

waterschap Goeree-Overflakkee

# Nota Waterkeringen en Ruimtelijke Ordening

(versie 0.8b, 20 december 2001)

## Samenvatting

In het waterbeheer in Nederland heeft een omslag in het denken plaatsgevonden. Er is een aantal landelijke nota's en adviezen tot stand gekomen waarin wordt aangegeven dat het water weer de ruimte moet krijgen. Nederland moet meebewegen met het water, en het niet meer zo snel mogelijk afvoeren. De ruimte die voor water beschikbaar is moet worden behouden, en nieuwe ruimte voor water moet worden gecreëerd. Dit leidt ertoe dat het waterbeheer en de ruimtelijke ordening meer verweven raken.

In Nederland wordt het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening gevoerd door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de regio's. Waterschappen zijn in deze geen bevoegde overheid. Wel zijn waterschappen een belanghebbende partij die bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden. Het waterschap Goeree-Overflakkee zal dan ook in deze rol haar zienswijze op de ruimtelijke ordening uitdragen. Vanwege de omslag die in het waterbeheer heeft plaatsgevonden is het belang van deze zienswijze toegenomen.

*Het waterschap is bij Reglement voor het waterschap Goeree-Overflakkee belast met de zorg voor de veiligheid tegen overstromingen van Goeree-Overflakkee en beheert daartoe de waterkeringen. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat een waterkering veilig dient te zijn en veilig dient te blijven. Ruimtelijke ontwikkelingen dienen in de optiek van het waterschap Goeree-Overflakkee dan ook zodanig plaats te vinden en gestuurd te worden dat aan dit uitgangspunt wordt voldaan.*

In lijn met het landelijk beleid wordt in de ruimtelijk ordening geanticipeerd op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en zal voldoende ruimte worden gereserveerd om eventuele versterkingen van waterkeringen mogelijk te maken. De tijdshorizonten die het waterschap Goeree-Overflakkee met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen in ogenschouw neemt om de benodigde ruimtelijke reserveringen te bepalen zijn opgenomen in Tabel 2.

Tabel 2 Tijdshorizonten voor ruimtelijke reserveringen

Type waterkering	Tijdshorizon
Primaire waterkeringen langs de kust (Noordzee)	200 jaar
Overige Primaire waterkeringen	100 jaar
Boezemkaden	100 jaar
Secundaire waterkeringen	Afhankelijk van de resultaten van de inundatiestudie

Bij het bepalen van de omvang van de benodigde ruimtelijke reserveringen worden in overleg met de provincie Zuid-Holland de getallen uit de notitie "Verwachte toekomstige verhoging waterstanden Haringvliet" van de provincie Zuid-Holland als uitgangspunt gehanteerd. In het kader van duurzame veiligheid worden de huidige dimensies van de waterkeringen gehandhaafd. Het waterschap wil daarmee anticiperen op toekomstige veranderingen, en voorkomen dat er wijzigingen aan de waterkeringen optreden waar men met het oog op de veiligheid tegen overstromingen spijt van kan krijgen.

In de optiek van het waterschap Goeree-Overflakkee dienen de kernzone en de beschermingszone, zoals vastgesteld in de Legger, formeel te worden vastgelegd in de bestemmingsplannen van de inliggende gemeenten.

De primaire functie van een waterkering is het bieden van bescherming tegen hoge waterstanden door het water te keren. Andere functies die aan een waterkering worden toegekend mogen dit veiligheidsbelang niet schaden. Hierbij zal bij de uitwerking van ruimtelijke plannen rekening gehouden moeten worden. Het waterschap Goeree-Overflakkee stelt zich ten aanzien van nevenfuncties wel coöperatief op, maar niet pro-actief.

Na de overgang op de nieuwe veiligheidsnorm - in de vorm van een inundatie-risiconorm - zijn ruimtelijke ontwikkelingen direct van invloed op het handhaven van de norm. Ruimtelijke

ontwikkelingen zullen versterkingen van de waterkering noodzakelijk maken om aan de norm te blijven voldoen. De kosten van deze benodigde versterkingen drukken op de ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. in de vorm van gewijzigde bestemmingsplannen of zelfstandige projectenprocedures) die de versterkingen veroorzaken. Kosten voor beheer en onderhoud van de versterkte waterkering zijn wel voor rekening van het waterschap.

Het waterschap Goeree-Overflakkee wil haar belangen op het terrein van de ruimtelijke ordening hoofdzakelijk via *samenwerking met andere overheden* behartigen. In het kader van deze samenwerking wil zij, in aanluiting op de landelijke ontwikkelingen, vroegtijdig bij ruimtelijke ontwikkelingen worden betrokken.

Het waterschap Goeree-Overflakkee zal ruimtelijke plannen, en conceptvergunningen en conceptvrijstellingen als belanghebbende beoordelen op de mate waarin rekening is gehouden met de belangen en wensen van het waterschap. Indien noodzakelijk zal het waterschap gebruik maken van de mogelijkheid bedenkingen in te dienen, bezwaar te maken en / of in beroep te gaan.

Het waterschap Goeree-Overflakkee zal op het terrein van de ruimtelijke ordening, indien noodzakelijk en voor zover mogelijk, ontwikkelingen aan de bepalingen uit de Keur en het beleid zoals vastgelegd in het Beheersplan waterkeringen toetsen.

De keurzones zijn in digitale vorm aan het kadaster aangeleverd. In het kadastrale systeem is aangegeven dat voor de betreffende zones een publiekrechtelijke beperking aanwezig is, namelijk *plicht tot onderhoud of verbodsbepaling krachtens de waterschapskeur*.

Het waterschap Goeree-Overflakkee wil in een open dialoog met de partijen die in de ruimtelijke ordening een rol spelen komen tot een situatie waarin duurzame veiligheid tegen overstromingen een natuurlijk aspect van dit beleidsveld vormt. Daarbij is het devies meedenken in plaats van tegenwerken. Het waterschap zal echter, indien dit noodzakelijk is, haar belangen via de juridische weg verdedigen.

---

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>iii</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Doelstelling .....	1
1.3 Kader .....	1
1.4 Procedure .....	2
<b>2 Wetgeving, regelgeving en extern beleid</b> .....	<b>3</b>
2.1 Rijk .....	3
2.2 Provincie .....	5
2.3 Gemeente .....	6
2.4 Ontwikkelingen.....	6
<b>3 Beleid van het waterschap Goeree-Overflakkee</b> .....	<b>7</b>
3.1 Algemeen standpunt .....	7
3.2 Streefbeelden.....	7
3.3 Uitgangspunten .....	7
3.4 Ontwikkelingen conform streefbeeld .....	8
3.5 Duurzame veiligheid .....	8
3.5.1 Algemeen .....	8
3.5.2 Handhaven van de dimensies van waterkeringen .....	8
3.5.2 Profiel van vrije ruimte.....	8
3.6 Aandacht voor buitendijks gebied .....	10
3.7 Waterkeringszones worden vastgelegd .....	10
3.8 Geen conflicterende nevenfuncties .....	11
3.9 De veroorzaker betaalt.....	12
3.10 Omgaan met consequenties van de beleidsuitgangspunten.....	12
<b>4 Uitvoering</b> .....	<b>14</b>
4.1 Bevoegdheden.....	14
4.2 Samenwerking met andere overheden .....	14
4.3 Toetsing van ruimtelijke plannen en vergunningen .....	15
4.4 Keurbevoegdheid.....	15
<b>5 Slot</b> .....	<b>16</b>
<b>Referenties</b> .....	<b>17</b>
<b>Begrippenlijst</b> .....	<b>18</b>
<b>Bijlage 1 Concept-wetsvoorstel Wet op de ruimtelijke ordening</b> .....	<b>20</b>
<b>Bijlage 2 Overzicht ligging waterkeringen</b> .....	<b>22</b>

---

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In het waterbeheer in Nederland heeft een omslag in het denken plaatsgevonden. Er is een aantal landelijke nota's en adviezen tot stand gekomen waarin wordt aangegeven dat het water weer de ruimte moet krijgen. Nederland moet meebewegen met het water, en het niet meer zo snel mogelijk afvoeren. Oplossingen voor problemen moeten worden gezocht in een combinatie van ruimtelijke en technische maatregelen. De ruimte die voor water beschikbaar is moet worden behouden, en nieuwe ruimte voor water moet worden gecreëerd. Waterkeren met hogere en zwaardere dijken vormt in het nieuwe beleid het sluitstuk. Een kanttekening die hierbij wel geplaatst moet worden is dat vanwege de stijging van de zeespiegel in het benedenrivierengebied nieuwe dijkverhogingen waarschijnlijk niet te vermijden zijn.

Vanwege deze nieuwe aanpak in het waterbeheer is de koppeling van dit beleidsveld met de ruimtelijke ordening sterker geworden. Water moet in de ruimtelijke ordening als sturend principe gaan optreden. Hiertoe zijn de hoofdlijnen van het waterbeleid in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening [MinVROM, 2001] opgenomen, en wordt de rol van water expliciet in de nota behandeld.

De koppeling tussen het nieuwe waterbeleid en de ruimtelijke ordening vindt voornamelijk plaats op het terrein van de waterhuishouding. Voor de relatie die de ruimtelijke ordening met waterkeren heeft is minder aandacht. De ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen echter wel degelijk van invloed zijn op de taakuitoefening van het waterschap op het gebied van de waterkeringen. Om te voorkomen dat er conflicten ontstaan tussen het ruimtelijk beleid en de zorg voor de waterkeringen is het van belang dat het waterschap een helder standpunt heeft over *ruimtelijke ordening en waterkeringen*, en dat dit standpunt bij de betrokken partijen bekend is. Met deze nota wordt hieraan invulling gegeven.

### 1.2 Doelstelling

Het doel van deze nota is aan te geven wat het standpunt van het waterschap Goeree-Overflakkee is met betrekking tot het raakvlak van de ruimtelijke ordening en waterkeringen, en op welke wijze het waterschap op het terrein van de ruimtelijke ordening haar belangen die uit de zorg voor de waterkeringen voortkomen zal behartigen.

### 1.3 Kader

Op basis van de provinciale Verordening op de primaire waterkering [ProvZH, 1997] is het waterschap verplicht een Beheersplan Waterkeringen op te stellen voor de primaire waterkeringen. In dit Beheersplan Waterkeringen wordt het beleid vastgelegd dat de basis vormt voor het integrale beheer van de waterkeringen. Voorliggende nota is een document dat is geschreven in het kader van het op te stellen Beheersplan Waterkeringen [WsGO, 2002], en vormt derhalve een onderliggend beleidsstuk.

Het waterschap Goeree-Overflakkee heeft ervoor gekozen ook de niet-primaire waterkeringen in het Beheersplan Waterkeringen op te nemen. Deze nota is daarom van toepassing op de primaire waterkeringen, de secundaire waterkeringen en de boezemkaden die als zodanig in het Reglement voor [ProvZH, 1994] en/of de Legger van het waterschap Goeree-Overflakkee [WsGO, 1998bcd] zijn aangegeven. In Bijlage 2 is een kaart opgenomen met een overzicht van de ligging van de waterkeringen.

In het kader van waterkeringen en Ruimtelijke ordening is ook de *Nota bouwbeleid waterkeringen* [WsGO, 2000] van het waterschap van belang. Daarin wordt specifiek het beleid van het waterschap ten aanzien van bebouwing in, op en nabij waterkeringen vastgelegd waarbij vanuit het oogpunt van duurzame veiligheid beperkingen worden gesteld aan deze ruimtelijke ontwikkelingen.

---

## 1.4 Procedure

Deze nota Waterkeringen en Ruimtelijke Ordening wordt beschouwd als een beleidsregel. Ze wordt in ontwerp vastgesteld door het college van dijkgraaf en heemraden, waarna de nota een inspraakprocedure doorloopt. Na de inspraakprocedure wordt de nota eventueel aangepast, en vindt de definitieve vaststelling door het college van dijkgraaf en heemraden plaats. Daarna wordt de nota gepubliceerd en ter kennis van het algemeen bestuur van het waterschap Goeree-Overflakkee gebracht.

## 2 Wetgeving, regelgeving en extern beleid

### 2.1 Rijk

#### *Wet op de ruimtelijke ordening (1962)*<sup>1</sup>

Het planologisch beleid van het Rijk, de provincies, de gemeenten, en de regio's<sup>2</sup> vindt de wettelijke grondslag in de Wet op de ruimtelijke ordening. De wet bevat onder andere de bepalingen met betrekking tot de provinciale streekplannen, de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen, en de zelfstandige projectenprocedures.

#### *Besluit op de ruimtelijke ordening (1985)*<sup>3</sup>

In het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) staan nadere bepalingen voor de uitvoering van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen die betrekking hebben op het streekplan en de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen.

Een voor het waterschap Goeree-Overflakkee belangrijk artikel is Artikel 10, waarin wordt bepaald dat gemeenten bij de voorbereiding van een structuur- of bestemmingsplan overleg dienen te voeren met de besturen van de bij het plan betrokken waterschappen, en waar nodig met andere betrokken overheden.

#### *Beleidslijn Ruimte voor de rivier*

In 1996 is deze beleidslijn [MinV&W, 2000a] in werking getreden. De Tweede Kamer heeft na enkele wijzigingen te hebben aangebracht in januari 1997 met de beleidslijn ingestemd.

De beleidslijn beoogt te komen tot duurzame bescherming tegen hoogwater door de rivieren weer de ruimte te gunnen die ze nodig hebben, met dijkverhoging als sluitstuk van hoogwaterbescherming.

Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat vanwege de stijging van de zeespiegel in het benedenrivierengebied nieuwe dijkverhogingen waarschijnlijk niet te vermijden zijn.

#### *Vierde Nota waterhuishouding*

Het waterhuishoudkundig beleid op hoofdlijnen is aangegeven in de Vierde Nota Waterhuishouding [MinV&W, 1998]. De hoofddoelstelling is "het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd."

Een aspect van deze nota dat voor het waterkeren in relatie tot de ruimtelijke ordening van belang is, is dat er in navolging van de bovengenoemde beleidslijn voor wordt gekozen de rivieren de ruimte te geven.

#### *Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw*

Op verzoek van de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat en van de voorzitter van de Unie van Waterschappen heeft de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw een advies uitgebracht over de waterstaatkundige toestand van Nederland met aanbevelingen voor het waterbeleid [CWB21, 2000].

Een van de aandachtspunten in het advies is dat ruimte voor water noodzakelijk is, en dat er geen ruimte meer aan het waterhuishoudkundig systeem moet worden onttrokken. Water moet een sturend principe worden in de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke besluiten moeten beter worden getoetst op de gevolgen voor het watersysteem, en in beleidsplannen moeten concrete taakstellingen voor ruimte voor water worden opgenomen.

<sup>1</sup> Zie ook paragraaf 2.4

<sup>2</sup> Goeree-Overflakkee kent geen regio als bestuurslaag

<sup>3</sup> Zie ook paragraaf 2.4

---

*Kabinetsstandpunt “Anders omgaan met water; waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw”*

Met dit standpunt [MinV&W, 2000c] heeft het kabinet zich in hoofdlijnen achter het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw gesteld. Het is nodig te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen zoals klimaatverandering en bodemdaling, in plaats van te reageren. In het standpunt wordt onder meer verwoord dat voor de aanpak van wateroverlast en het handhaven van de veiligheid een goede combinatie van technische en ruimtelijke maatregelen noodzakelijk is. De ruimte die voor water beschikbaar is dient te worden vergroot. Ruimte die, naar huidig inzicht, op termijn nodig is voor de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast, moet nu al voor dit doel worden gereserveerd. Daarnaast dienen ruimtelijke besluiten onder meer getoetst te worden op de effecten op veiligheid en wateroverlast, en dient deze toetsing bij de integrale afweging te worden betrokken.

*Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*

In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening [MinVROM, 2001] zijn de nieuwe principes van het waterbeheer overgenomen en wordt de rol van water in dit beleidsveld expliciet behandeld. Drie doelstellingen uit het waterbeleid die als ruimtelijke opgaven worden geïdentificeerd zijn: het vergroten van de veiligheid, het beperken van wateroverlast en het veiligstellen van de zoetwatervoorraad.

Anticipatie op extra ruimtebeslag is noodzakelijk uit oogpunt van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast. De ruimtelijke ordening zal meer moeten ‘meebewegen met water’. Omdat de belasting vanuit zee door de zeespiegelstijging zal toenemen, zullen op termijn bredere en sterkere waterkeringen nodig zijn daar waar zich zwakke schakels in de waterkering bevinden. Er wordt nog bezien of de benodigde extra ruimte voor de kustverdediging landinwaarts of zeewaarts moet worden gevonden.

Nieuw in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is het contourenbeleid, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen rode contouren rond bebouwd gebied, groene contouren rond waardevolle ‘groene’ gebieden en balansgebieden tussen de rode en groene contouren. Binnen de rode contouren – die door de gemeenten in samenspraak met de provincie moeten worden vastgesteld - ligt de bestaande bebouwing en de benodigde ruimte voor uitbreiding. Wonen en werken moeten hierin geacommodeerd worden.

Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden. Provincies en gemeenten wordt gevraagd de groene contouren in de streek- en bestemmingsplannen vast te leggen.

Voor ingrepen binnen of nabij deze gebieden die de waarden kunnen aantasten – waaronder infrastructuur en windturbinecomplexen - geldt dat deze niet zijn toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang.

De gebiedsgerichte uitvoering en uitwerking van het beleid wordt grotendeels aan de provincies en gemeenten overgelaten, waarbij de provincies een belangrijke rol hebben bij de regievoering van de samenwerkingsprocessen.

*3<sup>e</sup> Kustnota*

De 3<sup>e</sup> Kustnota [MinV&W, 2000b] beschrijft het beleid dat voor de kust gevoerd gaat worden. Een aandachtspunt dat in de nota aan bod komt is de toenemende druk op de kust, zowel vanuit zee als vanuit de landzijde. Vanwege de klimaatverandering, die onder meer een stijging van de zeespiegel tot gevolg heeft, zijn in de toekomst bredere en sterkere waterkeringen nodig. Tevens vraagt de verdergaande ontwikkeling van het land achter de keringen op termijn om hoger veiligheidsnormen, en daarmee bredere keringen. Om duurzame veiligheid te bieden zal op de toekomstige ruimtevrage geanticipeerd moeten worden.



---

## *Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw*

Het Rijk, de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen hebben in februari 2001 een startovereenkomst [Anoniem, 2001] getekend met daarin een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten voor het waterbeleid. In de overeenkomst wordt eveneens aangegeven op welke wijze het waterbeleid zal worden vormgegeven. Zo wordt onder meer aangegeven dat de uitgangspunten zullen worden toegepast in ruimtelijke plannen, zoals het streekplan en bestemmingsplannen, en dat ruimtelijke plannen d.m.v. een *Watertoets* zullen worden getoetst op alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten.

## **2.2 Provincie**

### *Streekplan*

Provinciale Staten kunnen voor één of meer gedeelten, of voor het gehele gebied van de provincie een streekplan vaststellen. In het streekplan wordt in hoofdlijnen de toekomstige ontwikkeling van het betreffende gebied aangegeven. Onderdelen van het streekplan die een concrete beleidsbeslissing vormen behoren bij de uitwerking van gemeentelijke of regionale plannen in acht genomen te worden.

Het beleid voor Goeree-Overflakkee is opgenomen in het streekplan Zuid-Holland Zuid [ProvZH, 2000b]. In dit streekplan is de nieuwe lijn uit het waterbeheer opgenomen; in verband met de veiligheid moet ruimte voor water gevonden worden. Tevens is het van belang ruimte te reserveren voor eventuele toekomstige dijkversterkingen.

### *Bruisend Water (provincie Zuid-Holland)*

Bruisend Water is een gezamenlijke visie van de Provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse waterschappen over het waterbeheer in de toekomst (tijdhorizon 2050). Voor vijf thema's (water en ruimtelijke ordening, veiligheid, duurzaam stedelijk waterbeheer, zoetwatervoorziening en duinen en binnenduintrand) wordt aangegeven dat met het waterbeheer en de ruimtelijke inrichting in de provincie moet worden geanticipeerd op fysieke ontwikkelingen als klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Water moet een meer sturende rol krijgen bij de inrichting van Zuid-Holland.

### *Provinciaal Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004 (provincie Zuid-Holland)*

In dit plan [ProvZH, 2000a] wordt beschreven welk beleid de provincie voert op het gebied van milieu en water. Een van de punten in het plan is dat de provincie Zuid-Holland in navolging van de landelijke ontwikkelingen streeft naar een betere afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening, en de landelijk gekozen lijn in haar beleid opneemt.

### *Nota Planbeoordeling 2001 (provincie Zuid-Holland)*

In de Nota Planbeoordeling 2001 [ProvZH, 2001a] zijn zo concreet mogelijke kwaliteits- en kwantiteitscriteria opgenomen waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen. De provincie Zuid-Holland heeft zich ervoor uitgesproken in de Nota Planbeoordeling 2001 water een volwaardige plaats te geven. Op grond daarvan moet in bestemmingsplannen een zogenaamde waterparagraaf worden opgenomen, waarin wordt aangegeven op welke wijze in het plan rekening is gehouden met (ruimtelijk) relevante aspecten van duurzaam waterbeheer. Tevens is bepaald dat vanaf het begin van het planproces met de waterbeheerder overleg gepleegd dient te worden. Het verplichte overleg ex. Artikel 10 Bro wordt niet voldoende geacht. De resultaten van dit overleg moeten onderdeel uitmaken van de waterparagraaf.

### *Visie Hollandse Kust 2050*

De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben dit project opgestart om samen met andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers de problemen van, en

oplossingen voor de kustzone in kaart te brengen, om het hoofd te kunnen bieden aan de gevolgen van de klimaatveranderingen. Uit de probleemanalyse is onder andere gebleken dat er voor Goeree-Overflakkee extra ruimte nodig zal zijn voor versterkingen van de waterkeringen.

## 2.3 Gemeente

### *Structuurplan / Structuurvisie*

De gemeenteraad kan voor het grondgebied van de gemeente een structuurplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven. Eventueel kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een structuurplan worden opgesteld voor het gezamenlijke grondgebied.

Vergelijkbaar met een structuurplan is een structuurvisie. Inhoudelijk is er nauwelijks verschil; de structuurvisie is echter geen formele planfiguur uit de Wro en hoeft derhalve aan minder juridisch-procedurele eisen te voldoen.

De situatie voor Goeree-Overflakkee is dat de vier gemeenten geen structuurplan(nen) hebben opgesteld. Structuurvisies zijn er wel.

### *Bestemmingsplan*

Voor het gebied van de gemeente dat buiten de bebouwde kom valt moet de gemeenteraad een bestemmingsplan opstellen, waarin de bestemmingen van de grond worden aangewezen, en eventueel voorschriften voor het gebruik van de grond en de opstallen worden gegeven<sup>4</sup>.

Voor de bebouwde kom, of delen daarvan, kan de gemeenteraad een dergelijk plan opstellen. Aangezien het bestemmingsplan het enige ruimtelijk plan is dat voor iedereen juridisch bindend is, zijn deze plannen ook wat deze functietoewijzing betreft bindend. Vrijstelling van een geldend plan kan door Burgemeester en wethouders of door de gemeenteraad verleend worden, ondermeer voor de verwezenlijking van een project (in de vorm van een zelfstandige projectprocedure).<sup>5</sup>

Zoals vermeld dient op grond van de Nota Planbeoordeling 2001 van de provincie Zuid-Holland in bestemmingsplannen een waterparagraaf te worden opgenomen, en dient vroegtijdig overleg met waterbeheerder plaats te vinden.

### *Landschapontwikkelingsplan*

Een landschapontwikkelingsplan schept op regionaal niveau een kader dat richting geeft aan de verschillende initiatieven en maatregelen gericht op behoud en ontwikkeling van de kwaliteiten van het landschap in de meest brede betekenis van het woord. Dit landschapontwikkelingsplan is voor een belangrijk deel voorwaardenscheppend voor de beheersvormen (nevenfuncties) op en rond de waterkering. Daarmee kan het ook gevolgen hebben op de (toekomstige) dimensionering van de waterkering en de daarvoor te reserveren ruimte.

De provincie Zuid-Holland, de vier eilandgemeenten en het waterschap hebben het initiatief genomen tot het opstellen van een landschapsbeleidsplan voor Goeree-Overflakkee.

## 2.4 Ontwikkelingen

30 Augustus 2001 is een concept-wetsvoorstel van een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening aan de Tweede Kamer verzonden. In Bijlage 1 wordt kort ingegaan op de belangrijkste wijzigingen t.o.v. de huidige wet.

<sup>4</sup> Ingevolge de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (zie ook paragraaf 2.4) zullen bestemmingsplannen waarschijnlijk overal verplicht worden.

<sup>5</sup> Ingevolge de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (zie ook paragraaf 2.4) zal het waarschijnlijk niet meer mogelijk zijn een vrijstelling te krijgen.

### 3 Beleid van het waterschap Goeree-Overflakkee

#### 3.1 Algemeen standpunt

*Het waterschap is bij Reglement voor het waterschap Goeree-Overflakkee [ProvZH, 1994] belast met de zorg voor de veiligheid tegen overstromingen van Goeree-Overflakkee en beheert daartoe de waterkeringen. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat een waterkering veilig dient te zijn en veilig dient te blijven. Ruimtelijke ontwikkelingen dienen in de optiek van het waterschap Goeree-Overflakkee dan ook zodanig plaats te vinden en gestuurd te worden dat aan dit uitgangspunt wordt voldaan.*

#### 3.2 Streefbeelden

Het waterschap Goeree-Overflakkee hanteert voor de verschillende soorten waterkeringen die ze in haar beheer heeft de streefbeelden uit Tabel 1.

Type waterkering	Streefbeeld	Toelichting
Primaire waterkering 1 <sup>ste</sup> categorie	Voldoen aan de eisen uit de Wet op de waterkering	De kering dient te voldoen aan de norm zoals die in de Wet op de waterkering voor dijkkring 25 is vastgesteld
Primaire waterkering 2 <sup>e</sup> categorie	Voldoen aan de eisen uit de Wet op de waterkering	Momenteel ontbreken concrete randvoorwaarden. Tot het moment dat deze worden vastgesteld geldt dat de staat van de kering op het niveau moet worden gehandhaafd zoals aanwezig bij het ingaan van de Wet op de waterkering in 1996
Boezemkaden	Voldoen aan de veiligheidsnorm, en handhaven van de berging en doorstroming van de boezem	De waterkering wordt beoordeeld conform de richtlijn ter bepaling van het veiligheidsniveau van boezemkaden [Fugro, 1998] Het vereiste veiligheidsniveau zal op basis van de beoordelingsmethodiek in samenspraak met de provincie worden vastgesteld. Tot het moment van beoordeling is het standstill beginsel van toepassing
Secundaire waterkering	Voldoen aan de veiligheidsnorm	Momenteel ontbreken concrete normen. Tot het moment dat deze worden vastgesteld hanteert het waterschap het standstill beginsel. Dit betekent dat de huidige staat van de waterkeringen wordt gehandhaafd
Alle waterkeringen	Duurzame veiligheid	Er wordt voldoende ruimte gereserveerd voor mogelijke toekomstige versterkingen en overhoogte wordt gehandhaafd

#### 3.3 Uitgangspunten

Het waterschap Goeree-Overflakkee hanteert op het raakvlak van de ruimtelijke ordening en waterkeringen een aantal beleidsuitgangspunten.

1. Ontwikkelingen conform streefbeeld
2. Duurzame veiligheid
3. Aandacht voor buitendijks gebied
4. Waterkeringszones worden vastgelegd
5. Geen conflicterende nevenfuncties
6. De veroorzaker betaalt

---

### 3.4 Ontwikkelingen conform streefbeeld

Ruimtelijke ontwikkelingen mogen niet zodanig zijn dat de in Tabel 1 genoemde streefbeelden niet bereikt kunnen worden.

### 3.5 Duurzame veiligheid

#### 3.5.1 Algemeen

In lijn met het landelijk beleid wordt in de ruimtelijk ordening geanticipeerd op mogelijke toekomstige ontwikkelingen en zal voldoende ruimte worden gereserveerd om eventuele versterkingen van waterkeringen mogelijk te maken. Het waterschap Goeree-Overflakkee wil hierbij op voorhand geen beperkingen opgelegd zien worden.

#### 3.5.2 Handhaven van de dimensies van waterkeringen

In het kader van duurzame veiligheid worden de huidige dimensies van de waterkeringen gehandhaafd. Het waterschap wil anticiperen op toekomstige veranderingen, en voorkomen dat er wijzigingen aan de waterkeringen optreden waar men met het oog op de veiligheid tegen overstromingen spijt van kan krijgen. Daarnaast geldt dat voor de primaire waterkeringen categorie 2 conform de Wet op de waterkering de situatie, zoals deze bij inwerkingtreding van deze wet aanwezig was, *moet* worden gehandhaafd.

Het handhaven van de dimensies geldt zowel voor de waterkeringen waarvoor momenteel al wel normen zijn als voor die waterkeringen waarvoor nog geen normen zijn.

Zolang voor waterkeringen normen ontbreken is het in de ogen van het waterschap verstandiger de huidige waterkeringen te behouden, omdat daarmee wordt voorkomen dat later bepaalde veranderingen moeten worden teruggedraaid omdat een - volgens de dan vigerende norm - onveilige situatie is ontstaan.

Op het moment dat veiligheidsnormen beschikbaar zijn en daarmee toetsing mogelijk is kan blijken dat de waterkering ten opzichte van het minimaal benodigde profiel te ruime afmetingen heeft. Het waterschap wil ook deze overdimensionering van waterkeringen handhaven. Uitzondering op deze regel is alleen mogelijk wanneer sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Het handhaven van de (huidige) overdimensionering heeft als voordeel dat wordt voorkomen dat later bepaalde veranderingen moeten worden teruggedraaid omdat door toekomstige ontwikkelingen een onveilige situatie is ontstaan. Tevens zijn er financiële voordelen. Bij de overgang naar de nieuwe veiligheidsnormering leidt dit er namelijk toe dat indien de risico's van een overstroming als gevolg van nieuwe investeringen/bebouwing toenemen, er geen of minder zware versterkingen nodig zijn om toch aan de norm te blijven voldoen. Dit levert een kostenbesparing op.

#### 3.5.2 Profiel van vrije ruimte

Om de benodigde ruimtelijke reserveringen te kunnen vastleggen stelt het waterschap een profiel van vrije ruimte op voor de diverse waterkeringen, dat nadat dit is vastgesteld, in het beheersregister wordt opgenomen. Tot het moment dat voor de verschillende typen waterkeringen het profiel van vrije ruimte is bepaald wordt in eerste instantie de beschermingszone gehanteerd als de zone die het waterschap wil reserveren om eventuele toekomstige versterkingen van waterkeringen mogelijk te maken. Daar waar ruimtelijke ontwikkelingen in of in de nabijheid van de beschermingszone worden gepland zal met de dan ter beschikking staande gegevens het locale profiel van vrije ruimte en de daarbij behorende invloedszone worden bepaald.

Ten aanzien van het bepalen van het profiel van vrije ruimte spelen de volgende aspecten een rol:

- plaats van de toekomstige versterking (landzijde, zee/rivierzijde)
- tijdhorizon die in ogenschouw wordt genomen
- rekenparameters (waterstanden, hydraulische randvoorwaarden)

**Plaats van de toekomstige versterking**

De benodigde ruimte dient in de optiek van het waterschap voor de primaire waterkeringen langs de kust zowel aan landzijde als aan zeezijde gezocht te worden. Voor de overige primaire waterkeringen wordt de ruimte alleen aan de binnenzijde gezocht. Daarbij sluit het waterschap aan bij landelijk beleid (Ruimte voor de Rivier, Vierde Nota Waterhuishouding) waarin in beginsel geen rivierwaartse versterking van waterkeringen past, maar sprake is van het zoeken naar maatregelen om de bergingscapaciteit en het doorstromingsprofiel van rivieren te vergroten, en de aanleg van retentiebekkens.

Voor de boezemkaden wordt de benodigde ruimte, vanuit het oogpunt van het handhaven van de bergingscapaciteit en het doorstromingsprofiel, aan de binnenzijde (landzijde) gezocht.

Voor de secundaire waterkering kan versterking in beginsel aan beide zijden van de waterkering plaatsvinden en dient de ruimte daarvoor te worden vrijgehouden. De resultaten van de uit te voeren inundatiestudie zijn daarbij mede bepalend voor de plaats en afmetingen van de vrij te houden ruimte.

**Tijdhorizon**

De tijdshorizonnen die het waterschap Goeree-Overflakkee met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen in ogenschouw neemt om de benodigde ruimtelijke reserveringen te bepalen zijn opgenomen in Tabel 2.

Tabel 2 Tijdshorizonnen voor ruimtelijke reserveringen

Type waterkering	Tijdshorizon
Primaire waterkeringen langs de kust (Noordzee)	200 jaar
Overige Primaire waterkeringen	100 jaar
Boezemkaden	100 jaar
Secundaire waterkeringen	Afhankelijk van de resultaten van de inundatiestudie

**Rekenparameters****Primaire waterkeringen 1<sup>e</sup> categorie langs het Haringvliet**

Op advies van de provincie Zuid-Holland wordt voor het bepalen van het ruimtebeslag van de waterkeringen uitgegaan van de maximale schatting voor het jaar 2100 zoals opgenomen in de notitie "Verwachte toekomstige verhoging waterstanden Haringvliet" [ProvZH, 2001b]. In de notitie is de toekomstige verhoging van de waterstanden op het Haringvliet volgens het project Bruisend Water bijgesteld aan het advies Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw. In Tabel 3 zijn de waarden uit de notitie opgenomen.

Tabel 3

Toekomstige verhoging waterstanden Haringvliet (bijgesteld aan advies Waterbeleid voor 21 <sup>e</sup> eeuw)					
component		2050		2100	
		gemiddeld	max. schatting	gemiddeld	max. schatting
<b>maatgevend hoogwater</b>	zeespiegelrijzing	0,25 m	0,45 m	0,60 m	1,10 m
	morfologie	0,05 m	0,00 m	0,05 m	0,05 m
	rivierafvoer	0,00 m	0,00 m	0,00 m	0,00 m
	windsnelheid	0,00 m	0,10 m	0,10 m	0,20 m
	<b>som</b>	<b>0,30 m</b>	<b>0,55 m</b>	<b>0,75 m</b>	<b>1,35 m</b>
<b>midden stand</b>	zeespiegelrijzing	0,25 m	0,45 m	0,50 m	1,00 m
	morfologie	0,00 m	0,00 m	0,00 m	0,00 m
	rivierafvoer	0,00 m	0,00 m	0,00 m	0,00 m
	<b>som</b>	<b>0,25 m</b>	<b>0,45 m</b>	<b>0,50 m</b>	<b>1,00 m</b>

---

### **Primaire waterkeringen 1<sup>e</sup> categorie langs de Noordzee**

Voor de te maken reserveringen voor de harde keringen langs de kust wordt een schatting voor het jaar 2200 gehanteerd. De provincie Zuid-Holland heeft hiervoor op basis van literatuur waarin verwachtingen voor 2100 worden gegeven een schatting gegeven voor het jaar 2200. Deze schatting gaat uit van toename van het maatgevend hoogwater met 2,60 m.

Voor de zachte keringen is gerekend met een toename van het ontwerppeil en rekenpeil van 3 meter, een toename van de golfhoogte van 16 % en een toename van de golfperiode van 2 seconden. De hiermee berekende ligging van de beschermingszone aan landzijde is door het waterschap verder landwaarts verlegd. Doel daarvan is geweest om middels keurbepaling een brede strook te beschermen tegen onomkeerbare invloeden en daarnaast zo mogelijk een in het terrein herkenbare begrenzing vast te leggen.

### **Primaire waterkeringen 2<sup>e</sup> categorie**

Voor deze waterkeringen zijn vooralsnog geen rekenparameters beschikbaar.

### **Boezemkaden**

Aansluitend aan de beoordeling van het veiligheidsniveau van de boezemkaden zal een schatting gemaakt worden van de parameters op basis waarvan de ruimtelijke reservering zal worden bepaald.

### **Secundaire waterkeringen**

Aansluitend aan de uit te voeren inundatiestudie zal een schatting gemaakt worden van de parameters op basis waarvan de ruimtelijke reservering zal worden bepaald.

## **3.6 Aandacht voor buitendijks gebied**

Buitendijkse gebieden vallen ten aanzien van de beveiliging tegen overstroming buiten het beheersgebied van het waterschap. Deze gebieden zijn voor wat betreft de normstelling aangewezen op de provincie Zuid-Holland die bij het bepalen van de normen o.a. kijkt naar de waarde in het gebied. Voor de gedeelten van de buitendijkse gebieden die binnen de keurzones van het waterschap vallen gelden overigens onverkort de bepalingen uit de keur.

Het streven van het waterschap is om in samenwerking met de eigenaar/beheerder van deze gebieden te zorgen dat de bestaande afmetingen van de buitendijkse gebieden (m.n. gorzen) behouden blijven. Daar waar afslag heeft plaatsgevonden is het streven de oude afmetingen te herstellen.

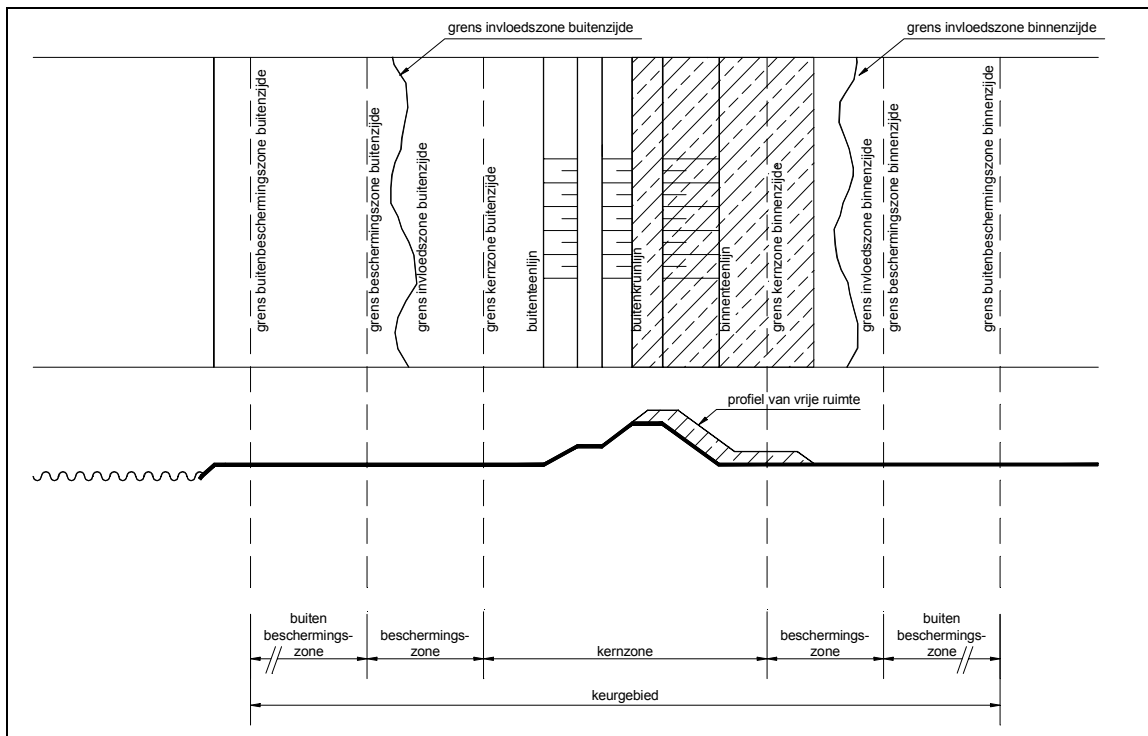
## **3.7 Waterkeringszones worden vastgelegd**

In de optiek van het waterschap Goeree-Overflakkee dienen de kernzone en de beschermingszone zoals vastgelegd in de Legger van het waterschap eveneens formeel te worden vastgelegd in de bestemmingsplannen van de inliggende gemeenten. In de huidige situatie is dit het geval.

De beschermingszones die momenteel in de Legger [WsGO, 1998abc] zijn vastgelegd zijn bepaald aan de hand algemeen geldende vuistregels. Op grond van onderzoek zal de invloedszone van de waterkeringen nauwkeurig worden bepaald en zal aan de hand daarvan de beschermingszone beter worden vastgelegd. De invloedszones die op deze wijze worden bepaald zullen een enigszins grillig verloop hebben en het mogelijk is dat deze lokaal breder of smaller blijken te zijn dan de huidige beschermingszone.

Op grond van de berekende invloedszones zullen de beschermingszones worden bepaald. De begrenzing van de beschermingszones zal in de vorm van een rechte omhullende lijn juist buiten de invloedszone worden vastgelegd. Gezien het feit dat eenduidige afmetingen van de

beschermingszones gewent zijn wordt daarbij voor elk type waterkering in beginsel de voor dat type waterkering gevonden ruimste invloedzone als maatgevend gesteld. In Figuur 1 is een globaal overzicht gegeven van de diverse waterkeringszones.



Figuur 1, Overzicht globale ligging waterkeringszones

De hernieuwde vastlegging van de waterkeringszones in de Legger heeft tot gevolg dat een bestemmingsplanwijziging nodig is om de zones formeel in een bestemmingsplan vastgelegd te krijgen. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt bij de afstemming met de inliggende gemeenten.

### 3.8 Geen conflicterende nevenfuncties

De primaire functie van een waterkering is het bieden van bescherming tegen hoge waterstanden door het water te keren. Andere functies die aan een waterkering worden toegekend mogen dit veiligheidsbelang niet schaden. Hiermee zal bij de uitwerking van ruimtelijke plannen rekening gehouden moeten worden. De volgende aspecten zijn hiervoor van belang:

1. Het waterkerend vermogen op zowel korte (5 jaar) als op lange termijn (100–200 jaar)
2. De mogelijkheid controle te kunnen uitoefenen op de toestand van de waterkering
3. De mogelijkheid de kering in waterkerende toestand te kunnen onderhouden
4. De kosten van beheer en onderhoud

Ook bij de uitwerking van het contourenbeleid van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening [MinVROM, 2001] speelt het waterkeringsbelang een rol. Het waterschap Goeree-Overflakkee acht vanuit het oogpunt van veiligheid en beheer bebouwing in, op en nabij waterkeringen ongewenst. Het waterschap stelt zich op het standpunt dat de rode contouren zodanig moeten worden vastgesteld dat waterkeringen die onbebouwd zijn buiten deze rode contouren vallen, zodat wordt gewaarborgd dat deze waterkeringen vrij van bebouwing blijven. Het standpunt over ontwikkelingen omtrent bebouwing in, op of nabij waterkeringen ligt vast in de Nota Bouwbeleid van het waterschap.

Het waterschap Goeree-Overflakkee stelt zich ten aanzien van nevenfuncties wel coöperatief op, maar niet pro-actief.

### 3.9 De veroorzaker betaalt

Bij inwerkingtreding van de nieuwe veiligheidsnormering gebaseerd op overstromingsrisico's krijgen ruimtelijke ontwikkelingen direct invloed op het al dan niet voldoen aan de veiligheidsnorm. De nieuwe norm wordt namelijk gedefinieerd als de overstromingskans vermenigvuldigt met de gevolgen van een overstroming, het zogenaamde overstromingsrisico. Als door ruimtelijke ontwikkelingen de gevolgen van een overstroming groter worden, moet de waterkering versterkt worden om aan de norm te blijven voldoen. De kleinere kans op een overstroming die door versterkingen ontstaat compenseert namelijk de grotere gevolgen, zodat het risico gelijk blijft.

De kosten van deze benodigde versterkingen drukken op de ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. in de vorm van gewijzigde bestemmingsplannen of zelfstandige projectenprocedures) die de versterkingen veroorzaken. Kosten voor beheer en onderhoud van de versterkte waterkering zijn wel voor rekening van het waterschap.

### 3.10 Omgaan met consequenties van de beleidsuitgangspunten

De beleidsuitgangspunten zoals in deze nota zijn opgenomen kunnen consequenties hebben voor andere overheden (met name gemeenten) of derden. Onderstaand is aangegeven wat voor standpunt het waterschap inneemt indien (extra) kosten en/of schade optreedt bij planologische maatregelen.

#### ***Bestuursrechtelijke schadevergoeding***

Hiermee wordt bedoeld alle vormen van schadevergoeding als gevolg van rechtmatig overheidshandelen.

Uitgangspunt hierbij is dat ieder in beginsel zelf zijn schade draagt, tenzij het recht een schadevergoedingsregeling kent. De rechter heeft dit uitgangspunt de laatste jaren genuanceerd. Bij de rechtmatige overheidsdaad mogen we als vaststaand aannemen, dat in beginsel met elk rechtmatig overheidshandelen dat iemand onevenredig nadeel toebrengt, een recht op schadevergoeding correspondeert.

#### ***Plan- en maatregelschade (artikel 49 WRO)***

Als gevolg van een bestemmingsverandering ten aanzien van het eigen perceel van betrokkene kan hij op dat perceel een bepaalde bebouwing en/of een bepaald gebruik niet meer realiseren, terwijl dat voor hem onder het vorige planologische regime wel was toegestaan. Wil hij met succes een beroep kunnen doen op artikel 49 WRO, dan zal hij overigens wel moeten aantonen, dat hij, voordat de wijziging een feit werd, reële voornemens aan de dag heeft gelegd om de toen toegestane bestemming ook te verwerkelijken. Was daarvan geen sprake, dan valt de benadeelde passieve aanvaarding te verwijten ("stil-zitten"). Ten tweede kan zich planschade voordoen als gevolg van een bestemmingswijziging op een ander perceel dan dat van benadeelde. Het nieuwe bestemmingsplan staat daar dan een bebouwings-, exploitatie- of gebruikssituatie toe, die vroeger was uitgesloten en die nadelige effecten heeft voor de situatie van het perceel van de benadeelde (waardevermindering, derving van woongenot, exploitatienadelen). Het is in dit verband wel zaak, dat de nadeliger bestemming op het buurperceel niet reeds bestond of zich duidelijk aftekende op het moment dat de rechthebbende van het 'benadeelde' perceel dit perceel verwierf. Anders is er sprake van actieve risicoaanvaarding.

#### ***Nadeelcompensatie***

Onder 'nadeelcompensatie' wordt verstaan een niet op een specifieke wettelijke bepaling berustende vergoeding welke ertoe strekt, dat het tengevolge van enig rechtmatig overheidshandelen geleden of nog te lijden nadeel, geheel of gedeeltelijk ten laste van de overheid komt.



---

Een nadeelcompensatieplicht wordt gekoppeld aan de door het recht voorgeschreven belangenafweging die aan die maatregel of aan dat besluit vooraf dient te gaan (artikel 3:4 Awb algemene wettelijke grondslag).

### ***Aanpassingen bestemmingsplannen***

Bij de realisering van bestemmingsplannen ten behoeve van bebouwing is in het algemeen de vraag aan de orde welke waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen dienen te worden getroffen. Vooropgesteld dient te worden dat het een taak van de gemeenten is om te zorgen voor actuele en adequate bestemmingsplannen. Dit betekent dan ook dat de kosten van wijziging van een bestemmingsplan in het algemeen door de gemeenten moeten worden gedragen.

Op basis van "Leidraad Inzake de zorg voor de waterkeringen en het waterkwantiteitsbeheer door waterschappen in relatie tot bebouwing door gemeenten" (Unie van waterschappen 1985) hebben dijkgraaf en heemraden het reeds in 1983 ingenomen standpunt, dat in principe alle kosten, behoudens de normale beheers- en onderhoudskosten, voor rekening van de gemeente dienen te komen, gehandhaafd. Dit op grond van het beginsel dat degene die in een situatie verandering brengt ook de investeringskosten verband houdende met die verandering betaalt. Dit "veroorzaker-betaalt" beginsel is ook als uitgangspunt opgenomen in het Integraal Waterbeheersplan (IWBP).

Indien het waterschap in het kader van de zorg voor de waterkering of de zorg voor de waterhuishouding werken dient te realiseren (bijvoorbeeld opnemen beschermingszones) kan het voorkomen dat daarvoor aanpassing van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Ook hier geldt dat de kosten van een bestemmingsplan in het algemeen door de gemeenten moet worden gedragen. Indien daardoor schade optreedt voor derden en niet meer behoren tot het normaal maatschappelijk risico kan een verzoek om planschade gericht te worden aan de gemeenteraad.

Dit neemt evenwel niet weg dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin de redelijkheid met zich mee-brengt dat de gemeente een (gedeeltelijke) vergoeding van de kosten van het wijzigen van een bestemmings-plan wordt verstrekt. Als voorbeeld kan daarbij worden gewezen op de situatie dat uitsluitend met het oog op de realisering van een waterstaatswerk een bestemmingsplan moet worden gewijzigd, terwijl een dergelijke wijziging niet in het kader van een normale periodieke herziening van het plan past. In dit geval zou vergoeding langs de weg van de bestuurscompensatie in aanmerking kunnen komen.

## 4 Uitvoering

### 4.1 Bevoegdheden

In Nederland wordt het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening gevoerd door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de regio's. Waterschappen zijn in deze geen bevoegde overheid.

Wel zijn waterschappen een belanghebbende partij die bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden. Het waterschap Goeree-Overflakkee zal dan ook in deze rol haar zienswijze op de ruimtelijke ordening uitdragen. Vanwege de omslag die in het waterbeheer heeft plaatsgevonden is het belang van deze zienswijze toegenomen.

### 4.2 Samenwerking met andere overheden

#### *Inliggende gemeenten*

Het waterschap Goeree-Overflakkee wil effectief inspelen op de planvorming in de ruimtelijke ordening. Ze wil in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het opstellen van gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen, bij zelfstandige projectenprocedures, en bij vergunningverlening op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Aan de hand van de resultaten van uit te voeren onderzoeken (o.a. boezemkadeonderzoek en inundatiestudie) zal door het waterschap in overleg met de gemeenten meer concreet worden uitgewerkt welke plannen effect (kunnen) hebben op het risiconiveau. Er zal ook zo mogelijk een bandbreedte worden aangegeven van plannen waaronder geen overleg/afstemming met het waterschap noodzakelijk is. Dit om te voorkomen dat voor elke bouwaanvraag overleg met het waterschap plaats dient te vinden.

Het waterschap zal het overleg zoals dit wordt aangegeven in de Nota Planbeoordeling 2001 van de provincie Zuid-Holland [ProvZH, 2001a] aangrijpen om zijn belangen in te brengen. Het waterschap zal in dit overleg naast waterhuishoudkundige aspecten ook wijzen op aan de waterkeringen gerelateerde zaken.

Tevens is overeengekomen dat de in de bestemmingsplannen benodigde waterparagrafen door de gemeenten in samenwerking met het waterschap zullen worden opgesteld. Het waterschap zal hierbij een handreiking van de provincie Zuid-Holland [ProvZH, 2001c] inbrengen, die als basis voor de waterparagraaf kan dienen.

#### *Provincie Zuid-Holland*

Vanwege de regievoerende rol die de provincie op het terrein van de ruimtelijke ordening heeft is de provincie Zuid-Holland voor waterschap Goeree-Overflakkee een belangrijke gesprekspartner

Het waterschap streeft ernaar in samenspraak met de provincie te komen tot een invulling van het streekplan die is en blijft afgestemd op de waterkeringen en waterhuishouding.

Daarnaast wil het waterschap er via de samenwerking voor zorgen dat de invulling van het contourenbeleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening [MinVROM, 2001] dusdanig zal zijn dat het waterkeringsbelang wordt veiliggesteld.

#### *Rijk*

Het Rijk geeft de basis voor het (ruimtelijke ordening) beleid dat door de lagere overheden (provincie, gemeenten en waterschappen) nader wordt ingevuld. In paragraaf 2.1 is een opsomming gegeven van de wet en regelgeving die er vanuit het Rijk is gemaakt op het gebied van de ruimtelijke ordening in relatie tot water(kering)beheer.

Het waterschap zal daar waar mogelijk en noodzakelijk via vooroverleg over en inspraak op nieuw Rijksbeleid de belangen van het waterschap ten aanzien van het beheer van de waterkeringen onder de aandacht te brengen.

Daarnaast is het Rijk in haar rol als oppertoezichthouder op de waterkeringen partij en draagt zij verantwoordelijkheid voor de handhaving van de basiskustlijn. Met name handhaving van de basiskustlijn speelt een rol bij het ruimtelijke ordening beleid langs de kust.

#### **4.3 Toetsing van ruimtelijke plannen en vergunningen**

Het waterschap Goeree-Overflakkee zal ruimtelijke plannen, en conceptvergunningen en conceptvrijstellingen als belanghebbende toetsen op de bepaling uit de Keur en beoordelen op de mate waarin rekening is gehouden met de belangen en wensen van het waterschap (beleid waterschap zoals vastgelegd in het Beheersplan waterkeringen en onderliggende nota's) . Indien noodzakelijk zal het waterschap gebruik maken van de mogelijkheid bij een gemeente haar zienswijzen kenbaar te maken, bij Gedeputeerde Staten bedenkingen in te dienen, en beroep aan te tekenen bij de Raad van State.

#### **4.4 Keurbevoegdheid**

Voor de waterkeringszones die in de Legger zijn aangegeven heeft het waterschap Goeree-Overflakkee gebods- en verbodsbepalingen uitgevaardigd, die in de Keur zijn vastgelegd. Dijkgraaf en heemraden kunnen vergunning verlenen voor handelen in afwijking op deze gebods- en verbodsbepalingen.

Het waterschap Goeree-Overflakkee zal op het terrein van de ruimtelijke ordening, indien noodzakelijk en voor zover mogelijk, ontwikkelingen aan de bepalingen uit de Keur toetsen. De keurzones zijn in digitale vorm aan het kadaster aangeleverd. In het kadastrale systeem is aangegeven dat voor de betreffende zones een publiekrechtelijke beperking aanwezig is, namelijk *plicht tot onderhoud of verbodsbepaling krachtens de waterschapskeur*.

---

## 5 Slot

Het waterschap Goeree-Overflakkee is bij Reglement [ProvZH, 1994] belast met de zorg voor de veiligheid tegen overstromingen van Goeree-Overflakkee en beheert daartoe de waterkeringen. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat een waterkering veilig dient te zijn en veilig dient te blijven.

In deze nota heeft het waterschap aangegeven op welke wijze het vanuit de waterkeringstaak een rol in de ruimtelijke ordening wil vervullen, om er zorg voor te dragen dat de ontwikkelingen in dit beleidsveld niet tot een conflict met de zorg voor de waterkeringen zullen leiden.

Het waterschap Goeree-Overflakkee wil in een open dialoog met de partijen die in de ruimtelijke ordening een rol spelen komen tot een situatie waarin duurzame veiligheid tegen overstromingen een natuurlijk aspect van dit beleidsveld vormt. Daarbij is het devies meedenken in plaats van tegenwerken. Het waterschap zal echter, indien dit noodzakelijk is, haar belangen via de juridische weg verdedigen.

---

## Referenties

Anoniem (2001); *Startovereenkomst Waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw*; Rijk, de provincies, VNG, Unie van Waterschappen; Staatscourant (20-02-2001, nr. 36/pg8)

CWB21 (2000); *Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw*; Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw

Fugro (1998); *Richtlijn ter bepaling van het veiligheidsniveau van boezemkaden*, opdracht nr. M0293. In opdracht van de provincie Zuid-Holland

MinV&W (1998); *Vierde Nota Waterhuishouding*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat

MinV&W (2000a); *Ruimte voor de rivier*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat

MinV&W (2000b); *3<sup>e</sup> Kustnota, Traditie, Trends en Toekomst*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat

MinV&W (2000c); *Kabinetsstandpunt: Anders omgaan met water, waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat

MinVROM (2001); *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

ProvZH (1994); *Reglement voor het waterschap Goeree-Overflakkee*; Provincie Zuid-Holland

ProvZH (1997); *Verordening op de primaire waterkering van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.*; Provincie Noord-Holland, provincie Utrecht, provincie Zuid-Holland

ProvZH (2000a); *Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004*; Provincie Zuid-Holland

ProvZH (2000b); *Streekplan Zuid-Holland Zuid*; Provincie Zuid-Holland

ProvZH (2001a); *Nota Planbeoordeling 2001; concept 26 juni 2001*, Provincie Zuid-Holland

ProvZH (2001b); *notitie Verwachte toekomstige verhoging waterstanden Haringvliet*; Bureau Waterkeringen en pijpleidingen, provincie Zuid-Holland.

ProvZH (2001c); *Bestemmingsplannen blauw gekleurd, een handreiking voor de waterparagraaf*, Provincie Zuid-Holland

WsGO (1998a); *Keur voor Goeree-Overflakkee*; Waterschap Goeree-Overflakkee

WsGO (1998b); *Legger van primaire waterkeringen*; Waterschap Goeree-Overflakkee

WsGO (1998c); *Legger van secundaire waterkeringen*; Waterschap Goeree-Overflakkee

WsGO (1998d); *Legger van boezemkaden*; Waterschap Goeree-Overflakkee

WsGO (2000); *Nota bouwbeleid waterkeringen*; Waterschap Goeree-Overflakkee

WsGO (2002); *Beheersplan Waterkeringen*; Waterschap Goeree-Overflakkee

### Projecten:

Visie Hollandse Kust : Provincies Noord-Holland en Zuid-Holland / [www.kustvisie.nl](http://www.kustvisie.nl)  
 Bruisend water: Provincie Zuid-Holland.

---

## Begrippenlijst

### Basiskustlijn

De kustlijn die in het kader van de kustlijn­zorg door het Rijk zal worden gehandhaafd. In het algemeen de positie van de gemiddelde kustlijn op 1 januari 1990.

### Beheersregister

Document van het waterschap waarin de kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand van de waterkering zijn aangegeven.

### Beschermingszone

De in de legger aangegeven zone ter weerszijden van de (juridische) waterkering die dient voor de instandhouding van de waterkering.

### Buitenbeschermingszone

De in de legger aangegeven zone aan de buitenzijde van de beschermingszone.

### Boezemkaden

Waterkeringen, niet zijnde primaire of secundaire waterkeringen, die dienen tot kering van boezemwater en als zodanig in de legger zijn aangegeven.

### Kernzone

De juridische grens van de waterkering zoals aangegeven in de legger van het waterschap Goeree-Overflakkee.

### Invloedszone

De gronden ter weerszijden van het dijklichaam die een daadwerkelijke bijdrage aan de stabiliteit van het dijklichaam leveren.

### Keur

Verordening van het waterschap waarin de verbods- en gebodsbepalingen zijn opgenomen met betrekking tot het beheer van waterstaatkundige werken.

### Legger

Document van het waterschap waarin is omschreven waaraan de waterkering moet voldoen naar richting, vorm afmeting en constructie en waarin de keurbegrenzings­en worden aangegeven.

### MHW

Maatgevende HoogWaterstand. Ontwerp­peil volgens de norm van artikel 3.2. van de Wet op de waterkering.

### Middenstand

De over een getijcyclus optredende waterstand

### Primaire waterkeringen

Waterkeringen die behoren tot het stelsel waterkeringen dat direct het dijk­ring­gebied omsluit en als zodanig zijn aangegeven op de bij het reglement van het Waterschap Goeree-Overflakkee behorende kaart. Langs de Noordzee en het Haringvliet liggen primaire waterkeringen van de 1<sup>e</sup> categorie. Deze keren water dat direct onder invloed staat van hoge zeewaterstanden of rivierwaterafvoeren. Langs het Grevelingen en Krammer-Volkerak liggen primaire waterkeringen van de 2<sup>e</sup> categorie. Deze keren water dat niet direct onder invloed staat van hoge zeewaterstanden op of rivierwaterafvoeren.

### Profiel van vrije ruimte

De ruimte rond de waterkering die naar het oordeel van de beheerder (het waterschap) benodigd is ten behoeve van een toekomstige versterking van de waterkering. Hiermee

kunnen ruimtelijke reserveringen worden gemaakt voor de (toekomstige) waterkering zodat toekomstige dijkversterking onbelemmerd kan worden uitgevoerd.

**Secundaire waterkeringen**

De Westduinen en de waterkeringen die als zodanig op de bij het reglement van het Waterschap Goeree-Overflakkee behorende kaart zijn aangegeven en/of in de legger van het waterschap zijn opgenomen.

## Bijlage 1 Concept-wetsvoorstel Wet op de ruimtelijke ordening

### Samenvatting

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening dateert uit 1965 en is aan herziening toe. In februari 2000 is reeds een Discussienota verschenen, waarover door het ministerie uitgebreid met deskundigen is overlegd.

Op 30 augustus jl. is dan het concept-wetsvoorstel van de nieuwe wet aan de Tweede Kamer verzonden. In deze bijlage rapport worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige wet kort omschreven en wordt kort ingegaan op de gevolgen voor waterschappen.

### Toelichting

#### 1. Inleiding

*Na ruim 35 jaar is de Wet op de Ruimtelijke Ordening drastisch aan herziening toe. Zo drastisch, dat het Ministerie van VROM de herziening als "fundamenteel" heeft bestempeld. In februari 2000 is door minister Pronk de discussienota "Op weg naar een nieuwe WRO" uitgebracht. Over dit discussiestuk heeft het ministerie vervolgens met tal van uiteenlopende deskundigen van gedachten gewisseld.*

*Op 30 augustus 2001 is dan het wetsvoorstel in concept gereedgekomen, gepubliceerd en aan de Tweede Kamer verzonden. Er is nadrukkelijk gekozen voor een concept-wetsvoorstel (voorontwerp), omdat de minister ook wat betreft de wetstekst met diverse partijen wil overleggen.*

#### 2. Belangrijke veranderingen

*In het navolgende worden enkele van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige WRO weergegeven.*

#### Versterking van de positie van het bestemmingsplan

*De positie van het bestemmingsplan wordt ingevolge de nieuwe wet drastisch versterkt. De minister wil daartoe onder meer de volgende maatregelen nemen.*

- *Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele grondgebied van de gemeente. Thans is een bestemmingsplan alleen verplicht voor het buitengebied.*
- *De artikel 19-procedure (vrijstelling van het bestemmingsplan) wordt geschrapt. Er blijft slechts een "kruimellijst" over voor ondergeschikte, kleinschalige afwijkingen.*
- *In de plaats van de vrijstellingsprocedure komt er een mogelijkheid tot ontheffing van het bestemmingsplan. Deze procedure moet nog nader worden uitgewerkt/ingevuld in een AMvB.*
- *De bestemmingsplanprocedure wordt ingekort van 58 naar max. 34 weken.*
- *Bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar worden nu echt "bevroren", zodat gemeenten geen (bouw)vergunningen meer kunnen afgeven.*
- *Gemeenten moeten voortaan verplicht jaarlijks verslag doen van hun ruimtelijk beleid (met name t.a.v. actualiteit en handhaving).*

#### Andere sturing door Rijk en provincie

*Het planstelsel van de Nederlandse ruimtelijke ordening gaat ingrijpend op de schop. De Planologische Kernbeslissing (PKB) van het Rijk, het streekplan van de provincie en het gemeentelijke structuurplan komen te vervallen. Rijk, provincies en/of gemeenten dienen voortaan structuurvisies op te stellen.*

*Om beleidsdoelen uit deze structuurvisies te realiseren, kunnen Rijk en provincies instructies geven aan gemeenten voor het maken van bestemmingsplannen. Bij het maken van bestemmingsplannen moeten gemeenten deze instructies in acht nemen. Doen de gemeenten dat niet, dan kunnen de provincies of de minister het bestemmingsplan bevroren of eigenhandig wijzigen.*

*Tot slot krijgen provincies en de minister de bevoegdheid om, als zij dat wenselijk achten, zelf een bestemmingsplan vast te stellen. De gemeente staat daarbij vrijwel geheel buitenspel!*

#### Doeltreffender handhaving

*Om het ruimtelijke-ordeningsbeleid beter te kunnen handhaven kan de gemeente op grond van de nieuwe Wro overgaan tot bestuursdwang en/of een dwangsom opleggen. Voorts kan overtreding van het bestemmingsplan worden aangemerkt als een economisch delict, zodat hogere boetes kunnen worden opgelegd. Tot slot kunnen Rijk of gemeente bijzondere toezichthouders aanstellen met vergaande bevoegdheden aanstellen.*

*Het toezicht op de gemeentelijke handhaving verandert eveneens, blijkens de volgende, voorgestelde maatregelen. In de jaarlijkse verslaglegging moeten gemeenten expliciet ingaan op hun handhavingstaak, en naast het algemene toezicht door de minister vindt zo nodig verscherpt toezicht door de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) plaats. De minister krijgt tevens de bevoegdheid om vergunningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan te vernietigen en de oude toestand te herstellen.*



#### Vereenvoudiging procedures

*De vereenvoudiging van de Wro krijgt vorm door de volgende maatregelen.*

- *Het juridisch-planologisch instrumentarium wordt versoepeld (minder soorten plannen).*
- *Procedureel wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de procedures zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht;*
- *Het aantal bezwaar- en beroepsmogelijkheden (rechtsbescherming) wordt beperkt.*

*Opvallend is dat de provinciale goedkeuring van het bestemmingsplan komt te vervallen. Als de provincie het met de inhoud van een bestemmingsplan niet eens is, moet zij (net als ieder ander), tijdens de procedure haar bezwaren kenbaar maken door het indienen van een zienswijze bij de gemeente ofwel na vaststelling van het plan in beroep gaan bij de Raad van State. Ditzelfde geldt voor de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening.*

*Met andere woorden: Tegen het besluit van de gemeenteraad omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan staat voortaan rechtstreeks beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.*

#### Afstemming ruimtelijk beleid en grondbeleid

*De nieuwe Wro is inhoudelijk afgestemd op de tegelijk met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening verschenen Nota Grondbeleid. Dit betekent onder meer dat de vergoeding van planschade wordt gematigd en de indieningstermijn van een planschadeclaim wordt verkort tot 5 jaar (thans is er geen beperking).*

#### Meer intergemeentelijke samenwerking

*Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening. Als deze samenwerking niet van de grond komt, krijgt de provincie in de nieuwe Wro meer bevoegdheden om in te grijpen, bijvoorbeeld door voor het betreffende gebied een structuurvisie vast te stellen of voor een dergelijk gebied (bindende) gebiedsgerichte instructies te geven voor het opstellen van bestemmingsplannen.*

## **Bijlage 2      Overzicht ligging waterkeringen**