervlakte, de ontstane versnelde afvoer en de daarbij behorende wateropgave. Een voorbeeld van een dergelijke waterboekhouding is opgenomen in afbeelding 6.

Het doel van de waterboekhouding is om een balans bij te houden waarbij de gemeente en het waterschap inzicht krijgen in de ruimtelijke ontwikkelingen en de totale grootte van de wateropgave in de gemeente. Zoals in afbeelding 6 zichtbaar is worden alle ruimtelijke ontwikkelingen en bestemmingsplannen binnen de gemeente opgenomen in de waterboekhouding, ook de ruimtelijke ontwikkelingen die hydrologisch neutraal ontwikkeld worden. Vanuit deze laatstgenoemde variant komt vanzelfsprekend geen wateropgave op de balans te staan, hierbij blijft de balans op nul staan. Dit geldt ook voor de conserverende bestemmingsplannen, aangezien hierbij geen sprake is van

(nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen. Toch worden deze plannen vaak ook opgenomen in de waterboekhouding.

Nummer bp	Naam bp	Start opstellen	Riolerings-deelgebied	Toe-/afname verhard oppervlak in m ²	Toe-/afname berging in m ³	Te plegen wijziging	Overige opmerkingen t.s.v. waterhuishouding
Art. 19 lid 1, ruimtelijke onderbouwingen en bestemmingsplannen							
03 x	B.P. Herz. De Vennen 80 / Jan Ettenstraat 6a	01-11-2003	8				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
20.1 bi	R.O. Zangershof	01-11-2003	14				wordt apart rioleringsgebied, waterneutraal gebouwd
26 c	R.O. Narcissenstraat	04-11-2003	20				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
08 la	R.O. Autoboxen Hoofdstraat 115 t/m 119	10-11-2003	1				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
03 w	R.O. Multifunctioneel Centrum Dorpsstraat	13-11-2003	8				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
26 i	R.O. Wijkcentrum Gladiolenstraat	19-11-2003	20				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
00 N	B.P. Woonwagencentrales Helmond	01-12-2003					algemeen plan, geen bergingsvraagstuk
49 j	R.O. Dierdonkse heide (Manege Dierdonk) (19-1)	01-01-2004	29				wordt apart rioleringsgebied, wordt waterneutraal gebouwd
18 d	R.O. Woningen Binnendongen (Glass Deco)	01-01-2004	6				wordt waterneutraal gebouwd
01 b	R.O. woning Geeneind	01-01-2004	8	210	9	Oprichting nieuwe woning op hoekperceel	
49 j	B.P. Dierdonkse Heide	01-01-2004	29				zie ro Dierdonkse Heide
36	B.P. Varendschut	01-01-2004				conserverend plan	Geen bergingsbehoefte
50 k	B.P. Brandevoort II	01-01-2004					nieuw (riolerings)gebied, wordt waterneutraal gebouwd
24 c	R.O. Patiowoningen Abdijlaan	01-01-2004	15				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
36 a	R.O. Glastuinbouw Varendschut	01-01-2004	34				buitengebied, lozing op oppervlaktewater
19 i	R.O. Zalencomplex Steenweg	15-01-2004	9				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen
43 η	B.P. Herz. Buitengebied 1997 / Compensatiebos Goorloozone	19-01-2004					algemeen plan, geen berging opgenomen
21 c	R.O. Uitbreiding Ameideflat	30-01-2004	14				geen wijziging verhard oppervlak, geen berging opgenomen

Afbeelding 6. Voorbeeld van een waterboekhouding (eigen bewerking, 2012)

In het geval van de waterboekhouding is het in de praktijk vaak zo dat de gemeente (soms samen met het waterschap) de compensatieplicht overneemt van een ruimtelijke initiatiefnemer. Deze laatstgenoemde kan een projectontwikkelaar zijn, maar ook een particulier. Dit betekent dus dat deze partijen geen compenserende voorzieningen hoeven op te nemen in hun projectplan. De gemeente besluit vervolgens in samenwerking met het waterschap op welk moment de compenserende voorzieningen in één keer gebundeld worden aangelegd.

In veel gevallen waar een waterboekhouding wordt toegepast is het de gemeente die deze boekhouding bijhoudt. De ruimtelijke plannen die aan de door het waterschap en gemeente opgestelde voorwaarden voldoen worden hierbij opgenomen in de waterboekhouding. Het voordeel van de waterboekhouding voor waterschap en gemeente zit onder meer in de verkorte proceduretijd. Zo word bij veel waterboekhoudingen afgesproken dat ruimtelijke ontwikkelingen die worden opgenomen in de waterboekhouding slechts meldingsplichtig zijn, waarbij de gemeente het waterschap meldt dat er een plan is opgenomen in de boekhouding. Hierbij wordt dus niet de volledige watertoetsprocedure doorlopen. In de praktijk zijn er ook waterschappen die deze plannen wel aan de watertoets onderwerpen, maar hiervoor een verkorte proceduretijd hanteren. In beide gevallen is het wel zo dat er regelmatig een overlegmoment wordt ingepland waarbij waterschap en gemeente zich samen buigen over de actuele stand van zaken van de waterboekhouding. Overigens is dit 'versnelde watertoetsproces' niet mogelijk bij alle ruimtelijke ontwikkelingen, er zijn een aantal randvoorwaarden gesteld bij het gebruik van de waterboekhouding. Zo stelt Waterschap Aa en Maas in haar watercontract de volgende randvoorwaarden:

- De bepalingen van deze overeenkomst zijn van toepassing op (ruimtelijke) plannen die voldoen aan de volgende criteria:*
- Er geen andere waterbeheerders bij het plan betrokken dienen te worden; en*
- Uit het doorlopen van de waterhuishoudkundige criteria uit hoofdstuk 8.1 van de handreiking watertoets 2 [...] blijkt dat er geen onderstaande waterhuishoudkundige aspecten ten aanzien van het plan van belang zijn: Veiligheid, Regionale en lokale*

wateroverlast, Watervoorziening, Volksgezondheid, Bodemdaling, Grondwateroverlast, Oppervlaktewaterkwaliteit, Grondwaterkwaliteit, Verdroging, Natte natuur;

- d. Het plan heeft geen wijzigingen van oppervlaktewater onderhevig aan Keurbepalingen tot gevolg; en*
- e. Het totale oppervlakte van het plangebied is maximaal 3000 m²; en*
- f. De toename van het verhard oppervlak (bouwblok en verkeersdoeleinden) is maximaal 1000 m².*
- g. Van bovenstaande bepalingen kan gemotiveerd afgeweken worden, mits beide partijen de overtuiging hebben dat het watercontract ook in betreffende plan van toepassing kan zijn. (Waterschap Aa en Maas, 2006, p.2)*

Een aantal belangrijke eisen bij deze randvoorwaarden zijn het gestelde maximum aan de plangrootte (en toename van het verhard oppervlak), de eis dat er geen oppervlaktewater in het plangebied ligt dat onderhevig is aan Keurbepalingen en de voorwaarde van het onaangetast laten van belangrijke waterhuishoudkundige aspecten.

Uit de randvoorwaarde genoemd onder c. blijkt dat de waterboekhouding puur wordt ingezet om de compensatieplicht rondom versnelde afvoer van hemelwater te regelen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de waterboekhouding puur als bovenplans instrument wordt ingezet om hydrologisch neutrale ontwikkelingen mogelijk te maken en dat dit niet het instrument is om andere problemen op het gebied van water aan te pakken.

Verder wordt er in de praktijk bij veel waterboekhoudingen, zoals ook beschreven in onderdeel e en f van het watercontract van Waterschap Aa en Maas, beperkingen gesteld aan de maximale plangrootte en toename van de verharding van ontwikkelingen die deel mogen nemen aan de waterboekhouding. Hierbij mogen plannen boven een bepaalde grens niet zomaar, zonder extra beoordeling, of helemaal geen gebruik maken van het bovenplanse instrument. Deze grens is met name opgenomen vanwege de toenemende invloed die een ruimtelijke ontwikkeling heeft op de waterhuishouding naarmate de plangrootte toeneemt. Overigens moet hierbij worden gesteld dat kleine plannen ook een grote invloed kunnen uitoefenen op de waterhuishouding, afhankelijk van de ligging en de beoogde ontwikkeling.

Een groot verschil tussen de waterboekhouding en de toepassing van een waterboekhouding in combinatie met het waterfonds is dat in de gevallen waarbij enkel een waterboekhouding wordt toegepast geen financiële voorwaarden verbonden worden aan de overname van de compensatieplicht door de gemeente. Dit is echter wel het geval bij de toepassing van een waterfonds, zoals beschreven in het vervolg van dit hoofdstuk.

4.3 Het waterfonds

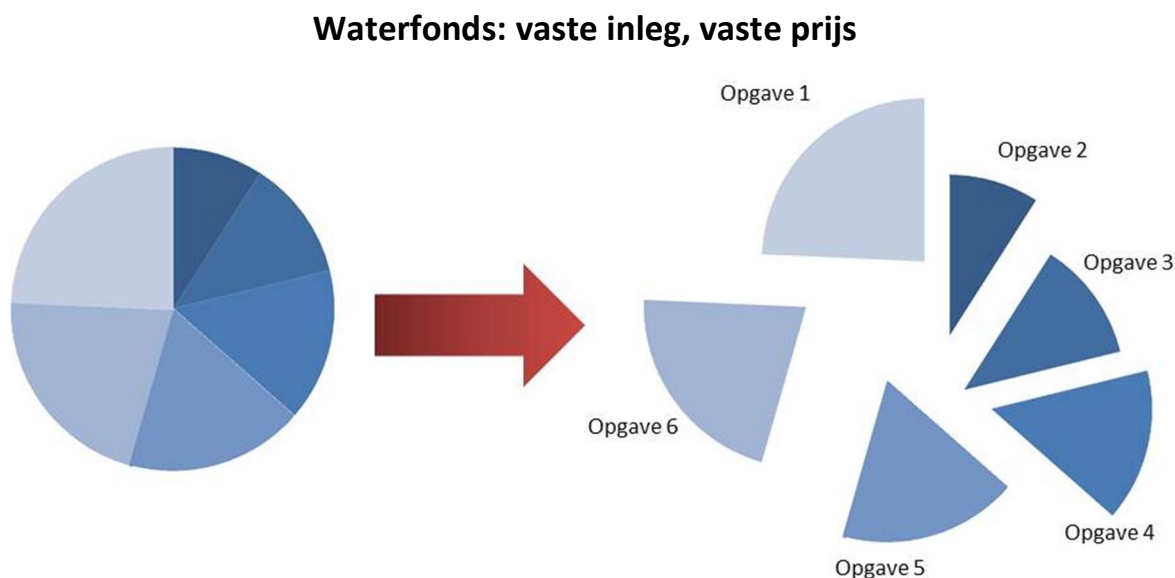
In het geval van een waterfonds wordt er aan de overdracht van de compensatieplicht aan de gemeente en/of het waterschap wel een financiële consequentie verbonden. In dit instrument zijn aspecten van de handel in waterrechten terug te vinden, zoals deze is beschreven in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. Door geld te storten in een waterfonds kopen ruimtelijke initiatiefnemers hun compensatieplicht (als gevolg van de door hun te ontwikkelen ruimtelijke plannen) af. Met de middelen uit dit fonds (beheerd door gemeente en/of waterschap) legt de gemeente en/of het waterschap vervolgens een compenserende voorziening aan. Het afkooptarief dat door een projectontwikkelaar betaald dient te worden is afgeleid van de kosten van de ontwikkeling (en onderhoud) van de waterbergende voorziening die compenseert voor de toename aan verharding. Hierbij wordt aan de hand van de te realiseren (of gerealiseerde) nieuwverharding het bijbehorende aantal kubieke meters bergingsvraag berekend. Aan de hand van de totale kosten van deze compensatieberging (grondverwerving, ontwerp, aanleg, inrichting, etc.) wordt een prijs per kubieke meter bergingsvraag berekend.

Er zijn twee verschillende vormen van waterfondsen (Klooster et al, 2007; Arcadis, 2009). De eerste variant is een waterfonds met een vaste inleg en een vaste prijs, de tweede variant is een waterfonds met een flexibele inleg en een flexibele prijs (Arcadis, 2009), zie afbeelding 7 en afbeelding 8. In paragraaf 4.3.1 en 4.3.2 zullen beide varianten van het waterfonds nader worden toegelicht.

4.3.1 Waterfonds: vaste inleg, vaste prijs

Bij de eerste variant is het waterfonds gebaseerd op een reeds ontwikkelde voorziening, met een begrensde hoeveelheid kubieke meter bergingscapaciteit. De grootte van deze compenserende retentievoorziening wordt vastgesteld aan de hand van de verwachte toekomstige ontwikkelingen in een afwateringsgebied (in afbeelding 7 weergegeven als een pijl van de compenserende voorziening naar de (toekomstige) individuele wateropgaven). Hierbij neemt de gemeente de compensatieplicht over voor een vaste prijs per m³, en kunnen er niet meer kuubs worden uitgegeven dan beschikbaar zijn in de compenserende retentievoorziening.

Voordeel van deze methode is dat de kosten van de compenserende voorziening bekend zijn, en een ontwikkelaar dus vooraf exact weet welke kosten met compensatie gemoeid zijn. Daarnaast bestaat er zekerheid over de fysieke beschikbaarheid van compensatieruimte (Arcadis, 2009, p.21). Nadeel van deze methode is echter dat in het geval van een over-dimensionering van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen de gemeente en het waterschap degene zijn die de kosten hiervan zullen moeten dragen. Overigens kan er ook sprake zijn van onderdimensionering, wat kan leiden tot een vertraagd proces en meerkosten voor waterberging (Arcadis, 2009, p.20-21).



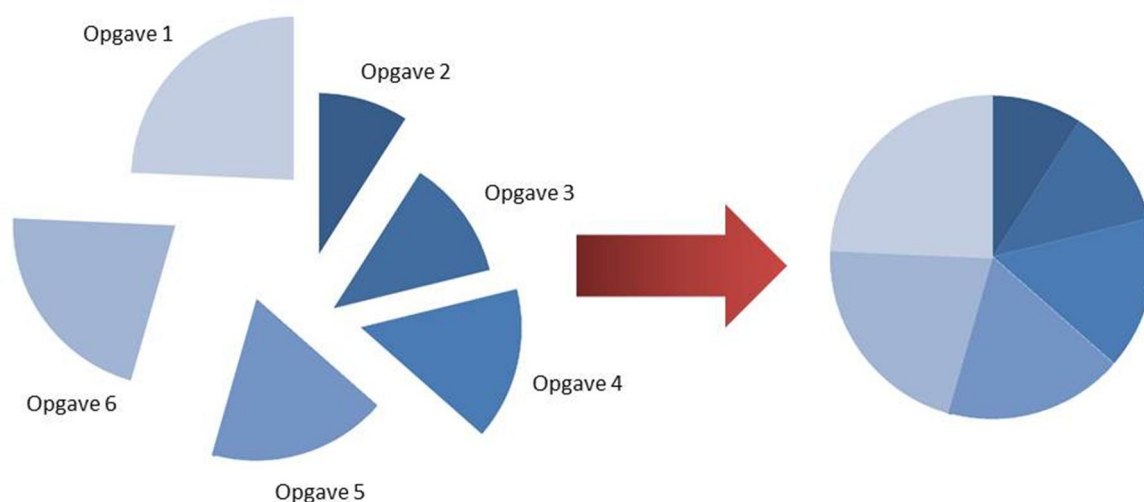
Afbeelding 7. Waterfonds: vaste inleg, vaste prijs (eigen bewerking, 2012)

4.3.2 Waterfonds: flexibele inleg, flexibele prijs

De tweede variant van het waterfonds wordt gekenmerkt door een flexibele inleg en een flexibele prijs. Bij deze variant neemt de gemeente ook de compensatieverplichting van een ontwikkelaar over, tegen een bepaalde prijs per kubieke meter, maar hierbij is de compenserende retentievoorziening nog niet gerealiseerd. De bijdrage van de ontwikkelaar aan het fonds geldt als een (voor)financiering van de toekomstige te ontwikkelen voorziening. Hierbij kan de prijs die een ontwikkelaar betaalt per m³ fluctueren, afhankelijk van de verwachte kosten van locatieontwikkeling, zoals in afbeelding 8 is weergegeven door middel van een pijl van het waterfonds naar de

compenserende voorziening (Arcadis, 2009, p.21). Dit laatste vormt gelijk ook het grote nadeel van deze vorm van het waterfonds: de flexibele prijs maakt dat het voor de ontwikkelaar (en gemeente) niet exact te bepalen is wat de kosten voor de compenserende retentie zullen zijn. Daarbij is het echter wel zo dat bij deze variant het risico van onder- of overdimensionering niet bestaat.

Waterfonds: flexibele inleg, flexibele prijs



Afbeelding 8. Waterfonds: flexibele inleg, flexibele prijs (eigen bewerking, 2012)

Het grote voordeel van het bovenplanse instrument van het waterfonds voor een ontwikkelaar is dat hij zijn compensatieplicht afkoopt en deze dus overdraagt aan een andere partij. Dit betekent dat hij bij zijn ruimtelijke ontwikkeling geen rekening meer hoeft te houden met de inpassing van compenserende retentievoorzieningen. Het voordeel voor gemeente en waterschap in deze is dat er garantie bestaat over de aanleg van de compenserende voorziening en dat het onderhandelingsproces met betrekking tot de locatie en de kosten van de compenserende voorzieningen met de projectontwikkelaar op deze manier voorkomen wordt (Arcadis, 2009, p.21). Aan de andere kant betekent dit wel dat gemeente en waterschap een hele boekhouding dienen op te zetten en bij te houden wat betreft de plannen die deelnemen aan de waterboekhouding, het geld dat wordt gestort in het waterfonds en de compensatie die wordt gerealiseerd.

Arcadis (2009) stelt in haar onderzoek dat het waterfonds een instrument is om gebiedsontwikkeling te stimuleren (p.21). Zo zijn er meerdere partijen betrokken zijn bij de planontwikkeling en maken deze allen een afweging in risico's kosten die met compensatie op locatie gemoeid zijn ten opzichte van de kosten van alternatieve oplossingen. Arcadis (2009) stelt dat wanneer het aanbod van retentie niet aantrekkelijk genoeg is (te duur, niet op tijd beschikbaar of op de verkeerde locatie) blijft de aanbieder van de compenserende retentie, vaak de gemeente, zitten met een onverkoopbaar product of bestaat er het gevaar van overdimensionering. Wanneer de vraag van compenserende retentie echter groter is dan het aanbod kan dit negatieve effecten hebben op de prijs van de retentievoorziening (mogelijk ongewenste winst op de exploitatie), politieke druk en een onderdimensionering van de retentiec capaciteit (p.21).

4.4 Belangrijke factoren van bovenplanse instrumenten

In voorgaande paragrafen zijn de twee bovenplanse instrumenten beschreven die bovenplanse compensatie mogelijk maken. Voor beide instrumenten geldt dat er een aantal randvoorwaarden en basisprincipes zijn die in de praktijk worden toegepast bij vrijwel ieder instrument. De invulling van deze factoren verschilt echter in de praktijk nog al eens. Hieronder zullen deze factoren worden toegelicht die de basis vormen van deze buitenplanse instrumenten. Hierbij is gebruik gemaakt van ervaringen uit de praktijk zoals deze te lezen zijn in rapporten en presentaties van Waterschap Aa en Maas (Waterschap Aa en Maas, 2006), Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard (Witteveen+Bos, 2010), Hoogheemraadschap Rijnland (Gemeente Haarlemmermeer & Hoogheemraadschap Rijnland, 2008), Waterschap Rivierenland (Reijnierse, Wierda, Oosters & Minderhoud, 2008), Waterschap Brabantse Delta (Arcadis, 2009), Waterschap Velt en Vecht samen met Waterschap Hunze en Aa's (M. Ekelenkamp, februari 2012, persoonlijke communicatie²) en Waterschap Scheldestromen (2012). Deze bevindingen zijn ook verwerkt in een tabel (tabel 3. *Overzicht waterboekhoudingen en waterfondsen*), welke te vinden is aan het eind van dit hoofdstuk en waarin de invulling van de verschillende variabelen van bovenplanse instrumenten bij de diverse waterschappen en gemeenten.

Bestuurlijke overeenkomst

De opzet van een waterboekhouding, waterfonds of kostenverhaal door middel van de grondexploitatiewet begint met een gezamenlijke intentie van gemeente en waterschap om compenserende retentie op een evenwichtigere en doelmatigere manier te realiseren. Binnen Waterschap Aa en Maas gebeurt dit bijvoorbeeld in de vorm van een 'Watercontract' (voor een voorbeeld van een watercontract zie bijlage 4). Deze overeenkomst bevat de privaatrechtelijke afspraken die in het kader van de waterboekhouding worden gemaakt en beschrijven de rol van de watertoets hierin. Hierbij is het van groot belang dat de behoefte voor een dergelijk bovenplans instrument binnen de deelnemende gemeente(n) en waterschap(pen) duidelijk aanwezig is, om het instrument ook effectief te kunnen laten fungeren. Het is met name van belang dat de gemeente de meerwaarde in een dergelijk instrument ziet, aangezien de gemeente de "spil" vormt in dit proces (Arcadis, 2009, p.23; Arcadis, 2010, p.11). Deze bepalende rol voor de gemeente wordt ook in de "Richtingnotitie waterbergingsfondsen in Zeeland" (Waterschap Scheldestromen, 2012) beschreven, waarin gesproken wordt over een "commitment" tussen gemeente en waterschap. Verder wordt door meerdere partijen die nauw betrokken zijn (geweest) bij de opzet van een waterboekhouding en waterfonds (bijvoorbeeld M. Ekelenkamp, 2012²) benadrukt dat een grote meerwaarde ligt in een door gemeente en waterschap gezamenlijk opgestelde waterstructuurvisie. Deze visie dient als basis voor de samenwerking ten aanzien van het waterfonds, en garandeert dat waterbeheerder en gemeente op één lijn zitten wat betreft hun visie op water. Daarnaast is het belangrijk dat door opname van dit instrument in de gemeentelijke structuurvisie het mogelijke is om het kostenverhaal bij de grondexploitatie te kunnen faciliteren (Arcadis, 2009; Van den Brand, Van Gelder & Van Sandick, 2008). Het laatstgenoemde zal verder worden uitgewerkt in het zesde hoofdstuk van dit onderzoek, wat gaat over financiële en juridische verankering en komt ter sprake bij de case-beschrijving van het retentiefonds van de gemeente Emmen, zie hoofdstuk 5.

Eerst graven, dan dempen

Bij meerdere gemeenten en waterschappen waar gewerkt wordt met een waterboekhouding en/of waterfonds is een belangrijk voorwaarde dat de compenserende retentievoorziening ontwikkelt dient te worden vóórdat het gerelateerde ruimtelijke plan daadwerkelijk mag worden gerealiseerd (zie tabel 3), dit geldt bijvoorbeeld voor Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenwaard (Witteveen+Bos, 2010), Hoogheemraadschap Rijnland (Gemeente Haarlemmermeer & Hoogheemraadschap Rijnland, 2008), Waterschap Rivierenland (Reijnierse et al., 2008) en

² Door M. Ekelenkamp, tijdens presentatie *Bovenplans compenseren van de Stedelijke wateropgave Gemeente Emmen*. Leeuwarden, 9 februari 2012. Leergemeenschap Noord, thema: Waterbanken. Georganiseerd door Nirov.

Waterschap Brabantse Delta (Arcadis, 2009). Dit principe wordt ook wel “eerst graven, dan dempen” genoemd. Het doel van dit principe is om een tijdelijke achteruitgang van de waterhuishouding (door ruimtelijke ontwikkelingen) te voorkomen, doordat er eerst een “credit” op de waterboekhouding wordt gerealiseerd, en daarna pas een “debet” op de boekhouding komt, zodat uiteindelijk een nul-situatie of een plus-situatie ontstaat. Naast dat door dit principe een tijdelijke achteruitgang wordt voorkomen biedt dit ook de garantie dat de compenserende retentievoorziening ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd of dat de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling en de realisatie van de daarbij behorende compenserende retentie niet te ver uit elkaar komt te liggen (Arcadis, 2010, p.8). Deze argumenten pleiten voor toepassing van het “eerst graven, dan dempen principe”, zodat een kwalitatief goede waterhuishouding in een gebied te allen tijde gegarandeerd is.

Verder wordt in een door Arcadis (2009) uitgevoerd onderzoek naar compenserende retentievoorzieningen buiten plangebieden gesteld dat de realisatie van de compenserende voorziening op zijn minst gelijk dient te lopen met de locatieontwikkeling. Het zou echter nog beter zijn als dit voorloopt op de locatieontwikkeling, dit omdat in het eerste geval het risico bestaat dat *“...de retentievoorziening op een gegrond bezwaar uitgesteld of afgelast wordt, terwijl de locatieontwikkeling mogelijk wel door kan gaan.”* (Arcadis, 2009, p.10).

Een andere mogelijkheid, die ook gerelateerd is aan het “eerst graven, dan dempen principe”, is het scenario waarbij de gemeente en het waterschap in overleg een waterbergende voorziening aanleggen, gebaseerd op de verwachte toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied. Deze bergingsvoorziening komt vervolgens als “credit” op de waterboekhouding te staan, en kan worden gebruikt (of opgekocht door private partijen) om zo te voldoen aan de compensatie-eisen. Dit is een waterfonds gebaseerd op het “vaste inleg, vaste prijs”-principe, zoals beschreven in paragraaf 4.3.1.

Aanwijzing zoeklocatie retentiegebied

Wanneer een waterboekhouding en/of –fonds wordt opgezet kan het moment verschillen waarop de locatie van de te ontwikkelen compenserende waterretentie wordt aangewezen. Dit geldt ook voor het moment waarop deze voorziening daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In een aantal gevallen is het zo dat dit voorafgaand aan de gerelateerde ruimtelijke ontwikkeling gebeurt, maar in veel situaties gebeurt dit ook achteraf.

In het geval van het waterfonds dat wordt ontwikkelt door de gemeente Emmen in samenwerking met Waterschap Velt en Vecht is vooraf bepaald waar mogelijke locaties liggen voor compenserende retentievoorzieningen. Dit is gedaan aan de hand van een vorm van “lagenbenadering”. Hierbij zijn de waterhuishoudelijke kaart en de ruimtelijke ordeningskaart gecombineerd, om zo de locaties inzichtelijk te krijgen waar vanuit ruimtelijke ordening een geschikte locatie beschikbaar is en vanuit de waterhuishoudkundige visie de compenserende voorzieningen wenselijk zijn (M. Ekelenkamp, februari 2012, persoonlijke communicatie²).

Ook in het geval van het waterfonds zoals deze is ontwikkelt door waterschap Rivierenland en de gemeente Overbetuwe (Reijnierse et al, 2008) zijn in een locatieovereenkomst tussen gemeente en waterschap reeds de potentiële locaties voor waterberging aangewezen. Ontwikkelaars kunnen zich aanmelden wanneer ze willen aansluiten bij deze compenserende retentievoorziening, waarna de gemeente beoordeelt of het ruimtelijk plan (tegen vergoeding) mag participeren in de desbetreffende retentievoorziening (Reijnierse et al, 2008). Wanneer dit het geval is kan vervolgens de potentiële compenserende retentie ook daadwerkelijk worden ontwikkelt. Opvallend hierbij is dat de locatie van het retentiegebied reeds bekend is, en de projectontwikkelaar hiervan gebruik kan maken, onder de voorwaarde dat zijn project afwatert op de compenserende voorziening. De vraag of een ontwikkelaar mag deelnemen aan het fonds is dus gebaseerd op de locatie van het (te ontwikkelen) waterretentiegebied en niet op basis van de locatie van de plannen van een ontwikkelaar. In het geval van het watercontract van Waterschap Aa en Maas wordt de locatie voor compensatie achteraf bepaald, gebaseerd op de gebundelde omvang van de compensatie van meerdere ruimtelijke ontwikkelingen.

Minimale en maximale plangrootte

De eisen die worden gesteld aan de plangrootte van een project dat deel kan nemen aan een waterboekhouding en/of -fonds verschilt per waterschap. Het is wel duidelijk dat deze bovenplanse vormen van waterberging voornamelijk bedoeld zijn voor kleine plannen. Zo wordt in de meeste gevallen een eis gesteld van een maximale plangrootte van 2000m² of 3000m², zie tabel 3. Daarnaast zijn er ook nog waterschappen die naast plangrootte ook nog specifieke eisen stellen aan de maximale toename van het verhard oppervlak in een plangebied, dit geldt bijvoorbeeld voor het watercontract dat Waterschap Aa en Maas heeft met onder andere de gemeente Helmond (Waterschap Aa en Maas & Gemeente Helmond, 2006), waarin gesteld wordt dat het verharde oppervlak niet mag toenemen met meer dan 1000m² (zie tabel 3. *Overzicht waterboekhoudingen en waterfondsen*). Voor de plannen die boven deze norm komen, zowel qua plangrootte als toename van verhard oppervlak, geldt over het algemeen dat deze, in verband met de grote impact op de waterhuishouding, een aparte, uitvoerigere procedure doorlopen in de watertoets en dus geen gebruik maken van het waterfonds.

Naast dat er in vrijwel alle gevallen een maximum aan de plangrootte wordt gesteld is het ook zo dat bij een aantal waterfondsen een minimum aan de plangrootte is gesteld, bijvoorbeeld in het geval van Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard (Witteveen+Bos, 2010) en Waterschap Rivierenland (Reijnierse et al., 2008), waar een ondergrens van 500 m² geldt. In deze gevallen zijn deze kleine ontwikkelingen, vanwege de geringe impact op het watersysteem, niet verplicht tot compensatie. Overigens zijn er ook veel gemeenten en waterschappen die de waterboekhouding aangrijpen om bij deze kleine ontwikkelingen juist wel een compensatieplicht op te leggen, vanwege de mogelijkheid tot bundeling in de waterboekhouding.

Binnen welke eenheid compenseren

Aangezien buitenplanse vormen van waterretentie in principe ingaan tegen het in de watertoets gestelde principe van binnenplanse compensatie, stellen veel waterschappen en gemeente over het algemeen dat het essentieel is dat de buitenplanse compensatie wel plaats dient te vinden binnen hetzelfde afwateringsgebied. Op deze manier neemt de afvoer in het projectgebied dus wel toe, maar per saldo blijft de afvoer in het afwateringsgebied hetzelfde. Dit afwateringsgebied wordt in het geval van veel waterschappen begrensd door een peilvak of door een stuw (Arcadis, p.16, 2009). Wanneer er sprake is van een vrij afwaterend gebied geldt dat de grens bepaald wordt door het stroomgebied van een beek of rivier. Uitgangspunt bij al deze begrenzingen is dat uiteindelijk binnen deze grenzen de totale afvoer van regenwater ongewijzigd blijft. Waterschap Velt en Vecht heeft samen met de gemeente Emmen de gemeentelijke grenzen als uitgangspunt genomen. In het kader van de stedelijke waterproblematiek hanteert men hier de regel dat het water bovenstrooms dient te worden vastgehouden, benedenstrooms geborgen dient te worden en in stedelijk gebied afgevoerd mag worden (M. Ekelenkamp, februari 2012, persoonlijke communicatie²).

In welke vorm compenseren

In een aantal gevallen worden er eisen gesteld aan het type compensatie dat er wordt gerealiseerd, dit is niet het geval bij de watercontracten zoals deze gehanteerd worden door Waterschap Aa en Maas. Echter, wanneer het gaat om gebundelde compensatieplichten is over het algemeen behoefte aan een grotere compenserende retentievoorziening. Dit betekent vaak dat er al snel gekozen zal worden voor compensatie in de vorm van open water. Waterschap Rivierenland eist wel specifiek compensatie in de vorm open. Ook Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard (Witteveen+Bos, 2010) stelt deze eis (zie tabel 3).

Prijs per kubieke meter

Het bedrag wat een ontwikkelaar dient te storten in het waterfonds wordt berekend op basis van de kosten van de grondaankoop, aanleg en onderhoud van de reeds aangelegde, of in de toekomst te realiseren compenserende waterretentie. De totale kosten van een compenserende waterretentie worden omgerekend naar een prijs per m³. Deze m³ waterberging kunnen tegen deze prijs worden overgenomen door een projectontwikkelaar of andere initiatiefnemer. Hierbij kan er niet meer

waterberging worden uitgegeven door de gemeente als dat de fysieke bergingsvoorziening kan bergen (Arcadis, 2009). In een aantal gevallen wordt niet de prijs per m³ gebruikt, maar rekent men aan de hand van m² waterberging die gerealiseerd dient te worden.

Fondsbeheer

Arcadis (2009) onderscheidt in haar rapport vier taken op het gebied van beheer van waterbanken. Daarvan zijn er drie taken die te maken hebben met fondsbeheer. Dit zijn:

- het beheer van gegevens ten aanzien van de te verrekenen verharding, in m²;
- het beheer van gegevens op het gebied van de kubieke (of vierkante) meters retentie;
- de financiële administratie in het kader van de afgekochte en verkochte tegoed in het waterfonds;

In de praktijk verschilt de verdeling van deze taken tussen gemeente en waterschap nog al eens, maar over het algemeen kan gesteld worden dat het gebruikelijk en wenselijk is dat de verantwoordelijkheid voor de tweede taak bij het waterschap ligt, en die van de andere twee taken bij de gemeente. Aangezien de tweede taak een waterhuishoudkundige taak is, lijkt het logisch dat het waterschap deze taak op zich neemt.

De twee andere taken hebben voornamelijk betrekking op de relatie tussen gemeente en ontwikkelaar, en lijken hierdoor logischerwijs voor de gemeente bestemd. Bovendien stelt Waterschap Scheldestromen (2012) dat het bepalen van waar en in welke omvang de compenserende retentie moet komen een RO-daad is, een taak voor de gemeente dus, als bevoegd gezag in de ruimtelijke ordening (p.2, 2012). Reijnierse et al. (2008) zijn van mening dat het bijhouden van de waterboekhouding wat betreft de toename van verharding en de realisatie van de waterberging een taak van de gemeente is, want "*De gemeente is immers de verplichting aangegaan om collectieve waterberging te realiseren voor de deelnemende plannen*" (Reijnierse et al. p.6, 2008). In de enquête uitgevoerd door Arcadis (2010) blijkt dat de meeste respondenten ook van mening zijn dat de gemeente een "loketfunctie" vervult richting de projectontwikkelaars, en om die reden dus ook de aangewezen instantie is om de waterboekhouding en het waterfonds te beheren (Arcadis, p.11, 2010).

Hoewel er in de bovenstaande beschrijving een strikte grens lijkt te worden getrokken tussen de drie taken en de verdeling van deze taken, kan worden gesteld dat deze taken echter niet los van elkaar staan. Om die reden is een periodiek overlegmoment tussen waterschap en gemeente essentieel om de waterboekhouding en het waterfonds optimaal te laten functioneren.

Beheer en instandhouding

Na realisatie van de compenserende waterretentie dient deze ook beheerd te worden, bijvoorbeeld in de vorm van onderhoud aan oevers en baggerwerkzaamheden. De kosten hiervan kunnen in de totale kostencalculatie van het bedrag dat een ontwikkelaar betaalt per m³ worden meegenomen. Hierbij kan ervoor worden gekozen om een bepaalde onderhoudsperiode van bijvoorbeeld vijf jaar mee te nemen in de berekening, wat van invloed is op de kosten die een ontwikkelaar dient te betalen om zijn compensatieplicht af te kopen (Arcadis, p.29, 2009). Na deze vijfjarige onderhoudsperiode kan de gemeente het beheer en onderhoud van deze voorziening op zich nemen. De gemeente kan dit via de gemeentelijke waterheffing financieren. Wanneer het waterschap ervoor kiest om dit onderhoud uit te voeren, dan kunnen de kosten voor onderhoud via de waterschapsbelasting worden betaald (Arcadis, p.29, 2009).

Relatie met de keur

Zowel de watertoets als de waterboekhouding en waterfonds is gericht op een creatieve, flexibele invulling van de wateropgave. Dit staat op gespannen voet met de Keur van de waterschappen (DHV B.V., p.19, 2008). Door middel van de Keur kan waterhuishoudkundig correct gedrag worden afgedwongen. De Keur bevat strikte regels voor inrichtings-, beheer- en gebruikshandelingen die het

watersysteem (zouden) kunnen beïnvloeden (Waterschap Scheldestromen, p.9, 2012). De kans bestaat dat de striktheid van de Keur botst met de flexibiliteit en oplossingsgerichtheid van een waterboekhouding en waterfonds. Vandaar dat er verschillende waterschappen zijn die de Keur aanpassen om een waterboekhouding en/of fonds mogelijk te maken. Waterschap Scheldestromen (2012) is echter van mening dat dit niet nodig is. Dit waterschap stelt dat nieuwverharding reeds via de RO-procedure onder het gezag van de gemeente geplaatst is, en dat door middel van het wateradvies het waterschap voldoende invloed uit kan oefenen op dit gezag om een goed eindresultaat met betrekking tot waterberging te realiseren. Voor Waterschap Scheldestromen biedt dit genoeg garantie en is het daarom onnodig om de Keur aan te passen (Waterschap Scheldestromen, p.9, 2012).

Nevenfuncties retentiefonds

Naast de waterhuishoudkundige redenen om een gebundelde buitenplanse compensatie te realiseren biedt deze maatregel ook perspectieven voor nevenfuncties als recreatie en natuur (Arcadis, p.7, 2010). Dit biedt de mogelijkheid om landschappelijk, natuurlijke en recreatieve meerwaarde te creëren, bijvoorbeeld in de vorm van een groengebied, verdrogingsbestrijding of een recreatieplas (Arcadis, 2009; Klooster et al., 2007).

Tabel 3 Overzicht waterboekhoudingen en waterfondsen (eigen bewerking, 2012)

	Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard	Hoogheemraadschap Rijnland	Waterschap Rivierenland	Waterschap Brabantse Delta	Waterschap Velt en Vecht	Waterschap Aa en Maas	Waterschap Scheldestromen
Betrokken gemeente(n)	Capelle aan de IJssel	Haarlemmermeer	Overbetuwe	Zundert	Emmen	Helmond, Veghel, Bernheze, Oss	Div. gemeenten ³
Instrument	Waterboekhouding	Waterfondsen	Waterfondsen	Waterfondsen	Waterfondsen	Waterboekhouding	Waterfondsen
Status	in gebruik	in gebruik	in gebruik	in gebruik	in ontwikkeling	in gebruik	in ontwikkeling
Principe "Eerst graven, dan dempen"	ja, "saldo aanvullende waterberging" dient altijd positief te zijn	ja, compensatie dient plaats te vinden vóór de toename verhard oppervlak	ja, berging wordt aangelegd en daarna pas gekoppeld aan ruimtelijk plan	ja, dit wordt vastgelegd in een samenwerkings-overeenkomst	Ja, nieuwe wateropgaven worden verwerkt in oplossing voor oude wateropgave	nee, geen afspraken over opgenomen	nee, na bijdrage aan fonds legt de gemeente de voorziening aan
Potentiele locaties waterberging bekend?	ja, gemeente en waterschap hebben voorkeurlocaties in kaart gebracht	nee, worden benoemd bij planvorming	ja, d.m.v. locatieovereenkomst tussen gemeente en waterschap	ja, berging reeds gerealiseerd door gemeente, ontwikkelaar koopt zich in	ja, door waterkaart en RO-kaart op elkaar te leggen locaties inzichtelijk gemaakt.	globaal bekend in welke gebieden de waterboekhouding toegepast kan worden	nee, worden benoemd bij planvorming
"Tegood" op waterbank toegestaan?	Ja	ja, projecten kunnen zich inkopen voor dit tegood	Ja, projecten kunnen zich inkopen voor dit tegood	Ja, projecten kunnen zich inkopen voor dit tegood	Ja, als gevolg van oplossen oude wateropgave	Niet beschreven in watercontract	Niet beschreven
Type waterbergende voorziening	realiseren in de vorm van open water	realiseren in de vorm van open water	Huidige waterlopen vergroten, of een andere vorm van open water	Reeds gerealiseerde voorziening met open water	realiseren in de vorm van open water	geen specifieke eisen opgenomen in watercontract	<i>onbekend</i>
Realisatie bovenplanse maatregel binnen...	projectgebied, anders in bemalingsgebied	peilgebied, eventueel andere locatie, maar binnen gemeentegrens	peilgebied, wanneer niet mogelijk in nabijgelegen peilgebied	<i>onbekend</i>	Gemeentegrens/ stroomgebied	binnen het deelgebied	Binnen afwaterende gebied waar de nieuwverharding op loost
Gehanteerde norm (stedelijk gebied)	T=100+20%	15% van toename verhard opp.	<i>onbekend</i>	<i>onbekend</i>	Nog te bepalen	T=100+10%	<i>onbekend</i>
Eisen plangrootte	minimaal 500 m ²	minimaal 500 m ²	500m ² - 1500 m ² toename verh. oppervlak	Geen ondergrens, bovengrens is onbekend	Nog te bepalen	max. 3000m ² , max. toename verh. Opp. 1000m ²	max. 3000m ²
Beheerder waterboekhouding en waterfondsen	Hoogheemraadschap	Respectievelijk Hoogheemraadschap en gemeente	Gemeente	Gemeente	Nog te bepalen	Gemeente	Gemeente

³ Dit betreft diverse gemeente in de Provincie Zeeland die samen met Waterschap Scheldestromen onderzoek doen naar de mogelijkheden met betrekking tot waterboekhoudingen en –fondsen. Betrokken gemeenten zijn: Sluis, Tholen, Borsele, Veere en Terneuzen (Waterschap Scheldestromen, 2012).

5. Casestudies

In het kader van het onderzoek is er gekozen om een drietal casestudies uit te voeren die alle drie een voorbeeld beschrijven waarin een waterboekhouding en/of waterfonds reeds in werking is of in een ver gevorderd stadium van opzet. Uit de waterschappen en gemeenten die reeds in hoofdstuk 4 zijn beschreven zijn drie cases geselecteerd, die ieder zullen worden behandeld in de hiernavolgende casestudies. Hierbij dienen deze drie casestudies als toetsing, verdieping en verrijking van de informatie die is verkregen uit deskresearch. Bovendien bieden de casestudies ook de mogelijkheid om onduidelijkheden op te helderen en ontbrekende informatie, die niet kon worden verkregen door middel van deskresearch, aan te vullen. In dit hoofdstuk zal allereerst worden beschreven op welke manier de cases geselecteerd zijn, waarna vervolgens de individuele cases worden beschreven.

5.1 Selectie van de cases

De keuze voor de drie casestudies die behandeld zullen worden is gebaseerd op de in paragraaf 4.2 en 4.3 beschreven eigenschappen van bovenplanse instrumenten en de in paragraaf 4.4 beschreven factoren die van belang zijn bij de opzet van een bovenplans instrument ter realisatie van de wateropgave. In het kader van deze keuze zijn de verschillende factoren opgedeeld in drie groepen. Voor een aantal van de beschreven factoren geldt dat deze altijd aanwezig zijn wanneer een waterboekhouding of waterfonds wordt opgezet, dit zijn vaste factoren van bovenplanse instrumenten. Daarnaast zijn er een aantal factoren te noemen die variabel zijn, maar die ongeacht de keuze die hierin wordt gemaakt de werking van een bovenplans instrument niet of nauwelijks beïnvloeden. Een derde rij factoren zijn de variabele factoren die de werking van een bovenplans instrument wél beïnvloeden. De keuze voor de casestudies die uitgevoerd gaan worden kan het beste op basis van deze factoren worden gemaakt. Dit zijn de volgende factoren:

- Type instrument (waterboekhoudingen en/of waterfonds)
- Fondsbeheerder (waterschap/gemeente)
- Binnen welke eenheid compenseren (peilvak/stroomgebied/gemeentegrens)
- Aanwijzing zoeklocatie retentiegebied
- Eerst graven, dan dempen

Aan de hand van de variabele factoren is ervoor gekozen om als onderwerp van de drie casestudies te kiezen voor de waterboekhouding en/of -fondsen in het geval van Hoogheemraadschap Rijnland en Haarlem, Waterschap Velt en Vecht en Gemeente Emmen en Waterschap Aa en Maas (waarbij diverse gemeenten betrokken zijn). De reden voor deze keuze zal in de inleiding van iedere case worden toegelicht, het is echter wel uitgangspunt geweest om verschillende cases te gebruiken waar ook verschillende exogene en endogene factoren spelen, om zo een breed mogelijk beeld te krijgen van de verschillende type arrangementen.

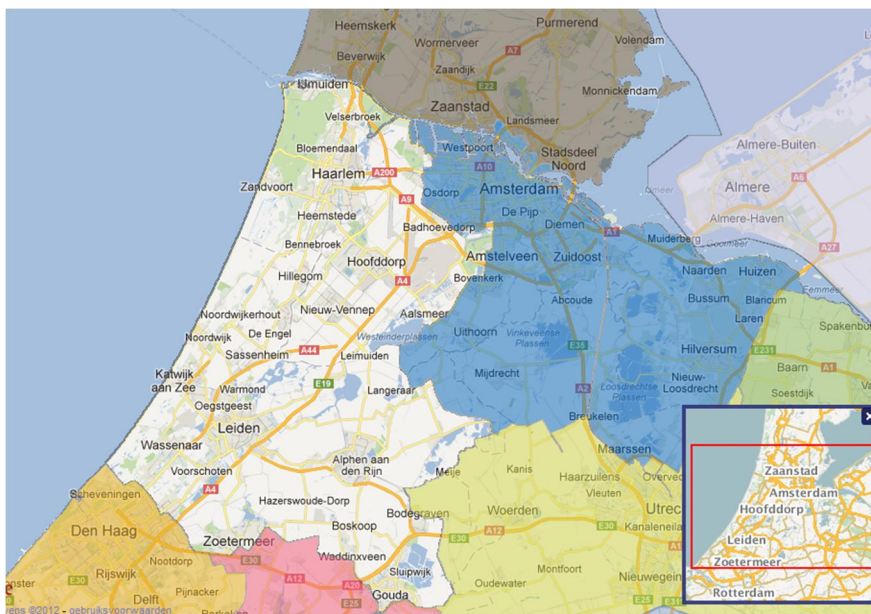
De informatie voor de casestudies is verkregen door middel van deskresearch in de vorm van beleidsstukken, vakbladartikelen, bijgewoonde presentaties en publicaties op internet. Daarnaast zijn er half gestructureerde kwalitatieve interviews (Baarda et al., p. 235, 2009) gehouden met waterschappen en gemeenten die betrokken zijn bij de case. Hierbij zijn bij iedere case twee interviews gehouden, één interview met het betrokken waterschap en één interview met de desbetreffende gemeente. Hierbij is een topic-lijst (Baarda et al., blz. 252, 2009) gemaakt, waarbij ieder onderwerp verschillende vragen zijn geformuleerd. De gehanteerde onderwerpen zijn:

- de aanleiding en basisprincipes van de waterbergingsbank;
- de voordelen en nadelen die aan het instrument zijn verbonden;
- de financiële en juridische kant van het instrument;
- en de evaluatie en eventuele verbetering van het instrument.

De vragenlijst die tijdens deze interviews zijn gebruikt als leidraad is opgenomen in bijlage 2.

5.2 Case 1: Hoogheemraadschap Rijnland

Het Hoogheemraadschap Rijnland (zie afbeelding 9 voor het beheergebied) maakt sinds 2008 bij verschillende gemeenten gebruik van een BergingsRekeningCourant (hierna: BRC). De gemeenten waarmee het hoogheemraadschap een BRC heeft opgezet zijn de gemeenten Haarlem, Gouda en Nieuwkoop. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van een BRC met Schiphol en wordt er momenteel met vijf andere gemeenten gewerkt aan de opzet van een BRC.



*Afbeelding 9. Beheergebied Hoogheemraadschap Rijnland
(bron: www.rijnland.net, 2012)*

In deze case is specifiek gekeken naar de overeenkomst die het hoogheemraadschap heeft met de gemeente Haarlem. In dit kader zijn er gesprekken gevoerd met Dhr. Van Huijssteeden, die adviseur plantoetsing en vergunningverlening is bij Hoogheemraadschap Rijnland en met dhr. Wuite, die werkzaam is als beleidsmedewerker op de afdeling Openbare Ruimte, Groen en Verkeer van de gemeente Haarlem. In dit onderzoek is gekozen voor deze specifieke casestudie vanwege de aanwezigheid van een opvallende endogene factor, namelijk het verstedelijkte karakter (ondergrond) van Haarlem, wat de invulling van de wateropgave moeilijker maakt vanwege de beperkte infiltratiemogelijkheden en de schaarste in ruimte, die maakt dat er op zorgvuldige wijze omgegaan dient te worden met ruimte en ruimtelijke ordening. Daarnaast maakt het aantal jaren ervaring met de BRC, de aanwezigheid van een financiële component (in de vorm van een mogelijke afkoop van de compensatieplicht) en het andere type en werking van het watersysteem (in vergelijking tot de situatie bij Waterschap Aa en Maas) de BRC een interessante case.

Aanleiding en basisprincipes

De aanleiding voor de opzet van de BRC is in het geval van Hoogheemraadschap Rijnland en de gemeente Haarlem dat in de situatie voor gebruik van dit instrument iedere ruimtelijke ontwikkeling waarbij water werd gedempt of een toename van verharding ontstond, er gecompenseerd diende te worden. Dit leidde regelmatig tot versnipperde oplossingen, wat in de optiek van Hoogheemraadschap Rijnland en de Gemeente Haarlem ongewenst is (dhr. Van Huijssteeden, mei 2012, persoonlijke communicatie; Dhr. Wuite, juni 2012, persoonlijke communicatie). Bovendien stelt dhr. Wuite dat door de lage ligging van de gemeente Haarlem (deels in een poldergebied en

deels in een boezemgebied) het erg lastig is om water te infiltreren, vanwege de hoge grondwaterstand (juni 2012, persoonlijke communicatie). De toepassing van de BRC biedt hierbij, zoals dhr. Van Huijssteeden stelt: *“...kansen voor een robuust watersysteem”* en maakt dat daarnaast dat je als gemeente *“flexibeler bent in de uitvoering.”* (persoonlijke communicatie, mei 2012). Verder stelt dhr. Wuite dat de BRC ook wat betreft de ruimtelijke kwaliteit voordelen heeft, door de inzet van het instrument ter verbetering van de structuur en de verbindingen van het stedelijk water. Het laatste voordeel wat wordt genoemd door dhr. Wuite is de mogelijkheid die de compenserende voorziening biedt voor de afkoppeling van hemelwater (juni 2012, persoonlijke communicatie).

De BRC is vastgelegd in een overeenkomst tussen Hoogheemraadschap en gemeente. Daarnaast is het gebruik van de BRC opgenomen in het waterplan van de gemeente Haarlem. In dit waterplan wordt echter voornamelijk het bestuurlijke voornemen beschreven om een dergelijke rekening te openen, inhoudelijk wordt in het waterplan vrijwel niet op de werking en voorwaarden van de BRC ingegaan.

In de overeenkomst die met betrekking tot de BRC is gesloten staat beschreven dat de gemeente per peilvak een balans mag openen, die in beginsel altijd positief moet staan. Zo lang de balans positief staat kan de gemeente binnen datzelfde peilvak ergens dempen of een toename van verharding hebben, omdat dit wordt afgeboekt van het positieve saldo. Dit betekent dus dat (zolang de balans positief blijft) zowel grote als kleine plannen opgenomen kunnen worden in de BRC. Er is hierbij geen sprake van een maximale plangrootte, of een maximale toename van verharding in een plangebied. Er is wel sprake van een ondergrens, plangebieden die kleiner zijn dan 500 m² zijn in beginsel niet vergunningplichtig en komen hierdoor niet terug op de BRC. In de praktijk is het dus zo dat de BRC met name wordt toegepast in het geval van de ontwikkeling van grotere projecten, zoals de ontwikkeling van bedrijven(terreinen), en niet ingezet wordt in het geval van particulieren die slechts kleine ruimtelijke ontwikkelingen doen (dhr. Wuite, juni 2012, persoonlijke communicatie). Verder wordt er binnen de gemeente Haarlem aan projectontwikkelaars ook de mogelijkheid geboden om hun binnenplanse compensatieplicht af te kopen door geld te storten in het fonds bij de BRC. Waarbij de ruimtelijke ontwikkeling dus door kan gaan en de gemeente de compensatieplicht van de projectontwikkelaar overneemt. Dit betreft een regeling tussen de gemeente en een particuliere partij, hierbij dient er door de gemeente dus wel gewoon te worden voldaan aan de eisen zoals deze zijn opgenomen in de overeenkomst tussen Hoogheemraadschap en gemeente.

In de balans van de BRC (die wordt bijgehouden door het Hoogheemraadschap) worden drie typen plannen opgenomen, namelijk de plannen die gepland zijn, de plannen die vergund zijn en de plannen die verleend zijn. Het voordeel van de opname van eerste categorie, de geplande plannen, is dat er inzicht is in de plannen die nog in de pijpleiding zitten. De vergunde categorie is met name van belang vanwege de juridische borging, aangezien in de verleende vergunningen bij deze plannen beschreven is op welke manier gecompenseerd zal gaan worden. De derde categorie is echter maatgevend, aangezien hierin de plannen zijn opgenomen die ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Deze laatste categorie bepaalt dan ook de balans in de verschillende peilvakken (dhr. Van Huijssteeden, mei 2012, persoonlijke communicatie).

Traject waarbinnen instrument wordt toegepast

De BRC wordt in het geval van Hoogheemraadschap Rijnland toegepast in het traject van de vergunningverlening, dit in tegenstelling tot een aantal andere waterschappen die dit instrument met name in het watertoetsproces een primaire rol toedichten. Het belangrijkste instrument en toetsmoment voor de toepassing van de BRC is hiermee dus de watervergunning. In deze watervergunning beschrijft het hoogheemraadschap op welke ruimtelijke ontwikkeling de vergunning betrekking heeft en dat deze ruimtelijke ontwikkeling wordt gecompenseerd door een afschrijving van de balans van de BRC. Deze methodiek is mogelijk doordat de balans van de BRC in het desbetreffende peilvak altijd positief dient te staan. Dit betekent namelijk dat er altijd al compensatie is gerealiseerd, waardoor binnen het watertoetsproces niet meer onderhandelt hoeft te

worden over de wijze van compensatie maar in het vergunningverleningstraject enkel een bepaalde compensatiecapaciteit van de BRC kan worden afgeschreven. Deze werkwijze maakt dan ook dat Dhr. Van Huijssteeden van mening is dat de toepassing van de BRC bij het hoogheemraadschap en de gemeente geen of vrij weinig effect heeft op de snelheid waarmee plannen worden afgehandeld in het watertoetsproces. In het watertoetsproces is er geen sprake van substantiële tijdswinst, maar ook voor het vergunningverleningsproces levert dit nauwelijks tijdswinst op, hierbij *“ligt de bal [immers] bij de aanvrager en [scheelt] dit in de vergunningverlenende sfeer [...] niet zo heel veel”* (dhr. Van Huijssteeden, persoonlijke communicatie, mei 2012). Wel kan een aanvrager, meestal de gemeente, een project soms sneller uitvoeren omdat niet ter plekke voor compensatie hoeft te worden gezorgd, maar administratief kan worden afgeboekt van de BRC.

Wat betreft de eisen met betrekking tot een watervergunning wordt in de keur van Hoogheemraadschap Rijnland gesteld dat alle verhardingen die plaatsvinden met een oppervlakte groter dan 500 m² vergunningplichtig zijn (Hoogheemraadschap Rijnland, 2009, p.8-9). Dit betekent dus dat bij de vrij veel ruimtelijke ontwikkelingen een vergunning noodzakelijk is, waarbij dus voor een groot deel van de ruimtelijke ontwikkelingen geldt dat deze in beginsel opgenomen kunnen worden in de BRC.

De toepassing van de BRC in het vergunningentraject maakt dat het instrument in het watertoetsproces dus niet expliciet aan de orde komt. Alleen in de gevallen waarbij in het kader van de watertoets met de gemeente wordt gesproken over ruimtelijke plannen en de manier waarop de toename van verharding of de demping van water gecompenseerd wordt komt de BRC weleens ter sprake. Met betrekking tot gebruik van de BRC in het watertoetsproces stelt dhr. Van Huijssteeden dan ook het volgende: *“... het kan uiteraard zijn dat je al in de planfase overleg hebt met gemeenten [...], maar [wat] uiteindelijk [...] op de BRC komt zijn vergunde projecten.”* (mei 2012, persoonlijke communicatie).

Specifieke eisen aan gebruik instrument

Zoals eerder beschreven is een voorwaarde van het gebruik van de BRC dat er te allen tijde een positieve balans dient te zijn. Dit is ook opgenomen in de beleidsregels van het Hoogheemraadschap. Van deze eis mag eventueel worden afgeweken, waarbij er dus wel een “min” op de balans staat. Dit is echter voor een periode van maximaal zes maanden toegestaan en daarnaast dient er hierbij een concreet, aantoonbaar uitzicht te zijn op een “plus” oftewel, de realisatie van een compenserende voorziening.

Wat betreft de locatie van de compenserende voorziening zijn er geen specifieke eisen vanuit het Hoogheemraadschap, zolang deze compensatie maar wordt gerealiseerd binnen de grenzen van hetzelfde peilvak. Dhr. Wuite stelt hierbij echter dat er wel op basis van peilvakken wordt gewerkt, maar dat formeel wordt gekeken naar de gemeente Haarlem in totaal, waarbij het uitgangspunt is dat er meer gegraven dient te worden dan gedempt of verhard binnen de gehele gemeentegrens (juni 2012, persoonlijke communicatie).

Een andere eis is dat de compenserende voorziening gerealiseerd dient te worden in de vorm van open water. In sommige gevallen zijn er partijen die alternatieve compenserende voorzieningen willen toepassen, zoals grasdaken. Dhr. Van Huijssteeden stelt dat *“deze mogelijkheid wel soms wordt geboden [...], dat [deze voorzieningen] meetellen in de BRC, maar dat er een zekere terughoudendheid is met het toepassen van alternatieve vormen van waterberging omdat deze in het algemeen minder duurzaam bergend vermogen hebben...”* (mei 2012, persoonlijke communicatie).

De omvang van de compensatie wordt berekend op basis van de grootte van het plangebied. De grootte van de compenserende voorziening wordt bepaald aan de hand van een simpele rekenmethode, waarbij in het geval van demping van water volledig gecompenseerd dient te worden en in het geval van toenames van verharding een compensatie geëist wordt ter grootte van 15% van het oppervlak van het plangebied, tenzij dit meer is dan één hectare. Indien de toename aan

verharding meer is dan één hectare, dan wordt er altijd een maatwerkberekening uitgevoerd. Deze eis geldt voor de meeste plannen, tenzij er bijzondere omstandigheden in het plangebied zijn.

Voordelen en nadelen van het instrument

De twee grootste voordelen van de BRC, wat dhr. Van Huijssteeden betreft, zijn de eerder genoemde flexibiliteit in de uitvoering en de kansen die dit instrument biedt op een robuuster watersysteem (mei 2012, persoonlijke communicatie). Hierbij is het eerste voordeel met name van belang voor de gemeente, en heeft het hoogheemraadschap met name profijt van het tweede voordeel dat wordt beschreven. Als voorbeeld bij de toename aan flexibiliteit in de uitvoering noemt dhr. Van Huijssteeden een geval waarbij de gemeente Haarlem besloot een flinke watergang op een bedrijventerrein te graven, waardoor er een flinke plus op de balans gecreëerd werd. Deze “plus” werd vervolgens benut om op verschillende plaatsen op het bedrijventerrein water te dempen en verschillende toenames van verharding te compenseren (mei 2012, persoonlijke communicatie).

Daarnaast bevestigt dhr. Van Huijssteeden dat er eventuele schaalvoordelen voor de gemeente zouden kunnen bestaan bij de gebundelde aanleg van compenserende voorzieningen. Voor het hoogheemraadschap heeft de toepassing van de BRC echter geen financiële voordelen.

Het enige nadeel van de BRC is volgens dhr. Van Huijssteeden de administratieve last die dit instrument met zich meebrengt (mei 2012, persoonlijke communicatie). Overigens is het bijhouden van deze administratie van de BRC in het geval van deze casestudie de verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap. Hierover vindt wel regelmatig overleg plaats met de gemeente Haarlem.

Juridische verankering en financiële bijdrage

De juridische verankering van de BRC tussen het Hoogheemraadschap en de gemeente is met name in de bestuurlijke overeenkomst afgedekt. Daarbij is het bovendien zo dat een ruimtelijke ontwikkeling niet wordt opgenomen in de BRC (en dus niet in die zin vergund) door het hoogheemraadschap, wanneer uit de balans blijkt dat er geen of onvoldoende “plus” op de balans staat om de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling te compenseren. In de gevallen waarbij de balans dus niet toereikend is stelt dhr. Van Huijssteeden het volgende: “*dan kan dat niet via de BRC geregeld worden, en dan zeggen we, ofwel het kan niet vergund worden, ofwel [de gemeente] moet, op wat voor manier dan ook [...], zoeken naar een [andere] mogelijkheid om dat toch op te lossen.*” (mei 2012, persoonlijke communicatie). Met dit laatste doelt dhr. Van Huijssteeden op het realiseren van een compenserende voorziening, om zo weer voldoende ‘plus’ op de balans te creëren.

dhr. Wuite benoemt de juridische verankering van de afkoop van de compensatieplicht door projectontwikkelaars als mogelijke zwakte van het fonds bij de BRC. Deze juridische verankering is van belang aangezien projectontwikkelaars vaak “*...gewoon geen boodschap [hebben] aan water*” (dhr. Wuite, juni 2012, persoonlijke communicatie). Hierbij stelt dhr. Wuite dat de gemeente op basis van vigerende wet- en regelgeving geen fondsbijdrage kunnen eisen van de projectontwikkelaar. Wat echter wel geëist kan worden, zo stelt, dhr. Wuite is de binnenplanse compensatie. De kracht van de BRC en het daar aan gerelateerde fonds ligt daarmee in het feit dat de gemeente Haarlem en Hoogheemraadschap Rijnland de projectontwikkelaar met dit instrument een alternatief bieden voor binnenplanse compensatie, in de vorm van een mogelijkheid tot afkoop van deze compensatieplicht, door geld te storten in het fonds bij de BRC. Op basis van de kosten die gemoeid zijn met binnenplanse compensatie en de kosten die zijn verbonden aan afkoop van compensatieplicht kan de ontwikkelaar dus een afweging maken voor één van deze twee opties. Hierbij dient er in het geval van binnenplanse compensatie een binnenplanse compenserende voorziening gerealiseerd te worden door de projectontwikkelaar en in het geval van afkoop dient er slechts een bedrag te worden gestort op de BRC, waarbij de ontwikkelaar alleen twee pijpen aan hoeft te bieden, een pijp met vuil water en een pijp met hemelwater. Dhr. Wuite zegt hier het volgende over: “*...het afkopen is een manier om de projectontwikkelaar te faciliteren*”. (juni 2012, persoonlijke communicatie). Om te

communiceren over deze beide opties gebruikt de gemeente Haarlem het “watertoetssprekkuur”, waarin de gemeente vragen beantwoord met betrekking tot de watertoets. Hierbij stellen zowel dhr. Van Huijssteeden als dhr. Wuite dat de vergunningverlening het juridische instrument blijft en het watertoetsproces slecht wordt gebruikt om de methodiek toe te lichten en te communiceren. In het geval van de gemeente Haarlem en Hoogheemraadschap Rijnland is het zo dat de compensatie door middel van de BRC, en hiermee de afkoop door de projectontwikkelaar, de voorkeur heeft. In hoeverre projectontwikkelaars gebruik willen maken van de afkoop van de compensatieplicht via het fonds bij de BRC is op dit moment nog niet op te maken, aangezien deze optie pas sinds kort wordt gefaciliteerd en praktijkervaring nog (vrijwel) volledig ontbreekt.

Wat betreft de afkoop van de compensatieplicht stelt dhr. Wuite dat de gemeente Haarlem hier financieel op toelegt, doordat de financiële middelen die voortkomen uit de afkoop van de compensatieplicht niet kostendekkend zijn voor de aanleg van een compenserende voorziening. Zo wordt er momenteel uitgegaan van een afkoopsom van €98 per m², terwijl in werkelijkheid de kosten soms oplopen tot het viervoudige van dit bedrag per vierkante meter. Dit komt doordat bij berekening van het bedrag van €98 is uitgegaan van de situatie in landelijk gebied, terwijl in stedelijk gebied vanwege de aanwezigheid van bebouwing en leidingen en kabels in de grond de kosten voor aanleg veel hoger liggen (dhr. Van Huijssteeden, mei 2012, persoonlijke communicatie; Dhr. Wuite, juni 2012, persoonlijke communicatie). Dhr. Wuite stelt echter dat dit ‘verlies’ niet betekent dat de gemeente Haarlem de BRC niet wil toepassen en dat dit “...niet allemaal uit de BRC bekostigt [hoeft] te worden, maar wel zo veel mogelijk” (juni 2012, persoonlijke communicatie). Verder stelt dhr. Wuite dat de aanleg van compenserende voorzieningen ook bekostigt kunnen worden vanuit de rioleringsgelden en de algemene middelen voor de hele waterstructuur. Daarbij heeft het Hoogheemraadschap ook belang bij een goed watersysteem en afkoppeling, waardoor ook het waterschap een financiële bijdrage levert. Bovendien kan een verhoging van de prijs van compensatie tot een ongewenste situatie leiden, waarbij andere belangen en functies binnen de gemeente Haarlem in het gedrang komen: “...dan worden de prijzen wel zodanig hoog dat nog maar de vraag is of wij niet een ontzettende stop zetten op de economische ontwikkeling van een bedrijventerrein.” (Dhr. Wuite, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Voor een korte periode heeft het Hoogheemraadschap de ontwikkelaar ook de mogelijkheid geboden om de compensatieplicht rechtstreeks bij het Hoogheemraadschap af te kopen. Dit betekende dus dat de ontwikkelaar de compensatieplicht zowel bij gemeente als hoogheemraadschap kon afkopen. In de praktijk leidde dit echter tot ongewenste situaties, waarbij er een soort van concurrentie ontstond tussen gemeente en hoogheemraadschap, gebaseerd op de prijs die beide partijen hanteerden bij afkoop van de compensatieplicht. Dit is dan ook de reden dat het Hoogheemraadschap besloten heeft deze optie niet langer aan te bieden en dit over te laten aan de gemeente (dhr. Van Huijssteeden, mei 2012, persoonlijke communicatie).

Tussentijdse conclusie

Opvallend in deze casestudie is de toepassing van het instrument in het vergunningverleningstraject, wat met name heeft te maken met de eis dat er eerst compenserende retentie gerealiseerd dient te worden, voordat er ruimtelijke ontwikkelingen plaats mogen vinden. Een ander opvallend onderdeel van de BRC zijn de relatieve simpele en duidelijke eisen die worden gesteld door het hoogheemraadschap, waarbij er voor ieder peilvak een balans geopend mag worden, er altijd een plus op de balans moet staan en bij ruimtelijke ontwikkelingen een oppervlakte van 15% van het plangebied gecompenseerd dient te worden in de vorm van open water. De kracht van de BRC zit dan ook met name in de simpele opzet van het instrument.

Onafhankelijk van het hoogheemraadschap kan een gemeente besluiten ook een waterfonds te koppelen aan de BRC. Dit betreft puur een zaak tussen gemeente en particuliere partijen, het Hoogheemraadschap heeft hier in principe weinig tot niets mee te maken. De enige eis van uit het hoogheemraadschap is dat de gemeente blijft voldoen aan de afspraken die zijn gemaakt tussen

beide overheden. Wat dat betreft bestaat er voor de gemeente de mogelijkheid om de BRC verder uit te breiden en uit te diepen. Of zoals dhr. Van Huijssteeden stelt: *“De BRC is een procedureel instrument, wat op allerlei manieren kan worden ingevuld, het is aan de gemeente om hierin strategisch te opereren”* (mei 2012, persoonlijke communicatie).

In het geval van de BRC wordt het principe ‘eerst graven, dan dempen’ gehanteerd. Hierbij is dus in principe sprake van een waterfonds met ‘vaste inleg en vaste prijs’(zie paragraaf 4.3.1). Dit maakt dat een (tijdelijke) achteruitgang van het watersysteem wordt voorkomen. Bovendien heeft het hoogheemraadschap hiermee de garantie dat de compenserende voorziening ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit is voor het hoogheemraadschap een erg groot voordeel van de hantering van deze eis.

De juridische verankering van het fonds bij de BRC is de enige zwakte van dit bovenplanse instrument. De methode waarbij afkoop van de compensatieplicht als ‘makkelijk’ alternatief wordt aangeboden aan de projectontwikkelaar is echter de enige methode. Het is niet publiekrechtelijk mogelijk om deze fondsbijdrage af te dwingen, dit kan alleen op vrijwillige, privaatrechtelijke basis.

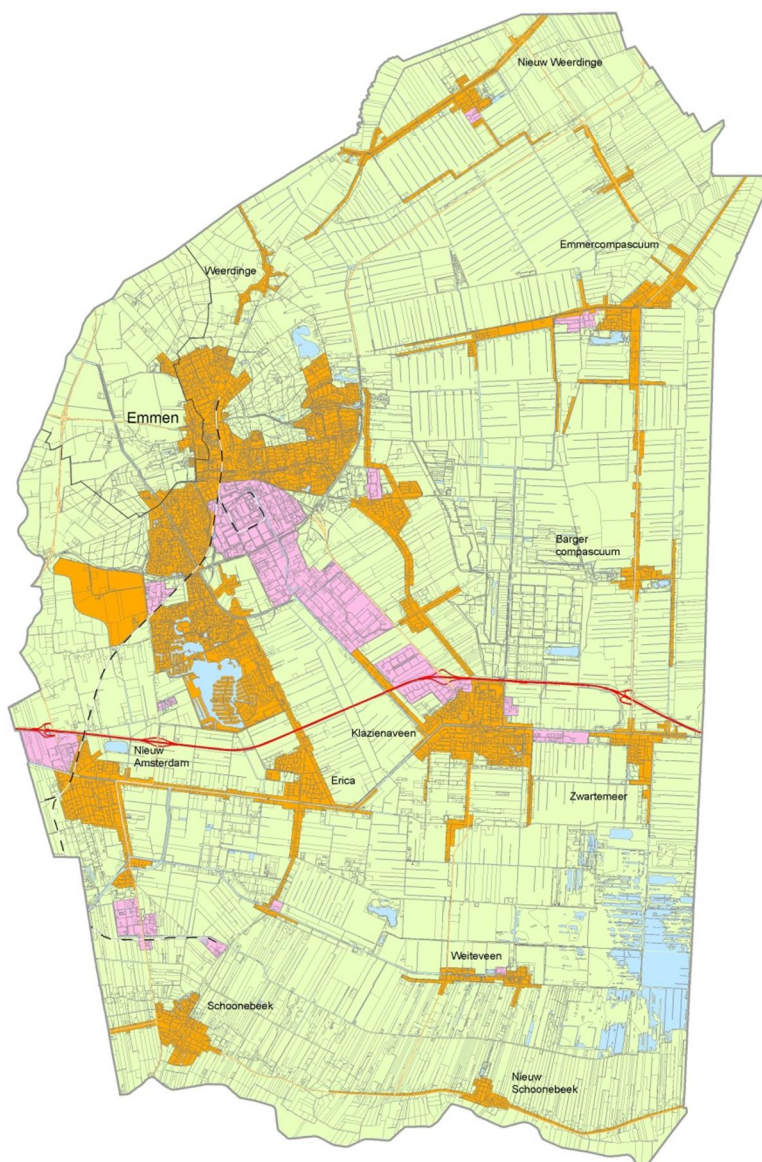
5.3 Case 2: Waterschap Velt en Vecht

Het Waterschap Velt en Vecht is in samenwerking met Waterschap Hunze en Aa's en de gemeente Emmen (zie afbeelding 10) bezig met de opzet van een structuurvisie voor de gemeente Emmen, waarin maatregelen worden geformuleerd om de wateropgave van deze gemeente aan te pakken. Hierbij is met name de gemeente Emmen initiatiefnemer en touwtrekker van dit proces. In de opzet van de structuurvisie wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen die acuut nodig zijn en maatregelen die op de langere termijn nodig zijn. De financiering van deze maatregelen komt voor een (klein) gedeelte voort uit de bijdrage die zal worden gevraagd van private partijen wanneer zij nieuwe ontwikkelingen realiseren. Dit zal gebeuren in de vorm van een bijdrage aan een retentiefonds en wordt gedaan op basis van bovenplanse verevening, zoals toepasbaar door middel van de grondexploitatiewet. Op dit moment is men nog volop bezig met de voltooiing van de structuurvisie en zijn de details van bijvoorbeeld het

retentiefonds nog niet volledig uitgewerkt. Toch maken de toegepaste methodiek, de gedachten achter toepassing van het instrument en daarbij de grondige verankering en voorbereiding van het retentiefonds onder ander door toepassing van de structuurvisie, dit een interessante case voor dit onderzoek. Ten behoeve van deze casestudie hebben er gesprekken plaatsgevonden met Mw. Ekelenkamp, werkzaam als Projectleider stedelijke wateropgave bij de gemeente Emmen en dhr. Legtenberg die werkzaam is als Beleidsmedewerker water en ruimtelijke ordening bij Waterschap Velt en Vecht.

Aanleiding en basisprincipes

In het geval van de gemeente Emmen is verkenning naar de toepassing van een retentiefonds het gevolg geweest van een ander proces. De eerste aanleiding, waarbij het retentiefonds nog helemaal niet (expliciet) in beeld was, was namelijk het in kaart brengen van de huidige stedelijke wateropgave en het formuleren van maatregelen in verband met deze opgave (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie; dhr. Legtenberg, juni 2012, persoonlijke communicatie). Het vertrekpunt hierbij was de optimalisatie voor de burger, gebaseerd op de 'opdracht' voor overheden in het NBW,



Afbeelding 10. Plattegrond gemeente Emmen
(bron: www.emmen.nl, 2012)

waarbij in het geval van de gemeente Emmen met name gekeken werd naar kosteneffectiviteit, ruimtelijk kwaliteit en hydrologische kwaliteit. Hierbij bleek al heel snel dat dit ook vooral een ruimtelijk project werd. De insteek van de stedelijke wateropgave, bleek als snel te smal en gedurende het proces werd dit steeds meer verbreed (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Bij het in kaart brengen van de wateropgave is men uitgegaan van het zwaarste klimaatscenario, waarbij voor de gehele gemeente een totale wateropgave is berekend van 1.000.000 m³. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de acute knelpunten en de maatregelen die minder acuut nodig zijn. Wat betreft de acute knelpunten is er een wateropgave berekend van 300.000 m³. Hierbij is het de bedoeling dat deze wateropgave op korte termijn opgelost wordt, en is het in het geval van de minder acute wateropgave zo dat deze in de loop van de tijd wordt aangepakt. De omvang van de overige, minder acute wateropgaven is 700.000 m³. Overigens is de omvang van deze wateropgave niet heel interessant, zo stelt mw. Van Ekelenkamp, het is veel belangrijker dat *“...je een visie op je waterstructuur hebt en weet hoeveel daar in kan en weet welke maatregelen je daarvoor moeten nemen, dan kun je met de tijd ook echt gaan besluiten of je ook daadwerkelijk [deze maatregelen] gaat uitvoeren”* (juni 2012, persoonlijke communicatie).

Hierbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de “bestaande opgave” en “nieuwe opgaven”. De opgave van 1.000.000 m³ die is berekend betreft de bestaande opgave. In de bestaande opgave worden zowel de stedelijke als de landelijke opgave gecombineerd. Uit waterhuishoudkundig onderzoek is gebleken dat (na aanpassingen in het systeem) de bestaande stedelijke en landelijke opgave van 1.000.000 m³ grotendeels kan worden opgevangen in veenkoloniale wijkenstructuur en de beekdalen die binnen de gemeente Emmen te vinden zijn. Overigens dienen hierbij wel aanpassingen aan het systeem te worden gedaan, waarna met name door middel van stuwbeheer de bestaande wateropgave in het systeem kan worden opgevangen en hiermee opgelost.

Met betrekking tot de nieuwe opgaven, voortkomend uit toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, stelt mw. Van Ekelenkamp dat deze, gezien de demografische ontwikkelingen, niet heel groot zullen zijn, en hiermee qua percentage en kuubs eigenlijk wegvallen in de marges van de huidige opgave. In dit kader stelt dhr. Legtenberg echter wel dat *“nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wel hun eigen broek moeten ophouden”*, het is dus niet zo dat deze nieuwe ontwikkelingen van hun compensatieplicht worden gevrijwaard, echter een compensatie in de vorm van snipperblauw is in deze niet gewenst. Daarom worden deze nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van het kostenveroorzakersbeginsel gevraagd niet binnenplans te compenseren, maar om een bijdrage te leveren aan retentievoorzieningen door geld te storten in het retentiefonds en hiermee dus hun compensatieplicht af te kopen (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie; dhr. Legtenberg, juni 2012, persoonlijke communicatie). Dhr. Legtenberg benadrukt echter wel dat er niet direct ‘reclame’ zal worden gemaakt voor de afkoop van de compensatieplicht, binnenplanse compensatie vormt wel altijd de start. Wanneer deze stap overgeslagen wordt en er gelijk over de afkoop van de compensatieplicht wordt gesproken, kom *“je al gelijk in de handje-klap-sfeer terecht en dan is het [in de optiek van de projectontwikkelaar] altijd te duur”*. Daarom stelt dhr. Van Legtenberg: *“laat ze eerst maar even zelf zweten”* op deze wijze krijgt de projectontwikkelaar inzicht in de kosten van binnenplanse compensatie en de inspanningen die gedaan moeten worden, en pas dan *“ga je kijken of je deze inspanning kan verschuiven, en of je daar een win-winsituatie van kunt maken”* (juni 2012, persoonlijke communicatie). In het kader van deze win-winsituatie is het bovendien ook mogelijk is om de situatie om te draaien, waarbij je als waterschap en gemeente de projectontwikkelaar geld geeft om bijvoorbeeld extra waterberging te creëren of beekherstel te realiseren. Op deze manier combineer je de wateropgave met de nieuwe ontwikkeling (dhr. Legtenberg, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Proces waarbinnen het retentiefonds toegepast wordt

Het is de bedoeling dat het retentiefonds onderdeel uit gaat maken van de watertoets. Hierbij wordt de trits “vasthouden-bergen-afvoeren” wel gehanteerd, maar op een veel groter schaalniveau, waarbij doelstelling is dat bij de gemeentegrens van Emmen niet meer dan 1,2 liter water per seconde, per hectare de gemeente verlaat. Zo is het de bedoeling dat je *“per saldo wel neutraal bent, maar niet per se per plangebied”* (juni 2012, persoonlijke communicatie). Door deze aanpak op grotere schaal wordt het mogelijk om bijvoorbeeld het water in stedelijk gebied snel af te voeren en dit benedenstrooms te bergen en bovenstrooms vast te houden. Deze aanpak van de trits op een groter schaalniveau zorgt dus voor flexibiliteit in het watertoetsproces en voorkomt versnipperde, kleine maatregelen.

Naast dat de gemeente Emmen vraagtekens zet bij de toegevoegde waarde op het gebied van veiligheid als het om ‘snipperblauw’ gaat, stelt mw. Van Ekelenkamp ook dat dit afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit, waarbij deze maatregelen *“qua ruimtelijke kwaliteit vaak gedrochten zijn”* (juni 2012, persoonlijke communicatie). Hier voegt dhr. Legtenberg dat snipperblauw ook vanuit het oogpunt van waterkwaliteit regelmatig te wensen over laat en om die reden ongewenst is, waarbij dhr. Legtenberg stelt: *“liever geen water dan slecht water”* (juni 2012, persoonlijke communicatie).

In dit kader vertelt mw. Van Ekelenkamp dat met het uitgevoerde onderzoek aangetoond is dat er voldoende ruimte is voor de gehele wateropgave in de veenkoloniale wijkenstructuur en de beekdalen, en zegt hierover: *“...in die zin willen wij in het watertoetsproces eigenlijk de beredenering omdraaien, [waarbij] water [...] evident meerwaarde [moet] hebben binnen het plangebied”*.

Overigens wil dit niet zeggen dat de gemeente Emmen en Waterschap Velt en Vecht hiermee niet als doel hebben om water per definitie uit het stedelijk gebied te krijgen. Sterker nog dhr. Legtenberg stelt dat in de basis het nog steeds het uitgangspunt is dat er allereerst binnen het plangebied gezocht dient te worden naar mogelijkheden voor compensatie. In de gevallen waar dit technisch niet mogelijk is, dit tot onbeheersbare en slechte oplossingen leidt of water op de desbetreffende locatie niet wenselijk is, vormt het retentiefonds een goed alternatief (juni 2012, persoonlijke communicatie). In deze zin erkent ook de gemeente Emmen de meerwaarde die water kan hebben, bijvoorbeeld in de impuls die dit kan geven aan de kwaliteit van de leefomgeving of de oplossing die water biedt voor hittestress. Mw. Van Ekelenkamp stelt hierbij echter dat dit binnenplanse water wel *“aan een bepaalde omvang moet voldoen en ecologisch zichzelf in stand moet kunnen houden”* (juni 2012, persoonlijke communicatie). Echter wanneer uit het watertoetsproces blijkt dat het gaat om grote nieuwe ontwikkelingen waarbinnen je water mooi kunt inpassen *“dan moet je dit natuurlijk doen, dat is evident.”* (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Verder is mw. Van Ekelenkamp er van overtuigd dat met deze aanpak van de wateropgave het watertoetsproces sneller kan worden afgehandeld, doordat in de gedane onderzoeken en in de structuurvisie is beschreven waar hydrologisch gezien kan worden gecompenseerd, of het water daar terecht kan en wat de stroomsnelheid is. Dit gedegen onderzoek maakt dat gemeente en waterschap elkaar sneller kunnen vinden in het watertoetsproces (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Voordelen en nadelen van de structuurvisie en het retentiefonds

Een belangrijk voordeel van de structuurvisie in het geval van de gemeente Emmen is dat dit de juridische onderlegger vormt van het kostenverhaal, gebaseerd op de grondexploitatiewet, oftewel de bijdrage aan het retentiefonds. Mw. Van Ekelenkamp zegt hierover: *“...het is niet dat wij daar enorme grote bijdragen van verwachten, maar het is meer een principieel punt, vanuit het kostenveroorzakingsbeginsel.”* (juni 2012, persoonlijke communicatie). Mw. Van Ekelenkamp noemt dit principieel punt één van de belangrijkste redenen voor de toepassing van de structuurvisie in het kader van de stedelijke wateropgave.

Daarnaast biedt de structuurvisie de mogelijkheid om de waterstructuur in zijn geheel en de maatregelen in samenhang te bekijken, om zo een totaaloplossing te ontwikkelen voor een T=100-situatie, of zo als de gemeente Emmen het noemt: de rode-knop-situatie. Dit maakt het mogelijk om

dit totaalpakket met maatregelen en bergingsgebieden in werking te stellen wanneer zich een rode-knop-situatie voordoet.

Een derde voordeel van de toepassing van de structuurvisie is de procedure die hierbij gevolgd wordt, en dan met name door de inspraakmomenten hierbij. Zo dient er bij de formulering van een structuurvisie een plan-MER opgesteld te worden, waarin twee momenten voor inspraak zijn opgenomen. Dit maakt de structuurvisie “...een goede manier om je structuurvisie naar je samenleving te communiceren en mensen ook gelegenheid te geven om te reageren op je plannen” (Mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Een vierde voordeel van de structuurvisie die mw. Van Ekelenkamp benoemt is de doorwerking van de structuurvisie in het bestemmingsplan. Door in de structuurvisie een duidelijke relatie te leggen tussen de opgave en de oplossing is de verwachting dat de watertoets ook makkelijk verloopt, aangezien de basis voor het bestemmingsplan gelegd is in de structuurvisie, en dat water niet meer het ‘sluitstuk’ vormt van het bestemmingsplan. Hierbij stelt mw. Van Ekelenkamp dat “als je aan de voorkant [...] met elkaar eens bent waar je dat water moeten laten in extreme neerslagsituaties en wat kun je compenseren, [en] waar, [...] is onze verwachting [...] dat de watertoets ook niet telkens zo’n getouwtrek wordt.” (juni 2012, persoonlijke communicatie).

Mw. Van Ekelenkamp benoemt als grootste nadeel van het retentiefonds de daar aan gerelateerde administratieve lasten. Daarnaast is een nadeel dat niet altijd op het moment dat een ruimtelijke plan is gerealiseerd ook de waterberging is gerealiseerd (in het geval van de minder acute knelpunten). Dit is met name problematisch in gevallen waar het mis gaat en er wateroverlast optreedt. Vervolgens is het de vraag wie er verantwoordelijk is voor deze wateroverlast. Ook de juridische verankering met betrekking tot kostenverhaal en de hieraan gerelateerde onderhandelingen met projectontwikkelaars worden door Mw. Van Ekelenkamp als mogelijk lastig ervaren.

Een laatste voordeel dat door zowel dhr. Legtenberg als mw. Van Ekelenkamp genoemd is de toegepaste aanpak waarbij de landelijke en stedelijke wateropgave wordt gecombineerd. Dit zorgt ervoor dat dit grote financiële kansen biedt. Door (een groot deel van) zowel de stedelijke als de landelijk wateropgave in het landelijke gebied op te lossen kunnen namelijk een hoop kosten worden bespaard. Zo stelt mw. Van Ekelenkamp dat de kostprijs van compenserende waterberging in landelijk gebied tussen de €3 en €10 euro per kuub ligt, terwijl dit in stedelijk gebied tussen de €200 en €1000 per kuub ligt. Zeker op de huidige wateropgave van 1.000.000 kuub zou dit dus veel kunnen schelen (juni 2012, persoonlijke communicatie).

Juridische verankering en financiële bijdrage

Op basis van artikel 6.24 Wro wordt er van projectontwikkelaars een bijdrage gevraagd aan ruimtelijke ontwikkeling, waarbij geld wordt gestort in het retentiefonds. Om dit mogelijk te maken dienen de ruimtelijke ontwikkelingen te worden beschreven in de structuurvisie. Op basis van juridisch advies is de gemeente Emmen tot de conclusie gekomen dat de wet genoeg ruimte biedt om het geld dat in het fonds wordt gestort ter financiering van meerdere ruimtelijke ontwikkelingen aan te kunnen wenden, mits dit ontwikkelingen betreffen die waterhuishoudkundig van aard zijn. Dit betreft dus geen zogenaamde ‘onverschuldigde betaling’ van de projectontwikkelaar, immers, het waterschap heeft reeds aantoonbaar kosten gemaakt om waterhuishoudkundige problemen te voorkomen, waarvan ook deze nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen profiteren (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie). Wat betreft de omvang van waterberging die in rekening wordt gebracht stelt dhr. Legtenberg dat dit nog nader moet worden uitgewerkt, maar dat wanneer het om een plangebied gaat van tamelijke grootte het redelijk zou zijn om 10% van de oppervlakte van het plangebied als compensatieplicht te eisen en op basis van deze oppervlakte een afkoopsom te berekenen (juni 2012, persoonlijke communicatie).

Evaluatie en verbeteringen

Aangezien er op dit moment slechts theoretische ervaring is opgedaan met het retentiefonds en de toepassing van de structuurvisie is het niet mogelijk om mogelijk verbeteringen hierin te benoemen. In de praktische toepassing van deze constructie moet blijken in hoeverre dit ook daadwerkelijk functioneert en toepasbaar is, maar gezien de gedegen voorbereidingen en onderzoeken die zijn gedaan lijkt de kans van slagen van dit instrument groot (mw. Van Ekelenkamp, juni 2012, persoonlijke communicatie).

Tussentijdse conclusie

Mw. Van Ekelenkamp stelt dat het belangrijk is om het instrument van het retentiefonds in te zetten vanuit een 'hogere doel', zoals in het geval van deze case, waarbij dit wordt gedaan vanuit de ambitie om de stedelijke en landelijke wateropgave op te lossen. Hierbij dient het retentiefonds echt als middel ingezet te worden om dit doel te bereiken. Bovendien stelt dhr. Legtenberg dat door de inzet van het retentiefonds in het kader van de structuurvisie "*dit instrument beter hanteerbaar wordt*". Dit is met name te danken aan de gedegen onderlegging die de structuurvisie biedt, waarin inzichtelijk is gemaakt waar technisch gezien de wateropgaven liggen, waar de ruimtelijke mogelijkheden liggen en wat de financieel-juridische mogelijkheden zijn. Dit maakt dat er vanuit een visie wordt gewerkt en maatregelen en instrumenten niet onderhevig zijn aan externe factoren als economische conjunctuur, hoogstens pas je hierbij het ambitieniveau aan. Hierbij stelt dhr. Legtenberg dat door middel van de structuurvisie de ruimte voor waterberging al inzichtelijk is gemaakt, de vraag hierbij is dan ook niet óf er waterberging komt, maar wannéér deze waterberging er komt (dhr. Legtenberg, juni 2012, persoonlijke communicatie).

In deze casestudie blijft het in beginsel zo dat er allereerst uitgegaan wordt van binnenplanse compensatie. Hierbij worden echter wel eisen gesteld aan omvang en dient de compenserende voorziening zichzelf ecologisch in stand te kunnen houden. Pas wanneer niet aan deze eisen wordt voldaan komt het retentiefonds in beeld. Dhr. Legtenberg stelt dan ook dat in de praktijk iedere nieuwe ontwikkeling goed bekeken dient te worden en steeds weer deze afweging gemaakt zal moeten worden. Het is dus niet de bedoeling dat toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen automatisch door middel van de het retentiefonds hun compensatieplicht afkopen. Bovendien is het ook niet mogelijk om dit te eisen. In het watertoetsproces kan dit alleen als mogelijke (aantrekkelijke) optie worden aangeboden aan projectontwikkelaars.

Daarnaast is het zo dat wanneer deze eis van binnenplanse compensatie gehandhaafd blijft dat de ontwikkelaar in eerste instantie zal moeten bekijken wat de opties hiertoe zijn en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Als gemeente creëer je hiermee ook onderhandelingsruimte in het proces over de hoogte van de afkoopsom van de ontwikkelaar.

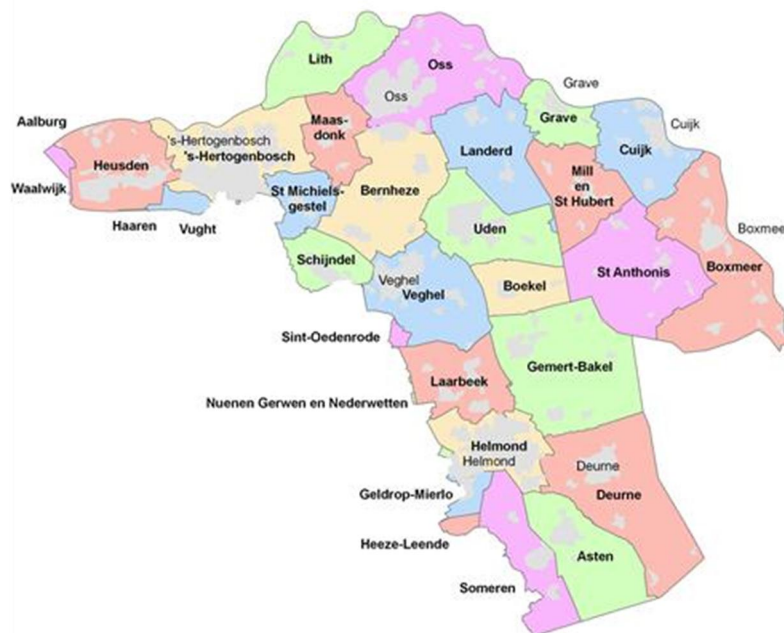
5.4 Case 3: Waterschap Aa en Maas

Waterschap Aa en Maas (zie afbeelding 11) heeft sinds een aantal jaren watercontracten met verschillende gemeenten, namelijk de gemeenten Bernheze, Helmond, Oss en Veghel. In deze watercontracten wordt het mogelijk gemaakt om kleine ruimtelijke plannen die voldoen aan de eisen zoals deze zijn gesteld in het watercontract, buitenplannen te compenseren (voor een voorbeeld van een watercontract, zie bijlage 3).

Hierbij neemt de betrokken gemeente de compensatieplicht over van een ruimtelijke initiatiefnemer en neemt deze ruimtelijke plannen en de daar aan gerelateerde wateropgave op in een waterboekhouding. Het doel van deze waterboekhouding is om de verschillende wateropgaven die hierin zijn opgenomen op een gegeven moment te bundelen en in één keer te realiseren. In een Memo die is opgesteld in juli 2010 valt te lezen dat

op dat moment, vanaf de begindatum op 14 november 2009, bij de gemeente Helmond “...in totaal 114 plannen afgehandeld zijn via het watercontract. Hierdoor is de reactietijd teruggebracht van 3.420 naar 570 werkdagen (daling van ca. 80%). In de waterboekhouding is in totaal (verspreid over verschillende rioleringsgebieden) ca. 1.400 m³ (ca. 33.000 m² aan toegenomen verharding) aan waterberging opgenomen.” (van Mol, 2010).

In het kader van deze casestudie zijn er gesprekken gevoerd met dhr. Van Mol en dhr. Kerkhof, beide werkzaam als beleidsmedewerker Watertoets bij Waterschap Aa en Maas.



Afbeelding 11. Beheergebied Waterschap Aa en Maas (Waterschap Aa en Maas, 2012).

Aanleiding en basisprincipes

De aanleiding om het watercontract toe te passen is met name het terugdringen van de proceduurtijd en de mogelijkheid die het watercontract biedt om (met name bij binnenstedelijke ontwikkelingen) buitenplannen te compenseren. Dit is met name bedoeld voor de kleinere plannen. In dit kader kwam het watercontract in beeld, waarbij het met name de gemeente is die profiteert van dit instrument (dhr. Van Mol, mei 2012, persoonlijke communicatie; dhr. Kerkhof, mei 2012, persoonlijke communicatie).

De behoefte aan het terugdringen van de reactietijd van het waterschap naar vijf werkdagen kwam volgens dhr. Van Mol met name doordat het waterschap op het moment van het afsluiten van de watercontracten er vrij lang over deed om te reageren op de plannen die door gemeenten in het kader van het watertoetsproces werden opgestuurd naar het waterschap. Dit had waarschijnlijk te maken met capaciteitsproblemen bij het waterschap destijds, waar overigens tegenwoordig geen sprake meer van is. Hiermee is het voordeel van de snelle afhandeling van plannen eigenlijk komen te vervallen (mei 2012, persoonlijke communicatie). Dit blijkt ook in de praktijk, aangezien in het verleden de gemeente regelmatig verzocht om de versnelde procedure toe te passen, terwijl tegenwoordig vrijwel nooit meer aan het waterschap wordt gevraagd om de (in het watercontract benoemde) versnelde procedure uit te voeren. In deze gevallen wordt dus de normale watertoetsprocedure doorlopen, maar neemt de gemeente deze plannen wel op in de

waterboekhouding. Hierbij neemt de gemeente de compensatieplicht ook nog regelmatig over van ruimtelijke initiatiefnemers, en blijft de mogelijkheid die het watercontract biedt tot buitenplanse compensatie het enige en belangrijkste voordeel van dit instrument.

Overigens stelt dhr. Van Mol dat het nut van de versnelde procedure überhaupt valt te betwijfelen aangezien *“deze ruimtelijke plannen ook gewoon een ruimtelijke procedure moeten doorlopen”*, wat praktisch betekent dat deze plannen voor een periode van zes weken ter inzage gelegd dienen te worden. De tijdswinst die dus door middel van het watercontract werd bereikt in het watertoetsproces lijkt hiermee weg te vallen in de ruimtelijke proceduretijd. Alleen wanneer er bijvoorbeeld met een meldplicht gewerkt zou worden voor plannen die binnen de eisen van het watercontract vallen zou dit evidente tijdswinst opleveren, aangezien hierbij het bestuurlijk vooroverleg overgeslagen zou kunnen worden en de gemeente in eerste instantie zelf beoordeelt of een plan binnen de kaders van het watercontract past. (mei 2012, persoonlijke communicatie).

De toepassing van het watercontract is door de gemeenten opgenomen in het waterplan en/of het gemeentelijke rioleringsplannen (GRP). Bijvoorbeeld in het geval van de Gemeente Helmond, waar in het GRP is beschreven dat de gemeente snipperblauw in de stad ongewenst vindt en om deze redenen compensatieplichten overneemt en opneemt in de waterboekhouding, om op een later tijdstip een gebundelde compensatievoorziening te realiseren.

In het watercontract wordt beschreven welke plannen opgenomen kunnen worden in de waterboekhouding en welke procedure hierbij gevolgd dient te worden. Waarbij er zowel richtlijnen voor de gemeente als voor het waterschap zijn opgenomen. Niet alle ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden opgenomen in de waterboekhouding, dit geldt alleen voor plannen:

- waarbij geen andere waterbeheerders betrokken zijn;
- geen belangrijke waterhuishoudkundige aspecten in gevaar komen;
- geen oppervlaktewater op de plankaart aanwezig is;
- geen oppervlaktewater wordt gewijzigd dat onderhevig is aan de keur;
- de totale oppervlak van het plangebied de 3000 m² niet overschrijdt, of;
- de toename van het verhard oppervlakte niet groter is dan 1000 m².

Overigens kan van deze eisen worden afgeweken, wanneer zowel gemeente als waterschap het er over eens zijn dat een ruimtelijke ontwikkeling toch binnen het watercontract past.

Voordelen en nadelen van het instrument

Het voordeel van het watercontract is dat op deze manier buitenplanse compensatie mogelijk wordt gemaakt. De zwakte van het watercontract van Waterschap Aa en Maas is echter dat er met gemeenten geen afspraken zijn gemaakt op welke termijn deze compenserende voorzieningen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dit benoemt dhr. Van Mol ook als een belangrijk nadeel van het watercontract. Bovendien stelt dhr. Van Mol dat ook het ontbreken van een financiële consequentie voor een projectontwikkelaar bij de overdracht van een compensatieplicht naar de gemeente een zwakte is van het watercontract, aangezien hierbij de *“de gemeenschap dus de kosten op zich neemt”* en de ontwikkelaar geen verdere kosten heeft. Daarnaast is het zo dat deze praktijk slecht is voor het waterbewustzijn van burgers en private partijen, aangezien zijn van hun compensatieplicht worden ‘ontheven’ en de gemeente deze verplichting overneemt (mei 2012, persoonlijke communicatie).

Juridische verankering en financiële bijdrage

De juridische verankering van het watercontract is zwak aangezien hierbij afspraken zijn gemaakt tussen waterschap en gemeente over de mogelijkheid tot overname van de compensatieverplichtingen van particuliere initiatiefnemers, maar er geen bepalingen zijn opgenomen op welke termijn deze (gebundelde) compensatie door de gemeente gerealiseerd dient

te worden. In het watercontract is alleen vastgelegd dat kleine ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen in de waterboekhouding.

Daarnaast worden er geen financiële bijdragen van ruimtelijke initiatiefnemers gevraagd, wat het watercontract ook op dit punt erg zwak maakt, zeker vanuit het kostenveroorzakingsbeginsel en het waterbewustzijn van particuliere partijen (dhr. Van Mol, mei 2012, persoonlijke communicatie).

Evaluatie en verbeteringen

Dhr. Van Mol noemt als mogelijk verbeterpunt de afstemming van het instrument van het watercontract op de keur van het waterschap. Zo stelt dhr. Van Mol dat de afspraken die op basis van het watercontract worden gemaakt in het watertoetsproces in sommige gevallen afwijken van de strikte regels in de keur. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat er in sommige gevallen afspraken worden gemaakt in het watertoetsproces, waarna vervolgens in het vergunningverleningsproces blijkt dat op basis van de keur deze afspraken helemaal niet mogelijk zijn.

Op basis van de benoemde nadelen van het instrument en het ontbreken van een aantal duidelijke afspraken is Dhr. Van Mol van mening dat het op dit moment nog niet mogelijk is om te zeggen of de watercontracten succesvolle instrumenten zijn. Het stelt dat dit pas mogelijk is wanneer er ook daadwerkelijk gebundelde compenserende voorzieningen worden getroffen, gebaseerd op de waterboekhouding. Hiervan is op dit moment nog geen sprake. Wat dhr. Van Mol echter wel als een succes benoemt is de flexibiliteit die het instrument in proces biedt, waarbij de vereiste binnenplanse compensatie dus ook buitenplanse gerealiseerd kan worden (mei 2012, persoonlijke communicatie). Verder kan op basis van de evaluatie van de watercontracten die in 2009 en 2010 hebben plaatsgevonden gesteld worden dat de betrokken gemeenten en Waterschap Aa en Maas van mening zijn dat het watercontract werkt, maar dat er nog ruimte voor verbetering is.

Tussentijdse conclusie

De watercontracten zoals deze door Waterschap Aa en Maas worden ingezet maken het mogelijk om buitenplanse compensatie toe te passen en zorgen op deze manier voor flexibiliteit in het watertoetsproces. Hierbij zijn er echter een aantal zaken te benoemen die niet of nauwelijks zijn uitgewerkt. Zo zijn er in de watercontracten geen afspraken opgenomen over het moment van daadwerkelijke realisatie van de compenserende voorzieningen. Dit betekent dat het watercontract de vorm heeft van een 'gentlemen's agreement', waarbij voornamelijk op basis van vertrouwen afspraken worden gemaakt. Overigens mag ook van overheden worden verwacht dat deze onderlinge afspraken worden nageleefd, het komt echter de juridische afdwingbaarheid van compenserende voorzieningen niet ten goede.

Verder wordt er binnen de praktijk van Waterschap Aa en Maas geen gebruik gemaakt van een waterfonds. Bij ruimtelijke ontwikkelingen is het de gemeente die de compensatieplicht en dus ook de hiermee gemoeide kosten, overneemt van de ruimtelijke initiatiefnemers. Het nadeel hiervan is dat het waterbewustzijn bij de desbetreffende particulieren partijen hieronder lijdt. Daarom stelt dhr. Van Raymond ook dat de toepassing van een waterfonds in het kader van de watercontracten een goede optie zou zijn. Ook uit de evaluatie van de watercontracten zoals deze is uitgevoerd in 2009 komt naar voren dat de watercontracten een goede eerste stap in de richting is maar dat er nog genoeg ruimte is voor verbetering. Overigens zijn er geen wijzigingen meer aangebracht in de watercontracten sinds deze evaluatie en lijkt het animo voor de toepassing van het watercontract ook af te nemen bij gemeenten.

5.5 Tussentijdse conclusie

Wanneer de drie casestudies worden vergeleken valt op dat het bovenplanse instrument zoals het wordt toegepast in het geval van Waterschap Aa en Maas de minst uitgewerkt en uitgedachte variant is. In deze watercontracten zijn een aantal factoren niet beschreven of uitgewerkt, die in andere

cases juist specifieke aandacht krijgen. Een voorbeeld hiervan is het kostenveroorzakingsbeginsel waarbij een financiële bijdrage wordt gevraagd van private partijen, maar ook de aandacht die in de eerste twee casestudies is besteed aan de daadwerkelijke realisatie van de compenserende voorzieningen.

Van de drie casestudies zijn het de gemeente Haarlem en Hoogheemraadschap Rijnland degene die de meeste ervaring hebben met bovenplanse instrumenten, waarbij dit instrument regelmatig wordt toegepast en ook een succes lijkt te zijn. De kracht van de BRC lijkt hierbij de eenvoud van het instrument, wat het instrument een relatief makkelijk inzetbaar middel lijkt te maken om de problemen rondom binnenplanse compensatie aan te pakken en bovendien ook andere doelen te dienen, zoals de optimalisatie van de stedelijke waterstructuur.

Voor zowel de BRC als het retentiefonds van de gemeente Emmen geldt dat hierbij de compenserende (buitenplanse) maatregelen vooraf aangelegd (of tenminste aangewezen) worden, wat met name vanuit de optiek van het waterschap voordelen heeft, aangezien hiermee een (tijdelijke) achteruitgang van het watersysteem wordt voorkomen en dit de garantie biedt dat de compenserende voorziening ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De financiële kant lijkt met name bij in het geval van de gemeente Emmen en Waterschap Velt en Vecht het beste geregeld. Hoewel in zowel Emmen als Haarlem aan de ruimtelijke ontwikkelaar een fondsbijdrage op privaatrechtelijke basis gevraagd wordt, lijkt de verankering van deze eis in de structuurvisie van de gemeente Emmen beter uitgewerkt. Desalniettemin geldt voor zowel de eerste als de tweede casestudie dat de privaatrechtelijke basis van deze fondsbijdrage dit niet een heel sterk instrument maakt als wanneer op publiekrechtelijke basis een financieel bijdrage zou worden gevraagd. Dit blijkt echter geen optie, zoals ook beschreven in hoofdstuk 6 van dit onderzoek, waardoor alleen de optie van kostenverhaal op privaatrechtelijke basis overblijft.

In het geval van de watercontracten bij Waterschap Aa en Maas ontbreekt de financiële component, wat in gaat tegen het kostenveroorzakingsbeginsel en het waterbewustzijn bij private partijen negatief beïnvloed, dit lijkt hiermee dan ook een gemis in deze specifieke case.

In het geval van het retentiefonds van de gemeente Emmen en de watercontracten bij Waterschap Aa en Maas wordt het bovenplanse instrument toegepast in het watertoetsproces. Dit geldt niet voor de BRC, welke met name in de vergunningverlening een rol heeft. Toch lijkt het watertoetsproces het meest geschikte moment om bovenplanse instrumenten toe te passen, zeker wanneer de compenserende voorziening niet vooraf is aangewezen of aangelegd.

In het geval van de gemeente Emmen en Waterschap Velt en Vecht blijft het uitgangspunt in het watertoetsproces dat er in de basis binnenplannen gecompenseerd dient te worden. Hierbij gelden echter wel een aantal eisen met betrekking tot de robuustheid en kwaliteit van deze compenserende voorzieningen. Wanneer hier niet aan kan worden voldaan of wanneer dit technisch onmogelijk of buitenproportionele kosten met zich meebrengt wordt de bovenplanse compensatie toegepast. Dit lijkt een sterk punt van de toepassing van het bovenplanse instrument in de gemeente Emmen, aangezien hiermee de projectontwikkelaar de opgave niet te snel de mogelijkheid wordt geboden om af te kopen en hierdoor ook onderhandelingsruimte wordt gecreëerd voor de gemeente met betrekking tot de afkoopprijs.

Een andere lering die kan worden getrokken uit het bovenplanse instrument in de gemeente Emmen is de verankering van dit instrument, maar met name de beschrijving van de aanpak van de wateropgave, in de structuurvisie. De beschreven visie in dit document maakt dat er op doordachte wijze met het bovenplanse instrument wordt omgegaan en deze zo optimaal mogelijk wordt ingezet in dienst van het doel van de optimalisatie van de waterhuishouding.

6. Juridische verankering, grondexploitatiewet en financiële bijdrage

In dit hoofdstuk zal allereerst de juridische verankering van bovenplanse instrumenten worden beschreven. Hierna wordt in het algemeen beschreven op welke manier het verhalen van bovenplanse kosten (de zogenaamde bovenplanse “verevening”) bij ruimtelijke ontwikkelingen in de grondexploitatiewet mogelijk is gemaakt. Vervolgens zal er specifiek worden gekeken naar bovenplanse verevening en fondsvorming in het kader van de beschreven instrumenten ter realisatie van deze compenserende retentievoorzieningen. Als laatste volgt de conclusie met betrekking tot de juridische verankering en de financiële bijdrage van private partijen aan compenserende voorzieningen. Hierbij is de financiële bijdrage aan het waterfonds een vorm van “afkoping” van de compensatieplicht door een ruimtelijke initiatiefnemer. De waterboekhouding zal niet worden beschreven in dit hoofdstuk, aangezien bij dit bovenplanse instrument geen financiële bijdrage aan compenserende voorzieningen wordt gevraagd aan particulieren.

6.1 Juridisch kader: lozen op centrale retentievoorziening

Dit hoofdstuk beschrijft de juridische en financiële kant van de in hoofdstuk 4 beschreven bovenplanse instrumenten. Hierbij zijn er een aantal wettelijke instrumenten die het mogelijk maken om het aantrekkelijk te maken voor een perceeleigenaar om te lozen op een centrale retentievoorziening. Het juridische kader dat dit mogelijk maakt zal in deze paragraaf op hoofdlijnen worden beschreven. Allereerst volgt een belangrijke beschrijving van de belangrijkste wet- en regelgeving die hierbij van belang zijn. Vervolgens zal de overige, ondersteunde regelgeving worden beschreven, waarna een conclusie volgt over het juridische kader van bovenplanse compensatie en instrumenten.

6.1.1 Juridische kader: primaire wet- en regelgeving

Op basis van de Wet milieubeheer (Wm) heeft de gemeente de zorgplicht voor de inzameling van afvalwater en op basis van de Waterwet de zorgplicht voor grondwater en hemelwater. In beginsel zijn echter de individuele particulieren en bedrijven verantwoordelijk voor de manier waarop hemelwater op hun terrein wordt afgevoerd. Hierbij wordt het hemelwater afgevoerd naar een nabijgelegen oppervlaktewater of op het perceel in de bodem geïnfiltreerd. Wanneer er echter redelijkerwijs niet kan worden geëist van perceeleigenaar om aan deze plicht te voldoen dan wordt deze taak door de gemeente overgenomen, en valt deze taak onder de gemeentelijke zorgplicht (Mw. Van Werdt, juli 2012, persoonlijke communicatie; Arcadis, 2010; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). De manier waarop de gemeente deze zorgplichten invult wordt beschreven in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Bij de bepaling van de inhoud van het GRP heeft het waterschap een adviserende rol. Voor dit onderzoek is met name de zorgplicht voor hemelwater van belang, hier zal in deze paragraaf dus verder op in worden gegaan. De andere zorgplichten met betrekking tot afvalwater en grondwater worden buiten beschouwing gelaten.

Wanneer een particulier hemelwater loost dient hij aan de regels te voldoen die de gemeente hierbij heeft opgesteld. Voor de lozing van hemelwater in de bodem, op een gemeentelijk stelsel en op het oppervlaktewater zijn er algemene regels opgesteld. Dit betreft verschillende algemene regels, waarbij ieder besluit een ander doelgroep bedient (Mw. Van Werdt, juli 2012, persoonlijke communicatie). De algemene regels met betrekking tot lozingen in de bodem en op oppervlaktewater zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen. In deze beide besluiten zijn met betrekking tot lozing in de bodem zowel regels opgenomen met betrekking tot waterkwaliteit als waterkwantiteit. Wat betreft lozing op oppervlaktewater zijn er alleen regels opgenomen met betrekking tot waterkwaliteit. De kwantiteitseisen kunnen door het waterschap worden geregeld door middel van de Keur (Arcadis, 2010, p.11). In het Activiteitenbesluit zijn oppervlaktewaterlozingen vanuit inrichtingen geregeld. Oppervlaktewaterlozingen vanuit

huishoudens zijn geregeld in het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Voor de overige niet-inrichtingen worden oppervlaktewaterlozingen geregeld in het Besluit lozen buiten inrichtingen (Arcadis, 2010, p.11).

Naast deze algemene regels die voortkomen uit bovengenoemde besluiten en de keur kan de gemeente het beleid dat is vastgelegd in het GRP ook uitwerken in individuele voorschriften of in een hemelwaterverordening. Daarnaast is het ook mogelijk om nadere regels op te nemen in de keur van het Waterschap.

De individuele voorschriften bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om op grond van de algemene regels maatwerkvoorschriften op te stellen voor individuele hemelwater- of grondwaterlozingen op grond van de algemene zorgplicht. Dit kunnen lozingen zijn op het oppervlaktewater, de riolering en op of in de bodem. Hierbij kunnen er bijvoorbeeld voorschriften worden opgenomen met het oog op de capaciteit van het stelsel waarop wordt geloosd.

Door middel van de hemelwaterverordening kan de gemeente regels opstellen voor een groep hemelwater- en/of grondwaterlozingen in een bepaald gebied. Deze regels lijken veel op de individuele voorschriften maar gelden alleen voor lozingen die onder de Wet milieubeheer (Wm) vallen, oftewel lozingen op (gemeentelijke) stelsels en op of in de bodem (Arcadis, 2010, p.12). De hemelwaterverordening bevat twee onderdelen, zoals beschreven in artikel 10.32a van de Wm:

1. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat:

- a. bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels, en*
- b. het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater binnen een in die verordening aangegeven termijn wordt beëindigd.*

2. Van de mogelijkheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geen gebruik gemaakt, indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geleverd. (artikel 10.32a Wet milieubeheer).

Samengevat houdt dit in dat onder a. voorwaarden kunnen worden gesteld aan het lozen van afvloeiend hemelwater in de bodem of op een stelsel en onder b. dat er regels kunnen worden opgenomen om deze lozingen van hemelwater in het vuilwaterriool te beëindigen, oftewel regels voor afkoppeling (Arcadis, 2010; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

De derde mogelijkheid voor nadere regels is de opname van deze regels in de keur van het waterschap, op grond van de Waterwet en de daarop gebaseerde watervergunning.

6.1.2 Juridisch kader: overige wet- en regelgeving

Naast de hierboven beschreven besluiten en verordeningen zijn er nog een aantal wettelijke kaders die betrekking hebben op hemelwater(afvoer). Op grond van art. 3.42 en 3.43 van het Bouwbesluit dienen er bij nieuwbouw maatregelen opgenomen te worden voor een voorziening waarin hemelwater wordt opgevangen en afgevoerd. Daarbij is het ook de bedoeling dat deze voorziening aangesloten kan worden op het gemeentelijk rioolstelsel. Of deze aansluiting ook daadwerkelijk gerealiseerd dient te worden is bepaald in de gemeentelijke bouwverordening, in de vorm van een aansluitverordening.

Verder vindt er in de planfase van een ruimtelijke ontwikkeling overleg plaats tussen de ruimtelijke initiatiefnemer en het Waterschap in het kader van het watertoetsproces. Hierbij wint de initiatiefnemer advies in bij het waterschap, die beoordeelt of compensatie vereist is in het kader van hydrologische neutraal ontwikkelen (zie ook paragraaf 1.4 met betrekking tot de watertoets en

hydrologisch neutraal ontwikkelen). Hierin kan het waterschap adviseren een ruimtelijke ontwikkeling te koppelen aan een bovenplanse retentiegebied. Vanuit de gemeente wordt vervolgens (in de meeste gevallen) dit advies overgenomen en vervolgens voorgeschreven aan de ruimtelijke initiatiefnemer.

Wat ook onder het vergunningsstelsel van de Waterwet valt is de uiteindelijke lozing vanuit het rioolstelsel (zowel vuilwaterriool, hemelwaterstelsel als een ontwateringsstelsel) op het oppervlaktewater. Op deze manier is de invloed van het waterschap gewaarborgd. Hiernaast heeft het waterschap ook nog de verordenende bevoegdheid (artikel 56 Waterschapswet) en is het mogelijk om in de keur regels stellen, in aanvulling op de Waterwet. Handelingen die op deze wijze vergunningplichtig worden gesteld vallen onder de watervergunning, wat betekent dat het waterschap geen afzonderlijke vergunningstelsels meer in kunnen stellen.

6.1.3 Resumé

In beginsel zijn particuliere partijen verantwoordelijk voor de infiltratie van afvloeiend hemelwater op hun perceel of afvoer hiervan naar nabijgelegen oppervlaktewater. Wanneer hier echter redelijkerwijs niet om kan worden gevraagd wordt deze verplichting overgenomen door de gemeente. In de praktijk betekent dit niet meer dan dat het hemelwater op een door de gemeente aangeboden voorziening geloosd kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van een gescheiden of gemengd rioolstelsel of een retentievoorziening. Wanneer het hemelwater geloosd wordt op een gemengd stelsel is het niet meer mogelijk water alsnog te bergen, het vuile en schone water is dan immers al gemengd en richting zuivering gestuurd. In het geval van een lozing van hemelwater op een gescheiden stelsel of een retentievoorziening is het wel mogelijk voor de gemeente om de lozing op een buitenplanse retentievoorziening te realiseren. Hierbij is het wel aan te raden om deze handelswijze ook te beschrijven in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Bovendien wordt op deze wijze ook de specifieke kennis over het watersysteem vanuit het waterschap meegenomen bij de planvorming, aangezien het waterschap een adviserende rol vervult bij de opzet van het GRP. In de gevallen waarbij de gemeente de zorgplicht niet overneemt van de particuliere eigenaren en de particuliere zorgplicht dus handhaaft gelden de verschillende besluiten die zijn beschreven in paragraaf 5.1.1, namelijk het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en de keur. De eisen die worden beschreven in de verschillende besluiten kunnen uitgewerkt worden individuele voorschriften, die verschillende voorschriften per individuele situatie. Maar de gemeente kan ook in een Hemelwaterverordening specifieke regels opnemen, deze regels gelden voor een groter gebied. In beide gevallen kunnen hierbij eisen worden gesteld aan de manier waarop aan de particuliere zorgplicht wordt voldaan, oftewel, hoe er omgegaan wordt met afvloeiend hemelwater. Door middel van de individuele voorschriften en de gemeentelijk verordening kunnen bedrijven en particulieren worden gestimuleerd om te lozen op een centrale (buitenplanse) retentievoorziening. Hier is dus geen sprake van verplichting, maar is het wel mogelijk om de verschillende opties te benoemen, waarbij de lozing op een centrale retentievoorziening extra aantrekkelijk wordt gemaakt (mw. Van Werdt, juli, 2012, persoonlijke communicatie).

Ondersteunend bij deze zorgplicht, de diverse besluiten en de hemelwaterverordening is de rol van het bouwbesluit, waarin verplicht wordt om voorzieningen voor afvloeiend hemelwater op te nemen in het bouwplan en waarin de link wordt gelegd met gemeentelijke bouwverordening. Door deze bouwverordening in lijn te brengen met de hemelwaterverordening kan de gemeente eenduidig beleid ontwikkelen met betrekking tot afvloeiend hemelwater.

Ook het vooroverleg tussen ruimtelijke initiatiefnemer en het waterschap (en ook tussen de gemeente en het waterschap), wat plaatsvindt in het kader van het watertoetsproces, is een belangrijk moment met betrekking tot de omgang met hemelwater. Hierin overlegt het waterschap met de gemeente over de deelname van een ruimtelijk plan aan een bovenplanse retentievoorziening.

Nu duidelijk is op welke wijze van een perceeleigenaar gevraagd kan worden om het hemelwater dat op zijn perceel valt te lozen op een bovenplanse retentievoorziening, komt de vraag naar voren wie deze voorzieningen gaat financieren. Deze financiële kant van de bovenplanse compensatie zal in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden behandeld.

6.2 Bovenplanse verevening in de grondexploitatiewet

De basis van de financiële kant van bovenplanse compensatie is te vinden in de Grondexploitatiewet. Deze Grondexploitatiewet vormt een onderdeel van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro), afdeling 6.4. In deze wet is de basis te vinden van privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten, projectontwikkelaar en andere particuliere eigenaren. Hierbij zijn twee soorten overeenkomsten te onderscheiden, namelijk de anterieure en de posterieure overeenkomsten. De anterieure overeenkomst is de meest voorkomende variant en is een overeenkomst die in de beginfase van een project wordt gesloten en waarbij een exploitatieplan wordt vastgesteld. Kenmerkend voor deze overeenkomst is dat betrokken partijen veel onderhandelingsruimte hebben en zoals Van den Brand et al. stellen, *“zijn [ze] niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet.”* (2008, p.21). Verder zeggen Van den Brand et al. (2008) hierover:

“In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden [...]. Hiermee wordt dus de mogelijkheid van bovenplanse verevening geïntroduceerd.” (p.21-22)

Randvoorwaarden bij deze mogelijk is wel dat de afspraken betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en ook passen binnen de structuurvisie van de gemeente, de provincie of het Rijk. Bovendien dient hierbij te worden voldaan aan de algemene eisen in het Burgerlijke Wetboek (BW) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals beschreven in de Algemene wet bestuursrecht, de AWB (Arcadis, 2009, p.12; Van den Brand et al., 2008, p.22).

De posterieure overeenkomst wordt achteraf afgesloten, nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Hierbij is de onderhandelingsruimte een stuk kleiner, aangezien er niet afgeweken mag worden van de kostensoortenlijst zoals beschreven in het Bro en dient te worden voldaan aan de eisen van nut, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Van den Brand et al. (2008) stellen hierbij: *“wanneer gecontracteerd is over het kostenverhaal, dan is daarmee voor de contracterende eigenaar de kostenverhaalkous af. De gemeente kan geen kosten meer verhalen in het kader van een eventueel publiekrechtelijk kostenverhaal (tenzij dat in het contract mogelijk is gemaakt).”* (p.22).

Een van de belangrijkste onderdelen van de Grondexploitatiewet is dat de gemeente op deze manier verplicht wordt gesteld om het kostenverhaal te regelen bij een grondexploitatie. De gemeente is dus verplicht om de kosten te verhalen, dit betekent echter niet dat de gemeente hiermee direct in haar publiekrechtelijke rol wordt gedwongen. Sterker nog, de overheid heeft bij invoering van de grondexploitatiewet benadrukt dat de privaatrechtelijke overeenkomsten hierbij de voorkeur hebben (Van Buuren et al., 2010, p.258). Daarom is het in de praktijk vaak zo dat de gemeente in de eerste plaats probeert om overeenstemming te bereiken over de grondexploitatie (en daarmee het kostenverhaal) via een privaatrechtelijke overeenkomst. Wanneer dit echter niet lukt, dan moet de gemeente dit met de partijen waarmee niet gecontracteerd is regelen via de publiekrechtelijke weg (Van den Brand et al., 2008, p.22). Van den Brand et al. concluderen op basis van deze constructie dat *“het publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal en locatie-eisen in de praktijk aanvullend [...] [werkt], voornamelijk als stok achter de deur.”* (p.22).

Randvoorwaarden voor toepassing van het publiekrechtelijke instrumentarium van de grondexploitatiewet is ten eerste dat sprake is van een ontwikkeling waarbij een ruimtelijk besluit op grond van Wro nodig is, zoals bijvoorbeeld een vaststelling van een bestemmingsplan, en ten tweede dat dit ruimtelijk besluit voorziet in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen. Deze laatstgenoemde verbouwplannen zijn benoemd in het Bro (Van den Brand et al., 2008, p.23).

Wanneer er via de privaatrechtelijke weg geen anterieure overeenkomst kan worden bereikt dient de gemeente een exploitatieplan op te stellen. Van den Brand et al. (2008) stellen dat het exploitatieplan *"...de grondslag [biedt] voor publiekrechtelijk kostenverhaal en [...] de noodzakelijke locatie-eisen [bevat]."* (p.23).

In het exploitatieplan worden de kosten en baten van een ruimtelijke ontwikkeling beschreven in de exploitatieopzet. Voor de grondexploitatie maakt het niet uit welke partij de beschreven kosten maakt, dit kan zowel de gemeente als een private partij zijn, alle verhaalbare kosten worden meegeteld. Dit betreft niet alleen de kosten die puur te maken hebben met grondexploitatie, maar ook locatie-eisen met betrekking tot de inrichting van openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken kunnen worden opgenomen in het exploitatieplan (Van den Brand et al., 2008, p.24). Ook kunnen er in het exploitatieplan regels worden opgenomen met betrekking tot fasering van het plan en eisen met betrekking tot de verhouding van woningbouwcategorieën (sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap).

Het exploitatieplan dient op hetzelfde moment vastgesteld te worden als het aan de ontwikkeling gerelateerde bestemmingsplan. Een vaststelling van een bestemmingsplan voor vaststelling van het exploitatieplan verschaft immers een directe bouwtitel zonder dat er rechtszekerheid ontstaat over het kostenverhaal en de locatie-eisen. Aan de andere kant is het zo dat een vastgesteld exploitatieplan waarbij de bestemmingsplanprocedure nog niet is afgerond het primaat van de planologische besluitvorming ondermijnt en bovendien leidt dit mogelijk tot problemen wanneer het bestemmingsplan afwijkt van het exploitatieplan (Arcadis, 2009, p.12; Van den Brand et al., 2008, p.24). Wat betreft de kosten die buiten het exploitatiegebied worden gemaakt wordt er onderscheid gemaakt tussen kosten van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Deze drie categorieën zullen nu worden toegelicht.

6.2.1 Bovenwijkse voorzieningen

Onder de in het Bro opgenomen kostensoortenlijst opgenomen vallen ook de kosten voor bovenwijkse voorzieningen, oftewel voorzieningen waarvan het plangebied profijt heeft maar die gedeeltelijk of geheel buiten het plangebied vallen. Kenmerkend voor deze bovenwijkse voorzieningen is dat dit voorzieningen zijn ten behoeve van meerdere locaties, hier kan ook bestaand bebouwd gebied onder vallen (Van den Brand et al., 2008, p.45) Deze kosten kunnen rechtstreeks verhaald worden door het opnemen ervan in de exploitatieopzet, echter op basis van drie criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Wat betreft het criteria "profijt" is het de bedoeling dat het exploitatiegebied nut dient te ondervinden van de desbetreffende maatregelen en voorzieningen. Dit nut kan van fysieke aard zijn, maar bij bijvoorbeeld compensatie buiten het exploitatiegebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkelt kan worden. Als het gaat om "toerekenbaarheid" dient er sprake te zijn van een causaal verband tussen de verhaalde kosten en het exploitatiegebied. Hierbij zou het dus zo moeten zijn dat de gemeente deze kosten niet zou maken wanneer de ruimtelijke ontwikkeling niet plaats zou vinden. De "proportionaliteit" is van toepassing wanneer de kosten naar rato zijn verdeeld over de verschillende betrokken locaties die profijt hebben van een voorziening. Hoe meer profijt een locatie heeft van een maatregelen, hoe meer deze bijdraagt aan de kosten. Hierbij is het niet noodzakelijk dat er door de gemeente een onderbouwing wordt

opgenomen in de structuurvisie, aangezien het verhaal van deze kosten via de kostensoortenlijst afdwingbaar is. Overigens is het wel zinnig een beleidsmatige basis voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen op te nemen in de structuurvisie.

6.2.2 Bovenplanse verevening middels publiekrechtelijke fondsbijdrage

Wat betreft de bovenplanse verevening van kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro) dient er wel een basis gelegd te worden in de structuurvisie. Hierbij gaat het om kosten van werken en werkzaamheden die niet aan één exploitatiegebied gerelateerd zijn, maar waarbij meerdere exploitatiegebieden betrokken zijn. Hierbij kunnen de verliezen van de ene locatie worden opgevangen met de overschotten van andere, winstgevende locaties. Hierbij dient er echter wel een fonds ingesteld te worden. En daarnaast is een voorwaarde van deze methode dat de exploitatiegebieden zijn benoemd in de structuurvisie en dat er in de structuurvisie bepalingen zijn opgenomen over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Op deze manier wordt bovenplanse verevening middels de publiekrechtelijke weg mogelijk, wanneer er van één of meerdere structuurvisies zijn opgesteld. Belangrijk hierbij is dat zonder een opname in de structuurvisie bovenplanse verevening niet mogelijk is. Bovendien dient er bij deze vorm van bovenplanse verevening ook te worden voldaan aan de drie eerder genoemde criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

6.2.3 Bovenplanse verevening middels bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Het is ook mogelijk om financiële bijdrage te vragen bij zogenaamde 'ruimtelijke ontwikkelingen', zoals genoemd in artikel 6.24 lid 1 sub a in de Wro. De gebruikte term 'ruimtelijke ontwikkelingen' is erg breed en hier is de Wro niet specifiek in. Het gaat hierbij om maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. Ook voor deze vorm van bovenplanse verevening geldt dat deze ruimtelijke ontwikkelingen duidelijk beschreven dienen te zijn in de structuurvisie en/of ingetekend dienen te zijn op een visiekaart. Een duidelijk en belangrijk verschil tussen deze bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en de bovenplanse verevening middels een fondsbijdrage is dat de bijdragen aan deze ruimtelijke ontwikkelingen niet hoeven te voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dit betekent bijvoorbeeld dus dat de ruimtelijke ontwikkelingen niet in de directe omgeving van het exploitatiegebied hoeven te liggen. Het vragen van een financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen kan in dit geval echter uitsluitend op vrijwillige basis via het onderhandelingstraject tussen de gemeente en een particuliere initiatiefnemer. Het is dus voor ruimtelijke ontwikkelingen niet mogelijk om het kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg (oftewel het exploitatieplan) af te dwingen. Wanneer de gemeente dit toch wil doen kan dit, maar slecht op privaatrechtelijke basis en met de structuurvisie als grondslag.

6.3 Juridisch kader: financiële bijdrage waterfonds

Vrijwel in alle gevallen waar een gemeente de ruimtelijke initiatiefnemer om een financiële bijdrage aan het waterfonds vraagt wordt dit vaak in eerste instantie niet gedaan om de kosten van de aanleg van compenserende voorzieningen te dekken, maar vooral vanuit de gedachte van het "de veroorzaker betaald"-principe. Dit is dus veeleer een principiële kwestie dan een financiële kwestie. De drie in paragraaf 6.2 beschreven constructies zijn echter niet alle drie inzetbaar om een bijdrage aan het waterfonds bij private partijen af te dwingen.

Wanneer wordt gekeken naar de eerst beschreven variant, met betrekking tot de bovenwijkse voorzieningen, waarbij op publiekrechtelijke basis de kosten worden verhaald, dient deze voorziening te zijn beschreven in de kostensoortenlijst (Bro) en te voldoen aan de drie criteria van nut, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Wat betreft de opname in de kostensoortenlijst is het mogelijk om de kosten voor compenserende waterretentie te scharen onder de kosten genoemd onder lid c. van artikel 6.2.5 van de Bro, wat luidt als volgt:

c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken; (lid c. artikel 6.2.5 Besluit ruimtelijke ordening, 2008).

In het geval van compenserende retentie zou het hierbij gaan om kosten die geschaard kunnen worden onder voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding. Hiermee wordt in het specifieke geval van dit onderzoek aan de eerste voorwaarde voldaan.

De tweede voorwaarde is dat er sprake is van nut, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het nut van de aangelegde voorziening ligt voor de hand en is te onderbouwen aan de hand van de ontstane versnelde afvoer, als gevolg van de ruimtelijke ontwikkeling. De compenserende voorziening compenseert voor deze versnelde afvoer en is om deze reden van duidelijk nut voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Ook wat betreft de proportionaliteit, oftewel de toerekening van kosten op basis van de bijdrage van een plan aan de totale kosten, lijkt in het geval van compenserende retentie niet moeilijk te verantwoorden. Hier ligt immers de methodiek aan ten grondslag die de basis vormt voor de berekening van de wateropgave in het standaard watertoetsproces. In dit proces wordt op basis van de toename van de verharding (en een aantal omgevingsfactoren) berekend wat de wateropgave voor een ruimtelijke ontwikkeling is. Het getal wat hieruit voortkomt (in m³ bergingscapaciteit of m² bergingsoppervlak) is relatief eenvoudig te vertalen in een kostenplaatje. Er is hier dus sprake van proportionaliteit, immers, hoe groter een plan, hoe groter de wateropgave en des te hoger de kosten voor de ruimtelijke initiatiefnemer.

In het geval van toerekenbaarheid is het echter lastiger om aan dit criteria te voldoen. Zeker als het gaat om een waterfonds waarbij eerst gecompenseerd wordt en pas daarna ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die aan deze compenserende voorziening worden gekoppeld (zie paragraaf 4.3). Hierbij is het immers niet zo dat de compenserende voorziening, waarvoor bij de ruimtelijke initiatiefnemer kosten in rekening worden gebracht, niet zou worden aangelegd als de beoogde ruimtelijke ontwikkeling niet zou plaats vinden. In dit geval heeft deze ruimtelijke ontwikkeling wel degelijk nut van deze voorziening, maar zou de toerekenbaarheid aangevochten kunnen worden. Het is echter wel zo dat de compenserende voorzieningen door de gemeente worden aangelegd op basis van de verwachte, toekomstige ruimtelijk ontwikkelingen, zoals opgenomen in de structuurvisie, wat betekent dat er wel degelijk een verband is tussen beide. Toch lijkt de juridische onderbouwing met betrekking tot de toerekenbaarheid lijkt wat aan de magere kant.

Wanneer er sprake is van een waterfonds waarbij allereerst ruimtelijke ontwikkelingen plaats vinden, en vervolgens de compensatieplichten worden gebundeld in één grote compenserende voorziening komt de toerekenbaarheid al sterker naar voren. Hier volgt de compenserende voorziening immers pas nadat (of tegelijk met) de ruimtelijke ontwikkeling. De tijd die er zit tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de daadwerkelijke aanleg van de compenserende retentievoorziening is in sommige gevallen echter zo groot, dat ook in dit geval de toerekenbaarheid lastiger hard te maken is.

De hierboven beschreven redenering met betrekking tot nut, profijt en toerekenbaarheid geldt ook voor bovenplanse verevening middels publiekrechtelijke fondsvorming, oftewel de tweede optie uit de grondexploitatiewet. Voor deze optie geldt dat, om het kostenverhaal mogelijk te maken, er bovendien een globale beschrijving van de locatie van de compenserende retentievoorzieningen in de structuurvisie opgenomen dient te worden. Hierbij dient in de structuurvisie ook te worden beschreven welke bestedingen ten laste van het fonds komen. Op deze wijze wordt het mogelijk om

op bovenplanse wijze verlieslocaties te financieren met winlocaties. In het kader van dit onderzoek betekent dit dus dat een locatie waar compenserende retentie wordt of is ontwikkeld kan worden gefinancierd met de winst uit een nabijgelegen ruimtelijke ontwikkeling. Voor zowel de verevening op basis van fondsvorming als op basis van bovenwijkse voorzieningen geldt dat deze via de publiekrechtelijke weg afgedwongen kunnen worden.

De laatste variant, met betrekking tot de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen heeft een privaatrechtelijk karakter. In dit geval dient er niet te worden voldaan aan de drie criteria nut, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Hierbij dienen deze “ruimtelijke ontwikkelingen” echter wel opgenomen te zijn in de structuurvisie. Dit betekent dat het juridisch eenvoudiger is om dergelijke overeenkomsten met betrekking tot het kostenverhaal op te nemen. Van den Brand et al. (2008, p.46) stellen dat noch in de Wro noch in de Kamerstukken het begrip “ruimtelijke ontwikkelingen” nader is gedefinieerd. Echter, op basis van de Kamerbehandeling concluderen Van den Brand et al. (2010) dat het hierbij gaat om ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. In tegenstelling tot de beschreven regelingen met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen en publiekrechtelijke fondsbijdrage hebben de overeenkomsten voor de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen een privaatrechtelijk karakter, wat betekent dat deze dus alleen op vrijwillige basis kunnen worden afgesloten met ruimtelijke initiatiefnemers. Het voordeel van dit soort overeenkomsten is echter dat er niet alleen kosten kunnen worden opgenomen die zijn beschreven in de kostensoortenlijst uit het Bro.

6.3.1 Randvoorwaarden

Om onevenredig gebruik van geld dat bedoeld is voor waterberging te voorkomen is het belangrijk dat de gemeente en het waterschap de financiële vergoeding die zijn ontvangen voor compenserende retentie “labelt”. Dit kan door een apart fonds voor buitenplanse waterretentie op te richten, waarin dit geld bestemd voor buitenplanse compensatie terecht komt (Nirov, p.3, 2012). Dit maakt het mogelijk om de stroom geld transparant te houden, met name voor bijvoorbeeld projectontwikkelaar of particulieren die een betaling hebben gedaan aan het waterfonds. De middelen in dit waterfonds kunnen vervolgens worden gebruikt om de aanleg van buitenplanse retentievoorzieningen te (voor)financieren. Deze “labeling” van dit geld voorkomt dat er vragen ontstaan rondom “onverschuldigde betalingen”, waarbij de ruimtelijke initiatiefnemer van mening is dat het geld wat hij betaalt heeft in het kader van bovenplanse retentie niet (of niet zichtbaar) wordt besteed aan dit doel en dit om deze reden via de Raad van State probeert terug te vorderen.

6.3.2 Overige scenario's

Deze paragraaf beschrijft de overige scenario's die denkbaar zijn voor de gemeente om grondexploitatiekosten te verhalen en daarbij wordt beschreven in hoeverre deze vorm van kostenverhaal in de praktijk mogelijk is. In de gevallen waarin de gemeente geen kosten kan verhalen op basis van afdeling 6.4 Wro, zou het in principe mogelijk moeten zijn om door middel van de Baatbelasting, op basis van artikel 222 Gemeentewet, deze kosten van gebiedsontwikkeling te wel verhalen (Van Buuren et al., 2010, p. 273). Dit wordt beschreven in lid 1 van artikel 222 van de Gemeentewet, waar staat:

“Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen.” (Lid 1 artikel 222 Gemeentewet, 1851).

Echter, de voorzieningen, in verband waarmee de baatbelasting wordt geheven, dienen aan specifiek onroerende zaken gerelateerd te zijn, en mogen niet bovenwijks van karakter zijn. Dit maakt dat in het geval van bovenplanse compensatie de baatbelasting op basis van artikel 222 Gemeentewet geen mogelijkheid voor kostenverhaal biedt. In theorie zou dit wel toepasbaar zijn bij compenserende voorzieningen die niet bovenplans van aard zijn, maar in deze gevallen is het gebruikelijker om kostenverhaal door middel van afdeling 6.4 Wro te regelen. Wanneer er ontwikkelingen zijn die geen omgevingsvergunning behoeven en waarbij compenserende maatregelen geen bovenplans karakter hebben kan er wel gebruik worden gemaakt van de baatbelasting. Hierbij gaat het om het uitvoeren van werken die geen bouwwerk zijn, of wanneer er wel een omgevingsvergunning voor bouwen vereist is, maar niet wordt voldaan aan de drempelwaarden die in artikel 6.2.1 en 6.1.1a Bro worden beschreven. Een voorbeeld hiervan is het verbouwen van een kantoorpand tot wooneenheden. Vanwege de geringe effecten van dergelijke ontwikkelingen op het watersysteem zal er in de praktijk echter vrijwel nooit gebruik worden gemaakt van de baatbelasting in het kader van compenserende voorzieningen.

Een andere mogelijkheid die bruikbaar lijkt te zijn is het verbinden van een financieel voorschrift aan een vergunning of planologisch besluit. Hierbij moet met name gedacht worden aan de omgevingsvergunning voor bouwen en de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden geen bouwwerken zijnde (artikel 2.1 lid 1 onder a en onder b Wabo). Deze mogelijkheden om grondexploitatiekosten (en dus kosten voor bovenplanse compensatie) op te nemen als een financieel voorschrift bij een omgevingsvergunning staat uitputtend beschreven in artikel 6.17 Wro (Van Buuren et al., 2010, p. 275). Van Buuren et al. (2010) stellen echter dat ten aanzien van de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden een financieel voorschrift in het kader van kostenverhaal van grondexploitatie geen kans van slagen heeft. Zij stellen dat *“weliswaar in het tweede lid van artikel 2.22 van de Wabo in algemene zin bepaald is dat aan een omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden”* (2010, p. 275) maar dat naar hun mening een financieel voorschrift daaronder niet moet worden verstaan, aangezien *“de wetgever in het systeem van Afdeling 6.4 Wro enkel een koppeling heeft gelegd met de omgevingsvergunning voor bouwen”* (2010, p. 275).

Echter, wanneer gekeken wordt naar de mogelijkheden voor het verbinden van financiële voorschriften aan de omgevingsvergunning voor bouwen, geldt volgens van Buuren et al. (2010) eveneens dat hiervoor geen mogelijkheden zijn. Voor deze omgevingsvergunning geldt evenzeer als voor de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden geen bouwwerken zijnde dat deze besluiten door de wetgever buiten de reikwijdte van Afdeling 6.4 Wro zijn gehouden. Wanneer een betalingsvoorschrift zou kunnen worden verbonden aan een dergelijke omgevingsvergunning zou dit systeem van Afdeling 6.4 Wro doorkruisen en is volgens van Buuren et al. (2010) om die reden dan ook uitgesloten.

Een laatste optie die in het kader van dit onderzoek is bekeken is de mogelijkheid om de aanlegkosten van compenserende retentie in de gronduitgifteprijs te verdisconteren. Dit kan echter alleen wanneer deze gronden gemeentelijk eigendom zijn en op privaatrechtelijke basis (Van Buuren et al., 2010, p.257). Dit betekent dat de gemeente een private partij dus niet kan dwingen tot een dergelijke overeenkomst, en dat dit puur op basis van vrijwilligheid van een ruimtelijke initiatiefnemer privaatrechtelijk kan worden geregeld.

De in deze paragraaf beschreven overige opties voor het verhalen van kosten van grondexploitatiekosten en daarmee het verhalen van kosten van compenserende retentievoorzieningen blijken dus niet bruikbaar, of weinig toe te voegen aan het gebruikelijke instrumentarium. Dit betekent dat dus geconcludeerd kan worden dat de in paragraaf 5.3 beschreven kostenverhaal op basis van Afdeling 6.4 Wro (de grondexploitatielwet), de gemeente de beste handvatten biedt om kosten van bovenplanse retentievoorzieningen op ruimtelijke initiatiefnemers te verhalen.

7. De voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten

In de voorgaande hoofdstukken zijn reeds meerdere voor- en nadelen benoemd van een waterboekhouding en een waterfonds. Op basis van hoofdstuk 4, 5 en 6 is het mogelijk om een duidelijk overzicht te creëren van de voor en nadelen die kleven aan bovenplanse retentie. Deze voor- en nadelen zullen in deze paragraaf op een rij worden gezet en aangevuld met informatie die afkomstig is uit de enquête die in 2010 is uitgevoerd door Arcadis, waarin medewerkers van waterschappen en gemeenten is gevraagd naar hun mening met betrekking tot bovenplanse instrumenten. In deze paragraaf zullen we voor- en nadelen indelen volgens dezelfde methode als die toegepast door Arcadis (2010). Dit betekent dat in dit hoofdstuk de ruimtelijke, waterhuishoudkundige, plan-technische, financiële en organisatorische voor- en nadelen worden benoemd. Aan het eind van dit hoofdstuk zijn deze voor- en nadelen overzichtelijk opgenomen in een tabel (zie tabel 4).

7.1 Ruimtelijke voor- en nadelen

Een belangrijk voordeel wat vaak wordt genoemd in de literatuur en in de gesprekken die zijn gehouden in het kader van dit onderzoek is de flexibiliteit die bovenplanse compensatie biedt, doordat het mogelijk is om de wateropgave op een andere locatie te realiseren. Een ander, veelgenoemd voordeel is dat hiermee de versnippering van de bergingsruimte wordt voorkomen, aangezien door bundeling van compensatieverplichtingen niet veel kleine compenserende maatregelen ontstaan, maar slechts één grote, buitenplanse compenserende retentievoorziening gerealiseerd wordt (Arcadis, 2007; Nirov, 2012; Opdam, 2010; Waterschap Scheldestromen, 2012). Het gevolg hiervan en tevens groot voordeel is dat dit bovendien bijdraagt aan de realisatie van een robuust watersysteem, niet alleen wat betreft de omvang van de compenserende retentie maar ook de aard. Zo wordt bij grotere (gebundelde) retentieopgaven eerder gekozen voor open water en worden kleinere (individuele) retentieopgaven vaak ingevuld door minder robuustere en minder zichtbare oplossingen.

Het voordeel van de buitenplanse realisatie van de retentievoorziening is bovendien dat dit de mogelijkheid biedt om een waterberging op een meer geschikte plek te realiseren, die beter past binnen de wateropgave (Arcadis, 2007; Reijnierse et al., 2008; Waterschap Scheldestromen, 2012). Hieraan gekoppeld wordt als voordeel genoemd dat op deze manier waterberging passend kan worden gemaakt aan ruimtelijke ontwikkelingen (Arcadis, 2007). Verder biedt een waterbank de mogelijkheid tot een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, zowel bij de bergingslocatie als de planlocatie (Arcadis, 2010; Reijnierse et al., 2008).

In de verschillende rapporten, onderzoeken en interviews worden er eigenlijk geen ruimtelijke nadelen genoemd met betrekking tot de waterboekhouding en het waterfonds. Dit is ook niet zo vreemd, aangezien deze instrumenten als één van de primaire doelen hebben om de ruimtelijke inrichting te verbeteren en optimaliseren. Echter, als het gaat om de waterhuishoudkundige, plan-technische, financiële en organisatorische kant van de waterbanken zijn er wel nadelen te benoemen.

7.2 Waterhuishoudkundige voor- en nadelen

Door meerdere bronnen wordt op waterhuishoudkundig gebied als groot voordeel benoemd dat bovenplanse realisatie van de wateropgave mogelijkheden biedt om het watersysteem op een robuuste manier in te richten, doordat het systeem flexibeler en dus efficiënter kan worden ingericht, wat de werking van het watersysteem ten goede komt (Arcadis, 2010; Reijnierse, 2008). Een ander voordeel wat specifiek in relatie staat tot de waterboekhouding is het feit dat via deze werkwijze een verbeterde overzicht ontstaat van de saldi waterberging per project en per peilgebied, wat maakt dat de gemeentelijke wateropgave duidelijk in beeld is (Arcadis, 2010; Dolman, Vonk &

Van Urk, 2009). Bovendien stellen verschillende gemeenten en waterschappen in de enquête uitgevoerd door Arcadis (2010) dat de boekhouding kan faciliteren bij de te realiseren doelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water en Waterbeleid 21^{ste} eeuw, doordat deze ontwikkelingen in het systeem inzichtelijk maken. Ook het feit dat de mogelijkheid bestaat om een “overschot” op de waterboekhouding te hebben staan, wat in de toekomst benut kan worden, wordt door zowel Dolman et al. (2009) als Arcadis (2010) als voordeel benoemd.

Naast voordelen worden er ook een aantal waterhuishoudkundige nadelen benoemd die kleven aan bovenplanse waterretentie en het gebruik van een waterboekhouding en waterfonds. Eigenlijk alle nadelen die worden benoemd zijn gebaseerd op het feit dat deze methodiek eigenlijk tegen de doelstelling van het waterschap ingaat om de wateropgave van een project binnenplannen op te lossen. Zo is er te lezen in de door Arcadis (2010) uitgevoerde enquête dat meerdere respondenten van mening zijn dat de buitenplanse retentie eigenlijk een vorm van afwenteling of afkoping van het probleem is, doordat de wateropgave van een project buiten het desbetreffende projectgebied wordt gerealiseerd. Gerelateerd daaraan wordt gesteld dat de kans bestaat dat hierdoor berging op minder noodzakelijke, of zelfs verkeerde, locaties wordt gerealiseerd. Bovendien bestaat de angst dat projectontwikkelaars hierdoor minder hun best doen om de wateropgave binnen hun plangebied op te lossen, omdat de mogelijkheid bestaat om deze wateropgave af te kopen of buitenplannen te realiseren (Arcadis, 2010). Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat er binnen het stedelijk gebied afvoerproblemen ontstaan.

Een ander nadeel wat door meerdere bronnen wordt genoemd is dat de kans bestaat dat er uiteindelijk helemaal niet gecompenseerd wordt, of dat tijd tussen het realiseren van het verhard oppervlak en het realiseren van de compenserende waterberging te ver uit elkaar komen te liggen (Arcadis, 2010; Nirov, 2012).

7.3 Plan-technische voor- en nadelen

De grootste winst die bovenplanse instrumenten bieden op plan-technisch gebied is de makkelijke, efficiënte en flexibele oplossing die deze aanpak biedt bij het oplossen van de wateropgave, met name in verstedelijkt gebied (Arcadis, 2010; Dolman et al., 2009; Klooster et al., 2007; Reijnierse et al., 2008; Waterschap Rivierenland, 2012). Verder is met name de mogelijkheid die de waterboekhouding en het waterfonds bieden voor kleine plannen, in de vorm van een versneld planproces, een groot voordeel voor waterschap en gemeente (Arcadis, 2010; Dolman et al.: 2009). Dit maakt dat er, in het geval van het waterschap, op een efficiëntere manier kan worden omgegaan met de personele inzet, bijvoorbeeld bij de watertoets, maar ook in het geval van handhaving (Dolman et. al, p.25, 2009). Een ander belangrijk voordeel is de mogelijkheid tot bundeling van de te realiseren compenserende retentievoorzieningen, eventueel met andere doeleinden en functies. Deze integrale aanpak komt ook goed tot uiting in het geval van nieuwbouw, waarbij de waterboekhouding en het waterfonds voor een betere afstemming tussen projecten zorgen, met name op het gebied van de wateropgave (Arcadis, 2010).

Naast de voordelen beschrijft komen er uit de enquête gehouden door Arcadis (2010) ook een tweetal plan-technische nadelen naar voren. Ten eerst kan het problematisch zijn om een grootschalig waterbergingsgebied te vinden dat past binnen de stedelijke structuur en het watersysteem. Als twee wordt gesteld dat de afvoer van het regenwater vanuit het stedelijke gebied op technische onmogelijkheden zou kunnen stuiten (Arcadis, p.8, 2010).

7.4 Financiële voor- en nadelen

Het grote financiële voordeel van een bovenplans instrument heeft betrekking op de relatief lage maatschappelijke kosten, dit in tegenstelling tot een binnenplanse realisatie van de wateropgave waar de (maatschappelijk) kosten voor een ontwikkeling soms hoog kunnen oplopen. Het voordeel van de waterbergingsbank in dit opzicht is dus de mogelijkheid om een technisch of ruimtelijk lastig te realiseren (oftewel: dure) binnenstedelijke wateropgave te verplaatsen naar een plek waar meer

ruimte is voor compenserende retentievoorzieningen, bijvoorbeeld in het buitengebied, of zoals Arcadis (2010) zegt: “*op economisch minder interessante grond*” (p.7). Dit voordeel wordt ook beschreven door Klooster et al. (2007) en Reijnierse et al. (2008). Het nadeel hiervan is echter de complexe afspraken die gemaakt dienen te worden tussen waterschap en gemeente over onder andere de hoogte van de bijdrage aan het waterfonds en afspraken met betrekking tot het fondsbeheer. Daarnaast zou er de kans kunnen bestaan dat partijen niet bereid zijn om te investeren in onzekere toekomstige ontwikkelingen (Arcadis, p.9, 2010), hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan gemeenten en waterschappen, maar kan het ook private partijen betreffen.

7.5 Organisatorische voor- en nadelen

Het voordeel van een bovenplans instrument voor de wateropgave op organisatorisch vlak is de toename van de samenwerking tussen gemeenten en waterschap. Bovendien blijft “water” hierdoor (op een hoger niveau) op de agenda staan. Dit geldt niet alleen voor gemeenten, op deze manier wordt de wateropgave ook onder aandacht gebracht bij de ontwikkelende partijen. In het kader van de organisatorische nadelen kan ook gesteld worden dat het grootste nadeel van het instrument gezocht moet worden in de hoeveelheid werk die nodig is bij de opzet van dit instrument en het bijhouden van een administratieve boekhouding. Verder is ook het juridisch ontwerp van een dergelijke constructie en de verdeling van de verantwoordelijkheden bij de opzet van dit instrument een zorgpunt (Arcadis, p.9, 2010).

7.6 Tussentijdse conclusie

Van de zojuist beschreven voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten zijn er een aantal voor- en nadelen die zwaarder wegen dan anderen en die in veel literatuur en interviews naar voren zijn gekomen. Allereerst is er het voordeel van de flexibiliteit die bovenplanse instrumenten bieden in het watertoetsproces en in de ruimtelijke ordening. Dit is ook niet zo gek, aangezien deze bovenplanse aanpak voorkomt vanuit een gebrek aan flexibiliteit in het watertoetsproces. Hieraan gerelateerd is het veelgenoemde voordeel van het voorkomen van ‘snipperblauw’, oftewel de kleine, niet doelmatige compenserende voorzieningen. Samen vormen deze twee voordelen de belangrijkste argumenten voor de toepassing van de bovenplanse aanpak. Een veel genoemd voordeel hiervan wat ook te maken heeft met deze beide voordelen is de mogelijkheid die de bovenplanse aanpak biedt voor een robuust watersysteem. Met name voor waterbeheerders is dit een belangrijk voordeel.

Wat betreft de nadelen is het meest gehoorde nadeel van de toepassing van een waterboekhouding de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Dit nadeel wordt met name door gemeenten benoemd, daar zij ook degene zijn die in de meeste gevallen de waterboekhouding beheren. Hoewel dit nadeel veel genoemd wordt is het de vraag of dit nadeel van groot belang is, immers, de administratieve lasten die deze bovenplanse aanpak van de wateropgave met zich meebrengt wegen lang niet op tegen de vele voordelen die hiermee behaald kunnen worden. Verder is een belangrijk nadeel van dit instrument de juridische verankering, die niet heel sterk is en wat maakt dat in sommige gevallen gemeenten en waterschappen huiverig zijn om het instrument toe te passen. Een ander nadeel wat van belang is, maar wat met name samenhangt met de afspraken die worden gemaakt tussen waterschap en gemeente en gemeente en ruimtelijke initiatiefnemer is het gevaar van het uitblijven van compensatie. Een voorbeeld hiervan zijn de watercontracten die zijn afgesloten door Aa en Maas, waarin geen termijn is opgenomen waarbinnen (gebundelde) compensatie gerealiseerd dient te worden.

In het kader van dit onderzoek wil ik nog één genoemd voordeel van de toepassing van een waterboekhouding en het waterfonds benoemen wat ook beschreven wordt in de literatuur en naar voren komt in interviews met waterschappen en gemeenten. Het gaat hierbij om de mogelijkheid die

(in sommige gevallen) geboden wordt om een overschot aan retentiecapaciteit op de waterboekhouding te hebben staan. Dit overschot kan later worden ingezet of soms verkocht worden aan ruimtelijke initiatiefnemers. Deze constructie vertoont kenmerken van de handel in waterrechten zoals deze is beschreven in het theoretische kader van dit onderzoek.

Voordelen	Nadelen
RUIMTELIJK	
Efficiënte en flexibele oplossing wateropgave	-
Voorkomen versnipperde maatregelen	-
Waterberging op geschiktere plaats	-
Mogelijkheid tot bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit	-
WATERHUISHOUDKUNDIG	
Kansen voor robuuste inrichting watersysteem	Vorm van afwenteling of afkoping van het probleem
Mogelijkheid om in de "plus" te staan	Kans op berging op minder noodzakelijke plek
Verbeterd overzicht saldi (per project en peilgebied)	Projectontwikkelaars hechten minder belang aan water
Bruikbaar bij realisatie doelen KRW en WB21	Uitblijven compensatie
PLAN-TECHNISCH	
Flexibiliteit in watertoetsproces	Inpassing grootschalige retentiegebied mogelijk lastig
Versnelde procedure watertoets	Afvoer regenwater zou technisch onmogelijk kunnen zijn
Integrale aanpak, verweving en stapeling functies	
FINANCIEEL	
Beperkte maatschappelijke kosten	Complexe afspraken m.b.t. waterfonds
Schaalvoordelen	Risicovolle investering
ORGANISATORISCH	
Intensivering samenwerking gemeente en waterschap	Administratieve lasten
Water hoger op de gemeentelijke agenda	Juridische ontwerp en verdeling verantwoordelijkheden

Tabel 4 De voor- en nadelen van bovenplanse retentie (Eigen bewerking, 2012)

8. Conclusies en aanbevelingen

In het eerst hoofdstuk van het onderzoek zijn naar aanleiding van de probleemdefinitie een doelstelling, hoofdvraag en deelvragen opgesteld die door middel van dit onderzoek en het daaraan gerelateerde theoretische kader beantwoord zouden moeten worden. De deskresearch, interviews en casestudies die zijn uitgevoerd ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn te vinden in hoofdstuk 4, 5, 6 en 7 van dit onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het evalueren van huidige bovenplanse instrumenten die dienen als hulpmiddel bij het realiseren van de wateropgaven en het opstellen van een advies met betrekking tot de toepassing van een dergelijk instrument binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas.

Hierbij is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke bovenplanse instrumenten ter realisatie van de gemeentelijke wateropgave bestaan er, hoe kan de juiste financiering en juridische borging van deze instrumenten vastgelegd worden en welke variant is het best toepasbaar binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas?

In de volgende paragrafen zullen de deelvragen die zijn geformuleerd bij dit onderzoek worden behandeld.

8.1 Conclusies en aanbevelingen: algemeen

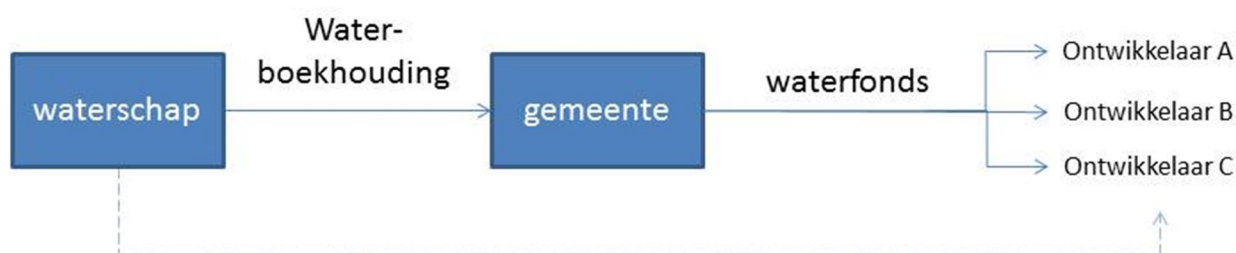
Uit bovenstaande doelstelling en hoofdvraag zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn gedurende dit onderzoek beantwoord en zullen in dit concluderende hoofdstuk één voor één worden besproken. Hierbij worden de belangrijkste conclusies beschreven die volgen uit de behandeling van de deelvragen in de hoofdstuk 4, 5, 6, en 7 van dit onderzoek.

8.1.1 Deelvraag 1

Bij de eerste deelvraag zijn de verschillende bovenplanse instrumenten beschreven die bovenplanse realisatie van de wateropgave mogelijk maken. De eerste deelvraag luidt als volgt:

1. Wat zijn de verschillende mogelijkheden m.b.t. bovenplanse instrumenten op het gebied van de wateropgave, en wat zijn de voor- en nadelen hiervan?

Uit de behandeling van deze deelvraag in hoofdstuk 4 van dit onderzoek blijkt dat ondanks de vele verschillende namen en definiëringen van bovenplanse instrumenten er in feite slechts twee bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave zijn te onderscheiden. Dit zijn de **waterboekhouding** en **het waterfonds**. Beide instrumenten zijn weergegeven in afbeelding 12.



Afbeelding 12 Schematische weergave bovenplanse instrumenten (eigen bewerking, 2012)

Hierbij betreft de waterboekhouding een verbintenis tussen waterschap en gemeente en is het waterfonds een instrument wat met name betrekking heeft op de relatie tussen gemeente en de ruimtelijke initiatiefnemers.

Bij beide instrumenten worden ook een aantal factoren beschreven die van belang zijn bij de opzet van een waterboekhouding en een waterfonds. Eén van de belangrijkste overwegingen die gemaakt moet worden is het moment waarop de compenserende voorziening wordt gerealiseerd.

Een andere belangrijke afweging is de plangrootte die in aanmerking komt voor deelname aan de waterboekhouding en het waterfonds.

Aanbeveling 1

Gezien de ervaringen en resultaten die beschreven zijn in dit onderzoek is mijns inziens het verstandig om de waterboekhouding uit te voeren in combinatie met een waterfonds. Deze financiële component is in het kader van het kostenveroorzakersbeginsel aan te bevelen, zonder deze financiële consequentie wordt het namelijk wel heel makkelijk voor een ruimtelijke initiatiefnemer om zijn compensatieplicht over te dragen aan de gemeente. In dat geval bestaat de kans dat ruimtelijke initiatiefnemers helemaal geen boodschap meer hebben aan water.

Wanneer waterschap en gemeente er toch voor kiezen om enkel met een waterboekhouding te werken dan is het verstandig om een maximale grens aan de grootte van plannen in te stellen die deel mogen nemen aan de waterboekhouding. Hierbij zouden alleen kleine plannen deel uit mogen maken van de waterboekhouding, op deze manier dienen de grote projecten via het reguliere watertoetsproces gewoon binnenplannen te compenseren en wordt de compensatieplicht van kleine plannen gebundeld in de waterboekhouding. Dit voorkomt kleine compenserende maatregelen van de kleine ruimtelijke ontwikkelingen en maakt dat de grotere ruimtelijke ontwikkelingen wel (binnenplannen) compenseren, waarbij de kans op een robuuste compensatievoorziening groter is, aangezien deze projecten een grotere compensatieopgave hebben.

De realisatie van de compenserende voorziening kan achteraf plaats vinden, nadat een ruimtelijke ontwikkeling heeft plaats gevonden, maar met het oog op het watersysteem lijkt het verstandiger te eisen dat compensatie vooraf plaats vindt (volgens het principe 'eerst graven, dan dempen'). Dit garandeert dat er geen achteruitgang van het systeem optreedt, aangezien er eerst een tegoed op de balans van de waterboekhouding wordt gecreëerd en daarna pas dit tegoed weer wordt afgeschreven ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer er voor wordt gekozen om toch achteraf te compenseren is het belangrijk om een termijn op te nemen in de overeenkomst die wordt gesloten tussen waterschap en gemeente en gemeente en ruimtelijke initiatiefnemer.

In de eerste deelvraag komen ook de voor- en nadelen van bovenplanse instrumenten aan de orde. Deze voor- en nadelen zijn beschreven in hoofdstuk 7 van dit onderzoek en zijn gebaseerd op de informatie die is verkregen uit de deskresearch en interviews die zijn uitgevoerd en verwerkt in hoofdstuk 4, 5 en 6.

Zoals in hoofdstuk 7 al is beschreven zijn er een aantal voor- en nadelen die zwaarder wegen dan anderen. Als belangrijke voordelen worden in de conclusie van hoofdstuk 7 benoemd:

- Flexibiliteit in het watertoetsproces en in de ruimtelijke ordening;
- het voorkomen van 'snipperblauw';
- mogelijkheden voor een robuust watersysteem.

De belangrijkste nadelen van de bovenplanse instrumenten die in hoofdstuk 7 beschreven worden zijn de volgende:

- De administratieve lasten van de waterboekhouding;
- De juridische verankering, die niet heel sterk;
- Het gevaar van het uitblijven van compensatie.

Aanbeveling 2

Aan de benoemde voordelen is te zien waar de schoen wringt in het reguliere watertoetsproces. In dit proces wordt een gebrek aan flexibiliteit ervaren en als gevolg van de eis tot binnenplanse compensatie ontstaan kleine, onbeheerbare compenserende voorzieningen, wat niet ten goede komt van een robuust watersysteem. Hieruit blijkt dat bovenplanse compensatie door middel van de waterboekhouding en het waterfonds de juiste oplossingen lijkt te bieden voor deze problematiek.

Het benoemde nadeel van de administratieve lasten lijkt in het niet te vallen bij de vele voordelen die bovenplanse instrumenten bieden bij de aanpak van de wateropgave. Deze administratieve last is niet te vermijden en is nu eenmaal onderdeel van de waterboekhouding. De juridische verankering is zwak, maar dit kan alleen veranderen door aanpassing van wet- en regelgeving. Iets wat overigens ook in het theoretische kader benoemd is door Klooster et al. (2007) in het kader van de invoering van handel in waterrechten. Dit geldt ook voor het laatst genoemde nadeel, het uitblijven van compensatie. In het theoretische kader wordt gesteld dat dit het gevolg is van het ontbreken van duidelijk gedefinieerde eigendomsrechten. Echter, aangezien de conclusie van het theoretische kader is dat de toepassing van handel in waterrechten momenteel niet mogelijk is, komt het in dit geval neer op het maken van duidelijke afspraken tussen waterschap, gemeente en ruimtelijke initiatiefnemer.

8.1.2 Deelvraag 2

De uitwerking van de tweede deelvraag is beschreven in hoofdstuk 5 van dit onderzoek en is uitgewerkt in de vorm van een drietal casestudies. De tweede deelvraag luidt als volgt:

2. Wat zijn de succesfactoren voor het welslagen van bovenplanse waterbergingsinstrumenten? – Casestudies.

De casestudies bevatten een beschrijving van de BergingsRekeningCourant (BRC) zoals deze door Hoogheemraadschap Rijnland en Gemeente Haarlem wordt toegepast, het retentiefonds van de Gemeente Emmen en Waterschap Velt en Vecht en de watercontracten die gehanteerd worden bij Waterschap Aa en Maas. De kracht van de BRC is de eenvoud van de toegepast methodiek en de heldere eisen die hierbij worden gesteld. Bijvoorbeeld in de vorm van de compensatie-eis die is gebaseerd op 10% van de oppervlakte van het plangebied (afgezien van uitzonderlijke situaties). De casestudie met betrekking tot het retentiefonds in Emmen wijst op het belang van een goede onderbouwing van de aanpak van de wateropgave en de inzet van bovenplanse instrumenten. De conclusie hierbij is met name dat de bovenplanse instrumenten ingezet dienen te worden in dienst van een “hoger” doel, zoals in het geval van de gemeente Emmen, waar het doel is de landelijke en stedelijke wateropgave op te lossen. De stevige basis die hiervoor gelegd wordt in de structuurvisie maakt dat er een doordacht aanpak wordt toegepast en bovendien biedt dit de juridische onderlegger voor het kostenverhaal. Daarnaast wordt in deze case nogmaals het belang van het kostenveroorzakersbeginsel benadrukt.

Voor de casestudie met betrekking tot de watercontracten van Waterschap Aa en Maas geldt dat deze wel de beoogde flexibiliteit biedt in het watertoetsproces en in de uitvoering, maar dat de

watercontracten vooral op het gebied van het kostenverhaal en de daadwerkelijke realisatie van buitenplanse compenserende voorzieningen steken laten vallen. Aan de hand van de casestudies kan de volgende aanbeveling worden gedaan:

Aanbeveling 3

Het is belangrijk om de afspraken die gemaakt worden met betrekking tot bovenplanse compensatie simpel en helder te houden. Duidelijke afspraken maken en simpele rekenmethode toepassen maakt dat het gebruik van dit instrument wordt bevorderd en bovendien scheelt dit in de (administratieve) werklast.

Daarnaast is het aan te bevelen om de basis voor de toepassing van het bovenplanse instrument duidelijk, en in overleg met alle partijen, vast te leggen in de structuurvisie. Dit maakt dat het watertoetsproces soepeler verloopt, aangezien gemeente en waterschap het hierdoor in de basis al eens zijn. Daarnaast vormt dit de juridische onderlegger voor het kostenverhaal.

8.1.3 Deelvraag 3

De derde deelvraag van dit onderzoek heeft betrekking op de juridische verankering van bovenplanse compensatie en de mogelijkheden die er zijn om een financiële bijdrage te eisen van ruimtelijke initiatiefnemers. Deze deelvraag luidt als volgt:

3. Op welke manier kan de financiële bijdrage en juridische borging van het waterbergingsinstrumenten te worden gerealiseerd?

In het eerste deel van hoofdstuk 6 worden de mogelijkheden beschreven om een perceeleigenaar te dwingen tot lozing op een centrale retentievoorziening. In het tweede deel van hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de mogelijkheid om een bijdrage aan het waterfonds af te dwingen bij ruimtelijke initiatiefnemers. Uit de evaluatie van de verschillende instrumenten die voortkomen uit de Grondexploitatiewet blijkt dat de enige optie tot kostenverhaal in dit kader via 'bovenplanse verevening middels een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen' is. Een belangrijk verschil tussen deze bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en de andere twee opties die in hoofdstuk 6 worden genoemd is dat de ruimtelijke ontwikkelingen waarbij om een fondsbijdrage wordt gevraagd niet hoeven te voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Maar aangezien dit een privaatrechtelijke overeenkomst betreft kan een bijdrage aan het waterfonds uitsluitend gevraagd worden op basis van vrijwilligheid. Bovendien dient de basis voor deze bijdrage ook in de structuurvisie beschreven te zijn.

Aanbeveling 4

Het kostenverhaal kan alleen op privaatrechtelijke basis plaats vinden. Hiermee wordt nogmaals gewezen op het belang van een structuurvisie als onderbouwing bij de toepassing van bovenplanse instrumenten. Dat een bijdrage aan het waterfonds dus alleen op vrijwillige basis gevraagd kan worden betekent niet dat het zinloos is om een bepaalde bijdrage te eisen van een ruimtelijke initiatiefnemer, maar deze optie dient qua kosten aantrekkelijker te zijn voor een ruimtelijke initiatiefnemer dan wanneer er gekozen wordt voor binnenplanse compensatie door middel van de reguliere watertoets.

De eerste tot de derde deelvraag hadden met name betrekking op bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave in het algemeen. De vierde deelvraag is specifiek gericht op de praktijk binnen het beheergebied van Waterschap Aa en Maas. Overigens zijn de beschreven conclusies en aanbevelingen uit deze paragraaf ook zeker van toepassing op de praktijk van Waterschap Aa en Maas. In de volgende paragraaf zal de vierde deelvraag en daarmee de specifieke conclusies aanbevelingen voor Waterschap Aa en Maas worden behandeld.

8.2 Conclusies en aanbevelingen: Waterschap Aa en Maas

Uit de derde casestudie van dit onderzoek, waarin de watercontracten van Waterschap Aa en Maas behandeld worden blijkt reeds dat de watercontracten nog voor verbetering vatbaar zijn. Dit punt komt ook naar voren bij de evaluatie van de watercontracten die in 2009 is uitgevoerd. In deze paragraaf zullen specifieke aanbevelingen met betrekking tot deze watercontracten worden gedaan.

8.2.1 Deelvraag 4

De vierde deelvraag betreft een advies wat specifiek gericht is op de praktijk binnen Waterschap Aa en Maas. Deze deel vraag luidt als volgt:

4. Conclusie en aanbevelingen: Welke bovenplanse maatregel kan het best worden toegepast in het beheergebied van Waterschap Aa en Maas, en waarom?

Zoals beschreven in de derde casestudie maakt Waterschap Aa en Maas op dit moment gebruik van watercontracten als bovenplans instrument (zie bijlage 3 van dit onderzoek). Deze watercontracten zijn momenteel gebaseerd op een waterboekhouding zonder waterfonds, dus zonder een financiële component. Het gaat hierbij dus om een overzicht van de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente en de aan de gemeente overgedragen (niet gerealiseerde) compensatieverplichtingen. Overigens worden in de waterboekhouding bij deze watercontracten ook de ruimtelijke ontwikkelingen die hydrologisch neutraal ontwikkeld worden opgenomen, dit zijn dus plannen waarbij wel (binnenplans) wordt gecompenseerd. Op basis van deze waterboekhouding wordt een waarde in m³ berekend, wat de omvang van de (gebundeld) te realiseren compenserende retentie vertegenwoordigt. Hierbij zijn geen afspraken opgenomen in het watercontract wat betreft de termijn waarbinnen deze compenserende retentie gerealiseerd dient te worden.

In paragraaf 8.1 zijn de aanbevelingen te lezen die op basis van dit onderzoek worden gedaan. Op basis van deze aanbevelingen is het mogelijk om het watercontract van Waterschap Aa en Maas te verbeteren. De vier aanbevelingen die worden gedaan in paragraaf 8.1 luiden (in het kort) als volgt:

- Houd de afspraken helder en simpel;
- Gebruik van een waterfonds (financiële component) geniet de voorkeur;
- Leg een gezamenlijk visie op het watersysteem vast in de structuurvisie;
- Gebruik de structuurvisie als juridische onderlegger voor het kostenverhaal.

Op basis van de eerste drie aanbevelingen kan het huidige watercontract worden aangepast. Zo kan er een waterfonds worden ingesteld en kunnen de eisen voor compensatie worden aangescherpt.

Aanbeveling 1

Door toevoeging van een waterfonds wordt het mogelijk om de ruimtelijke initiatiefnemer mee te laten betalen aan de compenserende voorziening, bovendien is dit ook in het kader van het kostenveroorzakersbeginsel wenselijk. De beheerder van dit waterfonds zou, bij voorkeur, de betrokken gemeente moeten zijn, aangezien de gemeente de partij is die bij ruimtelijke ontwikkelingen het aanspreekpunt is voor ruimtelijke initiatiefnemers. Verder verdient de constructie waarbij eerste een compenserende voorziening wordt aangelegd door gemeente en/of waterschap (oftewel een tegoed op de balans wordt gecreëerd) de voorkeur. Dit 'tegoed' kan vervolgens worden aangewend om ruimtelijke ontwikkelingen te compenseren. Dit is een waterfonds met een 'vaste inleg, vaste prijs', zoals beschreven in paragraaf 4.3.1 van dit onderzoek. Om een balans mogelijk te maken zal er eerst een nulsituatie bepaald moeten worden, dit kan door een bepaalde datum te kiezen of door de

datum van het aangaan van het watercontract te gebruiken als nulsituatie. In het watercontract zou dit als volgt kunnen worden opgenomen:

Artikel ...: De datum voor de nulsituatie vanaf wanneer verhardingen en compenserende maatregelen op de balans worden geregistreerd is vastgesteld op 1 oktober 2012. Alle werken die voor deze nulsituatie zijn uitgevoerd worden niet meegenomen in de balans. Voor alle andere deelnemende gemeenten geldt als nulsituatie de datum van ondertekening van het watercontract.

Hierbij zou het verstandig zijn dat waterschap en gemeente overeenkomen dat er geen negatief tegoed op de balans mag staan, om (tijdelijke) achteruitgang van het watersysteem te voorkomen. Het is raadzaam om een uitzondering toe te voegen, waardoor het mogelijk is om (onder voorwaarden) wel tijdelijk een negatief saldo op de balans te hebben staan. Wanneer deze aanbeveling wordt toegepast in de praktijk dient er een artikel toegevoegd te worden aan het watercontract, dit zou als volgt (kunnen) luiden:

Artikel ...: Het is niet toegestaan dat er ten opzichte van de nulsituatie een negatief saldo ontstaat, tenzij er specifieke afspraken worden gemaakt met een concreet perspectief op compenserende maatregelen en voldaan is aan de onderstaande voorwaarden:

- *Het tijdelijke negatieve saldo mag niet leiden tot negatieve waterstaatkundige gevolgen;*
- *Het negatieve saldo moet binnen een periode van 6 maanden zijn weggewerkt.*

Aanbeveling 2

Bij dit waterfonds zou de gemeente dus eerst moeten zorgen dat er een tegoed op de balans komt te staan. Dit tegoed kan worden verhandeld en gebruikt om te compenseren voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij is het aan te bevelen om niet te werken op basis van stroomgebieden of rioleringsgebieden, maar de gemeentegrens als begrenzing te nemen waarbinnen compensatie dient plaats te vinden. In de praktijk van de BRC in Haarlem blijkt dit ook op deze manier te werken en ook bij het retentiefonds van de gemeente Emmen wordt de gemeentegrens toegepast. Dit zou betekenen dat er een artikel toegevoegd dient te worden aan het watercontract, dit zou als volgt kunnen luiden:

Artikel ...: De beheerder van het waterfonds (de gemeente) heeft de mogelijkheid om door het graven van extra open water ten opzichte van de eenmalig vastgelegde nulsituatie een positief krediet op te bouwen. Dit positieve krediet kan voor worden aangewend om uitbreidingen van verhard oppervlak te compenseren.

Het is mogelijk dat ruimtelijke initiatiefnemers ook een compensatiecapaciteit hebben die zij willen verhandelen, en waarbij het interessant is voor gemeente en waterschap om deze capaciteit over te nemen. In dat geval zou het volgende artikel toegevoegd kunnen worden aan het watercontract:

Artikel...: Onder voorwaarden kan, al dan niet tegen betaling en/of een andere vorm van tegenprestatie(s), een positief saldo van een particulier partij overgenomen worden.

De genoemde voorwaarden in dit artikel zouden kunnen zijn dat dit positieve saldo alleen overgenomen kan worden wanneer op deze locatie sprake is van een wateropgave, of wanneer deze in de toekomst wordt verwacht.

Aanbeveling 3

Het tegoe wat door de gemeente en/of het waterschap wordt gecreëerd op de balans kan vervolgens worden doorverhandeld aan ruimtelijke initiatiefnemers. Op deze manier worden kleine, versnipperde maatregelen voorkomen en is compensatie gegarandeerd. De kosten per m³ retentiecapaciteit zouden nog bepaald moeten worden. Aangezien ruimtelijke initiatiefnemers niet gedwongen kunnen worden om gebruik te maken van het waterfonds zouden het kostenplaatje voor afkoop van de compensatieplicht aantrekkelijker moeten zijn dan de kosten die gemoeid zijn met binnenplanse compensatie die wordt uitgevoerd door de ruimtelijke initiatiefnemer zelf. Uiteindelijk kunnen ruimtelijke initiatiefnemers kiezen voor de regulier watertoets met (binnenplanse) compensatieplicht, of de afkoop van de compensatieplicht via het waterfonds. Hierbij dient de afkoop van de compensatieplicht door middel van het waterfonds dus een aantrekkelijk alternatief voor ruimtelijke initiatiefnemers te bieden.

Aanbeveling 4

In de tweede aanbeveling van wordt gesteld dat de gemeentegrens zou moeten dienen als grens waarbinnen compensatie gerealiseerd zou moeten worden. Om te voorkomen dat door deze aanpak wateroverlast ontstaat is het aan te raden om structuurvisie voor water op te stellen. Hierdoor is het mogelijk om een gezamenlijke visie op het watersysteem te ontwikkelen en gewenste maatregelen en oplossingen voor de wateropgave vast te leggen. Bovendien kunnen hierbij de knelpunten, wateropgaven en gewenste en geschikte plekken voor compensatie in kaart worden gebracht. Dit maakt dat, hoewel de gemeentegrens als uitgangspunt wordt genomen, het niet mogelijk is dat ruimtelijke ontwikkelingen plaats vinden op locaties met een knelpunt of compensatie plaats vindt op een plek waar het niet mogelijk of gewenst is.

Aangezien het opstellen van een structuurvisie voor water en het in kaart brengen van knelpunten en wateropgaven een langdurig proces is, betekent dit dat de voorgestelde veranderingen in het watercontract niet per direct kunnen worden doorgevoerd. Dit is dus ook een lang termijn proces. Een interessant voorbeeld is in dit geval de gemeente 's-Hertogenbosch waarbij in het kader van het gemeentelijke waterplan knelpunten en wateropgaven in kaart zijn gebracht en de overcapaciteit van het systeem is berekend (mw. Macke, juni 2012, persoonlijke communicatie). Hierbij gaat het dus in feite om een 'plus' op de balans. Dit biedt de ideale case om de aanbevelingen en aanpassingen van het watercontract zoals ze zijn beschreven in dit hoofdstuk in de praktijk toe te passen en ervaringen op te doen hiermee.

8.3 Conclusie theoretisch kader

Uit de aanbevelingen zoals ze in dit hoofdstuk zijn gedaan blijkt dat de toepassing van de handel in waterrechten niet volledig mogelijk is, maar dat er toch zeer veel componenten van deze theorie herkenbaar zijn in de bovenplanse instrumenten die zijn beschreven. Om dit inzichtelijk te maken kan gebruik gemaakt worden van de 'bouwstenen' van de handel in waterrechten zoals deze zijn beschreven in het theoretische kader van dit onderzoek, en te vinden zijn in tabel 5.

Wie

Hierbij werd in het theoretische kader gesteld dat de overheid geen rol speelt in deze markt, dit is echter in dit geval niet zo. Sterker nog, de overheid (gemeente) vervult een erg belangrijke rol als belangrijkste aanbieder van retentiecapaciteit. Naast de gemeente, als aanbieder, zijn er ook vragers op deze markt, dit zijn de ruimtelijke initiatiefnemers die retentiecapaciteit kopen van de gemeente.

Wat

Hierin treedt geen verandering op ten opzichte van het theoretische kader, het gaat nog steeds om de handel in compenserende retentiecapaciteit, uitgedrukt in kubieke meters.

Onderdeel	Omschrijving
Wie	betrokken partijen
Wat	Verhandelbare eenheden
Waar	Omvang van het gebied
Handelsregels	Minimale compensatie
	toedeling rechten
	Transactiekosten
wettelijke en juridische kaders	Private en publieke rechten

*Tabel 5 Bouwstenen bij handel in compenserende retentiecapaciteit.
(naar: Klooster et al., 2006) (Eigen bewerking, 2012)*

Waar

De fysieke grenzen waarbinnen gecompenseerd dient te worden en waarbinnen dus de handel plaats vindt, wordt in de aanbevelingen gevormd door de gemeentegrens. Hoewel dit een grotere schaal is dan het afwateringsgebied of rioleringsgebied, betekent dit nog steeds dat dit een te kleine schaal is om handel in waterrechten daadwerkelijk mogelijk te maken. Dit is dan ook de reden dat de gemeente met name de grootste bidder vormt binnen deze grenzen. Van de gemeente kan echter verwacht worden dat zij deze monopolie-positie niet zal uitbuiten en dus een redelijke prijs voor de aangeboden compenserende capaciteit zal vragen.

Handelsregels

De minimale compensatie-eis wordt in het geval van de bovenplanse compensatie vastgesteld op basis van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit verloopt niet anders dan in het reguliere watertoetsproces en vormt de minimale ondergrens van de compensatie die door ruimtelijke initiatiefnemers gerealiseerd of (door middel van het waterfonds) afgekocht zal moeten worden.

In feite creëren gemeente en waterschap 'rechten' door compenserende capaciteit te realiseren. Deze 'rechten' kunnen vervolgens doorverkocht worden aan ruimtelijke initiatiefnemers door middel van het waterfonds.

Wanneer er van uit wordt gegaan dat de transactiekosten met name gevormd worden door de administratieve lasten en toetsing in het kader van de watertoets, kan worden gesteld dat de transactiekosten in het geval van de toepassing van bovenplanse instrumenten nauwelijks hoger zijn dan in het geval van de reguliere watertoets.

Wettelijke en juridische kaders

Op dit moment wordt het juridische kader van de bovenplanse instrumenten met name gevormd door het watercontract of de overeenkomst die wordt afgesloten door waterschap en gemeente. Verder is het in de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk om een bijdrage aan het waterfonds te eisen van een ruimtelijke initiatiefnemer, dit gebeurt dus op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals beschreven in hoofdstuk 6 van dit onderzoek.

Zichtbaar is dat veel bouwstenen van de handel in waterrechten worden toegepast en ingevuld op de manier waarop dit ook zou gebeuren wanneer deze handel daadwerkelijk zou worden ingevoerd in Nederland. Het belangrijkste knelpunt hierbij is de schaal waarop dit gebeurt. De huidige kleine schaal waarop de bovenplanse instrumenten worden toegepast maken dat een goed werkende

markt niet mogelijk is en vraagt nog steeds om veel sturing vanuit de overheid. Maar aangezien, zoals eerder beschreven, een schaalvergroting op de markt niet wenselijk is, is op dit moment de volledige handel in waterrechten (en in dit geval de handel in compenserende retentiecapaciteit) niet toepasbaar binnen de Nederlandse praktijk.

8.4 reflectie op onderzoek

De validiteit van een onderzoek drukt de juistheid van de resultaten van een onderzoek uit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne validiteit en externe validiteit (Baarda et al., 2009). De interne validiteit heeft betrekking op de gekozen onderzoeksstrategie en –methoden en de externe validiteit heeft betrekking op de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten in vergelijkbare onderzoekseenheden en casussen (Baarda et al., 2009).

De gekozen onderzoekstrategie is mijns inziens de juiste. Wat betreft de casestudies is er gekozen voor drie uiteenlopende cases, waarbij zowel succescasussen zijn gebruikt als een casus waar de bovenplanse instrumenten minder goed lijken te werken. Door middel het literatuuronderzoek en de interviews is ruim voldoende informatie verzameld om een juiste case-beschrijving te maken. Hierbij waren met name de interviews van grote meerwaarde en is dit een juiste methode gebleken om diepgaande inzichten te verwerven die het mogelijk hebben gemaakt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In dit kader kan er dus worden gesteld dat de keuze voor casestudies de juiste keuze is geweest.

Hierbij dient echter wel gesteld te worden dat de keuze voor de casestudies reeds in een vroeg stadium zijn gemaakt, waarbij nog niet alle belangrijke factoren van bovenplanse instrumenten in beeld waren. Bovendien is vanwege het beperkte aantal bovenplanse instrumenten ter realisatie van de wateropgave die op dit moment in Nederland worden toegepast de keuze voor de casestudies ook niet heel groot. Hierdoor is bijvoorbeeld ook gekozen om een casestudie uit te voeren naar het retentiefonds van de gemeente Emmen, wat nog in opzet is. Hier is dus alleen sprake van theoretisch ervaring, in de praktijk zijn er in Emmen nog geen ervaringen opgedaan met dit instrument.

Wat betreft de interviews is er voor gekozen om steeds een interview uit te voeren met medewerkers van het waterschap én de gemeente. Op deze manier is getracht om een gebalanceerd beeld te krijgen, met informatie van beide betrokken partijen. Er hebben echter geen interviews plaatsgevonden met ruimtelijke initiatiefnemers, zoals bijvoorbeeld projectontwikkelaars, wat mogelijk een zwakte is van dit onderzoek.

De hoeveelheid interviews is beperkt, maar hebben mijns inziens wel geresulteerd in de benodigde informatie. Bovendien is hierbij gepraat met experts die een nauw betrokken zijn bij het onderwerp, wat de kwaliteit van de verzamelde data ten goede komt.

Betrouwbaarheid

Baarda et al. (2009) stellen dat de betrouwbaarheid van een onderzoek een indicatie is van de mate waarin resultaten van het onderzoek onafhankelijk zijn van toeval. Hierbij stellen zij echter ook dat deze betrouwbaarheid in het geval van kwalitatief onderzoek altijd problematisch is. Hierbij stellen Baarda et al. (2009) dat het om deze reden belangrijk is dat resultaten en conclusies van het onderzoek controleerbaar en inzichtelijk zijn. Waar mogelijk zijn in dit onderzoek de keuzes zoveel mogelijk verantwoord en toegelicht. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de keuze voor een theoretisch kader, de onderzoeksmethodologie en de keuzes voor de casestudies. Wat betreft de interviews heeft een aantal respondenten verzocht om deze niet in uitgeschreven vorm op te nemen in deze masterthesis, daarom is hier van afgezien. De interviews zijn wel opgenomen in het archief van de Radbouduniversiteit, maar deze data is alleen toegankelijk met toestemming van zowel de auteur van deze thesis als de desbetreffende respondent. Dit betekent dat deze interviews niet direct

inzichtelijk zijn, toch is getracht om dit zo goed als dit kan te ondervangen door zo veel mogelijk informatie uit de interviews te verwerken in de casestudies.

Vervolgonderzoek

Op basis van de resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan:

1. In dit onderzoek zijn de ruimtelijke initiatiefnemers (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) niet geïnterviewd. Dit maakt het bijzonder interessant om in het vervolgonderzoek ook deze belangrijke actoren te raadplegen.
2. Om de validiteit van dit onderzoek te vergroten verdient het aanbeveling om een grotere groep respondenten te raadplegen met betrekking tot hun ervaringen met bovenplanse maatregelen ter realisatie van de wateropgave.
3. Uit het onderzoek is gebleken dat de toepassing van de handel in waterrechten op dit moment niet mogelijk is. Door middel van vervolgonderzoek zouden de benodigde aanpassingen geïdentificeerd kunnen worden waarmee deze handel wel mogelijk gemaakt zou kunnen maken.

8.5 Slotbeschouwing

Uit dit onderzoek blijkt dat de toepassing van bovenplanse instrumenten geen panacee is bij de realisatie van de wateropgave. Het is met name van belang dat dit instrument wordt ingezet vanuit een 'hoger doel', bijvoorbeeld het oplossen van knelpunten en de realisatie van stedelijke de wateropgave. Hierbij zijn waterboekhouding en waterfonds geen doel, maar een middel. De kracht van deze instrumenten ligt met name in de manier waarop, en het doel waarmee deze instrumenten worden ingezet. Dit is goed zichtbaar in het geval van het retentiefonds van de gemeente Emmen. Hier is het uitgangspunt de aanpak van de wateropgave geweest, in dit kader is vervolgens de waterboekhouding en het waterfonds in beeld gekomen. Dit alles is onderbouwd door middel van een structuurvisie. Een dergelijke stevige onderbouwing, door een structuurvisie water, verdient de voorkeur bij de toepassing van bovenplanse instrumenten. Hiermee wordt voorkomen dat het instrument ad-hoc wordt ingezet en ligt er altijd een bepaald doel en een gedachte ten grondslag aan de toepassing van deze bovenplanse instrumenten.

Belangrijk is om begrijpen dat de bovenplanse instrumenten het reguliere watertoetsproces niet vervangen. Sterker nog, binnenplanse compensatie zoals deze geëist wordt in het huidige watertoetsproces moet het eerste uitgangspunt blijven. De waterboekhouding en het waterfonds bieden echter de mogelijkheid om van deze eis af te wijken wanneer binnenplanse compensatie niet mogelijk is of leidt tot 'snipperblauw'. Op deze wijze blijft dus de eis voor binnenplanse compensatie gehandhaafd, maar biedt bovenplanse compensatie de oplossing wanneer deze binnenplanse compensatie niet gewenst is.

Eerder is al gesteld dat de bovenplanse instrumenten het reguliere watertoetsproces niet vervangen. De beoordeling van een ruimtelijke ontwikkeling in het watertoetsproces blijft dus bestaan, sterker nog, door toepassing van bovenplanse compensatie komt er een extra optie bij in het watertoetsproces die ook in overweging genomen dient te worden.

Op basis van de aanbevelingen van dit onderzoek kan echter wel geconcludeerd worden dat door toepassing van de waterboekhouding en het waterfonds er een extra instrument beschikbaar is in het watertoetsproces om de wateropgave op een efficiënte manier te realiseren, waarbij een hogere ruimtelijke en waterhuishoudkundige kwaliteit kan worden behaald dan in de regulier watertoets.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen

Hieronder worden de personen benoemd die zijn geïnterviewd en waarmee gesprekken zijn gevoerd in het kader van dit onderzoek, met naam, organisatie, functie en moment waarop het interview of gesprek plaats heeft gevonden.

Raymond van Mol, Waterschap Aa en Maas

Beleidsmedewerker Watertoets

Maandag 23 april 2012

Evert van Huijssteeden, Hoogheemraadschap Rijnland

Adviseur plantoetsing/vergunningverlening

Woensdag 25 april 2012

Erwin Kerkhof, Waterschap Aa en Maas

Beleidsmedewerker Watertoets

Dinsdag 1 mei 2012

Marieke Ekelenkamp, Gemeente Emmen/Make Sense

Projectleider stedelijke wateropgave

Donderdag 3 mei 2012

Wouter Wuite, Gemeente Haarlem

Beleidsmedewerker afdeling Openbare Ruimte, Groen en Verkeer

Maandag 14 mei 2012

Henry Legtenberg, Waterschap Velt en Vecht

Beleidsmedewerker water en ruimtelijke ordening

Vrijdag 8 juni 2012

Freya Macke, Gemeente 's-Hertogenbosch

Adviseur Water

Donderdag 28 juni 2012

Renate van Werdt, Waterschap Aa en Maas

Juridisch medewerker watervergunningen

Donderdag 5 juli 2012

Eugène Heeremans, Waterschap Aa en Maas

Beleidsadviseur Integraal Beleid

Dinsdag 10 juli 2012

Willem Messer, Waterschap Aa en Maas

Beleidsadviseur Integraal Beleid

Dinsdag 10 juli 2012

Arthur Thomas, Waterschap Aa en Maas

Beleidsmedewerker Watertoets

Dinsdag 10 juli 2012

Bijlage 2 Interviewvragen casestudies

De gebruikte interviewvragen zijn vooraf toegestuurd aan de persoon die geïnterviewd zou worden. Een aantal respondenten heeft verzocht om de interviews niet in uitgeschreven vorm op te nemen in deze masterthesis, om deze reden is daar dan ook van afgezien. Om toch aan de gestelde eisen van de examencommissie van de Radbouduniversiteit te kunnen voldoen, zijn interviews wel opgenomen in het archief van de Radbouduniversiteit. Deze data is echter vertrouwelijk en alleen toegankelijkheid met toestemming van zowel de auteur van deze thesis als de desbetreffende respondent.

Vragen ten behoeve van interviews casestudie BRC Haarlem

De volgende onderwerpen komen aan de orde tijdens het interview:

- Aanleiding en basisprincipes BRC
- Voordelen/nadelen hiervan
- Financiële kant
- Evaluatie

Aanleiding en basisprincipes BRC

- Wat is de aanleiding voor het opzetten van een bergingsrekeningcourant?
- Met welke gemeenten heeft Hoogheemraadschap Rijnland afspraken m.b.t. de BRC?
- Is de werkwijze met het BRC ook vastgelegd in, door hoogheemraadschap en gemeente, gezamenlijk opgestelde structuurvisie of waterplan?
- Met welke frequentie wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de BRC biedt? Hoe staat dit tot verhouding met de plannen die via de normale watertoetsprocedure worden afgehandeld?
- Wanneer binnenplanse compensatie wél mogelijk is, kan dan ook gebruik worden gemaakt van BRC? Wordt hierop getoetst?

Voordelen/nadelen BRC

- Wat zijn de grootste voordelen voor de gemeente om met de BRC te werken?
- Wat zijn de grootste voordelen voor het hoogheemraadschap om met de BRC te werken?
- Zijn er ook nadelen, zo ja, welke?

Kenmerken BRC

- Wordt de wateropgave voorkomend uit de waterboekhouding gecombineerd met andere water- en/of ruimtelijke plannen? (Bijvoorbeeld koppeling stedelijke opgave – landelijke opgave)
- Wordt de compensatie in het kader van de BRC op voorhand aangelegd (als tegoed op de BRC) of pas wanneer ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (om het tekort op de BRC weg te werken)?
- Op welk moment worden de locaties voor deze compenserende waterberging bepaald? Vooraf, bij planvorming, of achteraf?
- Worden er door het hoogheemraadschap bepaalde eisen gesteld aan het type voorziening dat gerealiseerd moet worden?
- Binnen welke eenheid moet de voorziening worden gerealiseerd (bijvoorbeeld peilvak of afwateringsgebied)?
- Worden er eisen gesteld aan de maximale (en minimale) grootte van het plangebied of de toename van het verhard oppervlak?
- Wie beheert de BergingsRekeningCourant?

Financiële kant BRC

- Biedt de gebundelde realisatie van compensatie ook financiële voordelen voor hoogheemraadschap en gemeente, in het geval van relatief lagere aanleg- en onderhoudskosten?
- Worden initiatiefnemers van ruimtelijke plannen ook gedwongen om een financiële bijdrage te leveren aan de realisatie van een compenserende voorziening, of komen deze kosten volledig ten laste van gemeente en/of hoogheemraadschap?

- Zo, nee: Betekent dit niet een onnodige kostenpost voor de gemeente? Hoe zit het met de verantwoordelijkheid van de burger in deze?
- Wordt er gewerkt met een waterfonds, dus: worden de kosten van compensatie verhaald op bijvoorbeeld de projectontwikkelaar, om zo als (voor)financiering van de compenserende voorziening te dienen?
- Is het mogelijk om in de “plus” te staan met het waterfonds/waterboekhouding?
- Zo ja, is het voor een ruimtelijke initiatiefnemer dan ook mogelijk om dit “tegoed” (eventueel tegen betaling) over te nemen?

Evaluatie

- Zou u de BRC omschrijven als een succes? Op basis van welke resultaten?
- Op welke manier kan de werking van de BRC worden verbeterd?

Vragen ten behoeve van interviews casestudie waterbergingsbank Emmen

De volgende onderwerpen komen aan de orde tijdens het interview:

- Aanleiding en basisprincipes waterbergingsbank
- Voordelen/nadelen hiervan
- Financiële kant
- Evaluatie

Aanleiding en basisprincipes waterbergingsbank

- Op welke manier bent u betrokken bij de opzet van de waterbergingsbank?
- Wat is de aanleiding voor het opzetten van een waterbergingsbank?
- Met welke gemeenten heeft het betrokken waterschap afspraken m.b.t. een waterbergingsbank?
- Is de werkwijze van de waterbergingsbank ook vastgelegd in een, door waterschap en gemeente, gezamenlijk opgestelde structuurvisie of waterplan?
- Binnen welk proces (vanuit het waterschap) wordt de waterbergingsbank ingezet, is dit op het moment van de watertoets of juist bij de vergunningverlening?
- Met welke frequentie wordt er naar verwachting gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de waterbergingsbank biedt? Hoe staat dit tot verhouding met de plannen die via de normale watertoetsprocedure worden afgehandeld?
- Wanneer binnenplanse compensatie wél mogelijk is, kan dan ook gebruik worden gemaakt van waterbergingsbank? Wordt hierop getoetst?

Voordelen/nadelen waterbergingsbank

- Wat zijn de grootste voordelen voor de gemeente om met dit instrument te werken?
- Wat zijn de grootste voordelen voor het waterschap om met dit instrument te werken?
- Zijn er ook nadelen, zo ja, welke?

Kenmerken waterbergingsbank

- Wordt de wateropgave voorkomend uit de waterboekhouding gecombineerd met andere water- en/of ruimtelijke plannen? (Bijvoorbeeld koppeling stedelijke opgave – landelijke opgave)
- Wordt compensatie in het kader van de waterbergingsbank op voorhand aangelegd (als tegoeed op de waterbergingsbank) of pas wanneer ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (om het tekort op de waterbergingsbank weg te werken)?
- Op welk moment worden de locaties voor deze compenserende waterberging bepaald? Vooraf, bij planvorming, of achteraf?
- Worden er door het waterschap bepaalde eisen gesteld aan het type voorziening dat gerealiseerd moet worden? (bijvoorbeeld in de vorm van open water)
- Binnen welke eenheid moet de voorziening worden gerealiseerd (bijvoorbeeld peilvak of afwateringsgebied)?
- Worden er eisen gesteld aan de deelname aan de waterbergingsbank, in de zin van maximale (en minimale) grootte van een plangebied of de toename van het verhard oppervlak?
- Wie beheert de waterbergingsbank? Waarom deze partij?

Financiële kant waterbergingsbank

- Biedt de gebundelde realisatie van compensatie ook financiële voordelen voor waterschap en/of gemeente, in het geval van relatief lagere aanleg- en onderhoudskosten?

- Worden initiatiefnemers van ruimtelijke plannen ook gedwongen om een financiële bijdrage te leveren aan de realisatie van een compenserende voorziening, of komen deze kosten volledig ten laste van gemeente en/of waterschap?
- Zo, nee: Betekent dit niet een onnodige kostenpost voor de gemeente? Hoe zit het met de verantwoordelijkheid van de burger in deze?
- Wordt er gewerkt met een waterfonds, dus: worden de kosten van compensatie verhaald op bijvoorbeeld de projectontwikkelaar, om zo als (voor)financiering van de compenserende voorziening te dienen?
- Is het mogelijk om in de “plus” te staan met het waterfonds/waterboekhouding?
- Zo ja, is het voor een ruimtelijke initiatiefnemer dan ook mogelijk om dit “tegoed” (eventueel tegen betaling) over te nemen?

Evaluatie

- Wat zou u omschrijven als kritieke factoren die de werking van de waterbergingsbank tot een succes maken?
- Zijn er eventueel belangrijk valkuilen of faalfactoren die in acht genomen dienen te worden bij de opzet van een waterbergingsbank?

Bijlage 3 voorbeeld watercontract Waterschap Aa en Maas



Watercontract

Bevoegdhedenovereenkomst watertoets

Ondergetekenden:

1. **Het dagelijks bestuur van waterschap Aa en Maas** gevestigd te 's-Hertogenbosch, ten deze vertegenwoordigd door dijkgraaf L.H.J. Verheijen.
Hierna te noemen: “het waterschap”

en
2. **Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Helmond**, vertegenwoordigd door burgemeester A.A.M. Jacobs. Hierna te noemen “de gemeente”

Overwegende dat:

- a. door de gedeputeerde van Ruimtelijke Ordening en de dijkgraven / watergraaf van de Brabantse waterschappen op 23 februari 2005 afspraken zijn gemaakt over het efficiënter omgaan met de watertoets in het geval van kleine plannen;
- b. ingevolge artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 (BRO) en de wijziging van het Besluit van 1-11-2003 het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente verplicht is bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen (structuurplan, bestemmingsplan en vrijstelling als bedoeld in artikel 19 1^e lid Wet op de Ruimtelijke Ordening) overleg te plegen met de betrokken waterbeheerders;
- c. de ad (a) bedoelde watertoets ten doel heeft te waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle ruimtelijke plannen en besluiten van Rijk, provincie en gemeente;
- d. de watertoets het hele proces omvat van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten;

- e. de watertoets zich erop richt dat er een goede afstemming tussen de waterbeheerder en de bij ruimtelijke ordening betrokken overheden is;
- f. zowel de gemeente als het waterschap streeft naar een duurzaam watersysteem in bebouwd gebied. De gemeenschappelijke visie van waterschap en gemeente is vastgelegd in een waterplan of in een vergelijkbaar document;
- g. niet alleen het aspect van de duurzaamheid, maar ook de aspecten “beleving van water”, “waterkwaliteit” en “ruimte voor water” als belangrijk worden beschouwd voor het waterbeleid;
- h. gemeenten en waterschap de doelstellingen ondersteunen van de watertoets. Voor kleine ruimtelijke plannen kan het proces van watertoets worden vereenvoudigd zodat een efficiency-slag gemaakt kan worden, zonder de doelstellingen van de watertoets aan te tasten. Deze efficiency-slag betreft zowel de doorlooptijd als de personele inzet;
- i. het waterschap op 22 december 2004 de uitgangspunten voor de watertoets heeft vastgelegd in de “beleidsnota uitgangspunten watertoets Aa en Maas”.

Verklaren het volgende te zijn overeengekomen:

Artikel 1: Reikwijdte bevoegdhedenovereenkomst

De bepalingen van deze overeenkomst zijn van toepassing op kleine (ruimtelijke) plannen die voldoen aan de volgende criteria:

- a. Er geen andere waterbeheerders bij het plan betrokken dienen te worden; en
- b. Uit het doorlopen van de waterhuishoudkundige criteria uit hoofdstuk 8.1 van de handreiking watertoets 2 (uitgegeven door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2003; zie ook bijlage) blijkt dat geen van onderstaande waterhuishoudkundige aspecten ten aanzien van het plan van belang zijn: Veiligheid, Regionale en lokale wateroverlast, Watervoorziening, Volksgezondheid, Bodemdaling, Grondwateroverlast, Oppervlaktekwaliteit, Grondwaterkwaliteit, Verdroging, Natte natuur;
- c. Op de plankaart is geen oppervlaktewater aanwezig; en
- d. Het plan heeft geen wijzigingen van oppervlaktewater onderhevig aan Keurbepalingen tot gevolg; en
- e. Het totale oppervlak van het plangebied is maximaal 3000 m²; en
- f. De toename van verhard oppervlak (bouwblok en verkeersdoeleinden) is maximaal 1000 m².
- g. Van bovenstaande bepalingen kan gemotiveerd afgeweken worden, mits beide partijen de overtuiging hebben dat het watercontract ook in betreffende plan van toepassing kan zijn.

Artikel 2: Verantwoordelijkheden gemeente

- a. De gemeente heeft de intentie om hydrologisch neutraal te bouwen bij her- en nieuwbouw. Dit is vastgelegd, bijvoorbeeld in een waterplan;
- b. De gemeente informeert het waterschap via een standaard mail of brief over een voornemen voor een klein ruimtelijk plan dat past binnen de overeenkomst;
- c. De gemeente houdt een waterboekhouding bij waarin de toe-/afname van het verhard oppervlak wordt bijgehouden en hoe het daarmee samenhangende afstromend hemelwater binnen het deelgebied verwerkt gaat worden (uitgedrukt in m³);
- d. De gemeente biedt de waterboekhouding jaarlijks aan het waterschap aan;
- e. De waterboekhouding is beschikbaar tijdens het bestuurlijk overleg.

Artikel 3: Verantwoordelijkheden waterschap

- a. Het waterschap neemt kennis van een voornemen tot een klein ruimtelijk plan;
- b. Het waterschap toetst of het plan haar inziens ook binnen de overeenkomst valt;
- c. Het waterschap geeft binnen 5 werkdagen een wateradvies met behulp van standaardbrieven zoals deze in de bijlagen opgenomen zijn;
- d. Het waterschap neemt jaarlijks kennis van de waterboekhouding van de gemeente;
- e. Het waterschap nodigt de gemeente uit voor een overleg over de waterboekhouding indien ze dat nodig acht.

Artikel 4: Verantwoordelijkheden gemeente en waterschap

- a. Waterschap en gemeente zorgen samen voor een kaart waarop de deelgebieden zijn aangegeven waarbinnen gecompenseerd wordt conform de waterboekhouding. Deze kaart is toegevoegd aan de bijlagen van deze overeenkomst.
- b. Waterschap en gemeente werken samen aan een kaart waarop staat aangegeven waar binnen de gemeentegrenzen de 11 waterhuishoudkundige criteria, zoals genoemd in de handreiking watertoets 2, mogelijk een rol spelen.

Artikel 5: Slotbepaling

De overeenkomst wordt aangegaan voor de periode van één jaar. Na deze periode wordt de uitvoering van de overeenkomst door alle partijen geëvalueerd. Na deze periode kan de overeenkomst, eventueel met aanpassingen worden verlengd.

Aldus overeengekomen te Helmond op 14 november 2006.

Namens het dagelijks bestuur van waterschap Aa en Maas

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Helmond

Bijlagen:

kaart deelgebieden

Literatuur

Arcadis NL B.V. (2010) *Resultaten van de enquête waterbanken*. Online publicatie.

Arcadis NL B.V. (2009) *Compenserende retentievoorzieningen buiten plangebieden, de mogelijkheden van een retentiefonds*. Uitgevoerd in opdracht van Waterschap Brabantse Delta: Online publicatie.

Arcadis NL B.V. (2009) *Praktijkwijzer Wro/Grondexploitatiewet. Handreiking voor het optimaal benutten van de nieuwe mogelijkheden*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Arts, B., Leroy, P. (red.) (2003) *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid: klassieke en post-moderne arrangementen*. Nijmegen: Nijmegen University Press

Asbeek Brusse, W., Van Dalen, H., Wissink, B. (2001) *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Baarda, D., De Goede, M., Teunissen, J. (2009) *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Buitelaar, E., Needham, B. (2007) Property rights and private initiatives. *Town Planning Review*, 78 (1).

Boekhof, A., Kroes, J. Opdam, E. Van de Velde, J. Bijnsdorp, R. (2009) *Handreiking watertoetsproces 3*. Lelystad: Evers Litho & Druk.

Coase, R. (1960) The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1960 (vol. 3), 1-44.

Crabbé, A. (2008) *Integraal waterbeleid in Vlaanderen: van fluïde naar solide*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie.

Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., Verschoor, W. (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

De Zeeuw, F. (2006) *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: TU Delft.

DHV B.V. (2008) *Evaluatie van de Watertoets. Rekenkameronderzoek van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier*. Amersfoort: DHV B.V..

Dolman, N, Vonk, A., Van Urk, T. (2009) Waterboekhouding bij snel groeiende infrastructuur. *DeltaForum Magazine*, 2009 (nr. december 2009), 24-25.

Gemeente Haarlemmermeer, Hoogheemraadschap van Rijnland (2008) *Waterplan Haarlemmermeer*. Haarlemmermeer: Gemeente Haarlemmermeer.

Geuting, E. (2011) *Marktstructurering als ruimtelijke ordenings instrument. Verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt*. Enschede: Ipskamp Drukkers.

Geuting, E. (2007) Proprietary governance and property development. *Town Planning Review*, 78 (1).

Hendriks, M. (2005) Ontwikkelingsplanologie is niet door planologen bedacht. *ROM*, 2005 (nr.10), 28-30.

Hidding, M., Van der Vlist, M. (2009) *Ruimte en water in Nederland; opgaven voor een rode delta*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Hoogheemraadschap Rijnland (2009) *Keur Rijnland 2009*. Leiden: Hoogheemraadschap Rijnland.

Jong, P. (2004) De watertoets: een juridisch verankerd beleidsinstrument. *De Gemeentestem*, aflevering 2004-7199.

KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2012) *Gebiedsontwikkeling van 1950 tot nu*. Zoals gevonden op 01-02-2012 via http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=14304

Klooster, J., Noordhoek, I., De Vries, K., Witter, V., Arens, E. (2009) Het retentiefonds: hulp bij waterinpassing bij stedelijke ontwikkelingen. *H₂O*, 2009 (16/17), 10-13.

Klooster, J., Torenbeek, R., De Vries, C., Wind, M. (2007) *Verhandelbare waterrechten. Verkenning van een nieuw instrument in het integraal waterbeheer*. Delft: CE.

Lammers, R. (2007) De parkeercompensatie als financiële voorwaarde in het bestuursrecht. *De Gemeentestem*, 2007 (nr.7272), 229-235.

Leinfelder, H. (2007) *Open Ruimte als Publieke Ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse verstedelijkende context*. Gent: Academia Press.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Handboek water – zorgplicht hemelwater*. Zoals gevonden op 19-06-2012 via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek-water/wetgeving/wet-milieubeheer/zorgplichten/zorgplicht/>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Nationaal Bestuursakkoord Water*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Nationaal Bestuursakkoord Water - Actueel*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte*. 's Gravenhage: Ministerie van VROM.

Needham, B. (2006) *Planning, Law and Economics. The rules we make for using land*. Abingdon: Routledge.

Needham, B. (2005) *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Nirov (2012) *Verslag Leergemeenschap Water en Ruimte Noord. 9 februari 2012 te Leeuwarden*. Vinddatum 27 maart 2012, op: <http://www.waterenruimte.nl/pagina.asp?id=467>

Opdam, E. (2010) *Betalen voor klimaatmaatregelen. Essay over financieel instrumentarium Klimaatadaptie*. Nijmegen: NovioConsult BV.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007) *Achter open deuren*. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.

Reijnierse, M., Wierda, M., Oosters, K., Minderhoud, F. (2008) *Toelichting op de waterbergingsbank*. Tiel: Waterschap Rivierenland.

Renard, V. (2007) Property rights and the 'transfer of development rights'. *Town Planning Review*, 78 (1).

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2010) *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.

Segeren, A., Verwest, F., Needham, B., Buitelaar, E. (2007) (Re-)designing markets for land use decisions. *Town Planning Review*, 78 (1).

Spits, T., Zoete, P. (2009) *Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke reflectie op het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Unie van Waterschappen (2010) *Waterschappen: krachtige spelers in gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Opmeer drukkerij.

Van Buuren, P., De Gier, A., Nijmeijer, A., Robbe, J. (2009) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

Van den Brand, J., Van Gelder, E., Van Sandick, H. (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Van der Krabben, E. (2008) A Property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules. *Urban Studies*, 2008 (vol.46), 2869-2890.

Van Mol, R. (2010) MEMO Evaluatie watercontract gemeente Helmond. 's-Hertogenbosch: Waterschap Aa en Maas.

Van Rooy, P., Sterrenberg, L. (2004) *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave. Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording*. Den Haag: Rathenau Instituut, Habiforum, Nirov.

Verschuren, P., Doorewaard, J. (2007) *het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Waterschap Aa en Maas (2004) *Beleidsnota uitgangspunten watertoets Aa en Maas*. 's-Hertogenbosch: Waterschap Aa en Maas.

Waterschap Aa en Maas (2011) *Beleidsregels Keur Waterschap Aa en Maas 2011*. 's-Hertogenbosch: Waterschap Aa en Maas.

Waterschap Aa en Maas (2006) Watercontract. Bevoegdhedenovereenkomst watertoets. 's-Hertogenbosch: Waterschap Aa en Maas.

Waterschap Aa en Maas, Waterschap De Dommel (2011) *Hydrologisch Neutraal ontwikkelen*. Zoals gevonden op 16 april 2012, via <http://hnotool.aaenmaas.nl/>

Waterschap Brabantse Delta (2009) *Beleidsregel hydraulische randvoorwaarden 2009*. Breda: Waterschap Brabantse Delta.

Waterschap Scheldestromen (2012) *Richtingnotitie Waterbergingsfondsen in Zeeland*. Middelburg: Waterschap Scheldestromen.

Webster, C., Lai, L. (2003) *Property Rights, Planning and Markets. Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Wiering, M., Driessen, P. (2001) Beyond the Art of Diking: Interactive Policy on River Management in The Netherlands. *Water Policy*, 2001 (vol. 3, nr.4), 283-296.

Witteveen+Bos (2010) *Stedelijk waterplan Capelle aan den IJssel, Deelwaterplan Capelle-West en 's-Gravenland*. Breda: Witteveen+Bos.

Williamson, O (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.