



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inspectiesignaal Rijksvaarwegen



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inspectiesignaal Rijkswegen

versie d.d. 25-11-2015

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/ Afval, Industrie en Bedrijven

Graadt van Roggenweg 500, Utrecht

088 489 00 00
www.ilent.nl
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

Inleiding-5

1 Conclusies-6

2 Resultaten-7

3.1 Barro regels Titel 2.1 niet expliciet opgenomen in bestemmingsplannen

3.2 Oorzaken hiervan

3.3 Effecten hiervan

Bijlage A Normenkader

Bijlage B Onderzoeksopzet



Inleiding

Voor het borgen van een vlotte en veilige doorvaart, is het van belang dat de beroepsvaart geen hinder ondervindt van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen langs rijksvaarwegen.

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) stelt hiervoor regels in Titel 2.1. Gemeenten moeten deze regels toepassen bij de opstelling van actuele ruimtelijke plannen.

De ILT heeft onderzocht of de hierboven genoemde regels terugkomen in een aantal bestemmingsplannen. Dit bleek niet of nauwelijks herkenbaar het geval te zijn. Naar aanleiding van deze constatering heeft de ILT de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- a. Wat is hiervan de oorzaak?
- b. Wat is hiervan het effect?

Om antwoord te geven op deze vragen is onderzoek gedaan naar ruimtelijke plannen en zijn interviews gehouden met Rijkswaterstaat als vaarwegbeheerder. De resultaten hiervan legt de ILT hierbij terug als inspectiesignaal.

Het normenkader is opgenomen in bijlage A
De onderzoeksopzet is opgenomen in bijlage B

Conclusies

De regels voor de veiligheid van de scheepvaart op rijkswaerwegen (Barro Titel 2.1) worden niet expliciet opgenomen in bestemmingsplannen.

Hierdoor weten burgers en initiatiefnemers niet waar en hoe zij hiermee rekening moeten houden.

Soms bestaat een (gedeeltelijke) overlap met de functie 'waterstaat - waterstaatkundige werken'. Op die plaatsen is toetsing aan de regels alsnog mogelijk via een watervergunning van Rijkswaterstaat.

Het niet herkenbaar terugkomen van de Barro regels Titel 2.1 heeft de volgende oorzaken:

Opname van vrijwaringzones is niet verplicht. Het opnemen van vrijwaringzones in de verbeelding van bestemmingsplannen is in het Barro niet verplicht voorgeschreven; Er dient alleen 'rekening te worden gehouden met' het voorkomen van belemmeringen voor de veiligheid van de scheepvaart.

Het normenkader is ingewikkeld. De manier waarop gemeenten 'rekening moeten houden met' de veiligheid voor de scheepvaart, is in het Barro op hoofdlijnen voorgeschreven. De precieze interpretatie van de regels (wanneer is het goed voor welke scheepvaart) is niet expliciet vermeld.

Het Barro belang is onbekend bij gemeenten. Rijkswaterstaat moet zowel de gemeenten als de stedenbouwkundige bureaus die bestemmingsplannen opstellen, er blijvend aan helpen herinneren.

Uit het onderzoek komen de volgende effecten naar voren:

In de stedelijke gebieden wedijveren de nationale belangen met de gemeentelijke belangen en soms ook provinciale belangen, die van elkaar kunnen verschillen.

In de landelijke gebieden is het effect beperkt

Tenslotte:

Uit de interviews met Rijkswaterstaat als beheerder van de rijkswaerwegen, komt naar voren dat het kan helpen om in het Barro een verplichting op te nemen voor de opname van de vrijwaringzones in de digitale kaart (verbeelding) van bestemmingsplannen.

Resultaten

3.1. De Barro regels Titel 2.1 worden niet expliciet opgenomen in bestemmingsplannen

In de onderzochte bestemmingsplannen blijkt dat vrijwaringzones voor de veiligheid van de scheepvaart op rijkswaerwegen niet expliciet zijn opgenomen op de digitale kaart (verbeelding) van bestemmingsplannen.

Ook de manier waarop de weging van het normenkader in praktijk is gemaakt, wordt in de bestemmingsplannen niet expliciet beschreven; Zowel in de regels als in de toelichting ontbreken opmerkingen hierover of ze zijn heel algemeen of bijzonder summier. De toepassing van de norm is hierdoor niet transparant en burgers en initiatiefnemers weten niet waar en op welke wijze zij rekening moeten houden met het belang van de rijkswaerwegen.

Voorbeelden van te algemene teksten uit bestemmingsplannen:

Het Barro zoals dat op dit moment geldt, geeft regels voor bestemmingsplannen, voor zover voor dit bestemmingsplan van belang, voor grote rivieren, rijkswaerwegen, hoofd- en spoorwegen, (...). Deze regels worden bij de vaststelling van dit bestemmingsplan in acht genomen.

(Uit: Toelichting bestemmingsplan Maasvlakte)

Artikel 24 Water - Vaarweg

24.1 Bestemmingsomschrijving:

De voor 'Water - Vaarweg' aangewezen gronden zijn bestemd voor

- a. water en oeverstroken;
- b. waterhuishouding;
- c. het behoud en ontwikkeling van beroepsvaart;

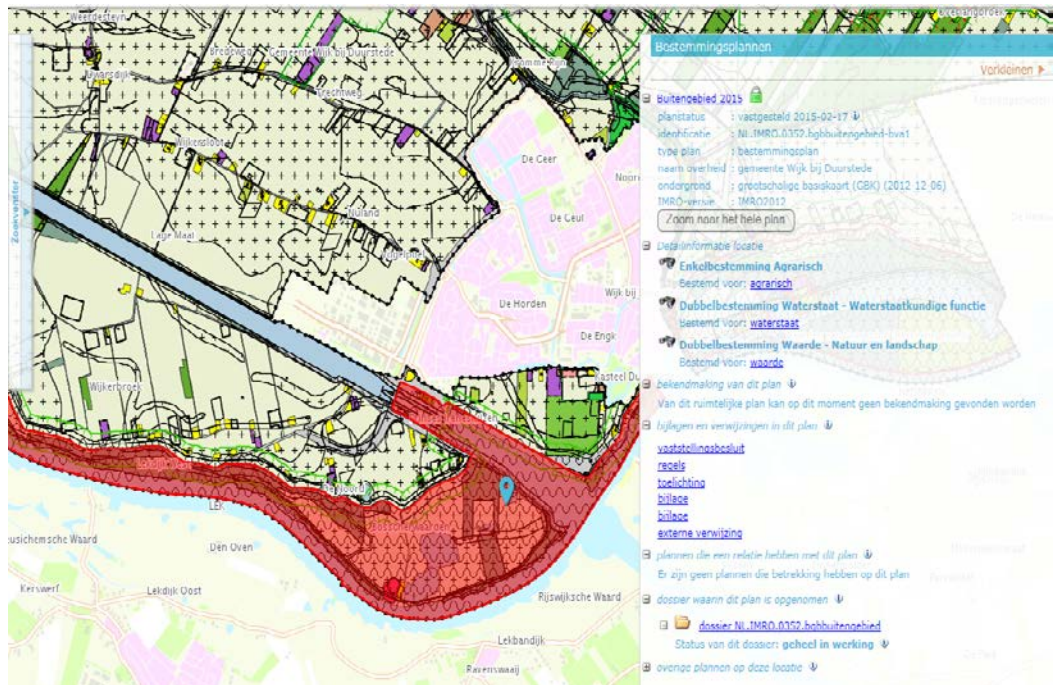
met de daarbij behorende:

- d. voorzieningen ten behoeve van de bediening van kunstwerken;
- e. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;

(Uit: Regels bestemmingsplan Farmsum)

Soms bestaat een (gedeeltelijke) overlap met de functie 'waterstaat - waterstaatkundige werken'. Dan is in de regels een vergunningplicht van Rijkswaterstaat opgenomen, waardoor op die plaatsen de toetsing aan de regels alsnog mogelijk is. In enkele van de onderzochte bestemmingsplannen is dit geconstateerd.

Voorbeeld van een overlap met de functie Waterstaat:



Het rode oppervlak heeft de functie 'waterstaat'. Hiervoor gelden de volgende regels in het bestemmingsplan:

Artikel 34 Waterstaat - Waterstaatkundige functie

34.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waterstaat - Waterstaatkundige functie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor:

- a. de afvoer van hoog oppervlaktewater, sediment en ijs;
- b. water, waterhuishouding en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- c. *scheepvaartverkeer en de daarbij behorende voorzieningen*
- d. (..)
- e. *In afwijking van het bepaalde in de regels van de andere daar voorkomende bestemming(en), mogen op deze gronden ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de waterstaatkundige functie.*
- f. *Bij een omgevingsvergunning kan hiervan worden afgeweken mits niet strijdig met bovengenoemde, in welk kader de rivierbeheerder gehoord wordt.*

(Uit: bestemmingsplan Wijk bij Duurstede Buitengebied 2015)

Tenslotte

Rijkswaterstaat als vaarwegbeheerder herkent de constatering van de ILT dat de Barro regels niet expliciet worden opgenomen in de verbeelding van bestemmingsplannen. Zij merkt hierover het volgende op:

“De bestemming ‘Waterstaat waterstaatkundige werken’ staat standaard in de legenda van ruimtelijke plannen.nl. Voor de bestemming ‘Waterverkeer’ geldt dat niet. Gelukkig is er de mogelijkheid om zelf een aparte bestemming te creëren. Het onderscheid is wel belangrijk. Soms overlappen beide bestemmingen elkaar maar soms ook niet. Dan is het belangrijk dit onderscheid te maken.”
(RWS in interview van ILT)

3.2. Het niet herkenbaar terug komen van de Barro regels Titel 2.1 heeft de volgende oorzaken:

De Opname van vrijwaringzones is niet verplicht

Het Barro verwijst in Titel 2.1 naar vrijwaringzones aan weerszijden van de belangrijkste rijkswaerwegen. De breedte van de vrijwaringzones varieert met de classificatie van de vaarwegen voor de scheepvaart.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op deze vrijwaringzones, dient ‘rekening te worden gehouden met’ het voorkomen van belemmeringen voor de scheepvaart.

Opname van de vrijwaringzones in de verbeelding van bestemmingsplannen is in het Barro echter niet verplicht voorgeschreven; er dient alleen ‘rekening mee te worden gehouden’.

Wegens het ontbreken van een verplichting is hier geen sprake van een tekortkoming in de naleving van de regels, maar de constatering is wel dat burgers en initiatiefnemers er zo geen kennis van kunnen nemen.

Het normenkader is ingewikkeld

Het normenkader waarmee ‘rekening gehouden dient te worden’ voor de veiligheid voor de scheepvaart, is in het Barro op hoofdlijnen aangegeven:

Belemmeringen moeten worden voorkomen voor:

De doorvaart van de scheepvaart, zichtlijnen voor de scheepvaart; contact met bedieningsobjecten; toegankelijkheid van de vaarweg voor hulpdiensten; en het uitvoeren van beheer en onderhoud.

Voor de interpretatie van de normen (wanneer is het goed voor welke scheepvaartklasse?) heeft Rijkswaterstaat als vaarwegbeheerder een handreiking opgesteld met technische berekeningen, maar als het er op

aankomt past zij zelf professional judgement toe van een interne scheepvaartkundige.

“Gemeenten werken onvoldoende uit wat er wel en niet mag. Alleen doordat RWS-diensten er elke keer op wijzen in de reguliere contacten en in voorliggende bestemmingsplannen komt er een betere uitwerking.”
(RWS in interview van ILT)

Onbekendheid met en behartiging van het Barro belang

Rijkswaterstaat moet gemeenten en stedenbouwkundige bureaus die bestemmingsplannen opstellen, blijvend helpen herinneren aan het Barro belang.

“Gemeenten komen niet met vragen. Er is voor hen geen eigen belang, de technische kennis ontbreekt en gemeenten denken er niet over na hoe dit belang in te vullen”.
(RWS in interview van ILT)

Rijkswaterstaat behartigt haar belangen vooral door te netwerken. Zij benut het vooroverleg. Soms levert Rijkswaterstaat teksten aan zoals zij die graag opgenomen ziet in de bestemmingsplannen. Meestal wordt dit overgenomen. Soms niet, dan volgt overleg om tot een praktische oplossing te komen. Soms ook worden bestemmingsplannen niet toegezonden voor het vooroverleg. Dan wordt gereageerd op het ontwerpbestemmingsplan. Zienswijzen worden echter zelden ingediend. Geen van de geïnterviewden is ooit in beroep gegaan.

“RWS moet er actief op wijzen dat in een bestemmingsplan een belang van RWS speelt. Als achtervang hanteert RWS de Staatscourant of Ruimtelijkeplannen.nl. De plannen zijn dan in de ontwerpfasen. Het is dan lastiger om veranderingen aan te brengen dan in het vooroverleg. Meestal worden zienswijzen overgenomen. Soms is overleg noodzakelijk.”
(RWS in interview van ILT)

“De eigen belangen van de gemeenten zijn anders dan de rijksbelangen. Ook ontbreekt de technische kennis bij gemeenten en ze denken er niet over na. Om zo veel mogelijk woningen/ bedrijfsterrein mogelijk te maken worden de zones ter discussie gesteld.”
(RWS in interview van ILT)

In het vooroverleg ex Art. 10 Bro reageert met name Rijkswaterstaat in enkele van de geselecteerde bestemmingsplannen. Provincies verwijzen er in het vooroverleg niet naar. In de onderzochte provinciale ruimtelijke verordeningen wordt ook niet verwezen naar de veiligheid voor de scheepvaart op rijkswaerwegen. Dit is geen tekortkoming, het Barro richt zich direct op gemeentelijke bestemmingsplannen, niet op provincies. Wel geeft dit inzicht in de vraag hoe het (nieuwe) stelsel van ruimtelijke ordening in de praktijk werkt; Provincies gaan er in hun toezichttaak van uit dat het Rijk dit belang zelf behartigt.

3.3. Het niet herkenbaar voorkomen van Barro Titel 2.1 in bestemmingsplannen heeft verschillende effecten in stedelijke en landelijke gebieden.

Effecten in stedelijke gebieden:

In stedelijke gebieden is het effect hiervan het grootst.

“In de stedelijke gebieden wedijveren de nationale belangen met de gemeentelijke belangen en soms ook provinciale belangen, die van elkaar kunnen verschillen. Hier gaan we praktisch mee om.”
(RWS in interview van ILT)

Voorbeeld in stedelijk gebied:

“Voor bijvoorbeeld een flatgebouw boven het water, wordt de vaargeul wat verlegd en worden extra sterke constructies aangebracht tegen aanvaringen. De regels worden dan niet stringent toegepast, maar er wordt wel maatwerk geleverd voor de best denkbare oplossing.”
(RWS in interview van ILT)

Een ander voorbeeld:

“Eye zit in een bocht in het IJ. Aanvankelijk werd onvoldoende rekening gehouden met de zichtlijnen en voor de scheepvaart. Gelukkig stelde de ontwerper zich open voor ons belang en is het gebouw aangepast. Het gebouw volgt nu de bocht van het water. Het geheel voldoet nog niet aan de regels, maar wel al veel meer aan het nautisch belang.”
(RWS in interview van ILT)



Effecten in landelijke gebieden:

In landelijke gebieden worden de regels in het algemeen overgenomen. Vaak ook zorgen andere bestemmingen voor de beoogde bescherming. Bijvoorbeeld het water tussen de kribben en buiten de vaargeul.

Voorbeelden in landelijk gebied:

“De landelijke gebieden zijn open en hier wordt via de bestemming waterstaat – waterstaatkundige werken of anderszins veelal indirect al rekening gehouden met het nautische belang.”
(RWS in interview van ILT)

“Er zijn ook gemeenten die vinden dat het Barro niet hoeft te worden opgenomen in consoliderende plannen. Toch zijn daar vaak ook kleine uitbreidingen mogelijk. Daarom vraagt RWS gemeenten ook daar het Barro op te nemen.”
(RWS in interview van ILT)

Tenslotte

De geïnterviewden van Rijkswaterstaat herkennen het beeld dat naar voren komt uit het verkennend onderzoek van de ILT, te weten dat de regels niet expliciet zijn opgenomen in de bestemmingsplannen. Een verplichting tot opname van de zone op de verbeelding van bestemmingsplannen wordt genoemd als oplossing. Een verplichting tot overleg met Rijkswaterstaat in de regels van het bestemmingsplan, kan uiteindelijk maatwerk mogelijk maken.

“Het zou helpen als de ILT een signaal afgeeft aan de Minister, waarin het Barro verplicht om een zonering aan te brengen in het bestemmingsplan, waarbinnen een advies van RWS verplicht is.” Hierbij wordt aangegeven dat het goed zou zijn dat dit ook overeind blijft in de nieuwe Omgevingswet.
(RWS in interview van ILT)

Bijlage A Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro), Titel 2.1 en CEMT-klassen vaarwegen:

Artikel 2.1.1 (begripsomschrijvingen)

1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

CEMT-klasse: vaarwegklasse zoals vastgesteld door de Conférence Européenne des Ministres de Transport (CEMT), gebaseerd op de afmetingen van standaardschepen en duwstellen;

rijkswaerweg: voor het openbaar verkeer van schepen openstaand oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk als bedoeld in artikel 3.1 van het Waterbesluit, uitgezonderd de Noordzee, de Waddenzee, de Westerschelde en het IJsselmeer;

vrijwaringszone: zone aan weerszijden grenzend aan een rijkswaerweg

Artikel 2.1.2 (bepaling vrijwaringszone)

1. Een vrijwaringszone wordt gemeten vanaf de begrenzingslijn van de rijkswaerweg zoals opgenomen in de legger, bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet.

2. De breedte van een vrijwaringszone, gemeten vanaf de begrenzingslijn van de rijkswaerweg, bedraagt:

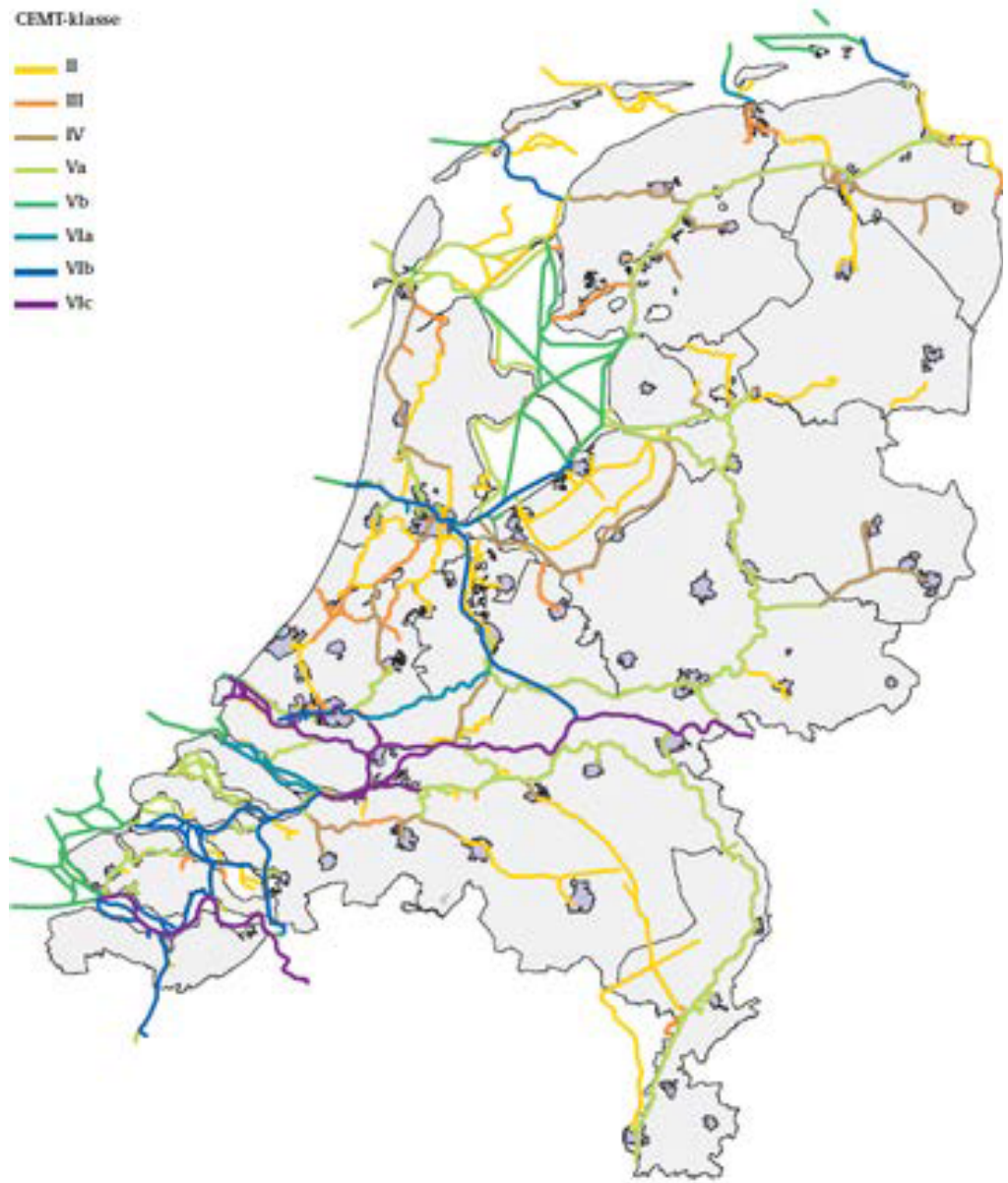
- a. 10 meter aan weerszijden van een rijkswaerweg van CEMT-klasse II;
- b. 20 meter aan weerszijden van een rijkswaerweg van CEMT-klasse III;
- c. 25 meter aan weerszijden van een rijkswaerweg van CEMT-klasse IV, V of VI;
- d. 40 meter aan weerszijden van een zeehaventoegang;
- e. 50 meter aan weerszijden van een rijkswaerweg binnen een afstand van 300 meter van een vaarwegsplitsing of havenuitvaart.

Artikel 2.1.3 (veiligheid scheepvaart op vaarwegen)

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden binnen de begrenzing van een rijkswaerweg of op een vrijwaringszone en dat een wijziging inhoudt ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van deze titel geldende bestemmingsplan, wordt rekening gehouden met het voorkomen van belemmeringen voor:

- a. de doorvaart van de scheepvaart in de breedte, hoogte en diepte;
- b. de zichtlijnen van de bemanning en de op het schip aanwezige navigatieapparatuur voor de scheepvaart;
- c. het contact van de scheepvaart met bedienings- en begeleidingsobjecten;
- d. de toegankelijkheid van de rijkswaerweg voor hulpdiensten, en
- e. het uitvoeren van beheer en onderhoud van de rijkswaerweg.

Kaart met CEMT-klassen vaarwegen:



Bijlage B: Aanpak

Allereerst heeft de ILT in een vijftal actuele bestemmingsplannen onderzocht of Titel 2.1. van het Barro hierin doorwerkt. Tevens heeft de ILT in de toelichting bij de bestemmingsplannen onderzocht welke inbreng Rijkswaterstaat en de provincies in het vooroverleg ex Art. 10 Bro hebben geleverd.

Tenslotte heeft de ILT de bijpassende provinciale ruimtelijke verordeningen doorgelicht op mogelijke verwijzingen naar de doorwerking van Titel 2.1 van het Barro. Dit laatste is niet voorgeschreven in het Barro. Het is onderzocht omdat het inzicht geeft in de werking van het systeem.

Doel van dit eerste deel is vast te stellen in hoeverre gemeenten de regels en normen uit het Barro toepassen in bestemmingsplannen en welke rol provincies en Rijkswaterstaat op zich nemen bij de doorwerking van de Barro regels.

Vervolgens heeft de ILT interviews gehouden met de centrale en regionale diensten van Rijkswaterstaat als beheerder van de rijkswaerwegen. Kernvragen hierbij waren: Herkennen zij het beeld uit het eerste deel van het onderzoek?; Hoe interpreteren zij de normen van het Barro?: Wanneer is volgens hen afdoende 'rekening gehouden met' de veiligheid voor de scheepvaart?; Wat is het effect?; en Hoe weten gemeenten dat zij daarmee rekening moeten houden?

Doel van dit tweede deel van het onderzoek is vast te stellen of Rijkswaterstaat de bevindingen uit het eerste deel herkent en of RWS als waterbeheerder knelpunten ervaart in de praktijk van het omgaan met de regelset uit het Barro.

De ILT heeft gebruik gemaakt van de landelijke website ruimtelijkeplannen.nl, waarin alle digitale bestemmingsplannen zijn opgenomen, en van gemeentelijke en provinciale websites.

De onderzochte bestemmingsplannen zijn: Farmsum, Buitengebied Wijk bij Duurstede, Zeetoeegang IJmond (provinciaal inpassingsplan), Maasvlakte, en Eemshaven.

De onderzochte Provinciale ruimtelijke verordeningen zijn van de provincies Groningen, Utrecht, en Noord-Holland.

Van Rijkswaterstaat zijn zowel de Centrale Dienst als de regionale diensten RWS-Wes-tNoord-Zuid (met havendienst Rotterdam), RWS-West-Noord-Noord (met havendienst Amsterdam), RWS-Oost, RWS-Noord, en RWS-Midden-Nederland, geïnterviewd.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLeNT

November 2015