

Ruimtelijke ordening / Water

101

Bestemmingsplan
Westergouwe –
Gouda

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 juni 2011, nr. 200905117/1/R1

(mr. Scholten-Hinloopen, mr. Roes, mr.

Kranenburg)

Noot Jong

Noot Van Velsen

Bestemmingsplan. Inrichtings-MER. Locatie-MER. Overstromingspeil. Overstromingsrisico's. Rechtszekerheid. Vloerpeil. Waterhuishoudingsplan. Wateroverlast. Waterparagraaf. Waterpeil.

[Awb art. 8:72 lid 3, 10:27; Wm art. 7.10 lid 1; WRO art. 28 lid 2]

Bij besluit van 2 juni 2009 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Gouda vastgestelde bestemmingsplan "Westergouwe". Tegen dit besluit hebben diverse appellanten beroep ingesteld. Het plan voorziet, voor zover van belang, in de aanleg van een woonwijk met 3.400 tot 4.000 woningen op het grondgebied van de gemeente Gouda. Volgens de Milieuvereniging is ten onrechte een inrichtings-MER gemaakt in plaats van een locatie-MER. De Milieuvereniging wijst op alternatieve locaties die volgens haar ook nog in beeld waren. De Afdeling is van oordeel dat de raad en het college zich in redelijkheid op het

standpunt hebben kunnen stellen dat de door de Milieuvereniging aangedragen en de in de Startnotitie onderzochte alternatieve locaties niet geschikt zijn als woningbouwlocatie en dat deze alternatieve locaties onder deze omstandigheden en in dit geval redelijkerwijs niet meer in beschouwing behoeven te worden genomen en kon worden volstaan met een inrichtings-MER. De Milieuvereniging betoogt daarnaast onder meer dat uit verschillende rapporten volgt dat realisering van de woonwijk problematisch is vanwege de lage ligging van de Zuidplaspolder. Het gebied wordt gezien als risicogebied in verband met mogelijke wateroverlast en overstromingen. Ook vreest de Milieuvereniging voor afwenteling van de te verwachten wateroverlast op de omliggende gebieden. Volgens de gemeenteraad van Gouda en het college zijn de door de Milieuvereniging genoemde risico's onderkend en zijn de benodigde maatregelen getroffen om te voorkomen dat deze risico's zich daadwerkelijk verwezenlijken. De Afdeling stelt vast dat in het kader van de voorbereiding van het plan uitvoerig onderzoek is verricht naar de waterhuishouding. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat de onderzoeken fouten of onjuistheden bevatten. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot verzakking van de bodem. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat de raad en het college zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat van afwenteling op nabijgelegen gebieden geen sprake zal zijn. Daarbij neemt de Afdeling met name het volgende in aanmerking: het verlies aan bergingscapaciteit ten gevolge van de realisering van Westergouwe wordt gecompenseerd, hetgeen als uitgangspunt is vastgelegd in de planvoorschriften. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaantvaardbaar risico op wateroverlast met zich brengt. Ten slotte ziet de Afdeling in het door de Milieuvereniging aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat niet zal kunnen worden voorzien in een watersysteem dat voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ten aanzien van enkele punten op het gebied van luchtkwaliteit en verkeersontsluiting oordeelt de Afdeling dat het besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd. Tegelijkertijd ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Voetbalvereniging O.N.A. en de vereniging Vereniging van Goudse Sportorganisaties (hierna: VGSO), gevestigd te Gouda,
2. [appellant sub 2], wonend te Gouda,
3. [appellant sub 3], wonend te Moordrecht, gemeente Zuidplas,
4. de vereniging Moordrechtse Milieuvereniging Zuidplaspolder, gevestigd te Moordrecht, gemeente Zuidplas,
5. [appellant sub 5], wonend te Gouda,
6. [appellant sub 6], wonend te Moordrecht, gemeente Zuidplas,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2009, kenmerk PZH-2009-373981, heeft het college besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Gouda, bij besluit van 8 oktober 2008, vastgestelde bestemmingsplan "Westergouwe", voor zover betrekking hebbend op het grondgebied van de gemeente Gouda.

Tegen dit besluit hebben Voetbalvereniging O.N.A. en VGSO bij brieven, bij de Raad van State ingekomen op 15 juli 2009 en 24 juli 2009, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Voetbalvereniging O.N.A. en VGSO, de Milieuvereniging, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

(...)

2. Overwegingen

Toetsingskader

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het rekening te houden met de aan de raad toekomen-

de vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

Het plan

2.2. Het plan voorziet, voor zover van belang, in de aanleg van een woonwijk met 3.400 tot 4.000 woningen op het grondgebied van de gemeente Gouda.

(...)

Het beroep van [appellant sub 3] voor het overige 2.9. [appellant sub 3] betoogt dat het bestemmingsplan rechtsonzeker is vanwege de in de plantoelichting gehanteerde terminologie. In dat verband wijst [appellant sub 3] onder meer op de woorden "voorlopig", "op termijn" en "waarschijnlijk" die worden gebruikt.

2.9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het globale karakter van het bestemmingsplan nog keuzes open laat, maar dat het voor de afweging voldoende inzicht en rechtszekerheid biedt in hetgeen wordt beoogd in het plangebied. Enige ruimte in de beschrijvingen in het plan is onvermijdelijk, omdat het een bestemmingsplan betreft dat nog nader uitgewerkt moet worden nu nog niet tot in detail duidelijk is hoe de wijk bebouwd en ingericht gaat worden, aldus het college. Daarnaast hebben onder meer de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) en de Provinciale Planologische Commissie de stukken getoetst en een positief advies afgegeven, aldus het college en de raad.

2.9.2. De Afdeling overweegt dat het niet ongebruikelijk is dat de woorden die door [appellant sub 3] zijn aangehaald in een globaal bestemmingsplan worden gebruikt, omdat de invulling daarvan nog niet in detail is uitgekristalliseerd. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de rechtszekerheid.

Het beroep van de Milieuvereniging

MER

2.12. De Milieuvereniging betoogt dat ten onrechte een inrichtings-mer is gemaakt in plaats van een locatie-mer. Hiertoe voert de Milieuvereniging allereerst aan dat de raad en het college zich ten onrechte op het standpunt stellen dat reeds een bestuurlijke keuze is gemaakt voor de locatie van de wijk Westergouwe, nu de daarop betrekking hebbende concrete beleidsbeslissing is ver-

nietigd. De Milieuvereniging wijst voorts op alternatieve locaties die voldoen aan de uitgangspunten van de doelstelling van het MER, zoals de locatie ten noorden van de A20 en ten oosten van de kern Zevenhuizen en de locatie Oostpolder. Daarnaast zegt de doelstelling van het MER niets over de locatie. Voorts hebben de raad en het college geen gehoor gegeven aan de kritiek die de Commissie m.e.r. heeft geuit op het onderzoek naar alternatieven. Voor zover had kunnen worden volstaan met een inrichtings-mer had tenminste een alternatief moeten worden onderzocht waarbij de gehele woonwijk wordt ingericht met woningen op palen of met drijvende woningen.

2.12.1. Het college stelt zich met de raad op het standpunt dat in het streekplan "Zuid-Holland Oost" (1995) en in de opvolgende streekplannen "Zuid-Holland Oost 2003" (2003) en "Partiële herziening streekplan Zuid-Holland Oost 2003" (2006) consequent de keuze is gemaakt voor de locatie in de Zuidplaspolder ten zuidwesten van Gouda en ten noorden van de kern van Moordrecht. Derhalve was een locatie-mer niet meer noodzakelijk. Dat de in het streekplan uit 2003 neergelegde bebouwingscontour, waarvan Westergouwe deel uitmaakt, bij uitspraak van de 8 december 2004, zaak nr. 200308003/1 door de Afdeling is vernietigd, doet daar niet aan af volgens het college en de raad. De vernietiging is namelijk ingegeven door formeel-juridische redenen en Westergouwe is als locatie voor de nieuwe woonwijk in die procedure niet ter discussie gesteld. Bovendien is de keuze voor Westergouwe als locatie voor de nieuwe woonwijk bevestigd in het streekplan uit 2006, aldus het college en de raad. Uit de vernietiging van de concrete beleidsbeslissing kan volgens hen derhalve niet worden afgeleid dat de locatiekeuze ter discussie staat.

Het college en de raad hebben voorts ter zitting toegelicht dat wel degelijk alternatieve locaties zijn onderzocht, hetgeen volgt uit de "Startnotitie m.e.r." (hierna: de Startnotitie). Ten aanzien van de door de Milieuvereniging aangedragen alternatieve locatie ten noorden van de A20 en ten oosten van de kern Zevenhuizen stelt het college zich met de raad op het standpunt dat deze niet als passend alternatief aangemerkt kan worden, omdat deze locatie te ver van Gouda gelegen is waardoor niet kan worden aangesloten op de bestaande voorzieningen van de stad. De aangedragen alternatieve locatie Oostpolder is volgens het college en de raad niet groot genoeg om 3.400 tot 4.000 wonin-

gen te kunnen realiseren. Verder is de bodemstructuur minder geschikt dan die van Westergouwe, nu de Oostpolder niet is ontveend waardoor de bodem drassiger is dan in Westergouwe. Verder biedt het behoud van de Oostpolder als open gebied de mogelijkheid om een waterrijk landschapspark te maken in verbinding met een naastgelegen natuur- en recreatiegebied. Zo ontstaat voor de groeiende bevolking in dit gebied een omvangrijk recreatiegebied.

Dat ook een minder grootschalige woningbouwlocatie met verschillende aanvullende woningbouwlocaties onderzocht had moeten worden achten de raad en het college niet aangewezen. Meerdere nu nog open gebieden dienen in dat geval te worden bebouwd hetgeen ongewenst is en in strijd met het landelijk en ruimtelijk beleid dat is gericht op intensivering van het ruimtegebruik, waardoor voorkeur wordt gegeven aan één grootschalige locatie, aldus het college en de raad. Ten slotte achten het college en de raad wonen op water niet reëel. Drijvende woningen zijn in verband met de geringe waterdiepte ter plaatse feitelijk niet mogelijk en paalwoningen of woningen met steigers zijn financieel niet haalbaar.

2.12.2. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, onder b, sub 1, van de Wet milieubeheer bevat een milieueffectrapport, indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een plan, een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

2.12.3. In de Startnotitie, gedateerd 6 januari 2004, wordt op hoofdlijnen informatie gegeven over het voornemen van de realisering van een woonwijk in of nabij Gouda. Naar aanleiding van het stedenbouwkundig Masterplan Westergouwe (hierna: het masterplan) heeft Arcadis vervolgens het milieueffectrapport "MER 1e Fase Woningbouwlocatie Westergouwe" (hierna: MER 1e Fase) opgesteld, gedateerd 9 juni 2005, waarin de milieueffecten van de mogelijke inrichting van het gebied in beeld zijn gebracht. In het MER 1e Fase is met betrekking tot de doelstelling van dat MER het volgende opgenomen. "Gezien de woningbouwopgave voor Gouda en de regio, de keuze voor de locatie Westergouwe en de besluitvorming hierover kan de doelstelling voor de woningbouwlocatie Westergouwe als volgt worden geformuleerd: het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige

en duurzame woonwijk om tegemoet te komen aan de woningbehoefte tot 2020 en de doorstroming op de woningmarkt in Gouda te bevorderen, waarin zo goed mogelijk kan worden voorzien in de toekomstige woonwensen en waarin wordt ingespeeld op de kansen en beperkingen die natuur, landschap en cultuurhistorie bieden."

Het masterplan is uitgewerkt in het bestemmingsplan en naar aanleiding daarvan heeft Arcadis het milieueffectrapport "MER 2e fase Woningbouwlocatie Westergouwe" (hierna: MER 2e fase) opgesteld, gedateerd 1 juni 2006, waarin gedetailleerde milieurelevante keuzes zijn gemaakt. Het MER 1e fase en MER 2e fase vormen samen het milieueffectrapport bij het bestemmingsplan.

In de Startnotitie staat dat Gouda een regionale woningbouwtaakstelling kent, die inhoudt dat Gouda deels ruimte moet bieden aan de bevolkingsgroei uit de regio, met als doel afbrokkeling van haar centrumfunctie tegen te gaan. In de Startnotitie staat voorts dat uit de deelnota "Stadsuitbreiding" (1989) en "Woonvisie" (2003) blijkt dat het gemeentebestuur de volgende locatie-eisen stelt aan een woningbouwlocatie:

- voldoende ruimte, zodat de gemeente meerdere jaren vooruit kan;
- een goede relatie met de bestaande stad, werkgebieden en recreatievoorzieningen;
- goed ontsloten voor openbaar vervoer, fiets en auto;
- de aanwezige locatiekenmerken, zoals bodemtype, waterhuishouding, natuurwaarden en geluidsituatie mogen geen belemmering vormen;
- gelegen op het grondgebied van Gouda.

Voorts moet het gaan om een buitenstedelijke locatie voor 3.200 tot 3.800 woningen om te kunnen voldoen aan de woningvraag. Zo wordt beoogd de continuïteit van de woningbouw te waarborgen en (ontwikkelings)kosten binnen de perken te houden.

In de Startnotitie staat verder dat in de deelnota "Stadsuitbreiding" mogelijke uitbreidingsrichtingen voor een woningbouwlocatie zijn onderzocht in het kader van de uitbreiding van Gouda, te weten uitbreidingen in noordelijke richting, zuidoostelijke richting, zuidelijke richting en westelijke richting. Op grond daarvan zijn de locaties in noordelijke, zuidelijke en westelijke richting potentieel geschikt geacht. Uitbreiding in zuid-oostelijke richting kent bezwaren vanuit landschappelijk oogpunt en is in strijd met het restrictief beleid en een actief inrichtings- en beheersbeleid

gericht op het versterken van de landbouw en de toeristische, recreatieve functies en natuurfuncties. Daarnaast is deze locatie niet geschikt omdat in een convenant is opgenomen dat dit gebied deel gaat uitmaken van een groene buffer.

Vervolgens is een nadere nieuwe afweging gemaakt tussen de potentieel geschikte locaties voor het woningbouwproject. De locatie ten noorden van Gouda is niet geschikt geacht als woningbouwlocatie omdat het een slechte aansluiting heeft bij de bestaande stad waarbij de rijksweg A12 een barrière vormt. Daarnaast vormt uitbreiding een aantasting van het waardevolle open gebied aan die kant van Gouda en heeft deze locatie een beperkte uitbreidingscapaciteit van de aanwezige infrastructuur. Voorts heeft een locatie ten zuiden van Gouda eveneens niet de voorkeur, omdat bebouwing van dit gebied een aantasting vormt van het open landschap en het cultuur-historisch waardevolle veenweidegebied in het Groene Hart. Ook zou de aanwezige waterzuiveringsinstallatie stedenbouwkundig moeten worden ingepast en bovendien is de maximale oppervlakte van het gebied ongeveer 30 hectare, hetgeen onvoldoende is voor het realiseren van grootschalige woningbouw. De locatie ten westen van Gouda heeft om meerdere redenen de voorkeur als stedelijk uitbreidingsgebied. Ten eerste ligt de locatie dicht tegen de bestaande stad Gouda aan en leent de locatie zich door de aanwezigheid van een goede infrastructuur als drager van functies voor wonen en werken nu in de nabijheid de aansluiting aan de A20 ligt. Daarnaast kan bij een ontwikkeling van voldoende omvang nader worden onderzocht of een voorstadhalte voor treinverkeer mogelijk is. De aanwezige landschappelijke structuur en de ligging nabij de Ringvaart en Hollandsche IJssel bieden voorts goede aanknopingspunten voor het creëren van aantrekkelijke woonmilieus. Tevens kan de nieuwe wijk door zijn nabijheid tot de bestaande stad grotendeels leunen op reeds bestaande voorzieningencentra. Ten slotte is de bodemgesteldheid in de Zuidplaspolder relatief goed, zeker in vergelijking met de locatie ten noorden van Gouda. De conclusie in de Startnotitie is dat de locatie ten westen van Gouda het meest geschikt is als verstedelijkingslocatie.

2.12.4. Aan de hand van hetgeen het college en de raad hebben gesteld in het verweerschrift en ter zitting, stelt de Afdeling vast dat de keuze voor de locatie Westergouwe overeenstemt met en volgt uit diverse rapporten en beleidsstukken. De Afde-

ling stelt verder vast dat in de Startnotitie diverse alternatieve locaties zijn onderzocht en dat uit de Startnotitie volgt dat de locatie ten westen van Gouda het meest geschikt is. Blijkens de stukken is hierbij de ligging van het gebied nabij de A20, nabij de Ringvaart en Hollandsche IJssel en nabij Gouda van belang. Ook in verband met de relatief goede bodemgesteldheid is de locatie ten westen van Gouda de meest geschikte locatie voor de ontwikkeling van het woningbouwproject geacht. Andere locaties zijn om landschappelijke en/of infrastructurele redenen minder geschikt of zijn te klein. Verder overweegt de Afdeling dat hoewel in de doelstelling van het MER de locatie van de nieuwe woonwijk niet wordt beperkt tot Westergouwe, dit wel uit de context van die doelstelling blijkt. De raad en het college hebben bovendien gemotiveerd aangegeven dat de door de Milieuvereniging genoemde alternatieve locaties niet geschikt zijn voor de voorziene woningbouw.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad en het college zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de door de Milieuvereniging aangedragen en de in de Startnotitie onderzochte alternatieve locaties niet geschikt zijn als woningbouwlocatie en dat deze alternatieve locaties onder deze omstandigheden en in dit geval redelijkerwijs niet meer in beschouwing behoeft te worden genomen en kon worden volstaan met een inrichtingsmer.

Nu de Milieuvereniging heeft nagelaten haar stelling te onderbouwen dat de raad en het college geen gehoor hebben gegeven aan de kritiek van de Commissie m.e.r., faalt dit betoog.

Dat de raad en het college de inrichtingsvariant wonen op het water niet hebben onderzocht, acht de Afdeling niet onredelijk, nu de raad en het college ter zitting hebben toegelicht dat wonen op het water ter plaatse feitelijk niet mogelijk is vanwege de geringe waterdiepte en een dergelijke inrichtingsvariant financieel niet haalbaar is.

Waterhuishouding en waterkwaliteit

2.13. De Milieuvereniging betoogt dat uit verschillende rapporten volgt dat realisering van de woonwijk problematisch is vanwege de lage ligging van de Zuidplaspolder. Het gebied wordt gezien als risicogebied. Om wateroverlast of overstromingsrisico's zoveel mogelijk te voorkomen zal het plangebied worden opgehoogd. Als gevolg daarvan zal de wateroverlast in het aanliggende deel van de Zuidplaspolder, onder andere de gemeente Moordrecht, toenemen. De Milieu-

vereniging vrees voorts dat de bodem zal verzakken als gevolg van de voorziene woningbouw. Daarnaast zal de bergingscapaciteit van het gebied afnemen. Ook vrees de Milieuvereniging voor afwenteling van de te verwachten wateroverlast op de omliggende gebieden. De Milieuvereniging betoogt verder dat niet is voldaan aan de voorwaarden die het Hoogheemraadschap Schieland stelt in het bestemmingsplanadvies, gedateerd 20 september 2007. Ook wijst de Milieuvereniging op het rapport van WL Delft-Hydraulics uit 2004 waarin een verhoging van het waterpeil met 40 cm ter plaatse van Moordrecht wordt voorspeld in geval van een overstroming. Verder wordt gewezen op een artikel in het blad H2O dat naar aanleiding van dit rapport is verschenen.

2.13.1. Het college stelt met de raad dat de inrichting van het plangebied tot stand is gekomen na jaren van afweging en samenwerking met het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, de provincie Zuid-Holland en het Rijk waarin gedurende afzonderlijke trajecten verschillende inrichtingsvarianten zijn geanalyseerd. De werkgroep "Wateropgave Westergouwe", een samenwerkingsverband tussen bovengenoemde partijen en de gemeente Gouda, heeft op 1 september 2004 een advies uitgebracht met richtinggevende aanbevelingen over de waterstaatkundige inpasbaarheid van Westergouwe. Aan de hand van verschillende onderzoeken is uiteindelijk gekozen voor de huidige inrichtingsvariant in het plan. Deze keuze is beschreven in het document "Waterhuishouding Westergouwe - Algemene uitgangspunten voor de waterhuishoudkundige inrichting van het woongebied Westergouwe" (hierna: het waterhuishoudingsplan) van 14 januari 2008, opgesteld door Grontmij. In het document is het uitgangspunt opgenomen dat Westergouwe binnen en buiten het plangebied geen waterhuishoudkundige problemen mag veroorzaken, waarbij ook de randvoorwaarde van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans: de minister van Infrastructuur en Milieu, is opgenomen dat de vloerpeilen van Westergouwe gelijk moeten zijn aan het gesimuleerde overstromingspeil om schade bij een eventuele overstroming te voorkomen. Om onder meer aan deze randvoorwaarde te kunnen voldoen moet het gebied worden opgehoogd, omdat er bij dichte woonmilieus zoals in Westergouwe geen ruimte is om een hoogteverschil tussen straatpeil en vloerpeil van meer dan 30 cm geleidelijk te

overbruggen. De noodzaak tot ophoging komt verder voort uit de peilverhoging, die benodigd is om de kwelproblematiek te kunnen ondervangen. De raad stelt dat het plangebied duurzaam wordt opgehoogd door middel van grondverbetering, waardoor verzakkingen worden voorkomen. Ter voorkoming van wateroverlast zal een wateroppervlak van ruim 20% aan open water worden gerealiseerd, zodat van afwenteling op nabijgelegen gebieden geen sprake is. Het verlies aan bergingscapaciteit wordt binnen het plangebied gecompenseerd en de raad verwijst hierbij naar de notitie "Uitwerking watersysteem Westergouwe" (hierna: de waterparagraaf) van 23 december 2005. De verhoging van het maaiveld heeft volgens de raad en het college geen effect op het overstromingsgevaar in de omgeving. Wel kan in lager gelegen peilvakken in geval van een overstroming het waterpeil iets hoger worden, maar dit verschil is beperkt tot maximaal 10 tot 20 cm. Het risico van een overstroming als gevolg van een doorbraak van een waterkering van Westergouwe is niet hoger dan in omliggende gebieden. In dit verband wordt er op gewezen dat Westergouwe in een dijkkring ligt met het hoogste veiligheidsniveau. Desalniettemin wordt bij het ontwerp van de woningen in het gebied "Bolwerk" wel rekening gehouden met de stroomsnelheden van water bij een eventuele overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak. De door de Milieuvereniging genoemde risico's zijn derhalve onderkend en de benodigde maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat deze risico's zich ook daadwerkelijk verwezenlijken, aldus de raad en het college. Het college wijst erop dat het rapport Van WL-Delft Hydraulics uit 2004 en het artikel in het blad H2O waarnaar de Milieuvereniging verwijst, zijn gebaseerd op verouderde berekeningen uit 2004 waarin wordt uitgegaan van een groter op te hogen gebied dan in het plan is voorzien. In 2005 is een aanvulling op het rapport uit 2004 opgesteld, genaamd "Gevolgen van overstroming Zuidplaspolder, aanvullende berekeningen" van WL-Delft Hydraulics, thans: Deltares, waarin is uitgegaan van de actuele ophoging. Daaruit volgt de in het bestreden besluit genoemde maximale verhoging van 10 tot 20 cm van het waterpeil.

Het college en de raad stellen voorts dat het Hoogheemraadschap op 8 januari 2008 heeft ingestemd met het waterhuishoudingsplan en daarmee ook met de waterparagraaf die deel uit-

maakt van het waterhuishoudingsplan, zodat er van uit kan worden gegaan dat is voldaan aan het bestemmingsplanadvies.

Met betrekking tot de bodemgesteldheid zijn verschillende geotechnische onderzoeken uitgevoerd door onder meer Fugro, WIHA Grondmechanica en Gemeentewerken Rotterdam. Naar aanleiding van de resultaten van deze onderzoeken worden de waterbodems versterkt door de watergangen voor te belasten en uit te voeren in zand, aldus het college en de raad.

2.13.2. Ingevolge artikel 3, lid 2.1, aanhef en onder b, van de planvoorschriften geldt in kwantitatief opzicht als uitgangspunt dat bij de ontwikkeling van het woongebied voor het percentage wateroppervlak uitgegaan moet worden van het volgende:

- voor het woonmilieu "Bolwerk" tenminste 50% van de totale gebiedsoppervlakte;
- voor de woonmilieus "Tuinen", "Grachten" en "Centrum" tenminste 10% van de totale gebiedsoppervlakte;

- voor het woonmilieu "Landelijk wonen" inclusief de groen-blauwe zone tenminste 10% van de totale gebiedsoppervlakte en compensatie

2.13.3. Aan de hand van het vorenstaande stelt de Afdeling vast dat in het kader van de voorbereiding van het plan uitvoerig onderzoek is verricht naar de waterhuishouding. Uit de waterparagraaf en de plantoelichting volgt dat voor de grondverbetering in het kader van de ophoging van het plangebied is gekozen voor een integrale ophoging met zand. In het gehele plangebied, met uitzondering van het woonmilieu Landelijk Wonen, zullen naast de bodem onder het straatwerk tevens de tuinen en de watergangen voorbelast worden. De Milieuvereniging heeft niet aannemelijk gemaakt dat de onderzoeken fouten of onjuistheden bevatten. Gelet hierop ziet de Afdeling in het door de Milieuvereniging aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot verzakking van de bodem.

Het verlies aan bergingscapaciteit ten gevolge van de realisering van Westergouwe wordt gecompenseerd, hetgeen als uitgangspunt is vastgelegd in artikel 3, lid 2.1, aanhef en onder b, van de planvoorschriften. Gelet hierop oordeelt de Afdeling dat de raad en het college zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat van afwenteling op nabijgelegen gebieden geen sprake zal zijn. Voorts stelt de Afdeling vast dat nu het

gebied zal worden opgehoogd, wordt voldaan aan de randvoorwaarde van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, thans: de minister van Infrastructuur en Milieu dat de vloerpeilen van Westergouwe gelijk moeten zijn aan het gesimuleerde overstromingspeil. De stelling dat het waterpeil in Moordrecht in geval van een overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak 40 cm zal stijgen acht de Afdeling in dit verband niet juist, nu het rapport Van WL-Delft Hydraulics van 2004 is gebaseerd op verouderde berekeningen uit dat jaar. In het deskundigenbericht staat dat de grondwaterstand als gevolg van de realisering van Westergouwe ten opzichte van de huidige situatie 10 tot 20 cm zal stijgen ter plaatse van de omgeving Moordrecht in geval van een dijkdoorbraak. In de huidige situatie zou in geval van een dijkdoorbraak ook al sprake zijn van aanzienlijke overlast, waarbij het water dan 1,19 m boven het maaiveld zou komen te staan, waarbij in aanmerking wordt genomen dat het maaiveld plaatselijk met enkele decimeters varieert zodat het effect van plaats tot plaats varieert. De dijkkring rond Westergouwe heeft een theoretische kans van een dijkdoorbraak van 1 op de 10.000 jaar. Dit is het hoogste veiligheidsniveau, aldus het deskundigenbericht. Gelet op het vorenstaande, op de omstandigheid dat het Hoogheemraadschap heeft ingestemd met de waterparagraaf en het waterhuishoudingsplan, alsmede op de omstandigheid dat de Milieuvereniging ter zitting niet heeft kunnen toelichten waarom het plan niet voldoet aan het bestemmingsplanadvies van het Hoogheemraadschap, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbaar risico op wateroverlast met zich brengt.

2.14. De Milieuvereniging betoogt verder dat de inrichting van de waterhuishouding in het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, nu is gekozen voor één watersysteem. Hiertoe wordt aangevoerd dat het grond- en oppervlaktewater verontreinigd zal raken door het zout uit het ontzilt zeezand dat wordt gebruikt voor het ophogen van het plangebied, alsmede door microverontreiniging ten gevolge van menselijke bewoning en uitloging van gebruikte bouwmaterialen.

2.14.1. De stelling van de Milieuvereniging dat het watersysteem van Westergouwe in open verbinding staat met de groen-blauwe zone is volgens

het college en de raad onjuist. Alleen in tijden van wateroverschot zal het watersysteem van Westergouwe via één stuw afwateren naar de groenblauwe zone, omdat is gekozen voor een duurzaam watersysteem dat van hoog naar laag afwateret. De raad stelt zich op het standpunt dat het voorziene watersysteem de waterkwaliteit ten goede zal komen, onder meer omdat het nutriëntgehalte zal verbeteren doordat als gevolg van het ophogen van het plangebied de vorming van kwel wordt tegengegaan. Ook worden er maatregelen getroffen om te voorkomen dat microverontreinigingen in het water terecht komen. Ten slotte stellen de raad en het college zich op het standpunt dat thans nog niet bekend is welk zand zal worden gebruikt voor de ophoging. Volgens het college en de raad betreft het een uitvoeringskwestie die in deze procedure niet aan de orde kan worden gesteld.

2.14.2. De Afdeling stelt voorop dat de wijze waarop stedelijk water wordt ingezameld en afgevoerd in beginsel niet in een bestemmingsplan wordt neergelegd, omdat het een uitvoeringskwestie betreft. Dit geldt evenzeer voor het te gebruiken ophoogzand. Uit de stukken, waaronder het waterhuishoudingsplan, blijkt dat diverse maatregelen zullen worden getroffen ter voorkoming van verontreiniging van het oppervlaktewater. Verder dient de kwaliteit van het ophoogzand te voldoen aan het Besluit bodemkwaliteit. In dit besluit is rekening gehouden met een aanvaardbaar uitlogingsrisico vanuit het opgebrachte materiaal. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het door de Milieuvereniging aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat niet zal kunnen worden voorzien in een watersysteem dat voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

Slotconclusie

2.19. De beroepen van Voetbalvereniging O.N.A. en VGSO en [appellant sub 5] zijn niet-ontvankelijk. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] zijn ongegrond. De beroepen van de Milieuvereniging en [appellant sub 6] zijn gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

2.20. De Afdeling ziet aanleiding om nader te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb in stand kunnen worden gelaten en overweegt hiertoe het volgende.

2.20.4. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Proceskostenveroordeling

2.21. Ten aanzien van Voetbalvereniging O.N.A. en VGSO, [appellant sub 3], [appellant sub 5] en [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. Het college dient ten aanzien van de Milieuvereniging en [appellant sub 6] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Wat betreft het verzoek van de Milieuvereniging om vergoeding van de kosten van het ingebrachte deskundigenrapport van Peutz overweegt de Afdeling dat de kosten van een deskundige op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking komen als het inroepen van die deskundige redelijk was. Ter bepaling of het inroepen van een deskundige redelijk was, kan in het algemeen als maatstaf worden gehanteerd of degene die deze deskundige heeft ingeroepen, gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van inroeping, ervan uit mocht gaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hem gunstige beantwoording door de rechter van een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Milieuvereniging daarvan niet mogen uitgaan.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van de vereniging Voetbalvereniging O.N.A. en de vereniging Vereniging van Goudse Sportorganisaties en [appellant sub 5] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 6] en de vereniging Moordrechtse Milieuvereniging Zuidplaspolder gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 2 juni 2009, kenmerk PZH-2009-373981;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

V. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] ongegrond;

(red.)

NOOT**NOOT WATER**

In deze annotatie richt ik mij met name op enige juridische aspecten in verband met de waterhuishouding en de waterkwaliteit (zie de overwegingen 2.13 en 2.14). Achtereenvolgens bespreek ik drie deelonderwerpen: recht in een politiek-bestuurlijke context, juridische randvoorwaarden om te bouwen in een laaggelegen polder en ten slotte vloerpeilen in een bestemmingsplan.

Recht in een politiek-bestuurlijke context

Westergouwe in de gemeente Gouda lijkt dé plaats in Nederland te zijn waarvan de water- en klimaatbestendigheid jarenlang enorm betwist is. In veel besprekingen is Westergouwe genoemd als voorbeeld van hoe het eigenlijk niet zou moeten. Westergouwe ligt namelijk in één van de diepste polders van Nederland. De keuze om te bouwen op een locatie waar in vergelijking met andere, hoger gelegen locaties méér wateroverlast te verwachten valt, is uiteindelijk vooral een politiek-bestuurlijke keuze. Het recht – althans: het hier relevante deel van het water- en omgevingsrecht – is in mijn optiek flexibel genoeg om verschillende keuzes te maken, al naar gelang de politiek-bestuurlijke wensen. Mocht het bevoegde gezag besluiten dat op een bepaalde locatie beter géén woonwijk gebouwd kan worden, dan kan het recht die politiek-bestuurlijke beslissing ondersteunen. In het kader van het m.e.r.- en watertoets-onderzoek kan gemotiveerd aangegeven worden dat er betere locaties zijn dan de locatie met relatief meer kans op wateroverlast en/of overstromingen.

Uit bovenstaande uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Westergouwe kunnen we afleiden dat ‘het recht’ de beslissing om onder voorwaarden wél te bouwen op een ‘risicolocatie’ kan faciliteren. Het belang van de politiek-bestuurlijke context blijkt in deze casus onder meer uit het feit dat in de zaak Westergouwe een uniek samenwerkingsverband was opgericht tussen de gemeente Gouda, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard én het Rijk (zie overweging 2.13.1). De vier betrokken bestuurslagen hadden gezamenlijk een advies uitgebracht met richtinggevende aanbevelingen over de waterhuishoudkundige inpasbaarheid van

Westergouwe. Aan de hand van verschillende onderzoeken was uiteindelijk gekozen voor de huidige inrichtingsvariant in het plan. Deze keuze is beschreven in het ‘waterhuishoudingsplan’, zo lezen we in overweging 2.13.1. Door de samenwerking tussen de vier overheidslagen en een door de betrokken overheden (blijkbaar) gedragen waterhuishoudingsplan, was het voor andere belanghebbenden (zoals de milieuvereeniging) op zijn zachtst gezegd moeilijk om het besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan “Westergouwe” in rechte met succes aan te vechten. Wanneer de vier overheden in deze zaak niet één lijn hadden getrokken, had het uiteindelijke besluit er waarschijnlijk anders uitgezien.

Juridische randvoorwaarden om te bouwen in een laaggelegen polder

Wat is er juridisch gezien voor nodig om ondanks (al dan niet vermeende) ‘waterbezwaren’ toch te besluiten om een woonwijk te bouwen in een laaggelegen polder? Samengevat zijn de volgende vijf elementen uit de uitspraak van groot belang:

1. Onderzoek: in het kader van de voorbereiding van het plan is uitvoerig onderzoek verricht naar de gevolgen van het ruimtelijke plan voor de waterhuishouding. Dit is overigens geheel in lijn met de strekking van de watertoets en de juridische verankering daarvan in het Bro.
2. Bodem: de benodigde maatregelen ten aanzien van de bodem nemen. In dit geval ging het om de volgende maatregelen: grond ophogen; om bodemverzakking te voorkomen wordt de bodem onder het straatwerk, de tuinen en de watergangen ‘voorbelaast’; het vloerpeil minimaal gelijk maken aan het gesimuleerde overstroomingspeil. Het vloerpeil is vastgelegd in het bestemmingsplan (daarover later meer).
3. Niet-afwentelen: geen waterproblemen afwentelen op nabijgelegen gebieden. De bouw van een woonwijk in een ‘wateroverlastgevoelig gebied’ mag er in ieder geval niet toe leiden dat de waterhuishoudkundige problemen in de omliggende gebieden groter worden. In dit geval wordt het verlies aan bergingscapaciteit ten gevolge van de realisering van Westergouwe gecompenseerd, hetgeen als uitgangspunt is vastgelegd in de planvoorschriften. In de planvoorschriften wordt ook een minimaal percentage aan wateroppervlak voorgeschreven.

4. Geen onaanvaardbaar risico op wateroverlast. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbaar risico op wateroverlast met zich brengt. Daarbij neemt de Afdeling met name het volgende in aanmerking:

(1) De stijging van het waterpeil bij dijkdoorbraak is minder dan appelland suggereert. Terwijl appelland stelde dat het waterpeil in Moordrecht in geval van een overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak 40 centimeter zal stijgen, sluit de Afdeling zich aan bij het deskundigenbericht waarin staat dat de grondwaterstand als gevolg van de realisering van Westergouwe ten opzichte van de huidige situatie 10 tot 20 centimeter zal stijgen ter plaatse van de omgeving Moordrecht in het geval van een dijkdoorbraak. In de huidige situatie zou in geval van een dijkdoorbraak ook al sprake zijn van aanzienlijke overlast, waarbij het water dan 1,19 meter boven het maaiveld zou komen te staan.

(2) De dijkkring rond Westergouwe heeft een theoretische kans van een dijkdoorbraak van 1 op de 10.000 jaar. Dit is het hoogste veiligheidsniveau.

(3) Desalniettemin wordt bij het ontwerp van de woningen in het gebied "Bolwerk" rekening gehouden met de stroomsnelheden van water bij een eventuele overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak.

(4) Het Hoogheemraadschap heeft ingestemd met de waterparagraaf en het waterhuishoudingsplan.

(5) De Milieuvereniging heeft ter zitting niet kunnen toelichten waarom het plan niet voldoet aan het bestemmingsplanadvies van het Hoogheemraadschap.

5. Een deugdelijk watersysteem: door het nemen van diverse maatregelen (in de sfeer van de uitvoering van het bestemmingsplan) moet kunnen worden voorzien in een watersysteem in het plangebied dat voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Deze maatregelen worden getroffen in het kader van de uitvoering van het bestemmingsplan, maar worden als zodanig niet in een bestemmingsplan neergelegd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop stedelijk water wordt ingezameld en afgevoerd en voor het te gebruiken ophoogzand.

In de uitspraak vinden we een belangrijke zin, die mijns inziens ook van belang is geweest voor de uitkomst van de beroepsprocedure bij de bestuursrechter (zie overweging 2.13.1): "De door de Milieuvereniging genoemde risico's zijn derhalve onderkend en de benodigde maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat deze risico's zich ook daadwerkelijk verwezenlijken, aldus de raad en het college." Risico's onderkennen en vervolgens de benodigde maatregelen treffen om deze risico's zoveel mogelijk te voorkomen, dat lijkt inhoudelijk dé sleutel voor de ruimtelijke ontwikkeling van én het bouwen op 'risicolocaties'. Dat vraagt dan wel om adaptieve ruimtelijke ordening; daaronder versta ik in dit verband: ruimtelijke ordening waarbij nadrukkelijk rekening gehouden wordt met mogelijke wateroverlast en overstromingen. In bovenstaande uitspraak vinden we twee voorbeelden van creatieve adaptieve ruimtelijke ordening. Een interessant voorbeeld vinden we in overweging 2.13.1, waar staat: "Desalniettemin wordt bij het ontwerp van de woningen in het gebied 'Bolwerk' wel rekening gehouden met de stroomsnelheden van water bij een eventuele overstroming als gevolg van een dijkdoorbraak." Ik kan mij hier als jurist niet zo veel bij voorstellen, maar het is wel zeer interessant dat reeds in het ontwerp van de betreffende woningen op de mogelijkheid van een dijkdoorbraak (leidend tot een overstroming) wordt geanticipeerd. Een ander voorbeeld van creatieve adaptieve ruimtelijke ordening die we in bovenstaande uitspraak terugvinden, betreft het vastleggen van vloerpeilen in het bestemmingsplan. Op dat onderdeel gaan we hierna nog dieper in.

Vloerpeilen in een bestemmingsplan

In artikel 1 van het 'Bestemmingsplan Westergouwe' (augustus 2008, te vinden op internet) is de volgende omschrijving van het begrip 'peil' opgenomen: "a. voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst: de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang; b. voor een bouwwerk op een perceel, waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst: de hoogte van het terrein ter hoogte van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw; c. indien in of op het water wordt gebouwd: het N.A.P." In artikel 2 (wijze van meten) van het bestemmingsplan is bepaald dat het vloerpeil "wordt gemeten op basis van het geldende peil, zoals verwoord in artikel 1

Begripsbepalingen, met dien verstande dat: a. voor de woonmilieus 'Bolwerk (B1, B2 en B3)', 'Tuinen (T3)' en 'Waterwonen (WW)' een basis vloerpeil geldt van minimaal - 4.20 NAP; b. voor de woonmilieus 'Tuinen (T1, T2, T4 en T5)', 'Centrum (C)', 'Grachten (G1, G2 en G3)' en 'Landelijk wonen (L1, L2 en L3)' een basis vloerpeil geldt van minimaal - 4,70 NAP'

In de zaak Westergouwe was door de toenmalige minister van VROM nadrukkelijk de voorwaarde gesteld dat het vloerpeil van de woningen (woonpeil) minimaal gelijk is aan het inundatieniveau (circa NAP -4.50). De provincie Zuid-Holland had toegezegd er op toe te zien dat deze en de andere door de minister gestelde voorwaarden door de gemeente Gouda worden uitgevoerd en om daar bij de goedkeuring van het betreffende bestemmingsplan aan te toetsen (zie hierover de brief van het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland aan de toenmalige Minister van VROM uit 2006, die als bijlage bij het bestemmingsplan is opgenomen). Dit bestemmingsplan is nog onder de oude WRO voorbereid, vandaar dat het plan nog goedgekeurd moest worden door de provincie. Met de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 zijn gemeentelijke bestemmingsplannen niet meer onderworpen aan provinciale goedkeuring.

Dat het vastleggen van vloerpeilen in bestemmingsplannen niet vanzelfsprekend is, blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van 25 april 2007 (LJN: BA3768, nr. 200600614/1) ten aanzien van het bestemmingsplan "Polder Zestienhoven". In die uitspraak lezen we onder meer over een discussie tussen het gemeentebestuur van Rotterdam en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Een citaat uit die uitspraak (ov. 2.39.4)

"In het kader van het overleg op grond van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 heeft het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gesteld dat te laag bouwen consequenties kan hebben voor de benodigde waterberging. Gelet hierop is het volgens het Hoogheemraadschap wenselijk dat de aanleghoogte van vloeren ten opzichte van het waterpeil wordt vastgelegd. In de reactie op deze opmerkingen is door het gemeentebestuur aangegeven dat, omdat het waterpeil afhankelijk is van een besluit van het Hoogheemraadschap

daaromtrent, dit niet in de planvoorschriften wordt opgenomen. Het streven is erop gericht een aanleghoogte van 1,3 meter boven het waterpeil te hanteren."

In die zaak van de "Polder Zestienhoven" heeft het hoogheemraadschap later toch ingestemd met het gemeentelijke waterhuishoudingsplan voor die polder. Daarbij wees het hoogheemraadschap er wel op dat de aanleghoogte van de woningen bijzondere aandacht verdiende bij de verwezenlijking van het plan.

In een zeer recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 10 augustus 2011 (nr. 200907207/1/R1) ten aanzien van het bestemmingsplan "Zuidplas West" van de gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel, lezen we dat in het bestemmingsplan werd voorgeschreven dat in het uitwerkingsplan de normering voor het te hanteren vloerpeil wordt opgenomen. Een citaat (ov. 2.9.1): "Daarbij geldt dat, ter voorkoming van wateroverlast op basis van het waterbergend vermogen van het peilgebied waarin het uitwerkingsgebied is gesitueerd, het te hanteren vloerpeil nader wordt bepaald, met dien verstande dat vooraf het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard schriftelijk heeft ingestemd met de op te nemen normering." De Afdeling bestuursrechtsspraak oordeelt dat deze uitwerkingsregel in strijd is met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Uit die bepaling vloeit volgens de Afdeling voort dat de in het plan gegeven plicht tot uitwerking onvoorwaardelijk moet zijn geformuleerd en niet afhankelijk mag worden gemaakt van de instemming van een ander bestuursorgaan. De betreffende uitwerkingsregel voldoet niet aan deze vereisten, omdat de uitwerking daarin afhankelijk wordt gesteld van de instemming van het hoogheemraadschap ten aanzien van het te hanteren vloerpeil (zie ov. 2.9.3).

Uit de uitspraak van de Afdeling in de zaak Westergouwe van 29 juni 2011 kunnen we afleiden dat het wel degelijk mogelijk is om vloerpeilen in een bestemmingsplan vast te leggen, zonder dat er sprake is van afhankelijkheid van besluiten van het waterschap over waterpeilen. Door objectief aan te haken bij NAP-peilen is het

niet nodig om een koppeling te leggen met besluitvorming van de waterbeheerder over waterpeilen.

Jong

NOOT

NOOT RUIMTELIJKE ORDENING

De bovenstaande uitspraak van 29 juni 2011 is ook interessant in verband met milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.). De conclusies die te trekken zijn:

1. Indien er geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen locatiealternatieven zijn, kan in een plan-MER voor een ruimtelijk besluit worden volstaan met een inrichtings-MER. In het plan-MER moet dan wel worden onderbouwd waarom geen sprake is van redelijkerwijs in beschouwing te nemen locatiealternatieven.

2. Een alternatief hoeft niet te worden onderzocht als dit (financieel) niet haalbaar is.

Met name de eerste conclusie valt op. Het schept duidelijkheid voor de praktijk waarin dit aspect vaak aan de orde is. Appellanten hebben mijns inziens wel een punt. Zij voeren aan dat hier juist ook naar alternatieven voor de locatie had moeten worden gekeken in het MER. Redenen die zijn aangedragen: de op de locatiekeuze betrekking hebbende concrete beleidsbeslissing in het streekplan (thans structuurvisie) is vernietigd; er zijn denkbare alternatieve locaties; aan de kritiek van de Commissie m.e.r. op het alternatievenonderzoek is geen gehoor gegeven. Als al met een inrichtings-MER had kunnen worden volstaan, had tenminste een alternatief moeten worden onderzocht waarbij de gehele woonwijk wordt ingericht met woningen op palen of met drijvende woningen.

Wat is er gebeurd? De m.e.r. is in twee fasen verricht. De eerste fase is gekoppeld aan een buitenwettelijk masterplan en de tweede fase aan het daarop gebaseerde bestemmingsplan 'Westergouwe'. De advisering van de Commissie m.e.r. vond plaats in de situatie voordat SMB, in de vorm van plan-m.e.r., in de Nederlandse wetgeving was geïmplementeerd (dus voor de wijziging van Hoofdstuk 7 van de Wm van 28 september 2006, Stb. 2006, 336). Kennelijk beschouwt de Afdeling bestuursrecht spraak het MER als een plan-MER, aangezien in verband

met de alternatievenbeschrijving en bij vergelijking in het MER verwezen wordt naar artikel 7.10, lid 1, onder b, sub 1 Wm (oud, zoals deze gold tot 1 juli 2010), maar hierover wordt helaas verder niets overwogen. Informatie over het project en het advies van de Commissie m.e.r. is te vinden op haar website www.commissiemer.nl (projectnr. 1408).

De overwegingen van de Afdeling bestuursrecht spraak zijn als volgt samen te vatten:

- in de startnotitie voor het MER wordt op hoofdlijnen informatie gegeven voor het voornemen van de realisering van een woonwijk in of nabij Gouda;

- in het MER 1e fase zijn de milieueffecten van de mogelijke inrichting van het gebied in beeld gebracht. In het MER 2e fase zijn gedetailleerde milieurelevante keuzes gemaakt. Het MER 1e fase en MER 2e fase vormen samen het MER bij het bestemmingsplan;

- in een deelnota 'Stadsuitbreiding', waarnaar de Startnotitie verwijst, zijn de uitbreidingsrichtingen voor een woningbouwlocatie in andere richtingen onderzocht. Locaties in noordelijke, zuidelijke en westelijke richting werden potentieel geschikt geacht. Uitbreiding in zuid-oostelijke richting kende bezwaren vanuit landschappelijk oogpunt en was in strijd met beleid. Dat gebied moest bovendien deel uitmaken van een groene buffer zoals in een convenant was opgenomen;

- de noordelijke locatie viel af omdat het een slechte verkeersaansluiting heeft en de Rijksweg A 12 een barrière vormt. De locatie ten zuiden van Gouda viel af omdat de bebouwing van dit gebied een aantasting vormt van het open landschap en het cultuur-historisch waardevolle veenweidegebied in het Groene Hart. Ook was de locatie onder meer te klein voor de beoogde woningbouw. De westelijke locatie heeft om meerdere redenen de voorkeur onder meer omdat het dicht tegen Gouda aan ligt en de aansluiting op de A 20 goed is. Ook is bijvoorbeeld de bodemgesteldheid relatief goed;

- hoewel in de doelstelling van het MER de locatie van de nieuwe woonwijk niet wordt beperkt tot Westergouwe, blijkt de beperking wel uit de context van die doelstelling (luidende: "het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige en duurzame woonwijk om tegemoet te komen aan de woningbehoefte tot 2020 en de doorstroming op de woningmarkt in Gouda te bevorderen,

waarin zo goed mogelijk kan worden voorzien in de toekomstige woonwensen en waarin wordt ingespeeld op de kansen en beperkingen die natuur, landschap en cultuurhistorie bieden"); - (de door appellanten aangedragen) locatiealternatieven hoefden in dit geval redelijkerwijs niet meer in beschouwing te worden genomen en met een inrichtings-MER kon volstaan worden; - ook de inrichtingsvariant 'wonen op het water' hoefde niet als alternatief in het MER te worden onderzocht, omdat blijkt dat deze variant feitelijk niet mogelijk is vanwege de geringe waterdiepte en dit financieel niet haalbaar is.

Appellant heeft nagelaten haar stelling te onderbouwen dat de gemeenteraad en GS geen gehoor hebben gegeven aan de kritiek van de Commissie m.e.r. Ook die beroepsgrond faalt. Met andere woorden, de alternatieven 'trechtering' is niet onjuist gebleken. Een vergelijkbare zaak betreft ABRvS 23 september 2009, «JM» 2009/142 (inzake Bestemmingsplan Projectvestiging glastuinbouw Deurne). De uitspraak inzake het bestemmingsplan Westergouwe gaat mijns inziens nog wat verder. Waar in Deurne nog meerdere locatie-alternatieven in het MER worden beschouwd en vergeleken, is er in Westergouwe geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen locatie-alternatief meer over. Het feit dat de concrete besluitvorming daarover (in het kader van het streekplan) niet in stand is gebleven, is kennelijk hierbij niet van belang. Het kan onder omstandigheden voorkomen dat geen locaties meer over zijn, maar het moet mijns inziens ook niet zo zijn dat een (plan-)MER achteraf wordt gemaakt om een reeds genomen (bestuurlijk) besluit te motiveren. Zeker als besluitvorming over een locatie middels een niet appellabel besluit is geschied. Wanneer mogen appellanten dan nog reflecteren hierop? Dit is altijd het spanningsveld als het gaat om de locatie. Hoe minder ontwikkelingsruimte er is in Nederland, hoe vaker deze vraag aan de orde zal zijn. Wel iets om alert op te zijn, zeker omdat bij ruimtelijke besluitvorming de keuze voor een locatie goed onderbouwd moet zijn vanwege een goede ruimtelijke ordening. Het MER zou bij uitstek gemaakt moeten worden om daaraan bij te dragen. Minimaal zal dus een goede onderbouwing van de trechtering van de locatie-alternatieven nodig zijn. Terecht volgt daarom uit ABRvS 22 juni 2011 (zaaknr. 200905028/1/M3) in verband met Hoeksche Waard dat (locatie)alter-

natieven die eerder in het kader van (bijvoorbeeld) een vrijwillig m.e.r. zijn onderzocht en afgekaart, in het officiële MER niet opnieuw hoeven te worden onderzocht. In het geval van Hoeksche Waard was de locatiekeuze, anders dan in Westergouwe, wel met een formeel besluit vastgelegd. In dat geval zal mijns inziens sneller voldaan kunnen worden aan de vereisten aan de motivering van de locatiekeuze en dus ook aan de vereisten van een MER. Hierbij hoeven overigens niet uitsluitend milieucriteria een rol te hebben gespeeld. Ook bijvoorbeeld uitvoeringstechnische en financiële consequenties mogen een rol spelen. Zie hiervoor ABRvS 15 december 2010 (zaaknr. 200906644/1/R1) over het Bestemmingsplan Compressorstation Wijn gaarden («JM» 2011/23). Het blijft wel afhankelijk van de specifieke omstandigheden welke (locatie)alternatieven nog redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen in een MER.

Van Velsen