

Indeling:

1. Kwaliteit van watertoetsproces en producten hiervan

- Proces
- Wateradvies

2. Zekerstelling van de wateropgave

- Juridisch
- Financieel
- Compensatie

1 Kwaliteit van het watertoetsproces en producten hiervan

- **Proces**

Provincie

De provincie heeft in 2003 een streekplan vastgesteld. De Raad van State heeft echter de concrete beleidsbeslissing (cbb) betreffende de bebouwingscontouren verworpen. Daarom moet voor dit onderdeel een streekplanherziening worden gemaakt. De provincie kiest ervoor de cbb's om te zetten in structurerende elementen (mindere mate van binding, inspraak via bestemmingsplan). Op welke wijze moet voor deze partiele herziening de watertoets worden uitgevoerd? Bij de afdeling RO leeft de opvatting dat het informeren van de waterschappen op dit moment voldoende is. Het vastleggen van de rode contouren houdt immers nog niet in dat er daadwerkelijk wat gebeurt. De watertoets zou dan uitgevoerd moeten worden in het kader van het bestemmingsplan. De afdeling water is van mening dat de waterschappen wel om advies gevraagd moeten worden in het kader van de watertoets. Wij hebben onze afdeling RO dan ook geadviseerd om de waterschappen middels een bestuurlijke brief het ontwerp van de partiele herziening voor te leggen, met de vraag om advies. Denkt u dat dit laatste voldoende invulling geeft aan de watertoets in dit specifieke geval?

Antwoord:

De watertoets is van toepassing op alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen, dus ook op partiele streekplanherzieningen. De watertoets is daarnaast een flexibel procesinstrument. Partijen kunnen samen grotendeels bepalen hoe het proces van de watertoets wordt vormgegeven, al naar gelang het belang en de complexiteit van het ruimtelijke planproces. Wij adviseren u om zo spoedig mogelijk de betreffende waterschappen (en indien relevant Rijkswaterstaat) te informeren over de aard van deze partiele herziening en hen te vragen hoe zij zich het watertoetsproces voorstellen. Wellicht zien zij deze herziening als een formele noodzaak en hebben zij al eerder instemming gegeven aan de rode contour in de cbb's. In dit geval is de schriftelijke afhandeling die de provinciale afdeling water voorstelt voldoende. Maar het is ook mogelijk dat zij bedreigingen of kansen voor water signaleren omtrent de locatie van de rode contouren. De rode contour is immers een eerste stap op weg naar concrete beslissing. In dat geval zullen zij waarschijnlijk prijs stellen op een grotere inbreng vanuit water en dus een watertoetsoverleg met meer interactie en overleg. Kortom, bepaal samen met de waterbeheerders de gewenste aanpak.

- **Wateradvies**

Rijkswaterstaat

Er is een wateradvies geschreven door een ambtenaar van een waterschap en tevens door deze ambtenaar ondertekend. Omdat de tekst van dit wateradvies zeer mager is, is de vraag bij de initiatiefnemer: in hoeverre is dit wateradvies bindend of juridisch geldend? Moet een bestuurder eigenlijk tekenen?

Antwoord:

- *Het wateradvies is niet wettelijk geregeld, maar heeft wel degelijk een juridische betekenis. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur (dit zijn algemene beginselen) kan een waterschap niet zomaar een advies geven en daar later op terugkomen.*
- *Het wateradvies is een uitspraak van het waterschap met een bestuurlijk karakter. Het waterschap is verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit ervan. Daarom wordt in de handreiking watertoets 2 aangeraden om het advies bestuurlijk te laten ondertekenen, maar dit is niet verplicht. Als de initiatiefnemer niet tevreden is over de kwaliteit van het wateradvies, kan hij het waterschap(sbestuur) op zijn verantwoordelijkheid wijzen.*
- *Het wateradvies kan gegeven worden in het kader van een formeel moment in de ruimtelijke besluitvormingsprocedure. Zo kan het wateradvies bij bestemmingsplannen worden gegeven in het kader van het artikel 10 overleg uit het Besluit op de ruimtelijke ordening. Het wateradvies bij Tracéwetprocedures kan gegeven worden in het kader van het wettelijk advies en de inspraak op de Trajectnota/MER. Op die wijze krijgt het wateradvies ook de status die aan de (wettelijke) formele moment in de ruimtelijke besluitvormingsprocedure vast zit.*

Adviesbureau

Heeft de Europese Kaderrichtlijn Water gevolgen voor de Watertoets?

Antwoord:

De criteria die in de watertoets worden gebruikt zijn gebaseerd op het vigerende beleid.

Wanneer het beleid verandert, veranderen de criteria in de watertoets dus mee.

De Kaderrichtlijn Water leidt tot beleid in de vorm van stroomgebiedbeheersplannen in 2009.

Tot die tijd werken de waterbeheerders aan het opstellen daarvan en zal er steeds meer duidelijk worden.

Inmiddels zijn de zogenaamde stroomgebiedsrapportages opgeleverd aan Brussel. Dit is een karakterisering van de stroomgebieden (zie www.kaderrichtlijnwater.nl). Vervolgens zullen de doelstellingen worden vastgelegd, wat al meer inzicht geeft in de richting van het stroomgebiedbeheerplan.

Kortom, de Kaderrichtlijn Water leidt tot beleid in 2009 en zal doorwerken in de criteria van de watertoets, voorzover ruimtelijk relevant. Hoe dit inhoudelijk uit zal werken is op dit moment nog niet bekend.

Waterschap

In hoeverre mag een waterschap de kosten voor het opstellen van wateradviezen aan gemeenten doorberekenen?

Antwoord:

Het waterschap geeft wateradviezen om haar eigen waterbelang te behartigen. Het is daarom niet logisch om deze kosten aan de gemeenten door te berekenen. Wel komen eventuele kosten van onderzoek en watermaatregelen in principe ten laste van de initiatiefnemer voor zover deze kosten veroorzaakt worden door de planontwikkeling.

Particulier

Eind mei 2004 wordt bestemmingsplan X voor een industrieterrein ter inzage gelegd. Een bouwbedrijf is verantwoordelijk voor de realisatie. Medio 2001 heeft dit bestemmingsplan de inspraak en het wettelijke art. 10 Bro vooroverleg doorlopen. De vereiste waterberging kan niet geheel gerealiseerd worden binnen het plangebied. In de waterparagraaf staat dat de overige waterberging in het omringende gebied zal plaatsvinden in bestemmingsplan Y.

Bestemmingsplan Y is de inspraak ingegaan voordat er sprake was van de watertoets en is vastgesteld op 11 juli 2002. De compensatiegrond is hierin al vastgelegd met de bestemming agrarische bestemming die naar waterbestemming gewijzigd kan worden. Een deel van de voor waterberging bestemde gronden betreffen de gronden van een particulier met een bedrijf. De gemeente heeft echter nog geen contact opgenomen over de grondverwerving, waardoor de particulier in onzekerheid verkeert.

Daarnaast wordt in bestemmingsplan X gesproken over de eis van 6% waterberging, terwijl in een stuk van het waterschap van medio 2003 gesproken wordt over de eis van 10% waterberging. Voor de realisatie van bestemmingsplan X is tevens een keurontheffing nodig. Deze is reeds verstrekt op grond van de 6% eis, terwijl het beleid toen al gewijzigd was naar 10%.

Vraag 1: Moet er niet minimaal 10% waterberging gerealiseerd worden in bestemmingsplan X?

Antwoord:

Het betreft hier een lastige situatie, omdat er ten eerste verschillende procedures naast elkaar lopen en er in een deel van de procedures al besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het bestemmingsplan Y met de compensatiebestemming is reeds vastgesteld, de keurontheffing is verleend en het art. 10 Bro vooroverleg bij bestemmingsplan X heeft al lang geleden plaatsgevonden.

Ten tweede hebben er veranderingen plaatsgevonden in het waterbeleid. Terwijl de bestemmingsplanprocedure liep is de norm van minimaal 6 procent open water veranderd in 10 procent.

De watertoets is geen toets die op een bepaald moment in het planvormingsproces plaatsvindt. Het is een procesinstrument, waarbij de waterbeheerder op verschillende momenten de gevolgen voor water bekijkt en hierover adviseert.

De hoofdregel is dat bij besluitvorming de actuele feiten en belangen en het actuele beleid worden meegenomen. Dus bij besluitvorming over bestemmingplan X zou in principe het waterbeleid moeten worden meegenomen dat op dat moment van kracht is.

Dit geldt echter alleen voor de keuzeruimte die op dat moment, ook juridisch gezien, nog open is. Er kunnen immers al besluiten zijn genomen die onherroepelijk zijn en die niet meer teruggedraaid kunnen worden.

2. Zekerstelling wateropgave

- **Juridisch**

Waterschap

Bij een overleg met de gemeente over de zeewering kwamen we te spreken over de dubbelbestemming. Het zou dan bijvoorbeeld in de eerste plaats om de bestemming waterkering en in de tweede plaats om de bestemming landbouw kunnen gaan. De gemeente heeft een voorkeur om de bestemming via de keur te regelen en vervolgens dit op de plankaart aan te geven. Dit brengt mij op de vraag wat nu eigenlijk de oorspronkelijk bedoeling is van de figuur dubbelbestemming. kunt u mij daar een antwoord opgeven?

Antwoord:

De Helpdesk Watertoets heeft de volgende informatie over de bedoeling van dubbelbestemmingen:

- *J.W. van Zundert zegt in het boek 'Het bestemmingsplan' (2001) op p. 164 dat volgens jurisprudentie een dubbele of meervoudige bestemming is toegestaan als dit aan de rechtszekerheid geen afbreuk doet, hetgeen onder meer betekent dat de onderlinge verhouding duidelijk moet zijn geregeld. Op p. 177 staat dat uit de jurisprudentie blijkt dat bij waterwingebieden waarbij beperkingen t.a.v. grondgebruik worden opgelegd, een dubbelbestemming aanbeveling verdient.*
- *De NIROV Sectie Ruimtelijk Beleid en Recht heeft in 2003 een supplement op de leergang 'Op dezelfde leest' over watertoets en het bestemmingsplan uitgegeven. Over waterkeringen staat in deze publicatie dat gekozen kan worden voor een dubbelbestemming met de bestemming 'waterstaatsdoeleinden'. De keuze om hierbij medebestemmingen bij te bestemmen hangt af van het al dan niet voorkomen en willen behouden van verschillende functies op de waterkeringen. Een aanlegvergunningstelsel voor werken en werkzaamheden is niet nodig, omdat verwezen kan worden naar de keur van het waterschap.*
- *Op de NIROV studiemiddag 'water in het bestemmingsplan' op 13 oktober 2004 is ook over dit onderwerp gesproken. Het resultaat van deze discussie was dat bij waterkeringen er in elk geval een bestemming daarvoor (bijvoorbeeld 'waterstaatsdoeleinden' of 'waterkering') in het bestemmingsplan moet worden opgenomen. Hetgeen wel en niet toegelaten is bij die bestemming mag in de keur geregeld worden. Er moet namelijk vermeden worden dat er verschillen (ruis) ontstaan tussen de regelingen in het bestemmingsplan en de keur i.v.m. rechtszekerheid.*

Uit bovenstaande informatie kan de conclusie getrokken worden dat:

- *Het noodzakelijk is dat er een bestemming voor de waterkering in het bestemmingsplan ligt.*
- *Dat hetgeen wat wel en niet toegelaten is binnen die bestemming in de keur geregeld kan worden (met duidelijke verwijzing vanuit de bestemmingsplanbepalingen)*
- *Dat er een medebestemming (bijvoorbeeld landbouw) vastgelegd kan worden naast de bestemming voor de waterkering indien dat nodig wordt geacht.*
- *Er in de bestemmingsplanbepalingen wel helder moet staan wat de verhouding tussen de bestemmingen binnen de dubbelbestemming is, i.v.m. rechtszekerheid.*
- *'Ruis' tussen keur en bestemmingsplan vermeden moet worden i.v.m. rechtszekerheid (bijv. door de regelingen goed op elkaar aan te laten sluiten en helder te verwijzen)*

*Wat betreft het aangeven van **beschermingszones** geldt het volgende:*

De beschermingszones van het Hoogheemraadschap hoeven niet in het bestemmingsplan te worden vastgelegd. Een verwijzing in het plan is afdoende. Dit hoeft niet perse in de voorschriften maar kan ook in de plantoelichting. Een dergelijke verwijzing naar de Keur en de daarbijbehorende legger, als zijnde sectorale wet-/regelgeving, heeft geen juridische

status maar dient slechts als 'afstemmingsinstructie' waarin wordt aangegeven dat men, naast het bestemmingsplan, tevens rekening moet houden met de beschermingszones van het Hoogheemraadschap. Deze moet dan ook niet in de vorm van een juridisch bindend voorschrift (bouwvoorschrift) in de bestemmingsplanvoorschriften worden opgenomen.

Uiteraard is het, in verband met de uitvoerbaarheid van het plan, wel van belang dat het bestemmingsplan qua situering van bestemmings- en bouwvlakken is afgestemd op de betreffende zones. Eventueel kan een en ander in het plan worden verduidelijkt door middel van bijvoorbeeld een toelichtingskaartje. Dit is echter in het onderhavige geval niet aan te bevelen, vanwege het aanzienlijke verschil tussen de huidige en de toekomstige zones.

Provincie

Moet je in een RO plan ook iets zeggen over gebieden welke een dubbelfunctie hebben? Als het landbouwgebieden zijn moet je daarnaast dan ook nog vastleggen dat dit een bergingsgebied is? Een gemeente is van mening dat het aanwijzen van deze gebieden als landbouwgrond voldoende is.

Antwoord:

Ja, als de landbouwgronden mede de bestemming waterberging hebben en dit beperkingen voor het grondgebruik betekent, dan is het verstandig om dit op de plankaart en in de voorschriften vast te leggen middels een dubbelbestemming. Zo is het terrein te allen tijde beschikbaar als waterbergingsgebied in extreme situaties.

Het bestemmingsplan is het gemeentelijke ruimtelijke plan dat juridisch bindend is, ook voor burgers. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van gronden vastgelegd én wordt vastgelegd wat wel en niet is toegestaan op die gronden.

Een mede bestemming waterberging regel je in het bestemmingsplan door dit op de plankaart aan te geven met daaraan gekoppeld een 'doeleindenomschrijving' en voorschriften. Op de plankaart wordt de bestemming landbouw met dubbelbestemming waterberging vermeld. In de doeleindenomschrijving bij de bestemming staat bijvoorbeeld dat de gronden bestemd zijn voor agrarische doeleinden alsmede voor de berging van water. Met de voorschriften bij de bestemming kun je allerlei waarborgen inbouwen voor de waterberging.

Waterschap

Is het mogelijk om de functie/bestemming waterkering in het bestemmingsplan op te nemen op basis van een verwijzing naar regelgeving? Deze mogelijkheid staat los van het opnemen in de keur. De gemeente zou hier niet bereid toe kunnen zijn en alleen als nadere aanduiding op willen nemen. Is het mogelijk de gemeente op basis van regelgeving hiertoe als het ware te verplichten?

Antwoord:

Provincies doen in hun nota's planbeoordeling redelijke harde uitspraken over het (verplicht) opnemen van de (dubbel)bestemming "waterkering" in het gemeentelijk bestemmingsplan. Een provincie zegt in haar nota planbeoordeling bijvoorbeeld: "De functies van een primaire en secundaire waterkering, boezemkaden, polderkaden en het waterstaatkundig hoofdsysteem dienen aangegeven te worden door een op de functie toegesneden bestemming".

In de handleiding bestemmingsplannen van een andere provincie wordt niet expliciet opgenomen dat de kering en de beschermings en onderhoudszones bestemd moeten worden in het bestemmingsplan of dat de keur en de legger vermeld dienen te worden in de

Voorschriften of in de Toelichting van het bestemmingsplan. Een medewerker van de provincie gaf wel aan dat dat wenselijk is.

De juristen zijn over deze kwestie duidelijk:

-de kering bestemmen op de bestemmingsplankaart en een verwijzing naar de keur in de voorschriften van het bestemmingsplan

-de beschermingszone niet bestemmen op de plankaart, een verwijzing naar de keur + legger in de toelichting van het bestemmingsplan volstaat.

Rijkswaterstaat

De omzetting van grasland (laagwaardige landbouw) naar glastuinbouw of bloembollenteelt (hoogwaardige landbouw) heeft veel gevolgen voor de waterhuishouding in een gebied. Kan het instrument watertoets gebruikt worden om de wateraspecten beter naar voren te brengen? Zo ja, hoe en onder welke voorwaarden?

Antwoord:

De watertoets wordt altijd toegepast in relatie tot een ruimtelijk plan, bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Als een ruimtelijk plan opgesteld wordt of gewijzigd, moet de watertoets worden toegepast. Bij o.a. bestemmingsplan en zware vrijstellingen (art. 19 lid 1 WRO) is de watertoets zelfs wettelijke verplicht (Besluit op de ruimtelijke ordening). De watertoets houdt in grote lijnen in dat de waterbeheerder (o.a. waterschap) wordt betrokken bij het ruimtelijk plan. De waterbeheerder geeft uiteindelijk een wateradvies over het concept ruimtelijk plan. De initiatiefnemer (bij een bestemmingsplan de gemeente) moet in een waterparagraaf in het ruimtelijk plan motiveren hoe hij met dit advies is omgegaan. De planbeoordelaar (bij een bestemmingsplan de provincie) beoordeelt of de watertoets inhoudelijk en procesmatig goed is toegepast.

Omdat de watertoets gerelateerd is aan het ruimtelijk plan, is het afhankelijk van de vorm van het ruimtelijke plan wat er in geregeld kan worden. Een bestemmingsplan legt bestemmingen vast en koppelt daar voorschriften aan. Wat betreft het reguleren van bloembollenteelt kom je aan 'de rand' van wat je met een bestemmingsplan kunt regelen. Art. 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening stelt namelijk: 'Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten m.b.t. de structuur van agrarische bedrijven'. Uit jurisprudentie blijkt echter dat bij goede ruimtelijke redenen een bestemmingsplan ook iets kan zeggen over agrarische bedrijven.

De Helpdesk heeft de uitspraken van de Raad van State nagezocht op de trefwoorden 'bloembollen' en 'bestemmingsplan':

- In een bestemmingsplan is de bestemming 'agrarische doelstelling' o.i.d., dus breed, gebruikelijk. Maar er wordt ook wel met subbestemmingen gewerkt. 'Bollenteelbedrijven' kan zo'n subbestemming zijn.

- Als de Keur van het waterschap onvoldoende waarborg is, kun je ook denken aan een verplichte 'aanlegvergunning' (een vergunning gekoppeld aan het bestemmingsplan) voor de omzetting van grasland naar bollenteelt i.v.m. natuurwaarden.

De Helpdesk heeft ook nagezocht of de NIROV werkgroep 'Op dezelfde leest' over dit onderwerp iets gezegd heeft (zij stellen modelvoorschriften voor bestemmingsplannen op). Hieruit kwam naar voren dat op de plankaart en in de voorschriften bepaalde teeltwijzen/functies kunnen worden uitgesloten, maar uitsluitend als deze een risico vormen voor de waterkwaliteit/natuurdoelstelling/bodemdaling.

Vervolgvrage:

In een overleg tussen de provincie, waterschap, gemeente en Rijkswaterstaat is uitgebreid gesproken over de mogelijkheden om de watertoets breder in te zetten dan op dit moment.

Het idee dat nu voorligt is dat de gemeente in bestemmingsplannen de genoemde landbouwkundige functies opneemt. Bij wijziging van functie, laagwaardige landbouw naar hoogwaardige, zou een verplichting ontstaan om de watertoets uit te voeren, bijvoorbeeld omdat een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is. Daarmee kan advies worden uitgebracht over ongewenste gevolgen voor waterkwantiteit en -kwaliteit.

Vervolgantwoord:

De constructie dat je bij verandering van landbouwtype een artikel 19 WRO vrijstelling nodig hebt met watertoets lijkt me een goede optie. Let wel op dat de wettelijke verplichting van de watertoets in het Besluit op de ruimtelijke ordening alleen geldt voor de zware vrijstellingen conform art. 19 lid 1. Dit geldt niet voor de (vaak kleinere) vrijstellingen conform lid 2 en 3. Maar regionaal (provincies, waterschappen, gemeenten) wordt de watertoets hier ook wel toegepast, alhoewel het niet onder de wettelijke verankering valt.

Het is wel goed om te bedenken dat er ook andere (lichtere) vrijstellingen en wijzigingsconstructies mogelijk zijn via de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierbij denk ik aan art. 11 en 15 WRO. Hierbij neem je in het bestemmingsplan regels op waaraan de vrijstelling/wijziging moet voldoen en kun je een soort watertoets creëren. Zo kun je in de regels opnemen dat er overleg/advies met de waterbeheerder moet zijn en dat het waterhuishoudkundig belang niet onevenredig mag worden aangetast door de vrijstelling/wijziging.

Waterschap

Om de waterkwaliteit te verbeteren willen wij als waterschap langs waterlopen ruimte reserveren voor spuit- en mestvrije bufferzones (in bijvoorbeeld kwetsbare gebieden), inclusief een passende bestemming in bestemmingsplannen (doeleinden, voorschriften inzake bebouwing, het verbieden van bepaald gebruik etc.). Het idee is om zones op te laten nemen in een bestemmingsplan die breder zijn dan de wettelijk verplichte teelt-, spuit- en mestvrije zones op grond van het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij. Hoe kunnen we dit juridisch in het bestemmingsplan regelen?

Antwoord:

In beginsel is het bestemmingsplan niet het aangewezen instrument om aspecten als teeltvormen, spuiten en bemesten te reguleren. In sectorale wet- en regelgeving zoals de Meststoffenwetgeving, de Bestrijdingsmiddelenwet en het Lozingenbesluit Open teelt en Veehouderij wordt hierin reeds voorzien.

In verband met het verbeteren van de waterkwaliteit zijn dergelijke regelingen kennelijk, volgens het waterschap, vaak niet voldoende. Dit vraagt om een aanvullende regeling in het bestemmingsplan. Een dergelijke regeling kan alleen in het bestemmingsplan worden opgenomen indien hiermee ruimtelijke belangen gemoeid zijn. De ruimtelijke belangen liggen in dit geval in het verbeteren van de waterkwaliteit, wat op zichzelf niet ruimtelijk relevant is, maar wat wel grote ruimtelijke consequenties kan hebben. Kwetsbare gebieden zijn vaak landschappelijk en/of natuurlijk waardevol. Buitengebied-bestemmingen hebben vaak ook de intentie deze waarden te beschermen en zo mogelijk te verbeteren. Doordat de waterkwaliteit in gevoelige/kwetsbare gebieden wordt verbeterd, heeft dit ook weer een positief effect op de landschappelijke en natuurlijke waarden in het betreffende gebied. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen en meststoffen kan dus (indirect) afbreuk doen aan de landschappelijke en/of natuurlijke waarden van het landschap.

Op de hierboven beschreven manier wordt invulling gegeven aan het zogenaamde "voorzorgsbeginsel", waarbij een relatie wordt gelegd met kwetsbare gebieden (of, zoals in dit geval, kwetsbaar water. Overigens zal dan wel in een Water(huishoudings)plan moeten zijn aangegeven wat die kwetsbare wateren dan zijn, hierin ligt immers de onderbouwing van de regeling). Hiermee worden nadelige gevolgen van spuiten en bemesten bij voorbaat al

uitgesloten, terwijl het bij de sectorale wet- en regelgeving meer gaat om toezicht en handhaving, waarbij "het leed vaak al geschied" is op het moment dat er handhavend wordt opgetreden. Let wel, het moet in het bestemmingsplan gaan om het beschermen van kwetsbare gebieden en niet om het verbieden van bepaalde teeltvormen an sich.

Een voorbeeld waarmee ervaring is opgedaan: Lelieteeelt is een teeltvorm waarbij veel en regelmatig moet worden gespoten. De bestrijdingsmiddelen/chemicaliën waaien vaak over naar aangrenzende functies (de zogenaamde 'drift'). Lelieteeelt heeft bovendien vaak verdroging tot gevolg, aangezien hierbij veel drainage wordt toegepast. Dit leidt vaak tot een verlaagde grondwaterstand. Ook uitloging wordt als een ruimtelijk bezwaar gezien. Verder brengen dergelijke teeltvormen veel diepploegwerkzaamheden met zich mee.

In de bedoelde bestemmingsplannen is, ter bescherming van onder andere bodem en grondwater (dus het "voorzorgsbeginsel") een regeling opgenomen waarbij binnen bepaalde zones (de kwetsbare gebieden) lelie- en bloembollenteelt alleen mag plaatsvinden met een aanlegvergunning.

In principe is een dergelijke regeling/zonering in het bestemmingsplan discutabel, omdat er al andere wet- en regelgeving is die voorziet in de bescherming van het milieu tegen dit soort aspecten. Wanneer er echter een ruimtelijke afweging aan ten grondslag ligt die goed wordt gemotiveerd, kan deze regeling worden geaccepteerd.

Toepassing van het voorzorgsbeginsel is aanvaardbaar, omdat enerzijds de gemeente hoort zorg te dragen voor een goede scheiding van functies waarbij milieuzonering een gebruikelijk aspect is dat in bestemmingsplannen. Anderzijds dient de gemeente te voorzien in een bescherming van kwetsbare gebieden en de landschappelijke en natuurlijke waarden daarvan. Overigens is er landelijk beleid waarin concentratiegebieden voor permanente bollenteelt worden voorgestaan.

Door de Raad van State zijn soortgelijke regelingen ook geaccepteerd. Zo heeft de Raad van State recentelijk bijvoorbeeld een bestemmingsplan waarin verplicht wordt tot biologische landbouw, geaccepteerd. Dit omdat het betreffende gebied zodanig kwetsbaar was dat andere vormen van landbouw het gebied teveel zouden aantasten. In verband met de landschappelijke en natuurlijke waarden in het gebied is biologische landbouw de enige acceptabele vorm van landbouw in dit geval. Vanwege de bescherming van het kwetsbare gebied is een dergelijke beperkende regeling dus geaccepteerd. Ook in het verleden zijn al uitspraken gedaan met betrekking tot bollen- en gewasteelt:

Uit een Koninklijk Besluit (KB) van 28 oktober 1992 blijkt dat de omzetting van grasland in bollengrond ingrijpende gevolgen heeft voor landschap en natuur. Het bodemprofiel wordt aangepast door de onderliggende zandgronden aan de oppervlakte te brengen en te vermengen met de bovenste teeltlaag, waarbij eventueel zand van elders wordt aangevoerd en de bovenste teeltlaag gedeeltelijk wordt afgegraven. Daarnaast zal veelal de waterhuishouding moeten worden aangepast, de ontsluiting van het gebied moeten worden verbeterd en de hoeveelheid (bedrijfs)bebouwing moeten worden uitgebreid. Ook treden er wijzigingen op in het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, terwijl door de omzetting de uitspoeling toeneemt, hetgeen leidt tot hogere nitraat- en fosfaatgehalten in de grond. Aan een en ander kan de conclusie worden verbonden dat het omzetten van grasland in bollengrond leidt tot het vrijwel geheel verloren gaan van de aanwezige natuurlijke waarden van de desbetreffende gronden en daarmee tot verkleining van de broed- en fouragemogelijkheden van verschillende soorten weidevogels. Voorts kan het strakke peilbeheer van bollengronden conflicteren met het peilbeheer in de aangrenzende gronden. Het in de betreffende nota van de provincie neergelegde beleid om in de vanuit een oogpunt van natuur en landschap meest kwetsbare gebieden aan de omzetting van grasland in bollengrond beperkingen op te leggen, werd dan ook acceptabel geacht.

Uit een KB met betrekking tot champignonteelt (13 januari 1997) blijkt bovendien dat de aanlegvergunningcriteria voor intensieve bespuiting met bestrijdingsmiddelen ook van toepassing kunnen zijn op de bescherming van de in de nabijheid gelegen functies en niet uitsluitend op de waarden binnen die bepaalde bestemming.

Uit datzelfde KB blijkt zelfs dat 'aan hetgeen enkele appelanten hebben aangevoerd met betrekking tot de waarborgen die zijn gelegen in de Bestrijdingsmiddelenwet, de genoemde afspraken in het kader van het Meerjarenprogramma Gewasbescherming en de toenemende milieubewustwording bij exploitanten van fruitboomgaarden, betekenis kan worden toegekend, doch dat dit onverlet laat dat in het bestemmingsplan een regeling als deze niet mag ontbreken'.

Gezien de reeds bestaande jurisprudentie en de ontwikkelingen op wetgevingsgebied achten wij de kans van slagen van een dergelijke regeling in een bestemmingsplan steeds groter. Hoewel dit meer voor de waterkwaliteit dan voor de –kwaliteit geldt, wordt water wordt ook nu al steeds meer als een ordenend principe gezien. Wellicht wordt het in de toekomst zelfs mogelijk om rechtstreekse milieunormen, -zones en -afstanden in een bestemmingsplan op te nemen. Het voert echter te ver daar nu al op in te spelen.

Overigens moet men zich, waar het gaat om de bescherming van het grondwater, wel steeds de vraag stellen of een dergelijke regeling in de praktijk wel zinvol is. Het is immers zo dat de meststoffen en dergelijke in het grondwater terecht komen dat vervolgens van de hoger gelegen gebieden naar de lagere gedeelten trekt. Het probleem treedt dan vaak op in een ander gebied dan waar het veroorzaakt is.

Waterschap

Het komt steeds vaker voor dat onder bebouwing (een kas, een kantoorgebouw, een flatgebouw) ook waterberging wordt gerealiseerd. Hoe kun je met de watertoets in het bestemmingsplan de waterbergende functie zeker stellen? De gemeente doet de suggestie voor een dubbelbestemming. Zijn er ook andere opties in dit geval?

Antwoord:

In het algemeen is een dubbelbestemming van een bestemming water in combinatie met wonen, werken of landbouw bij meervoudig ruimtegebruik een goede optie. Het is in elk geval essentieel dat de bestemming water op de betreffende gronden rust en dat in de doeleindenomschrijving (in de planvoorschriften) bij deze bestemming staat dat de op de plankaart aangewezen gronden zijn bestemd voor waterberging. Daarnaast is het essentieel dat de verhouding tussen water en de andere bestemming goed geregeld is in het bestemmingsplan.

Een eerste optie bij een dubbelbestemming is om de onderlinge verhouding tussen de verschillende bestemmingen en daarmee de waarborgen voor waterberging in de bestemmingsplanvoorschriften en daaraan gekoppelde gemeentelijke vergunningstelsels te regelen (bouwvergunningstelsel / aanlegvergunningstelsel). In dat geval worden er in de bebouwingsbepalingen eisen gesteld aan de gebouwen en bouwwerken voor zover dat in verband met de medebestemming water beslist nodig is. Bij de verlening van bouwvergunningen wordt hieraan getoetst (evenals aan andere zaken als de bouwverordening). Bouwen zonder bouwvergunning is verboden, uitgezonderd de vergunningvrije bouwwerken uit artikel 43 van de Woningwet. Het gaat hierbij om kleine werken. Daarnaast wordt er een aanlegvergunningstelsel opgenomen als waarborg voor water. Hierin staat voor welke werken en werkzaamheden een vergunning van Burgemeesters en wethouders nodig is. Om het waterbelang te waarborgen wordt hierbij opgenomen dat de aanlegvergunning slechts kan worden verleend indien er geen sprake is van onevenredige aantasting van de waterhuishoudkundige situatie met betrekking tot

waterkwantiteit en waterkwaliteit. Daarnaast wordt als voorwaarde opgenomen dat B&W de vergunning slechts verlenen nadat advies is ingewonnen bij de waterbeheerder met betrekking tot de vraag of door de ingreep het waterhuishoudkundig belang niet onevenredig wordt aangetast.

Een tweede optie is om de vergunningverlening te koppelen aan de Keur en de legger van het waterschap in plaats van aan het bestemmingsplan. In dit geval heeft het waterschap de vergunningverlening in eigen hand, in plaats van een adviserende rol bij de vergunningverlening door B&W.

In de situatie waar u specifiek naar vraagt – waterbergingsreservoirs onder bebouwing- gaat het eigenlijk om meervoudig ruimtegebruik binnen een gebouw. Het gaat om een bouwkundige constructie (soort kelder) onder een kas van een tuinder. De grond en de kas zijn van de tuinder. Het waterschap betaalt de constructie onder het maaiveld en een bedrag per kubieke meter waterberging. Dit is een specifiekere vorm van meervoudig ruimtegebruik dan een dubbelbestemming. Samen met een externe bestemmingsplanjurist heeft de Helpdesk Watertoets gekeken naar alternatieve oplossingen. Een idee is om de verschillende bouwlagen van het gebouw verschillend te bestemmen in het bestemmingsplan, soortgelijk als de gedeelde woon/winkelbestemming van gebouwen. Het gebruik van de verschillende bouwlagen van een gebouw (zo'n ondergronds opvangreservoir zal vaak als een (deel van een) gebouw moeten worden aangemerkt) kan prima in de bestemmings-/doeleindenomschrijving worden geregeld, al dan niet in combinatie met specifieke gebruiksvoorschriften. Hierin wordt dan aangegeven dat de bovengrondse gedeelten van de gebouwen bestemd zijn voor bijvoorbeeld tuinbouwbedrijven in kassen, en de ondergrondse voor waterberging. Hiermee wordt impliciet aangegeven dat de ondergrondse bouwlagen niet anders dan voor waterberging kunnen worden gebruikt. Dit kan zelfs expliciet worden aangegeven door middel van een specifieke gebruiksbepaling. Met een dergelijke bestemmingsplanregeling wordt de waterbergingsfunctie al voor een groot deel gewaarborgd. Maar om geheel juridisch te waarborgen dat de 'kelder' ook daadwerkelijk wordt ingezet voor waterberging is de publiekrechtelijke bestemmingsplanregeling niet voldoende. Een aanvullende privaatrechtelijke overeenkomst is nodig om bijvoorbeeld de volgende zaken te regelen: daadwerkelijk gebruik voor waterberging, technische aspecten en handhaafbaarheid. Om te voorkomen dat de afspraken met het vertrek van de tuinder eindigen, is het volgens de jurist een idee om een 'kwalitatieve verplichting' vast te leggen, ook wel een kettingbeding genoemd. Hiermee gaat de waarborg voor waterberging over naar de volgende eigenaar.

Waterschap

Bij een gemeente wil men het regenwater gaan afkoppelen. Dit water zal dan middels infiltratievoorziening worden afgevoerd in de bodem. Hoe moeten we nu vastleggen (borgen) in b.v. een RO plan dat een dergelijke infiltratievoorziening ook blijvend is?

Antwoord:

Het bestemmingsplan is het gemeentelijke ruimtelijke plan dat juridisch bindend is, ook voor burgers. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van gronden vastgelegd én wordt vastgelegd wat wel en niet is toegestaan op die gronden. Een infiltratievoorziening voor water (met substantieel ruimtebeslag) kun je in het bestemmingsplan borgen door dit als bestemming op de plankaart aan te geven, met daaraan gekoppeld een 'doeleindenomschrijving' en voorschriften.

- Bij de bestemming kan het gaan om een bestemming alleen voor water, of een dubbelbestemming met een andere functie. Denk bijvoorbeeld aan landbouw of recreatie. Water kan in dat geval de hoofdbestemming zijn of de medebestemming, afhankelijk van het belang t.o.v. de andere functie.
- In de doeleindenomschrijving bij de bestemming staat bijvoorbeeld dat de gronden bestemd zijn voor infiltratie van water.

- *Met de voorschriften bij de bestemming kun je allerlei waarborgen inbouwen voor de infiltratievoorziening.*
 - *Je kunt bijvoorbeeld met de bouwvoorschriften vastleggen dat er geen gebouwen of andere bouwwerken mogen komen op de gronden van de infiltratievoorziening. Dit staat dan in de bebouwingsbepalingen, ook wel bouwvoorschriften genoemd.*
 - *Je kunt bijvoorbeeld verbieden dat op de gronden van de infiltratievoorziening werken of werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals dempen, graven en afdammen, zonder vergunning van burgemeesters en wethouders. Daarbij leg je vast dat die aanlegvergunning alleen mag worden verleend als de waterhuishoudkundige situatie niet onevenredig wordt aangetast.*

Op deze manier borg je de infiltratievoorziening op een juridische manier. Dat is niet het geval wanneer je alleen een tekst over infiltratie opneemt in de waterparagraaf. De waterparagraaf staat in de toelichting bij het bestemmingsplan en die heeft geen juridische status.

Overigens is het wel afhankelijk van het detailniveau van het bestemmingsplan hoe gedetailleerd je waterfuncties kunt waarborgen. Sommige bestemmingsplannen zijn globaler dan andere. Daarentegen staat er in globale bestemmingsplannen vaak wel omschreven wat de uitwerkingsbevoegdheid van de gemeente is; dus aan welke regels ze daarbij moeten voldoen. In de uitwerkingsregels kun je ook waarborgen voor water opnemen. Bijvoorbeeld dat er bij de uitwerking overleg met het waterschap plaatsvindt.

- **Financieel**

Adviesbureau

Kunt u mij antwoord geven op de vraag wie in onderstaand geval de kosten voor waterberging moet dragen (conform art. 10 NBW)? Het gaat om een herstructureringsplan. In de huidige situatie heeft het gebied de bestemming Verkeer en bedrijfsdoeleinden en is het voorzien van een gemengd rioolstelsel. De nieuwe bestemming wordt Wonen en wordt voorzien van een gescheiden rioolstelsel. Het verhard oppervlak neemt iets af.

Er zijn twee redenties om tot een antwoord te komen:

- Het verhard neemt af en dus hoeft de initiatiefnemer geen kosten voor waterberging te maken. Deze kosten zijn dus voor het waterschap.
- Door het wijzigen van het rioolsysteem zal de hoeveelheid te bergen water toenemen. Het is dus logisch dat de initiatiefnemer de maatregelen voor extra waterberging voor zijn rekening neemt.

Antwoord:

Het betreft hier volgens de vraagstelling een herstructureringsplan waarbij het oppervlak aan verharding niet toeneemt. In dit geval zegt artikel 10 van het NBW dat, indien het waterschap in het verleden tegen de mate van verharding geen bezwaar heeft gemaakt, de kosten in principe voor het waterschap zijn.

Omdat er verschillende interpretaties leven van het kostenveroorzakingsbeginsel in art. 10 NBW en hierover veel vragen rezen hebben de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het kostenveroorzakingsbeginsel uitgewerkt. Zij hebben hierover de Unie-VNG handreiking Kostenveroorzakingsbeginsel opgesteld.

Adviesbureau

Via de Unie van Waterschappen ontvingen wij de Handreiking kostenveroorzakingsbeginsel, die VNG en de UvW afgelopen zomer hebben uitgebracht. Wat is nu de status hiervan? Kan deze handreiking al 'formeel' toegepast worden?

Antwoord:

Ja, de Handreiking kostenveroorzakingsbeginsel kan al toegepast worden. Het is een verheldering van de afspraak die betrokken overheden over kostenverdeling hebben gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water in 2003. De basis ligt dus in bestuurlijk commitment, niet in juridische regels. Gemeenten en waterschappen kunnen op basis van de Handreiking tot overeenstemming komen over kostenverdeling in het stedelijk waterbeheer.

- **Compensatie**

Particulier

Hoe precies dient de compensatie en financiering van waterbergingsgebieden geregeld te worden in het bestemmingsplan?

Antwoord:

De hoofdstukken 10 en 11 in de tweede Handreiking watertoets geven aan hoe momenteel met deze zaken wordt omgegaan.

Het is van belang te weten dat een bestemmingsplan geen uitvoeringsplan is, maar een toelatingsplan. De toegestane bestemmingen worden in het plan vastgelegd, maar het is geen kant en klaar recept voor de uitvoering. Het is wel zo dat het onderzoek tijdens de voorbereiding van een bestemmingsplan ook betrekking moet hebben op de uitvoerbaarheid van het plan (art. 9 lid 2 van het Besluit op de ruimtelijke ordening).

De gemeenteraad mag zelf het detailniveau van het bestemmingsplan bepalen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt alleen een kader, maar laat het detailniveau aan de gemeente over. De wet vraagt wel om goede ruimtelijke onderbouwingen in het kader van het uitgangspunt van 'een goede ruimtelijke ordening'.

In uw situatie heeft de gemeente de compensatiegrond voor waterberging bestemd in bestemmingsplan Y. Het detailniveau van deze bestemmingsregeling wordt door de gemeenteraad bepaald. De exacte invulling en realisering van de bestemming hoeven niet in het bestemmingsplan aan de orde te komen.

In het geval dat er een exploitatieovereenkomst wordt afgesloten tussen de gemeente en de exploitant van het bestemmingsplan, is het belangrijk dat deze afspraken SMART worden gemaakt om zo te garanderen dat de waterberging ook daadwerkelijk, binnen een redelijke termijn gerealiseerd wordt. Zie voor een lijst van aandachtspunten bij een privaatrechtelijke overeenkomst blz. 48 van de Handreiking Watertoets 2.

Particulier

Naar aanleiding van een beoordeling van een bouwplan met betrekking tot de watertoets stuitte ik op de volgende vraag: als een waterbeheerder uitgaat van compensatie van onverhard oppervlak moet er dan uitgegaan worden van de feitelijke situatie of de bestemmingen uit het bestemmingsplan?

Bijvoorbeeld:

Een heel klein stukje (2 x 10m) openbaar gebied, dat op dit moment onverhard is, wordt achtertuin van een aantal woningen, waarvoor een bouwplan is ingediend. Dit stukje heeft nu de bestemming groen. In het bestemmingsplan worden hier echter ook voet- en fietspaden en speelvoorzieningen toegestaan. Allemaal bestemmingen die een verharding betreffen. Bestemmingsplan technisch verandert er qua mogelijkheden weinig, zowel in tuinen als op het openbaar gebied kan verharding worden aangelegd. Bij de polder en boezem berekeningen voor de benodigde hoeveelheid oppervlaktewater gaat een waterschap ook uit van een bepaalde % verhard gebied en niet van de feitelijke situatie.

In hoeverre moeten er in dergelijke marginale gevallen een harde compensatieregeling voor oppervlaktewater worden toegepast?

Daarnaast heeft de waterbeheerder aangegeven dat er aandacht moet worden besteed aan afkoppelen van verhard oppervlak. In het vraag en antwoordenboek Watertoets staat echter aangegeven op p. 9 dat gemeente geen bestemmingsplanjuridische maatregelen kan treffen om de perceelseigenaren te dwingen water af te koppelen. Hoe staat dat met ontwikkelaars en aan welke andere instrumenten wordt in dit antwoord gerefereerd?

Antwoord:

Het gaat hier om een art. 19 lid 2 WRO vrijstelling. (B&W besluit tot vrijstelling, GS geeft in een provinciale vrijstellingslijst op voorhand aan welke gevallen voor deze procedure in aanmerking komen)

- *Bij compensatie van de toename van verhard oppervlak dient gekeken te worden naar de feitelijke situatie. Dus met hoeveel m2 neemt de verharding na realisering van het plan concreet toe.*
- *Het is aan het waterschap om te adviseren over eventuele compenserende maatregelen in dit geval*
- *Een ruimtelijk plan kan de fysieke ruimte die nodig is om af te koppelen planologisch beschikbaar maken, maar kan niet juridisch afdwingen dat de ruimte ook daadwerkelijk daarvoor gebruikt gaat worden. Daarvoor zullen andere instrumenten ingezet moeten worden.*

Provincie

Weten jullie wat er landelijk gedaan wordt aan de omgang met het waterbergingsvraagstuk in stedelijk gebied in het kader van hydrologisch neutraal bouwen? Zijn er bijvoorbeeld al ideeën over een waterfonds of waterbalans?

Antwoord:

In de Handreiking Watertoets 2 (te downloaden via www.watertoets.net) staan op p. 45 en 46 drie voorbeelden van gemeenten en waterschappen die met waterfondsen en waterboekhoudingen werken. Hierbij zijn ook contactpersonen vermeld, indien u meer informatie wenst.

Adviesbureau

We werken aan een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 WRO. Ten opzichte van de feitelijke bebouwing zal de bebouwing in de toekomst toenemen, maar de toekomstige bebouwing blijft onder de in het huidige bestemmingsplan geboden bebouwingsruimte. Is de waterberging in het gewijzigde bestemmingsplan gekoppeld aan de huidige feitelijke bebouwing of aan de in het huidige bestemmingsplan geboden bebouwingsruimte?

Antwoord:

De benodigde waterberging in de art. 19 WRO vrijstelling is afhankelijk van het beleid van waterschap en provincie. In principe behoort de vrijstelling te voldoen aan de waterbergingsnormen van het waterschap, die vastgelegd zijn in hun vastgestelde waterbeleid. Wanneer de vrijstelling bij de provincie ter beoordeling langs moet -dat is het geval bij de zwaardere vrijstelling art. 19 lid 1 en deels lid 2- bekijkt de provincie of de vrijstelling aan de nota planbeoordeling voldoet. Veel provincies hebben hierin ook criteria voor waterberging vastgelegd. Wanneer het een herstructureringsgebied betreft zijn waterschappen en provincies soms soepeler, en wordt als minimum gehanteerd dat de waterbergingscapaciteit in elk geval niet mag afnemen t.o.v. de huidige, feitelijke situatie. (Dus mag het verhard oppervlak in elk geval niet toenemen.)