

Aan De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw dr. J. Cramer
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

Datum 8 september 2009

Onderwerp Ontwerp Amvb Ruimte

Ons kenmerk CAW-2009/129

Uw kenmerk -

Contactpersoon Pieter Jong

Geachte mevrouw Cramer,

Hierbij brengt de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (hierna: 'de Commissie') haar opmerkingen naar voren over het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: 'Amvb Ruimte'). Een afschrift van deze brief is gezonden aan de Minister en Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Gewoonlijk adviseert de Commissie niet ongevraagd over algemene maatregelen van bestuur die in ontwerp bij de Tweede Kamer worden voorgehangen. De Commissie acht de Amvb Ruimte echter zo belangrijk voor het waterbeheer dat zij besloten heeft in de vorm van een schriftelijke advies over het ontwerp een aantal opmerkingen te maken. Het hoofdstuk Water van het ontwerpbesluit bevat immers een nieuw stuk waterstaatswetgeving, onder meer met betrekking tot het kustfundament, de grote rivieren en gebiedsreserveringen voor de lange termijn.

Hoewel de Commissie een specifiek adviesorgaan is op het gebied van de waterstaatswetgeving, veroorlooft de Commissie zich in het onderstaande eerst enkele algemene opmerkingen over de Amvb Ruimte. Vervolgens gaat de Commissie in op een kernbegrip uit hoofdstuk 1 van de Amvb ('bestaand bebouwd gebied'). Daarna komen drie waterstaatsrechtelijke deelonderwerpen uit hoofdstuk Water van de Amvb Ruimte aan de orde (kustfundament, primaire waterkering en watersysteem). Vervolgens gaat de Commissie in op een bijzondere clause die voorkomt in enige bepalingen van de Amvb Ruimte, waarbij de gelding van een (deel van een) algemeen verbindend voorschrift wordt gekoppeld aan een stuk verantwoording in de toelichting bij een bestemmingsplan. Tot slot vraagt de Commissie aandacht voor een juridische versterking van de watertoets.

1. Algemene opmerkingen

Uit de ‘inleiding’ bij de toelichting op het ontwerpbesluit blijkt dat dit besluit voortvloeit uit de besluitvorming van het kabinet in 2008 inzake de zogenaamde ‘Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid’ (Kamerstukken II 2007-2008, 31 500, nr. 1). De bedoeling is dat de ‘kaderstellende’ uitspraken uit eerdere pkb’s een plaats krijgen in de Amvb Ruimte. Het ontwerp betreft volgens de ministers een beleidsneutrale omzetting van reeds eerder vastgesteld pkb-beleid. In dit verband wordt op verschillende plaatsen in de toelichting op het ontwerp benadrukt dat de regels van het ontwerp de neerslag zijn van normen uit de Nota Ruimte en andere pkb’s die toch al voor provincies en gemeenten in het ruimtelijk beleid golden (zie onder meer p. 3, 4, 6, 37 en 38; op pagina 6 valt bijvoorbeeld te lezen: “Die beleidskaders moeten reeds enkele jaren bij besluitvorming over bestemmingsplannen worden gerespecteerd.”)

Naar het oordeel van de Commissie doet deze zienswijze van de bewindslieden enigszins te kort aan de werkelijkheid. Weliswaar zijn in de verschillende pkb’s (waaronder de Nota Ruimte) talrijke beleidsuitspraken te vinden die zich laten lezen als normatieve uitspraken voor gemeenten en provincies, maar van belang is dat ze juridisch niet bindend waren. Afgezien van concrete beleidsbeslissingen (waarop de bewindslieden niet het oog hebben), kon een planologische kernbeslissing gemeenten en provincies niet verplichten de daarin gedane normatieve uitspraken in acht te nemen. Gemeenten en provincies weken in de praktijk met enige regelmaat van het rijksbeleid af - met een goede of minder goede motivering - zonder dat gezegd kon worden dat zij daarmee onrechtmatig handelden. Onder de Wro en de daarop steunende Amvb Ruimte wordt dat juist anders. De normen in deze amvb houden voor gemeenten en provincies wel echte verplichtingen in. Deze verplichtingen zijn in rechte inroepbaar. In bestemmingsplanprocedures kan een belanghebbende aanvoeren dat een plan in strijd is met een regel uit de Amvb Ruimte of met een (ter uitvoering daarvan gestelde) provinciale verordening. Hetzelfde geldt voor procedures gericht tegen projectbesluiten.

Naar het oordeel van de Commissie zou aan het bovengenoemde verschil tussen beleidsteksten uit pkb’s en algemeen verbindende voorschriften de consequentie moeten worden verbonden van een zekere mate van terughoudendheid met regelgeving. Indien regels al noodzakelijk worden geacht, dient een maximale duidelijkheid te worden betracht omtrent de inhoud van die regels.

2. Specifieke opmerkingen

Naar het oordeel van de Commissie vragen in ieder geval enige bepalingen met betrekking tot de hierna genoemde deelonderwerpen om een verduidelijking:

- ‘bestaand bebouwd gebied’ en ‘nieuwe bebouwing’;
- ‘kustfundament’;
- ‘primaire waterkering’;
- ‘watersysteem’;
- clausule ‘mits in de toelichting...’.

Daarnaast beveelt de Commissie aan om in de Amvb Ruimte aandacht te besteden aan de watertoets.

In de volgende paragrafen worden deze deelonderwerpen verder uitgewerkt. De Commissie vraagt zich in dit verband overigens af, of bij de voorbereiding van de Amvb Ruimte voldoende is gekeken naar de consistentie van de in deze Amvb gebruikte begrippen met de begrippen uit de waterwetgeving (Waterwet, Waterbesluit, Waterregeling). Ten aanzien van de begrippen ‘kustfundament’ en ‘watersysteem’ meent de Commissie, zoals hierna toegelicht wordt, dat de aansluiting tussen deze Amvb en de waterwetgeving voor verbetering vatbaar is.

2.1 Algemene bepalingen (Hoofdstuk 1)

Een kernbegrip van de voorgestelde Amvb Ruimte is het begrip ‘bestaand bebouwd gebied’ (zie artikel 1.1 lid 1, onder a). Dit begrip wordt als volgt omschreven:

“een krachtens artikel 2.4 door de provincie aangewezen gebied dat de bestaande of bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene woon- of bedrijfsbebouwing waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur van een stad, dorp of kern bevat”.

Ingevolge artikel 2.4 wordt het bestaand bebouwd gebied eens in de 4 jaar bij provinciale verordening aangewezen. Het begrip ‘bestaand bebouwd gebied’ komt in verschillende hoofdstukken van het ontwerpbesluit terug, bijvoorbeeld in de regels inzake het kustfundament en de Waddenzee. Onder ‘bestaand bebouwd gebied’ valt naast de bij bestemmingsplan *toegelaten* ook de bij bestemmingsplan *voorzijene* woon- of bedrijfsbebouwing.

In hoofdstuk 4 (‘Water’) van de Amvb is in artikel 4.1, onder c, ook een definitie van het begrip ‘nieuwe bebouwing’ opgenomen:

“het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke aard, omvang en karakter”.

De Commissie begrijpt de verhouding tussen de begrippen ‘bestaand bebouwd gebied’ en ‘nieuwe bebouwing’ zo dat het in de praktijk kan voorkomen dat een bestemmingsplan (voor het eerst) ‘nieuwe bebouwing’ mogelijk maakt in ‘bestaand bebouwd gebied’.

Niet duidelijk is wat in een provinciaal aanwijzingsbesluit op grond van artikel 2.4 naar de bedoeling van de ontwerpers precies dient te geschieden. Letterlijke lezing van artikel 2.4 in samenhang met de begripsbepaling van ‘bestaand bebouwd gebied’ houdt in dat ‘de provincie’¹ het geheel van feitelijk aanwezige bebouwing en van het gebied waar volgens (van kracht zijnde) bestemmingsplannen mag worden gebouwd, moet aanwijzen. De inhoud van artikel 2.5 wijst in de richting van deze letterlijke interpretatie. Maar wellicht is bedoeld dat ‘de provincie’ het gebied zodanig mag aanwijzen dat daarbinnen nieuwe bestemmingsplannen nieuwe bouw mogelijkheden mogen ontwikkelen. Indien deze tweede lezing bedoeld is, dan ware die bedoeling te

¹ In artikel 1.1, eerste lid, onder (a) zou niet de rechtspersoon, maar het bestuursorgaan genoemd moeten worden (Provinciale Staten).

verduidelijken. In dit verband moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de rechter zal oordelen dat tegen een aanwijzingsbesluit beroep openstaat.

2.2. Kustfundament (Hoofdstuk 4)

Het kustfundament maakt deel uit van de kustverdediging en is van wezenlijk belang voor de bescherming van ons land tegen overstromingen vanaf de zee. De Commissie stemt graag in met de keuze om het kustfundament juridisch te verankeren in de Amvb Ruimte.

Onder 'kustfundament' wordt verstaan: een 'gebied, bedoeld in artikel 4.2' (zie art. 4.1 onder b). Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, wordt als kustfundament aangewezen "het gebied waarvan de plaats geometrisch is bepaald in bijlage ... van dit besluit en waarvan de begrenzingen zijn verbeeld op de kaart 3." Op grond van het tweede lid van artikel 4.2 stellen provinciale staten van de kustprovincies bij verordening 'de nadere landwaartse begrenzing' van het kustfundament vast. Op grond van het derde lid van artikel 4.2 is het mogelijk dat de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van VROM 'deze nadere begrenzing' bij ministerieel besluit vaststellen, indien provinciale staten dat niet tijdig hebben gedaan (art. 4.2 derde lid juncto art. 10.4 eerste lid).

De aanwijzing van het kustfundament door de Kroon moet ingevolge artikel 4.2 lid 1 'geometrisch bepaald' zijn. De Commissie neemt aan dat de geometrische plaatsbepaling inzake het kustfundament conform artikel 1.1, eerste lid en onder d, plaatsvindt overeenkomstig de betreffende regels uit het Bro en de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008. De vraag rijst hoe de 'nadere landwaartse begrenzing' van het tweede lid (of van het derde lid) zich verhoudt tot de geometrische plaatsbepaling zoals bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, en tot de begrenzing zoals die is vastgelegd in de leggers (op grond van artikel 5.1 van de Waterwet). Het is de Commissie niet duidelijk waarom de nadere begrenzing door de provincies nodig is. Kan de geometrische plaatsbepaling bedoeld in het eerste lid niet zodanig concreet geschieden dat die voldoende sturend is voor de verdere detaillering in bestemmingsplannen?

De Commissie adviseert om meer duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de hier genoemde punten.

2.3 Primaire waterkering (Hoofdstuk 4)

In de toelichting op de artikelen 4.1 en 4.2 wordt gezegd dat voor de definiëring van het begrip 'primaire waterkering' in de Amvb Ruimte wordt verwezen naar artikel 1.1 van de Waterwet en Bijlage 1 bij die wet. De toelichting vervolgt op pagina 62: "Op grond van deze wet (de Waterwet, AvH) is een primaire waterkering een waterkering die bescherming biedt tegen buitenwater: hoogwater van zee, deltawateren of grote rivieren." De geciteerde zin strookt niet met de definitie die in artikel 1.1 van de Waterwet is opgenomen. Daar wordt 'primaire waterkering' gedefinieerd als

“waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkring ofwel vóór een dijkring is gelegen.”

De opmerking in de toelichting (pagina 63) dat artikel 4.4 het mogelijk maakt om de gronden waarop een primaire waterkering is gelegen (of die de functie van primaire waterkering hebben) een dubbelbestemming te geven, roept bij de Commissie een opmerking en een vraag op. De Commissie merkt op dat een primaire waterkering conform de Waterwet (zie art. 1.1, eerste lid, Waterwet) beveiliging biedt tegen overstromingen. De belangrijke functie van een primaire waterkering om het achterland tegen overstromingen te beschermen, vraagt ook naar het oordeel van de Commissie om regels in de Amvb Ruimte. Het verplicht toekennen van ‘de hoofdbestemming primaire waterkering’, hetgeen artikel 4.4 voorschrijft, is in dat licht juist. De toelichting roept echter de vraag op hoe deze ‘hoofdbestemming’ zich verdraagt met een mogelijke dubbelbestemming. Het woord ‘dubbelbestemming’ suggereert dat er meerdere gelijkwaardige bestemmingen tegelijkertijd kunnen gelden, waar de bestemming ‘primaire waterkering’ er één van is. In het licht van de Waterwet en het existentiële belang van bescherming van het achterland tegen overstromingen dient naar het oordeel van de Commissie de primaire waterkering de hoofdbestemming te zijn. Een eventuele tweede bestemming - die wellicht beter als secundaire bestemming in plaats van als dubbelbestemming kan worden aangeduid - zou ongeschikt moeten worden gemaakt aan de primaire bestemming ‘primaire waterkering’. Voorgeschreven zou kunnen worden dat een bestemmingsplan regels moet bevatten die verzekeren dat de secundaire bestemming alleen gerealiseerd kan worden voor zover dat in overeenstemming is met de primaire bestemming. De Commissie adviseert de toelichting op dit punt zodanig aan te passen, dat duidelijk wordt dat andere functies of bestemmingen slechts toegelaten zijn, voor zover ze verenigbaar zijn met de hoofdbestemming ‘primaire waterkering’.

Met betrekking tot artikel 4.4 merkt de Commissie voorts op dat de bepaling zodanig algemeen geformuleerd is dat die op iedere primaire waterkering betrekking lijkt te hebben. Anderzijds zou aan de plaatsing van het artikel in Titel 4.1 (‘Kust’) een krachtig argument ontleend kunnen worden voor de conclusie dat het artikel alleen betrekking heeft op primaire waterkeringen die onderdeel van het kustfundament uitmaken. De Commissie veronderstelt dat de overige waterkeringen in de tweede tranche van deze amvb geregeld zullen worden. Als dat zo is, dan dient verduidelijkt te worden dat artikel 4.4 beperkt is tot primaire waterkeringen in het kustfundament. De Commissie beveelt aan een duidelijke keuze te maken en die in de tekst van de amvb zelf tot uitdrukking te brengen.

2.4 Watersysteem (Hoofdstuk 4)

In de eerste zin van artikel 4.5 wordt gesproken over ‘gronden behorend tot een watersysteem’, terwijl uit de rest van dit artikel blijkt dat het met name gaat om bescherming van het ‘zandige deel van het kustfundament’ en van ‘de primaire waterkering’. In de toelichting op artikel 4.5 (p. 63) wordt de definitie van het begrip ‘watersysteem’ weergegeven, zoals die is opgenomen in artikel 1.1 van de Waterwet.

De rest van de toelichting op artikel 4.5 is echter toegespitst op gronden waarop de primaire waterkering gelegen is.

Op pagina 62 van de toelichting wordt opgemerkt dat daar waar de duinen breder zijn dan de waterkering, het hele duingebied bij het kustfundament hoort. Bij het kustfundament gaat het om een zone die niet alleen de waterkering, maar ook de bijbehorende beschermingszone(s) kan omvatten. In dat geval is het begrip 'watersysteem' echter niet passend, omdat de beschermingszone geen deel uitmaakt van het watersysteem.

De Commissie heeft zich afgevraagd of het begrip watersysteem in artikel 4.5 wel noodzakelijk is. Kan niet worden gewerkt met de begrippen kustfundament en primaire waterkering? De Commissie adviseert om in ieder geval op dit punt meer duidelijkheid te verschaffen.

De Commissie vraagt aandacht voor het belang van een goede voorbereiding van het oordeel dat in een concreet geval 'geen significante belemmering' in de zin van artikel 4.5 kan ontstaan. Volgens de toelichting (p. 64) is het in geval van twijfel bij een gemeente 'verstandig' om kort te sluiten met de waterbeheerder. Mede gelet op de primaire waterkering als 'hoofdbestemming' (art. 4.4) bepleit de Commissie dat er voorafgaand aan de conclusie of er wel of geen 'significante belemmering' in de zin van art. 4.5 kan ontstaan, *altijd* overleg met de water(kering)beheerder plaatsvindt. Niet alleen bij twijfel, maar altijd dient hierover afstemming plaats te vinden tussen gemeenten en waterschappen. Dit past naar het oordeel van de Commissie bij de in artikel 3.8 van de Waterwet neergelegde verplichting van gemeenten én waterschappen om zorg te dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden.

2.5 Clausule "Mits in de toelichting..."

Tot slot gaat de Commissie in op een clausule die voorkomt in enige bepalingen van de Amvb Ruimte, namelijk dat iets slechts is toegestaan, mits in de toelichting een nader gespecificeerde verantwoording (art. 4.6 lid 4) of toelichting (artikel 4.12, 4.13 en 4.14) is opgenomen.

De Commissie heeft moeite met een dergelijke clausule. Er kan in de praktijk discussie ontstaan over de kwaliteit van een motivering (of: verantwoording) in de toelichting, waardoor ook onduidelijk wordt of een bepaling uit de amvb nu wel of niet van toepassing is. In de toelichting zou nader aangegeven mogen worden, of de toereikendheid van de toelichting in rechte getoetst zou kunnen worden en wat de consequenties van een eventueel negatief oordeel over de toelichting zouden kunnen zijn.

In artikel 4.12 bijvoorbeeld is de volgende voorwaarde geformuleerd: "mits in de toelichting bij het bestemmingsplan is gemotiveerd hoe de effecten op de waterstand en de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd en op welke wijze de financiering en de tijdige realisering van die maatregelen zijn verzekerd." De

formulering roept een opmerking en verschillende vragen op. Naar het oordeel van de Commissie is het feit dát er gecompenseerd (etc.) wordt strikt genomen belangrijker dan wát de toelichting bij het bestemmingsplan daarover precies zegt. De vraag rijst of de redactie van deze bepaling(en) voldoende recht doet aan het feit dat er een norm moet zijn. Een andere vraag is waarom gesproken wordt over 'hoe' en niet over 'dat' compensatie (etc.) plaatsvindt. Het woord 'hoe' betekent dat het risico bestaat dat de effecten op de waterstand minimaal worden gecompenseerd. Weer een andere vraag is, wat precies wordt bedoeld met 'die maatregelen'.

De Commissie adviseert om artikel 4.6 lid 4 en de artikelen 4.12, 4.13 en 4.14 zodanig aan te passen dat er duidelijkheid bestaat over de concrete norm en rechtsonzekerheid daarover zoveel mogelijk wordt voorkomen. De toelichting bij het bestemmingsplan dient duidelijkheid te verschaffen over wat er in een concreet geval gebeurt om aan die norm te voldoen.

2.6 Watertoets

Naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de Commissie in het voorjaar van 2008 geadviseerd om de watertoets juridisch licht te versterken (zie haar advies: 'Juridische versterking van de watertoets'). Voorafgaand aan het Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over het advies van de Deltacommissie en het ontwerp-Nationaal Waterplan heeft de Commissie in een brief (d.d. 18 juni 2009, CAW-2009/103) meerdere juridische mogelijkheden genoemd ter versterking van de watertoets. Eén van de mogelijkheden is om bepaalde elementen van het watertoetsproces nader te regelen in de Amvb Ruimte. Bijvoorbeeld zou voorgeschreven kunnen worden dat in de toelichting bij een bestemmingsplan verslag wordt gedaan van de uitkomst van het watertoetsproces. Ook zou voorgeschreven kunnen worden dat in de toelichting bij het bestemmingsplan moet worden aangegeven in hoeverre overeenstemming bestaat tussen het bevoegd gezag dat het ruimtelijk plan vaststelt en de waterbeheerder.

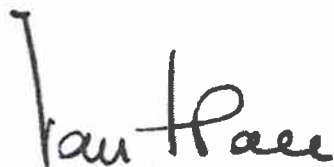
De besluitvorming over het Nationaal Waterplan (NWP) is nog niet afgerond. Uit de toelichting bij het onderhavige concept van de Amvb Ruimte begrijpt de Commissie dat de inhoud van het NWP aanleiding kan zijn voor eventuele aanvullende bepalingen in de tweede tranche van de Amvb Ruimte. De Commissie is van mening dat de hiervoor genoemde elementen uit het watertoetsproces een plaats verdienen in de Amvb Ruimte.

Tot slot

Indien en voor zover de tweede tranche van de Amvb Ruimte waterstaatsrechtelijk relevante onderdelen bevat, overweegt de Commissie om daarover volgend jaar te adviseren.

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'van Hall'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Alfred van Hall
Voorzitter

**Bijlage: Opmerkingen over enige details van het
Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening**

Art. 1.1, lid 1 sub a: definitie 'bestaand bebouwd gebied':

- De Commissie adviseert om in deze bepaling niet de rechtspersoon, maar het bestuursorgaan (de bevoegde instantie) te vermelden.
- Wat is het verschil tussen 'bij bestemmingsplan toegelaten' en bij bestemmingsplan 'voorziene' bebouwing (bij recht en ná uitwerking)? Praktisch gezien lijkt uitvoering van deze bepaling nog niet zo eenvoudig. Moet het provinciaal bestuur bijvoorbeeld alle melkstallen die in het open agrarisch gebied feitelijk niet aanwezig zijn, maar daar wel gebouwd mogen worden, als 'bestaand bebouwd gebied' aanwijzen?

Art. 4.1.1, aanhef en onder c:

- Is voldoende duidelijk wat met de term 'karakter' wordt bedoeld en is duidelijk wat het verschil is met de 'aard' van bouwwerken?

Art. 4.3 lid 1:

- In lid 1 wordt gesproken van een 'landschappelijke kernkwaliteit'. Deze term wordt niet gedefinieerd, althans niet voor hoofdstuk 4 ('Water'). De term 'kernkwaliteiten' wordt wel gedefinieerd in art. 3.15, maar dan voor wat betreft 3.3. Waarom wordt de term kernkwaliteit in de ene titel wel en in het andere hoofdstuk niet gedefinieerd?
- Waarom wordt in lid 1 gesproken van een 'landschappelijke' kernkwaliteit en ontbreekt dit bijvoeglijk naamwoord in het tweede lid?
- In de toelichting (p. 63) op het begrip 'gemiddelde hoogwaterlijn' dat voorkomt in artikel 4.3 eerste lid, wordt verwezen naar de 'Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven provinciefonds en gemeentefonds'. Bij het begrip 'hoogwaterlijn' is ook het begrip 'buitenwater' van belang; dat laatste begrip wordt niet in genoemde Regeling, maar wel in de Waterwet gedefinieerd. Een verwijzing naar de waterwetgeving lijkt hier dus op zijn plaats.

Art. 4.6, lid 3:

- Bevat dit artikellid een limitatieve opsomming?
- De toelichting bij derde lid, onder a, behoort bij derde lid, onder c.