

## **Adaptief deltamanagement en ruimtelijk beleid: een eerste verkenning**

*Claudia Veltrop en Christiaan Wallet*

*Deltaprogramma - Nieuwbouw en Herstructurering*

*13 april 2011*

### **RO: Ruimte maken, ontwikkelingen mogelijk maken**

Voor maatschappelijk gewenste functies, zoals wonen, werken, vrije tijd, natuur en mobiliteit moet al decennia lang ruimte gevonden worden om op de juiste plekken woningen te bouwen, natuurgebied te realiseren en wegen aan te leggen. Deze ruimte moet gevonden worden op de 40.000 km<sup>2</sup> die Nederland groot is en binnen alle geldende regels voor veiligheid, gezondheid, natuur, etc. Door de ruimte intensief en creatief te gebruiken kunnen al deze functies naast elkaar en met elkaar ook daadwerkelijk gemaakt worden waarbij het geheel vaak meer is dan de som der delen. De grondhouding van de ruimtelijke ordening is om de beperkte ruimte van Nederland zo goed mogelijk in te zetten. Daarbij wordt rekening gehouden met individuele en gemeenschappelijke belangen, om samenleving en ruimte zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Planologie, landschapsarchitectuur en stedenbouw spelen een grote rol in de ruimtelijke ordening, maar ook zaken als milieu en economie.

Het is de kunst om voor de toekomst – ook voor onzekere ontwikkelingen – ruimte vrij te spelen. Bundeling van functies (kapitaal intensief / extensief ruimtegebruik) speelt daarbij een essentiële rol. Ruimtelijk beleid is daarmee per definitie gericht op de lange termijn. In structuurvisies kijken overheden twintig tot veertig jaar vooruit. Ook maken zij daarbij een kaartbeeld van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Vervolgens maken zij plannen om gewenste functies op de gewenste plek te kunnen realiseren.

Tegenover de afweging van ruimtelijke functies (een positieve sturing binnen bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling) staat de restrictieve aanpak : het bewust onmogelijk maken van ontwikkelingen omdat de ruimte later mogelijk voor één specifieke functie aangewend moet worden. Het algemeen en maatschappelijk belang van deze functie weegt dusdanig zwaar, dat specifieke zones worden aangewezen. Ook kan de functie niet op een andere plek worden gerealiseerd. Voorbeelden hiervan zijn de vrijwaringszones voor weg- en spoorinfrastructuur, zones langs hoofdvaarwegen of het ruimtelijk reserveren van ruimte voor de implementatie van het waterbeleid middels het juridisch instrumentarium (Wro). Deze zones of gebieden worden gevrijwaard van bebouwing zodat er in de toekomst op die plekken bijvoorbeeld dijkversterking of rivierverruiming gerealiseerd kan worden.

### **Hoe kan je voor de lange termijn ruimte houden voor water?**

Het komt er op aan om het korte termijn handelen mede in het licht te plaatsen van lange termijn opgaven. Je moet geen dingen doen waar je later spijt van kunt gaan krijgen. Maar dat betekent niet dat je nu niets zou kunnen doen. Het betekent wel dat ons handelen de veerkracht (herstel na gebeurtenis), de robuustheid (schadebeperking) en de flexibiliteit (aanpasbaarheid aan omstandigheden en ontwikkelingen) moet vergroten.

1. Dubbelbestemming  
Wettelijk figuur waarbij het gebied dubbel wordt bestemd zoals bij grond voor dijkversterking. Bij een tweede bestemming moet een potentieel ontwikkelaar toestemming hebben van de gemeente en de waterbeheerder alvorens tot ontwikkeling over te kunnen gaan.
2. Actief grondbeleid  
Een strategisch verwervingsbeleid is cruciaal voor een succesvol actief grondbeleid. De gemeente koopt, vooruitlopend op de planvorming, gronden aan om binnen een bepaald gebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. De strategisch aangekochte grond kan eventueel via een groundbank of via 'ruimte-voor-ruimte-regelingen' geruild worden tegen andere grond.
3. Voorkeursrecht  
De gemeente kan een voorkeursrecht op bepaalde gronden leggen. De gemeente kan dan de grond met voorrang op alle andere personen kopen, wanneer de eigenaar van de grond zijn voornemen tot verkopen kenbaar maakt.
4. Juridisch ruimtelijk reserveren

Onder de Wet ruimtelijke ordening kan het rijk, indien nodig en gewenst, sturend optreden ten aanzien van ruimtelijke reserveringen:

a. Vrijwaringszones (vergunningverlening)

b. Bestemmingsplan

De gemeente kan, als het gaat om gebieden van nationaal belang zoals waterbergingsgebieden, een bestemmingsplan vaststellen waarin ruimtelijke reserveringen zijn opgenomen.

c. (Provinciaal of rijks-)inpassingsplan

Het rijk of de provincie kan een inpassingsplan vaststellen waarin de ruimtelijke reserveringen zijn opgenomen.

d. AMvB Ruimte (algemene regels)

Middels de AMvB Ruimte wordt een instructie aan gemeenten gegeven. Omdat een structuurvisie niet bindend is voor lagere overheden, kan het nodig zijn om algemene regels te formuleren in de AMvB Ruimte die doorwerken naar de provinciale verordening en bestemmingsplannen van gemeenten.

### **Waarom en wanneer (juridisch) ruimtelijk reserveren?**

Ruimtelijk reserveren is doelmatig en praktisch. Er wordt een bepaald gebied speciaal gereserveerd voor de beleidsmatige opgave die gerealiseerd moet worden. Andere ontwikkelingen staan je opgave niet langer in de weg. In de keur van de Waterschappen staat welke handelingen in, op of in de buurt van waterstaatswerken (sloten, kades, gemalen en stuwen) verboden zijn. Wie bijvoorbeeld wil bouwen op een dijk, moet daarvoor eerst een keurvergunning aanvragen bij het waterschap. Naast zaken als inrichting, beheer en onderhoud van waterkeringen en waterlopen zijn er ook gebieden voor het verhogen en verbreden van keringen gereserveerd. De vraag is echter of dit maatschappelijk ook goed is geregeld. Gemeenten worden hierin niet gefaciliteerd.

Een belangrijke ervaring biedt de PKB Ruimte voor de rivier. De PKB biedt een samenhangend pakket met rivierverruimende maatregelen om in 2015 te kunnen voldoen aan het wettelijk vastgelegde beschermingsniveau. Het gaat hier nadrukkelijk dus niet om het creëren van extra waterberging. Welke maatregelen op de lange termijn nodig zijn is voor de Rijntakken in de PKB verder uitgewerkt in de langetermijnvisie. Deze visie anticipeert hierop met het reserveren van een beperkt aantal binnendijkse gebieden voor rivierverruimende maatregelen die na 2015 nodig kunnen zijn.

Om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden geeft het Nationale Waterplan aan dat er reserveringen nodig zijn voor gebieden die (extra) water kunnen bergen. Bij het reserveren van gronden voor de inrichtingsmaatregelen die (mogelijk) eerst in de verdere toekomst zullen worden genomen, stuit men echter op het probleem van de realiseerbaarheid van het plan binnen de korte termijn van 10 jaar (geldigheid bestemmingsplan).

Via het ruimtelijke spoor kan ruimtelijke reservering de volgende twee doelen dienen:

- Ruimte bieden voor toekomstige aanpassing of uitbreiding van hoofdwatersysteem, in de zin van dijkversterking en/of rivierverruiming
- Rekening houden met toekomstige realisatie van waterbergingsgebieden en de ontwikkeling van het regionaal watersysteem

### **Tot slot**

Bestuurders die zich met ruimtelijk beleid bezig houden richten zich eerst en vooral op het faciliteren van dynamiek en minder op het verbieden of beperken van ontwikkelingen. Daar komt nog eens bij dat het uitvoeren van vrijwaringsbeleid of het laten doorwerken en handhaven van ruimtelijk reserveringen moeilijker te realiseren en uit te voeren is in stedelijke en verstedelijkte gebieden dan in gebieden die relatief leeg zijn. Bestaande bebouwing kan niet via een reservering worden wegbestemd tenzij er een actief saneringsbeleid is.

Belanghebbenden (zoals de provincies en RWS) moeten hier dan ook echt voor gaan staan en hun medewerking aan de uitvoering van de reserveringen verlenen, zodat ze in de bestemmingsplannen van gemeenten worden opgenomen. De uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier laat zien deze doorwerking niet soepel verloopt.

Elk van de oplossingen vragen om hun eigen sturingsinstrumenten en -mogelijkheden.

Het rijk zal daarom op korte termijn een heldere visie op ruimtelijk reserveren moeten opstellen om zo gebieden aan te kunnen wijzen ten behoeve van waterberging. Het programma Nieuwbouw en Herstructurering heeft hierin het voortouw.

**Bronnen:**

- Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave (PBL, 2007). Overstromingsrisico en ruimtelijke ordening: raakvlakken tussen risico en ruimtelijke ordening.
- Overstromingsrisicozonering in Nederland (PBL, 2009). Hoe in de ruimtelijke ordening met overstromingsrisico kan worden omgegaan.
- Advies Consequenties van de nieuwe Wro en de nieuwe Waterwet voor de doorwerking van het waterbeleid. (Universiteit Utrecht iov PBL, 2009)
- Helpdesk water
- Beleidslijn Grote rivieren
- Reactie DG Ruimte (N. Jansen) op 'Wegen naar Klimaatbestendig Nederland (PBL, 2009)
- Advies inzake ruimtelijke reserveringen (Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, 2004)