

Het retentiefonds: hulp bij waterinpassing bij stedelijke ontwikkelingen

Ruimte is schaars, zeker de ruimte voor water in stedelijk gebied. Bij de ontwikkeling van binnenstedelijke plannen waarbij het verhard oppervlak toeneemt, moeten ontwikkelaars ruimte reserveren voor retentie. Soms is het onmogelijk om deze retentie binnen het plangebied aan te leggen. Met een retentiefonds wordt het mogelijk om compenserende retentie buiten het plangebied te realiseren. In opdracht van Waterschap Brabantse Delta, de gemeenten Breda, Zundert en Roosendaal en de Provincie Noord-Brabant verkende ARCADIS welke mogelijkheden een retentiefonds kan bieden voor het waterschap en de gemeenten in het beheergebied¹⁾. Dit artikel beschrijft de aanleiding en conclusies van dat onderzoek.



Een kleinschalige retentievoorziening.

Retentie definiëren we als een fysieke voorziening waarin afstromend regenwater van afvoerend verhard oppervlak tijdelijk geborgen kan worden. De retentievoorziening loost vervolgens gedoseerd op het oppervlaktewater. De retentie zorgt ervoor dat bij een inbreiding of herstructurering waarbij het verhard oppervlak toeneemt, er aan de ene kant geen wateroverlast optreedt in het gebied en aan de andere kant er geen nadelige gevolgen in het watersysteem zijn door versnelde afstroming.

Retentie in het stedelijk gebied is nodig in een aantal gevallen: bij een inbreiding of herstructurering die via een (verbeterd) gescheiden stelsel loost op oppervlaktewater. Waterschap Brabantse Delta stelt daarbij in zijn beleidsregel Hydraulische Randvoorwaarden eisen aan retentie indien de toename van het verhard oppervlak groter is dan 2.000 m².

Bij een inbreiding of herstructurering die loost op een bestaand gemengd stelsel, is

ook retentie gewenst. Hier is de gemeente bevoegd gezag via de aansluitvergunning volgens de Wet milieubeheer, maar het waterschap kan via de overstortvergunning Wvo de retentie-eis doorvertalen naar de gemeente. Tot nu toe is dit echter nog niet de praktijk bij Waterschap Brabantse Delta. Bij het afkoppelen van bestaand bebouwd oppervlak van een gemengd stelsel naar een gescheiden stelsel is ook retentie aan de orde. Het waterschap stelt ook in dit geval de eis van retentie, maar de berekening ervan (op grond van de beleidsregel Hydraulische Randvoorwaarden) is maatwerk.

Randvoorwaarde voor retentie

De randvoorwaarde die gesteld is voor retentie (toename verhard oppervlak groter dan 2.000 m²) is ingegeven doordat het waterschap wilde voorkómen dat er een groot aantal kleine, moeilijk te beheren retentievoorzieningen zou ontstaan. Bovendien neemt de regeldruk sterk toe als voor elk initiatief, hoe klein ook, een eigen retentie verplicht is.

De keerzijde van de medaille is dat op termijn het watersysteem niet meer 'op orde' is. Dit bezwaar valt in de praktijk overigens mee, omdat de met de kleinere initiatieven samenhangende retentiebehoefte beperkt lijkt te zijn (zie tabel).

Ruimtelijke mogelijkheden voor retentie

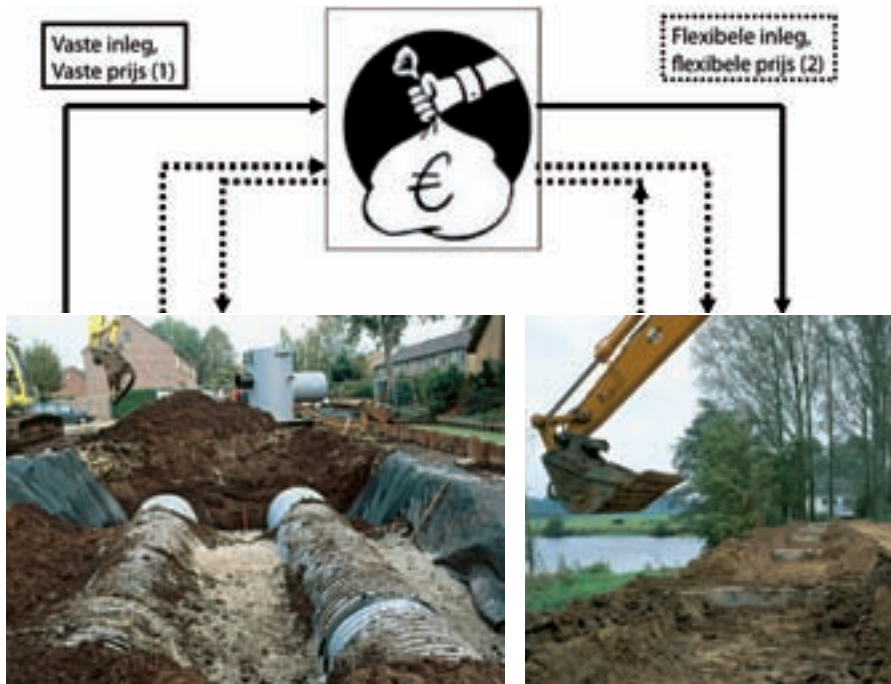
In sommige gevallen is het lastig, zo niet onmogelijk, om aan de retentie-eis te voldoen. Dit speelt vooral bij binnenstedelijke ontwikkelingen (inbreidingen), waarbij sprake is van een hoge bebouwingsdichtheid. Net als veel andere waterschappen (en gemeenten) zoekt ook Brabantse Delta naar haalbare oplossingen hiervoor. Een retentiefonds is één van de mogelijkheden om buiten het plangebied retentie te realiseren. Al in 2005 hebben Waterschap Brabantse Delta en de gemeente Zundert een dergelijk fonds in het leven geroepen. De vraag was of en zo ja, hoe, een retentiefonds ook in breder verband, voor geheel West-Brabant, een geschikt instrument is.

Wat is een retentiefonds?

Een retentiefonds is een regeling waarbij compensatieverplichtingen, voortvloeiend uit planontwikkeling, buiten het plangebied worden afgewikkeld. Tegen betaling van een nader te bepalen bedrag door de ontwikkelaar wordt de compensatieverplichting afgekocht. Met middelen uit het fonds wordt een centrale retentielocatie gefinancierd. Naast 'retentiefonds' komen we ook de begrippen 'waterfonds' en 'water(bergings)

Toename verhard oppervlak van in 2008 beoordeelde plannen van de gemeenten Bergen op Zoom, Woensdrecht, Roosendaal, Steenbergen en Moerdijk.

toename verhard oppervlak (ha)	aantal plannen	totale verharde oppervlakte (ha)
geen of afname	18	-0,37
0-1.000 m ²	15	0,38
1.000-2.000 m ²	1	0,11
2.000-5.000 m ²	7	2,27
>5.000 m ²	6	96,00



Afb. 1: De twee hoofdvormen van een retentiefonds.

bank' tegen. Hoewel de details van deze instrumenten kunnen verschillen, beogen zij in grote lijnen hetzelfde²⁾.

Verhandelbare rechten versus retentiefonds

Aanpak van retentie via een retentiefonds is in de basis gestoeld op het principe van 'verhandelbare rechten' (zie kader), maar gaat minder ver: zo ontbreekt de markt waarop vragers van retentie (ontwikkelaars) en aanbieders van retentie (bedrijven, overheden) elkaar ontmoeten.

Waterschap Brabantse Delta heeft voor een aanpak via een retentiefonds gekozen, omdat

het de stap naar een markt met verhandelbare retentieplichten als onrealistisch beoordeelde. Met name de vraag of een dergelijke markt met meerdere aanbieders ook werkelijk voor elke gemeente in het beheergebied tot stand komt en waarbij de aangeboden retentie ook hydrologisch effectief zou zijn, werd negatief beantwoord. Daarbij speelt ook dat in een markt met meerdere aanbieders de retentie kleinschaliger zal worden en dus minder goed te beheren.

Hoofdvormen retentiefonds

Binnen het retentiefonds onderscheiden we twee hoofdvormen (zie afbeelding 1).

Bij een retentiefonds met een vaste inleg en vaste prijs bestaat het fonds uit een fysiek begrensd hoeveelheid kubieke meter bergingsvolume op een al bekende locatie danwel een reeds aangelegde retentievoorziening. Individuele compensatieverplichtingen binnen het relevante afwateringsgebied worden op basis van kubieke meters overgenomen tegen een vaste prijs per kubieke meter. Er kunnen niet meer kubieke meters worden uitgegeven dan de retentievoorziening groot is. Deze vorm is vergelijkbaar met een grondbank of natuurcompensatiebank. Belangrijke voordelen van deze hoofdvorm van een retentiefonds zijn:

- De prijs van een m² of m³, voor alle partijen een cruciale factor, is vooraf bekend en kan ook door de ontwikkelaar worden meegenomen in zijn keuze;
- Er is zekerheid over de fysieke beschikbaarheid van compensatieruimte;
- Geen tijdelijke achteruitgang in het hydrologisch veiligheidsniveau als de retentie klaar is voorafgaand aan de planrealisatie.

Nadelen zijn er uiteraard ook, vooral risico's als de retentievoorziening nog niet is aangelegd, waardoor het ook onzeker is hoe de uiteindelijke kosten ervan zich zullen verhouden tot de eerder vastgestelde prijs. Dit kan een obstakel vormen voor de retentieontwikkelaar en -beheerder. Als de vraag verkeerd wordt ingeschat, bestaat het risico op over- of onderdimensionering van de retentievoorziening. Bij overdimensionering betekent dit kosten voor de retentieontwikkelaar en -beheerder, omdat weliswaar de retentie gerealiseerd wordt op het moment dat daar behoefte aan is, maar de grondpositie ten behoeve van de retentievoorziening verworven wordt op basis van prognoses. Onderdimensionering heeft negatieve effecten op het proces van de planontwikkeling: vertraging en andere, duurdere oplossingen voor de compenserende retentie.

Bij een retentiefonds met een flexibele inleg en flexibele prijs worden ook kubieke meters tegen betaling overgedragen aan het fonds, maar is het retentiefonds primair een financiële regeling en dient als middel om geschikte retentielocaties te (voor)financieren. De prijs per kubieke meter kan in beginsel fluctueren in de tijd, afhankelijk van de (verwachte) kosten van locatieontwikkeling. De voor- en nadelen van deze hoofdvorm van een retentiefonds zijn in grote lijnen het spiegelbeeld van de andere hoofdvorm (vaste inleg / vaste prijs). Bij deze hoofdvorm kan tevens de vraag worden gesteld of het gewenst is om ruimtelijke ontwikkelingen te laten sturen door prijsverschillen van retentie.

Wanneer heeft een retentiefonds kans van slagen?

Het bij ruimtegebrek door een ander laten overnemen van de retentieopgave heeft voordelen:

- Voor de locatieontwikkelaar is het voordeel dat hij - na een initiële verkenning van kosten en onderhandeling over de gewenste invulling - er geen omkijken meer naar heeft: een derde partij ontzorgt hem;
- Voor gemeenten en waterschap biedt het fonds een uitweg uit de soms moeizame

Verhandelbare rechten in het waterbeheer³⁾

De essentie van verhandelbare rechten is dat door de overheid een verplichting wordt vastgesteld voor een bepaalde genormeerde productie. Hoe aan deze norm voldaan wordt, kan - binnen bepaalde grenzen - echter aan de direct betrokkenen zelf worden overgelaten. Verhandelbaarheid biedt vrijheid aan de betrokken partijen om tegen de laagst mogelijke kosten aan de verplichting te voldoen door zelf maatregelen te nemen of door het bijkopen van rechten. De melk- en mestquota en het EU handelssysteem voor CO₂-emissies zijn bekende voorbeelden van verhandelbare rechten.

Verhandelbare rechten, zowel voor een betere waterkwaliteit als in relatie tot waterkwantiteit, bestaan nog niet in Nederland. Elders bestaan ze wel, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Verhandelbare rechten in het waterbeheer hebben meerwaarde als sprake is van resultaatverplichtingen, als verschillende opgaven gecombineerd kunnen worden en bij verschillen in kosteneffectiviteit van maatregelen tussen betrokken partijen. In het geval van waterkwaliteit zou deze situatie op kunnen treden als bijvoorbeeld bij het beperken van fosfaat- en nitraat-emissies één of twee van de betrokken sectoren (landbouw, industrie en rwzi's/waterschappen) goedkoper reductiemaatregelen zou kunnen treffen dan de andere.

Normopvulling kunnen we zien als een voorloper van verhandelbare rechten in waterkwaliteit in Nederland. Landbouwers die minder dan de norm voor stikstofbelasting (170 kg/ha/jaar) veroorzaken, kunnen de ongebruikte ruimte verkopen aan partijen die slechts tegen hoge kosten tot een vermindering van de eigen emissie in staat zijn.

Bij waterkwantiteit kunnen we denken aan gebieden met een retentie- of waterbergingsopgave, waarbij de oplossing niet eenvoudig gevonden kan worden binnen het plangebied (dichtbebouwd, stedelijk gebied). Hier is dan niet zozeer sprake van verhandelbare rechten, maar van verhandelbare waterretentieplichten: een ontwikkelaar moet een bepaalde hoeveelheid retentie realiseren, maar mag ook een ander betalen om dat te doen.

locatie- en kostenafweging met locatie-ontwikkelaars. Het is een hulpmiddel in effectieve 'rood voor blauw' financiering en biedt de zekerheid dat de retentie ook daadwerkelijk gerealiseerd en onderhouden wordt op een schaal die beheerbaar is;

- Naast de primaire functie van vereffening van retentieverplichtingen kan een retentiefonds in specifieke omstandigheden ook meerwaarde hebben voor andere doelen, bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding, recreatie en ecologische doelen. De waterbeheerder en de gemeente kunnen het retentiefonds gebruiken om deze doelen te bereiken: de retentie komt op de gewenste plaats in plaats van op de locatie die vanuit de gebiedsontwikkeling beschikbaar komt.

Risico's zijn er echter ook: vooral het waterschap kan - als retentieontwikkelaar - met een onverkoopbaar product blijven zitten als de retentie onvoldoende aantrekkelijk is (te duur, niet op tijd beschikbaar, op de verkeerde locatie). Om de genoemde mogelijkheden te benutten en risico's te beheersen, is daarom een zorgvuldig proces vereist.

Nog een lange weg te gaan

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is voor West-Brabant een aantal concrete uitgangspunten gekozen op weg naar de realisatie van een retentiefonds:

- In principe keuze voor 'vaste inleg, vaste prijs (200 euro per kubieke meter), wél behoefte aan een nog nadere onderbouwing van die prijs;
- Ook retentiebehoefte van inbreidingen met lozing op gemengd stelsel meenemen;
- Retentie moet klaar zijn voordat ontwikkeling gerealiseerd is;
- Aandacht voor rol- en risicoverdeling tussen waterschap en gemeente;
- Gemeente (en ontwikkelaar) geven aan of retentie binnen plangebied realiseerbaar is;
- Beheer retentiefonds door gemeente (bijhouden verplichtingen) en waterschap (bijhouden realisatie);
- Gemeente dwingt financiële bijdrage af via Grondexploitatiewet;
- Waterschap levert technische eisen aan ten behoeve van bouwplannen, zodat hemelwater ook daadwerkelijk wordt aangeboden.

Desondanks is voor het daadwerkelijk opzetten en succesvol laten functioneren van een retentiefonds nog een lange weg te gaan. Het gaat daarbij niet alleen om het instellen van het fonds - per gemeente die hieraan wenst mee te doen - maar ook om het realiseren van hydrologisch effectieve retentievoorzieningen voorafgaand aan de daadwerkelijke ontwikkeling. Het vraagt ook om te blijven investeren in het watertoets-overleg om het fonds - eenmaal opgezet - goed te doen functioneren.

Hieronder is in vogelvlucht weergegeven welke stappen in West-Brabant verder concreet gezet moeten worden.

Fase 1: het initiatief

In de initiatieffase moet er een duidelijk beeld zijn van toekomstige bouwplannen en

de behoefte / tekort aan retentie en van de waterberging vanuit de stedelijke of landelijke wateropgave waarmee de retentie eventueel kan worden gecombineerd. Voor de gemeente kan een waterstructuurkaart hierbij een nuttig middel zijn. Daaruit kan blijken dat voor een aantal toekomstige bouwplannen retentie buiten het plangebied wenselijk of noodzakelijk is. Het waterschap zal in beeld moeten krijgen waar vanuit stedelijke en landelijke waterberging bergingsvoorzieningen gewenst en mogelijk zijn en het zal bovendien de vraag moeten beantwoorden in hoeverre die ook effectief zullen zijn voor compenserende retentie. Gemeenten zullen willen deelnemen aan een retentiefonds als ze overtuigd zijn van de meerwaarde van het fonds. Het waterschap zal duidelijk moeten maken dat het instrument geschikt is voor de betreffende gemeente(n) en de beoogde retentielocatie(s).

Fase 2: detailinrichting retentiefonds en sluiten overeenkomsten

Als eenmaal het besluit is genomen om een retentiefonds op te richten en de betrokken partijen in beginsel hierin willen participeren, kan het retentiefonds nader worden ingericht. Daarbij worden keuzen gemaakt over de juridische onderlegger en de wijze van kostenbepaling en verrekening. Verder worden voorwaarden voor toe-/uittreding geregeld en voorzieningen getroffen voor een tijdige bestemming en realisering van de beoogde retentielocatie(s).

De gemeente kan de deelname in het retentiefonds en de financiële bijdrage daarin op verschillende manieren juridisch regelen. Als gekozen wordt voor retentie buiten het plangebied, kunnen de aanlegkosten van retentiegebieden via de Grondexploitatiewet (Grex)⁴ verhaald worden op de ontwikkelaar / de eigenaren in het exploitatiegebied. Omdat de kosten (dwingend) door middel van een exploitatieplan op de eigenaren kunnen worden verhaald, is vastleggen van de participatie in het retentiefonds via de Grex voor de gemeente een goede mogelijkheid.

Deze route geldt in principe ook voor een inbreiding of herstructurering die loost op een bestaand gemengd stelsel. Hier zijn wel nadere afspraken nodig over het bijhouden van dergelijke ontwikkelingen en de doorvertaling van de retentie eis door het waterschap (via de overstortvergunning Wvo) naar de gemeente en uiteindelijk de ontwikkelaar.

Bij de nadere invulling van het retentiefonds kan ervoor gekozen worden om de oppervlakten van 'postzegelplannen' (< 2000 m² extra verhard) bij elkaar op te tellen en vervolgens voor deze plannen, waar mogelijk gezamenlijk, de benodigde compenserende retentie te regelen. In het geval van West-Brabant moet dan ook wel de beleidsregel Hydraulische Randvoorwaarden van het waterschap hiervoor gewijzigd worden.

Ook als watercompensatie buiten het exploitatiegebied niet verplicht of noodzakelijk is, kan de gemeente participatie van de ontwikkelaar in het retentiefonds regelen via de Grex. De gemeente heeft immers de mogelijkheid om een vrijwillige bijdrage aan

een 'ruimtelijke ontwikkeling' te vragen. Een voorwaarde is dan wel dat de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling (globaal) omschrijft in een structuurvisie. In beide gevallen kan de gemeente de deelname aan het retentiefonds en de bijbehorende voorwaarden vastleggen in een overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar. In de overeenkomst wordt vastgelegd dat de ontwikkelaar een financiële bijdrage levert aan het retentiefonds.

Behalve via de Grex, het exploitatieplan en de Structuurvisie is ook onderbouwing van de aanpak met een retentiefonds nodig in de volgende planvormen / beleidsstukken:

- keur Waterschap en beleidsregel Hydraulische randvoorwaarden: opname van de retentie-eis;
- bestemmingsplan (voorschrift 'water-neutraal bouwen'): opnemen van het wateradvies van het waterschap dat compenserende retentie voorschrijft en de gewenste realisering daarvan;
- (verbreed) gemeentelijk rioleringsplan: hierin kan de gemeente aangeven wanneer van de perceeigenaar in redelijkheid kan worden gevraagd om zelf voor opvang van afvloeiend hemelwater zorg te dragen en de manier waarop de gemeente afvloeiend hemelwater inzamelt. De retentieplicht en de afspraken (retentiefonds) daaromheen kan op deze wijze worden verankerd;
- hemelwaterverordening: de gemeente kan een verordening opstellen waarin voorwaarden worden gesteld aan het lozen van afvloeiend hemelwater of grondwater op of in de bodem of in een stelsel;
- aansluitverordening: hierin kunnen afspraken over retentie worden opgenomen in het geval van inbreidingen die lozen op bestaand gemengd stelsel (zie hierboven).

Inzicht in de kosten en overeenstemming daarover zijn noodzakelijk om partijen te bewegen deel te nemen aan een retentiefonds. De kosten voor de retentievoorziening zijn opgebouwd uit de voorbereiding, realisatie en instandhouding van de voorziening. De prijs per kubieke meter retentiecapaciteit is afhankelijk van de toelaatbare peilstijging in de retentievoorziening. Deze ligt meestal tussen de 0,5 en de 1,2 meter. Een indicatieve kostenberekening voor een 'standaard' retentielocatie met een oppervlakte van 20.000 m² (genoeg voor circa 30 hectare nieuw te ontwikkelen gebied) resulteert dan in een prijs per kubieke meter retentiecapaciteit tussen circa 40 en 500 euro per kubieke meter. Uitgaande van een gemiddelde retentiebehoefte van circa 700 kubieke meter per hectare gerealiseerde verharding, komt dit neer op tussen 2,80 en 35 euro per m² gerealiseerd extra verhard oppervlak. Deze grote marge in de prijs van de retentie laat zien dat de financiële aantrekkelijkheid om deel te nemen aan het retentiefonds voor partijen wisselend kan zijn.

Gebaseerd op de ervaring met het retentiefonds van Brabantse Delta en de gemeente Zundert én op de bovenstaande indicatieve kostenberekening voor een 'standaard' retentielocatie is voor West-Brabant een vaste prijs van 200 euro per kubieke meter goed te onderbouwen.

Zoals eerder genoemd, zijn er twee basisvormen om de retentiecapaciteit met de ontwikkelaar af te rekenen: op basis van een vast tarief of op basis van een verrekening van de werkelijke kosten. In West-Brabant is gekozen voor het eerste model. Er is ook een tussenvorm mogelijk: een vaste prijs met beperkte verrekening achteraf. Het gaat dan om een beperkte verrekening waarvan de bandbreedte (%) vooraf wordt vastgesteld en die dient om risico's voor partijen beperkt te houden.

Fase 3: Beheer fonds en instandhouding locatie

Fondsbeheer omvat een aantal stappen en aansturingniveaus. Naast het opzetten en monitoren van beleid zal een daadwerkelijke uitvoering van werkzaamheden dienen plaats te vinden. De gemeente voert daarbij het beheer over de te verrekenen m² verharding en de financiële administratie van de verkoop van retentiecapaciteit. Het waterschap is de aangewezen partij voor het beheren van gegevens ten aanzien van m² of m³ retentie (totaal, beschikbaar en uitgegeven) en beheert en onderhoudt de retentievoorziening. Gemeente en waterschap zullen periodiek een gezamenlijke balans opstellen om de juistheid van gegevens te controleren. Deze balans kan ook gebruikt worden om vooruit te kijken en met behulp van de waterstructuurkaart na te gaan welke plannen er zijn en of deze aansluiten op de gerealiseerde retentievoorzieningen. Hierna kan een nieuwe cyclus van planning, inrichting en beheer volgen.

Conclusies

Een retentiefonds is méér dan uitsluitend een dienst of een product om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Het biedt ruimtelijke ontwikkelaars de mogelijkheid om daar waar retentie niet binnen het plangebied kan worden gerealiseerd, de retentieverplichting af te kopen door retentie buiten het gebied en door andere partijen (waterschap en gemeente) te laten realiseren. Deze aanpak is echter niet los te zien van de retentievoorzieningen zélf en het beheer van zowel fonds als voorzieningen. Het is ook een aanpak die bij uitstek gezamenlijk vorm moet krijgen, door het waterschap en de gemeenten binnen het waterschap.

Jeroen Klooster, Ineke Noordhoek en Kees de Vries (ARCADIS)
Victor Witter en Edwin Arens (Waterschap Brabantse Delta)

NOTEN

1) Waterschap Brabantse Delta / ARCADIS (2009).

Compenserende retentievoorzieningen buiten plangebieden: de mogelijkheden van een retentiefonds.

2) zie bijvoorbeeld de waterbergingsbank van Waterschap Rivierenland (H₂O nr. 22 uit 2008).

3) zie verder 'Verhandelbare waterrechten: verkenning van een nieuw instrument in het integraal waterbeheer' van ARCADIS, CE en Eco-consult Environmental Economics.

4) afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening.