



Hoogheemraadschap van
Schieland en de Krimpenerwaard

Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken'



Voorwoord

De deltabeslissing waterveiligheid, die in 2014 aan de Tweede Kamer in het kader van het nationale Deltaprogramma, is aangeboden laat geen twijfel. In de laaggelegen delta van de Rijn-Maasmonding blijft het tot in de verre toekomst noodzakelijk om dijken te versterken en te verhogen. Juist in dit gebied is de bebouwing dicht en bedrijvigheid groot. De rivierdijken zijn naast hun oorspronkelijke waterveiligheidsfunctie belangrijke rollen gaan vervullen voor bewoning, transport en bedrijvigheid. Dit heeft naast de dynamiek ook hoge maatschappelijke, economische, landschappelijke en cultuurhistorische waarde toegevoegd.

De periodiek terugkerende dijkversterkingen vinden daardoor in een steeds strakker keurslijf plaats. Dit verhoogt de kosten en vergroot de overlast. Ook het nodige maatschappelijk draagvlak voor de versterking komt daarmee onder druk te staan. Vanuit de deltabeslissing waterveiligheid komt nadrukkelijk de vraag naar voren of het huidige ruimtelijke instrumentarium, de wijze van bekostiging en de rol van de betrokken overheden voldoende zijn toegesneden op deze complexe opgave. De Pilot ruimtelijk instrumentarium dijken (rid) geeft antwoorden op deze vraag en doet aanbevelingen voor aangepaste werkwijzen en onderwerpen voor nader onderzoek. Het resultaat van de pilot draagt bij aan een betere, effectievere en maatschappelijk meer aanvaardbare wijze waarop dijkversterkingen in de delta en het rivierengebied kunnen worden uitgevoerd. Graag dank ik allen die een bijdrage hebben geleverd aan deze pilot.

Hans Oosters,

Dijkgraaf van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Inhoudsopgave



HOOFDSTUK 1





Eindrapport

Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken'

Aanleiding en achtergrond

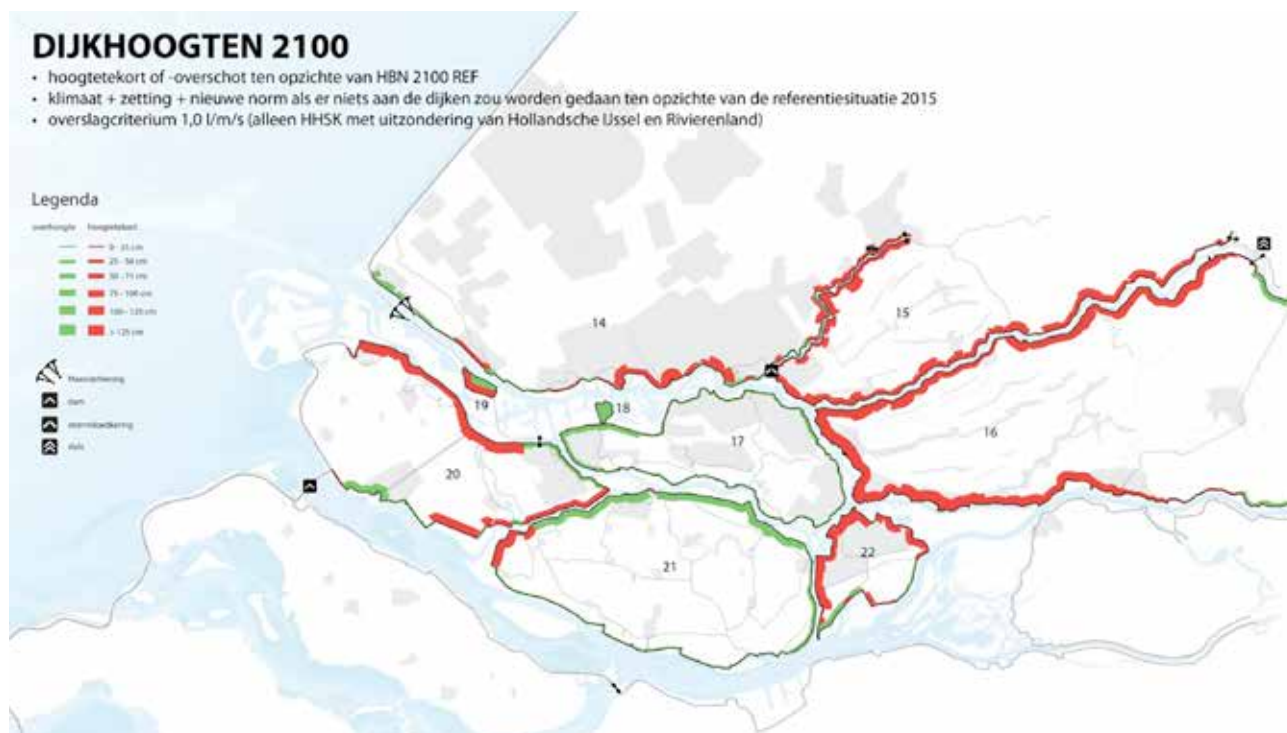
Het klimaat blijft veranderen. Nederland krijgt door toenemende regenval en zeespiegelstijging te maken met hogere waterstanden. Er zijn extra maatregelen nodig om Nederland ook in de verre toekomst te blijven beschermen tegen hoger water (zie Figuur 1). We wachten deze klimaatveranderingen niet af, maar nemen maatregelen om een eventuele ramp voor te zijn. Sinds 2010 werken alle overheden samen in het Deltaprogramma: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Ook maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de kenniswereld zijn intensief bij de uitvoering van dit programma betrokken.

De Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' als landelijk onderzoek is onderdeel van het deelprogramma Rijnmond-Drechtsteden van het Deltaprogramma. Het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard is trekker van de pilot.

Uit de voorstellen voor deltabeslissingen en voorkeursstrategieën – die zijn gepresenteerd in het Deltaprogramma 2015 en met Prinsjesdag 2014 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden - blijkt dat in grote delen van het land dijken tot in de verre toekomst periodiek moeten worden versterkt en verhoogd. Veel van de betrokken dijkvakken zijn nu reeds dicht bebouwd en bieden weinig fysieke ruimte door de terugkerende versterkingsopgave. In de Krimpenerwaard is deze bebouwing pal langs dijken duidelijk

zichtbaar en ook in andere delen van Nederland is dit het geval (zie Figuur 2).

Veel mensen hechten grote waarde aan de bebouwing op dijken, die een cultuurhistorisch dijklint in ons landschap vormt. Maar we weten ook dat er in de toekomst meer dijkversterkingen nodig zijn om ons te blijven beschermen tegen hoogwater. Het versterken of verhogen van dijken met grond is een duurzame oplossing. Hiervoor is ruimte langs de dijken nodig, die er niet altijd is. Er zijn andere versterkingsmethoden, zoals het plaatsen van palen, damwanden en diepwanden om dichte bebouwing op en direct naast de dijken mogelijk te maken. Het rekening houden met bebouwing is veel kostbaarder en minder duurzaam dan dijkversterking zonder bebouwing waar met grond kan worden versterkt. De keuze



Figuur 1: Overzicht van hoogtetekorten als gevolg van klimaatontwikkeling, zetting en nieuwe veiligheidsnormen.



Figuur 2: bebouwing langs de IJsseldijk

van de methode van versterking vraagt om een goede afweging.

In dit onderzoek 'ruimtelijk instrumentarium dijken' is onderzocht of het in algemene zin geldend wettelijk ruimtelijk instrumentarium in juridische zin volstaat of aanpassing behoeft om de toekomstige ruimtelijke opgave voor de dijkversterkingen voldoende te faciliteren. Daarbij worden onder andere de schaderegelingen als planschade en nadeelcompensatie nader beschouwd. In financiële zin is onderzocht of geheel of gedeeltelijke aankoop en sloop van bebouwing, die dijkversterking belemmert of bemoeilijkt, perspectieven voor de uitvoering biedt. De onderzoeken zijn uitgevoerd in samenwerking met de voor ruimtelijke ontwikkeling en dijkversterking relevante publieke partijen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). In aanvulling hierop zijn in zogenoemde verkenningen de inzichten en meningen van overige direct en indirect betrokken publieke en

private partijen verzameld. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de algemeen en landelijk geldende juridische en financiële aspecten van dijkversterkingen en focust niet diep op lokale situaties, die voor de uitvoerbaarheid van dijkversterkingen bepalend kunnen zijn.

Aanpak

Voor de uitvoering van het landelijke onderzoek heeft de Universiteit Utrecht, in nauwe samenwerking met juristen van diverse overheden, onderzoek gedaan naar het juridisch instrumentarium voor ruimtereservering langs dijken, met ook aandacht voor de schadevergoedingsaspecten.

Tegelijkertijd heeft het Expertisecentrum Kosten en Baten (ECKB), in opdracht van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en in samenwerking met diverse overheden, onderzocht wat de financiële consequenties van

verschillende dijkversterkingsmogelijkheden en ruimtereserveringen zijn.

In verkennende gesprekken en bijeenkomsten met diverse publieke en private partijen is gepeild wat zij belangrijk vinden voor de ruimtelijke inrichting van deze gebieden. De uitkomsten van deze verkenningen zijn betrokken bij de juridische en financiële onderzoeken.

Met dit eindrapport worden de drie beschouwde aspecten van juridisch instrumentarium, financiële oriëntatie en maatschappelijke opinie zo veel als mogelijk in samenhang gebracht. Daarbij wordt een advies voor de praktische toepassing van de uitkomsten van de onderzoeken en toekomstige aanpak van dijkversterkingen gegeven.

Leeswijzer

Hierna worden de uitkomsten van de onderzoeken en de verkenningen beschreven. Aansluitend volgen aanbevelingen hoe deze uitkomsten kunnen worden uitgewerkt. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn respectievelijk opgenomen: de analyse van het juridische instrumentarium, de financiële analyse en de rapportage over de verkenningen.

Onderzoeksresultaten

Er bestaan verschillende instrumenten om te sturen in het waarborgen van waterveiligheid en in de ruimtelijke inrichting op en rond dijken. Expliciet is het beschikbare en toekomstige juridisch instrumentarium onderzocht, waarbij ook de aandacht is uitgegaan naar de toepasbaarheid van diverse ruimtelijke schaderegelingen, zoals planschade. In financiële zin heeft een analyse plaatsgevonden van de mogelijkheden die koop en sloop, verder te noemen koop&sloop, van aanwezige bebouwing kan bieden. Daarnaast is met diverse publieke en private partijen verkend wat zij belangrijk vinden in de inrichting van de dijk en uitvoering van dijkversterkingen. De resultaten van elk van deze onderzoeken worden hier kort weergegeven. Voor de uitgebreide onderzoeken wordt verwezen naar de desbetreffende hoofdstukken in dit rapport.

Juridisch instrumentarium

De Universiteit Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de juridische middelen van de overheid om ruimte te reserveren die in de toekomst nodig is voor dijkversterking. Uit het onderzoek blijkt dat hiervoor voldoende juridische instrumenten zijn, zowel nu als in de toekomst. Dit is in het kort de conclusie van het juridisch rapport 'Ruimte voor dijken', oktober 2015.

Scenario's

Het juridisch instrumentarium is verdeeld over het waterspoor en het ruimtespoor en ook nog eens een keer over drie bestuurslagen en vier typen bestuurslichamen. Hoe deze sporen en overheden op elkaar inwerken is mede afhankelijk van de drie verschillende scenario's voor dijkreservering, die het rapport onderscheidt.

Scenario 1

Geen nieuwe ontwikkelingen

Het reserveren van ruimte in dit scenario voorziet in het voorkomen of afremmen van nieuwe ontwikkelingen die belemmerend kunnen werken voor dijkversterkingen in de toekomst. Bij uitstek het waterspoor is hiervoor geschikt: in de keur, de legger, beleidsregels en algemene regels kan zo'n reservering worden uitgewerkt. Vroegtijdige afstemming met het gemeentelijk ruimtelijk spoor is belangrijk. Het bestemmingsplan werkt alleen aanvullend als de keur al voorziet in het reguleren van bouw- en gebruiksmogelijkheden in die reserveringszones.

Scenario 2

Beëindigen niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden

Om ruimte te borgen voor dijkversterkingen kan de overheid op bepaalde plaatsen niet-benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden beëindigen. Dit scenario maakt inbreuk op verworven rechten van bewoners en bedrijven. Weliswaar kunnen zij geen blijvende rechten ontleen aan eenmaal gecreëerde bouw- en gebruiksmogelijkheden in reserveringszones, maar anderzijds kan de overheid zonder een zorgvuldige, evenwichtige belangenafweging deze mogelijkheden ook niet zo maar wegnemen. Dat geldt zowel voor het waterspoor door wijziging van de keur, algemene regels of watervergunning als voor het ruimtelijk spoor door het wijzigen van een bestemmingsplan, het nemen van een voorbereidingsbesluit of het vaststellen van een voorbereidingsbesluit. Evenals voor de watervergunning geldt, kan ook het intrekken van de omgevingsvergunning voor het bouwen hieraan worden toegevoegd, ook al noemen de onderzoekers deze optie niet. Het waterspoor en ruimtelijk spoor staan hierin naast elkaar.

Scenario 3

Beëindigen bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden

Het daadwerkelijk beëindigen (verwijderen) van bestaande legale bebouwing en bestaand legaal gebruik enkel met het oog op de reservering voor een toekomstige dijkversterking is lastig. Dit zal namelijk al snel onevenredig en disproportioneel zijn. Indien de reservering via het ruimtelijk spoor kan worden gecombineerd met een andere, voor de dijkversterking niet belemmerende ruimtelijke opgave of ontwikkeling die op de korte termijn wordt gerealiseerd, biedt dit

perspectief. Via onteigening, een voorkeursrecht of een zogenaamde uitsterfregeling in het bestemmingsplan is het mogelijk om - afhankelijk van de omstandigheden - publiekrechtelijk aan te sturen op beëindiging van bebouwing en gebruik. De keur en legger zijn hierin min of meer volgend op het ruimtelijke spoor. De tweede mogelijkheid doet zich natuurlijk voor bij aankoop van het onroerend goed.

Uit de analyse ontstaat het beeld van een mozaïek aan juridische instrumenten dat beschikbaar is en dat tegelijkertijd, zeker op de lange termijn, veel beleidsruimte laat aan de overheden. De diverse mogelijkheden zijn verdeeld over twee sporen en verspreid over verschillende bestuurslagen en bestuurslichamen. Dit vraagt om aanvullende mechanismen om effectief ruimte te creëren voor toekomstige dijkversterkingen. De Omgevingswet gaat hierin geen wezenlijke verandering brengen, zelfs niet als het gaat om het naast elkaar blijven staan van het waterspoor en het ruimtespoor.

De belangrijkste conclusie van het juridisch onderzoek is dat er voldoende juridische instrumenten zijn voor het creëren en behouden van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen, maar dat het essentieel is dat deze doelgericht en in onderling verband worden ingezet. Het is de opgave om tot een gezamenlijke visie of bestuursakkoord te komen over de ruimte voor de dijken als het gaat om doelen en middelen. Dat vraagt om een regierol door één van de betrokken overheden. Dit kan in onderling overleg worden bepaald.

Schade

De onderzoekers van de Universiteit Utrecht besteden in de juridische analyse tevens aandacht aan de schade die kan voortvloeien uit het rechtmatig reserveren van ruimte voor de dijken. Het voorkomen of beperken van schade staat daarbij voorop. Als dat niet lukt staan primair de nadeelcompensatieregeling in het waterspoor en secundair de planschaderegeling van het ruimtespoor ter beschikking. Gegeven de onduidelijkheden in de toepassing van de twee regelingen bevelen de onderzoekers ook hier aan tot een onderlinge samenwerking of afstemming te komen. Bij het uitwerken van visievorming op het gebied, is het belangrijk dat overheden ook nadenken over de uitwerking van de schaderegeling. Dat kan variëren van een

schaderegeling met één loket tot een nader uit te werken regeling voor koop&sloop, waarbij vroegtijdige gelegenheden om bebouwing aan te kopen en te slopen kunnen worden benut. De Universiteit Utrecht concludeert dat dijkversterkingen tot op zekere hoogte tot het normaal maatschappelijk risico behoren. Boven deze nader te bepalen en te motiveren drempel komt schade voor vergoeding in aanmerking. Voor de Omgevingswet wordt op dit moment ook gewerkt aan een schadevergoedingsregeling. Hierover kan op dit moment nog niets nader worden toegelicht.

Financieel Perspectief

Binnen de Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' heeft het Expertise Centrum Kosten en Baten, in opdracht van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, 'Het financiële perspectief van dijkversterking' onderzocht. Hierbij is gekeken naar de lange termijn kosten van verschillende dijkversterkingsalternatieven en naar de financiële consequenties van het vroegtijdig opkopen van bebouwing in aanloop naar een dijkversterking.

Lange termijnkosten dijkversterkingsalternatieven

In het onderzoek is op basis van drie praktijksituaties van bebouwing op en nabij de dijk een drietal alternatieven van dijkversterking doorgerekend, namelijk:

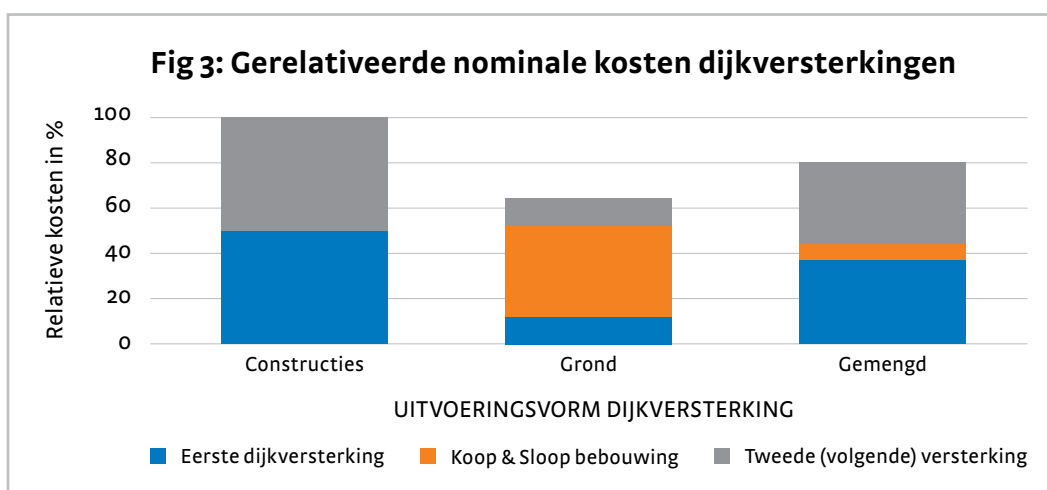
1. Dijkversterking met versterkingsconstructies en zonder het verwijderen van gebouwen.
2. Dijkversterking in grond waarbij gebouwen die in de weg staan worden verwijderd.
3. Gemengde dijkversterking waarbij een deel van de dijk met versterkingsconstructies zonder verwijderen van gebouwen en andere delen van de dijk in grond na verwijderen van de gebouwen wordt versterkt.

Door zetting en bodemdaling moeten we onze dijken regelmatig versterken. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de praktijk zijn de drie alternatieven voor dijkversterking doorgerekend met een scenario waarin de eerste

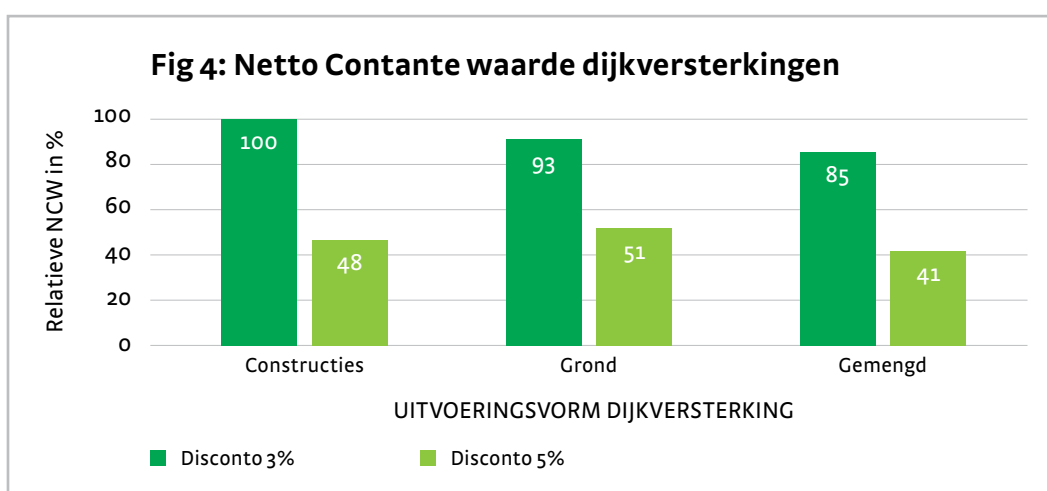
dijkversterking over 25 jaar plaatsvindt en een tweede over 75 jaar. Met dit scenario wordt het in stand houden en versterken van de dijk over een periode van 100 jaren nagebootst.

In Figuur 3 zijn in relatieve zin de nominale kosten voor de drie alternatieven weergegeven. Hieruit blijkt dat voor de eerste versterking geen significante verschillen in de kosten van de drie alternatieven optreedt. De berekende verschillen vallen dan ruimschoots binnen de bandbreedte van de spreiding van de kostenramingen. Bij de tweede versterkingsronde zijn de kosten van een versterking in grond significant lager omdat niet opnieuw bebouwing hoeft te worden verwijderd. Gebruikelijk is om van investeringen in de

een lagere waarde dan voor een investering nu. Door de lange termijn waar in de pilot naar wordt gekeken, hebben de kosten van de tweede versterkingsronde maar een beperkte bijdrage aan de totale kosten over een periode van honderd jaar. Het blijkt dat de verschillen tussen de drie versterkingsalternatieven op de lange termijn zich geheel binnen de marges van de nauwkeurigheid uitmiddelen en feitelijk verdwijnen (zie Figuur 4). Over een periode van honderd jaar bezien is er geen significant verschil in de kosten van de drie verschillende versterkingswijzen. Los van het feit dat dit uitmiddelende effect al discussie oproep in het Deltaprogramma 2015, kan op basis hiervan worden geconcludeerd dat op financiële gronden



Figuur 3: gerelativeerde nominale kosten dijkversterking



Figuur 4: netto contante kosten dijkversterking

toekomst de huidige waarde of te wel de contante waarde te berekenen. Voor een investering in de toekomst wordt gerekend met

geen duidelijke voorkeur ontstaat. Dit betekent dat de inzet van een aankoopregeling voor de aanwezige bebouwing vooral ook op andere

factoren, zoals duurzaamheid, verzekering van uitvoering en mate van acceptatie kan worden gewogen. Daarbij bestaat de algemene mening dat een nog nader uit te werken aankoopregeling een aantal van deze factoren positief zal beïnvloeden en zeker de moeite waard is.

In aanvulling op de financiële analyses zijn de gevoeligheden van de uitkomsten van de berekeningen van de drie scenario's van constructies, in grond en gemengd, voor de herhalingsstijd tussen dijkversterkingen, extra ruimtebeslag voor de nieuwe normering of de hoogte van de kosten bij herhalingsversterking doorgerekend. Hieruit bleek dat de uitkomsten binnen de marges van de nauwkeurigheid van berekening geen ander beeld opleveren.

Vroegtijdige aankoop

Uit de analyse blijkt dat de vroegtijdige aankoop van bebouwing tot hoge kosten leidt. Dit is het gevolg van het naar voren halen van de investering die nodig is voor de aankoop van de gebouwen. Kosten die eerder moeten worden gemaakt, drukken zwaar op de Netto Contante Waarde¹. De kosten kunnen worden beperkt wanneer aangekochte panden worden verhuurd in de periode tot de dijkversterking. Daarnaast zouden door het verwerven van een mogelijk recht van eerste koop dan wel een aankoopgarantie bij dijkversterking, de kosten van aankoop van bebouwing kunnen worden uitgesteld en daardoor dichter op de uitgaven van de uitvoering van de dijkversterking kunnen worden geschoven. Hier vervalt het nadeel van vroegtijdige investering in de dijkversterking ten behoeve van een aankoop regeling.

Verkenningen

In het kader van de Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' heeft het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gesprekken gevoerd met verschillende publieke en private partijen over wat zij belangrijk vinden. Dit landelijke onderzoek is immers niet louter theoretisch, het is ook belangrijk om mee te krijgen wat bij direct betrokkenen speelt.

Er is gesproken met medewerkers van verschillende overheden, zoals beleidsadviseurs,

landschapsarchitecten, omgevingsmanagers, directeuren, wethouders en juristen. Daarnaast is gesproken met private partijen – de bewoners en de bedrijven die gevestigd zijn op de dijk –, en ook vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties, zoals Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten (VNR).

Op hoofdlijnen zijn volgende punten naar voren gekomen:

- Er is behoefte aan helder overzicht van de relevante wet- en regelgeving van de verschillende overheden;
- Zorg voor een goede afstemming tussen deze wet- en regelgeving (bijvoorbeeld afstemming keur/legger en bestemmingsplan);
- Het is belangrijk dat overheden tijdig en gezamenlijk integrale gebiedsvisies vaststellen, waar ruimte reservering voor dijkversterkingen onderdeel van is. Op basis hiervan kunnen overheden hun juridische instrumenten en financiële instrumenten optimaal inzetten;
- Tijdige informatievoorziening en goede afstemming voor de plannen is zeer belangrijk voor het creëren van draagvlak bij bewoners en bedrijvengeregenaren. Bewoners kunnen ook bijdragen met specifieke gebiedskennis;
- Geef blijvende aandacht aan (de samenhang van) waterveiligheid, natuurbelang/ecologie en een kwalitatief goede leefomgeving, met zorg voor de cultuurhistorische lintbebouwing. Inpassingsplannen en meekoppelkansen kunnen hieraan invulling geven;
- Preventieve maatregelen kunnen voorkomen dat nieuwbouw langs de dijken over decennia mogelijk in de weg staat voor dijkversterkingen;
- Door diverse partijen is het belang van goede en passende (schade)vergoedingsregelingen voor eigenaren van bebouwing langs de dijk benadrukt, ook voor schaduw schade;
- Benutten van de tijd door waar kan panden en percelen langs de dijken op te kopen kan zinvol zijn, ook zodat meer draagvlak ontstaat dan wanneer in één keer panden moeten worden

opgekocht. Passende (voor)financiering kan hier ook onderdeel van zijn, mogelijk vanuit het HWBP, met oog voor de langere termijn en ook in verband met onderlinge solidariteit tussen overheden;

- Overheden ontzorgen de direct betrokkenen, bijvoorbeeld door een één-op-één aanspreekpunt (loket) van alle overheden in te richten waar bewoners en bedrijven terecht kunnen.

¹ Om een eerlijke vergelijking te maken tussen investeringen nu en later, worden bedragen uitgedrukt in Netto Contante Waarde. Het gaat hierbij om het budget dat je nu nodig hebt om de verwachte investeringen in de toekomst te kunnen doen.

Voorstel voor het vervolg

Uit de analyses komt naar voren dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn voor overheden om met elkaar vanuit een gezamenlijke toekomstvisie te komen tot een integrale inrichting van de ruimte op en rond de dijk, inclusief mogelijke ruimtereservering voor toekomstige dijkversterkingen. Dit geldt evenzeer voor de mogelijkheden die de huidige schaderegelingen, zoals planschade en nadeelcompensatie, bieden. Ook hierbij is het essentieel dat de betrokken overheden bij de ruimtelijke planvorming (vroeg)tijdig afspraken maken over de be- en afhandeling van schadeclaims.

Om te komen tot een gezamenlijke toekomstvisie voor de integrale inrichting van de ruimte op en rond de dijk, wordt aanbevolen om als overheden, samen met bewoners en bedrijven, een aantal processtappen te doorlopen.

Voorwaarden voor dit proces zijn:

Inzicht in de belangen

De belangen van waterveiligheid en de andere, meer ruimtelijke belangen in het gebied (meekoppelkansen) zijn de basis voor deze gebiedsvisie.

Samenwerking

Overheden (Rijk, provincie, gemeente en waterschap) werken samen om tot gezamenlijke lange termijn gebiedsvisie te komen.

Betrokkenheid

Bewoners en bedrijven worden tijdig en gedurende het hele proces van visievorming tot en met uitvoering van de plannen betrokken, mogelijk ook met één overheidsloket, voor de afhandeling van schade en bijvoorbeeld vergunningen.

Duidelijkheid over gebied

Voor alle belanghebbenden moet duidelijk zijn wat de gebiedsvisie betekent voor hun leef- en werkomgeving.

Juridische kaders en instrumentarium

Zowel het waterspoor als het ruimtelijk spoor bieden instrumenten die overheden kunnen inzetten op basis van de integrale gebiedsvisie. Beide sporen moeten de gebiedsvisie mogelijk maken om deze als geheel te kunnen realiseren.

Financiële kaders en instrumentarium

Er zijn passende financiële mogelijkheden voor alle betrokken overheden om de uitvoering van de integrale gebiedsvisie mogelijk te

maken en om later de meest kosteneffectieve dijkversterkingsmogelijkheden te kunnen uitvoeren.

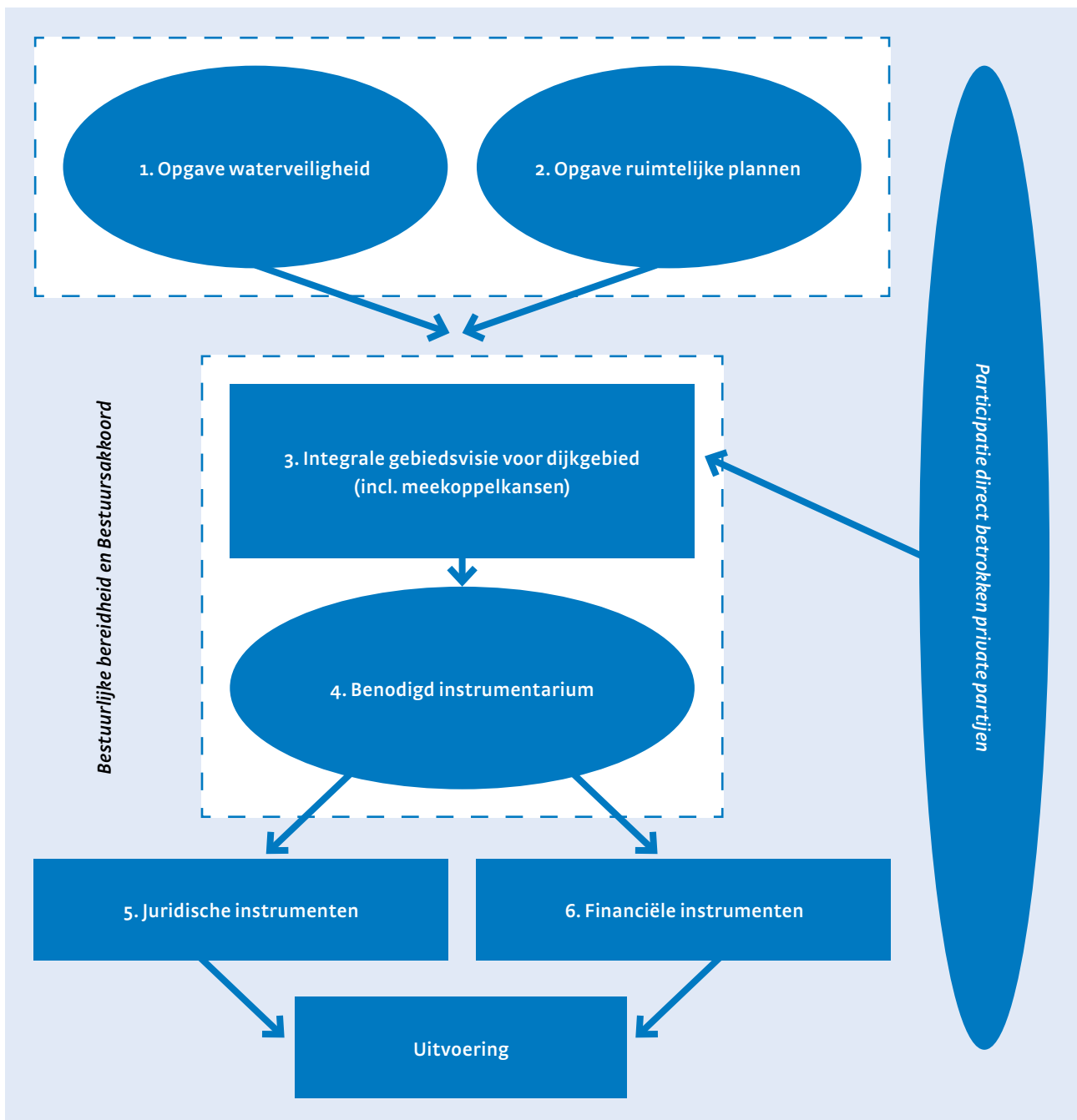
(Schaduw)schaderegelingen

Een heldere toelichting over planschade/nadeelcompensatieregelingen, waaronder over schaduw schade, zodat voor bewoners en bedrijven duidelijk is welke schade wel en niet voor vergoeding in aanmerking komt. Als dit past, kunnen samenwerkende overheden hierin bestuurlijk samenwerken en bijvoorbeeld een eigen (aanvullende) regeling afspreken, al dan niet gecombineerd met één overheidsloket. Aanvullend verdient het aanbeveling te onderzoeken of een vaste drempel of een vast kortingspercentage voor de toepassing van het normale maatschappelijke risico kan worden vastgesteld.

Bestuurlijke bereidheid en bestuursakkoord

Het is noodzakelijk dat betrokken overheden bestuurlijke bereidheid tonen en het juridisch instrumentarium en de financiële middelen ter beschikking te stellen. Voor een gezamenlijke inzet van de overheden is het gewenst om de afspraken in een bestuursakkoord vast te leggen.

Gebaseerd op bovengenoemde voorwaarden, volgt hierna als aanbeveling een procesbeschrijving om te komen tot integrale inrichting van de ruimte op en rond de dijk. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen, zoals in het schema aangegeven.



1. Opgave Waterveiligheid

Omdat dijkversterkingen ook in de toekomst nodig blijven, is het belangrijk de dijk en de gronden die direct aan de dijk grenzen, toekomstbestendig in te richten. Dijken waar in het verleden bebouwing op is toegestaan, zijn nu dijken met een complexe versterkingsopgave. Het is aan de waterkeringbeheerder om in beeld te brengen wat de te verwachte versterkingsopgave is voor de langere termijn.

2. Opgave Ruimtelijke plannen

Het waterveiligheidsbelang is vaak slechts één van de belangen die in een gebied rond een dijk spelen. Vanuit het Rijk, een gemeente, een provincie, een bewoner of een bedrijf kan er ook behoefte zijn om de ruimte op of nabij de dijk te ontwikkelen. Het is van belang deze wensen en behoeften vroegtijdig te inventariseren. Op deze wijze kan een integrale gebiedsontwikkeling plaatsvinden, waarbij niet alleen het waterveiligheidsbelang wordt gediend, maar ook de andere belangen die in een gebied spelen (meekoppelen).

3. Werken vanuit een gezamenlijke visie

In een gebied waar een dijk onderdeel van is, spelen meer belangen dan alleen de waterveiligheid. Voor de ontwikkeling van zo'n gebied is het wenselijk alle belangen en toekomstige ontwikkelingen - waar waterveiligheid er één van is - zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen. Dit leidt mogelijk tot meekoppelkansen. Dat kunnen overheden gezamenlijk doen, door een integrale ontwikkelingsvisie voor een gebied voor te bereiden en vast te stellen. Door de gebruikers van het gebied te laten participeren in het planproces, kunnen belangen van gebruikers ook worden meegenomen en kan er draagvlak worden gecreëerd voor de gebiedsvisie. Aanbevolen wordt om hierbij ook aandacht te besteden aan maatregelen die schade zoveel mogelijk voorkomen of beperken.

Door vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan, is de mogelijkheid om tot een optimale afstemming van belangen te komen het grootst.

In de visie voor een gebied met een dijk kan per dijkstrekking worden aangegeven welke inrichtingsvariant hierbij het meest recht doet aan de gezamenlijke belangenafweging. Deze visie dient ook voor bewoners en bedrijven duidelijkheid te bieden voor de toekomst.

De gebiedsvisie kan alle inrichtingsvarianten bevatten, zoals ook dijkverlegging en oplossingen in meerlaagse veiligheid. In het kader van de pilot is als voorbeeld een grof onderscheid gemaakt in drie varianten:

a) De groene dijk

Bebouwing maakt op de lange duur geen deel uit van de inrichting van de dijk. De ruimte die al vrij is, blijft vrij. Bebouwing die op dit moment aanwezig is, zal op de lange duur niet meer in de reserveringszone van de dijk staan.

b) Robuuste lintbebouwing

Bebouwing blijft aanwezig langs de dijk, maar wordt dusdanig gerealiseerd dat deze bij toekomstige versterkingen een dijkversterking in klei niet in de weg staan (bijvoorbeeld door hoger te bouwen).

c) Intensief ruimtegebruik langs een dijk in constructies

De beschikbare ruimte rond de dijk wordt niet vergroot, maar de keuze wordt gemaakt om nu en in de toekomst de dijk met constructies te versterken, waarbij een groter ruimtebeslag niet nodig is.

4. Instrumenten

Nadat een gebiedsvisie is vastgesteld, is inzet van instrumenten nodig om de visie te effectueren. Overheden hebben hiervoor zowel financiële als juridische instrumenten beschikbaar. Als overheden deze instrumenten inzetten vanuit een gelijke gebiedsvisie kunnen deze instrumenten elkaar versterken. Voor bewoners en bedrijven biedt het een groot voordeel als de gezamenlijke overheden die deze instrumenten inzetten via één loket benaderbaar zijn. Voor zowel de juridisch instrumenten als de financiële instrumenten wordt hierna per inrichtingsvariant aangegeven hoe deze kunnen worden ingezet.

5. Juridische instrumenten

Groene dijk

Bij de groene dijk gaat het om vrijhouden en vrijmaken van ruimte rond de dijk. Om een dijk vrij te houden, kan het waterschap middels de Keur en de legger een verbod op bebouwing in de reserveringszone opnemen. Vanzelfsprekend zal een gemeente op die plek geen bebouwing in het bestemmingsplan toestaan. Aan de aanwezige bebouwing kan door het waterschap een herbouwverbod worden opgelegd. Herbouw zou dan alleen buiten de reserveringszone mogelijk zijn. Wanneer gemeenten buiten deze zone herbouw mogelijk maken door dit in het bestemmingsplan te regelen, hebben eigenaren de kans om te verplaatsen en wordt zo het nadeel voor de eigenaren mogelijk beperkt.

Robuuste lintbebouwing

Om robuuste lintbebouwing te realiseren, kan het waterschap bij herbouw en nieuwbouw eisen stellen aan de hoogte waarop wordt gebouwd. Deze eisen kunnen in een beleidsregel worden opgenomen. Dit betekent dat de eigenaar het perceel waarop wordt gebouwd eerst zal moeten ophogen. Afstemming met beperkingen vanuit de ruimtelijke kwaliteit (zoals een maximale goothoogte) is hierbij van belang.

Dijk in constructies

Voor de dijk in constructies dient er zorg voor te worden gedragen dat voldoende werkruimte voor het aanbrengen van constructies beschikbaar blijft. Daarnaast dient nieuwbouw dusdanig te worden ontworpen dat deze bestand is tegen het aanbrengen van constructies in de nabijheid. De instrumenten van het waterschap zijn toereikend.

6. Financiële instrumenten

Voorgesteld wordt binnen het Deltaprogramma de financieringsstructuur van ruimtereserveringen nader te onderzoeken. De huidige projectgerichte financieringsstructuur biedt niet of nauwelijks mogelijkheden om door (voorgenomen) aankoop van bebouwing ruimte voor toekomstige dijkversterkingen te waarborgen. In dat verband wordt gedacht aan de invoering van een regeling voor koop&sloop waarin door aankoop en sloop van belemmerende bebouwing de kosten van dijkversterking worden verlaagd. Daarbij is de intentie dat kosten zo laag mogelijk en in de tijd dicht op de daadwerkelijke dijkversterking worden gemaakt. Dit is onder andere mogelijk door voor dergelijke bebouwing tijdig een recht van eerste koop met de eigenaar overeen te komen tegen een vooraf vast te stellen verkoopprijs, bijvoorbeeld de dan geldende taxatiewaarde. Ten behoeve van een dergelijke wijziging van de financieringsstructuur in het HWBP zijn aanvullende afwegingscriteria en regelingen (aankoopwijzer en aankoopstrategie) vereist.

Groene dijk

Als de kosten daarvan opwegen tegen de baten, zouden panden door het waterschap kunnen worden aangekocht en gesloopt als de kans zich voordoet. Zo kan worden ingespeeld op de behoefte van de omgeving. Tijdelijke ingebruikname tot de volgende dijkversterking is hierbij zeker een optie. Dit betekent wel dat er een passende nog uit te werken koop&sloopregeling moet zijn.

Robuuste lintbebouwing

Net als bij de groene dijk variant kan ook hier een regeling van koop&sloop een kansrijk middel zijn. De grond kan hier na aanvulling ook weer voor nieuwbouw te koop worden aangeboden.

Dijk in constructies

Voor deze inrichtingsvariant zijn geen aanvullende financiële instrumenten benodigd.

Proefproject

De resultaten en aanbevelingen kunnen direct worden benut bij dijkversterkingsprojecten. Per project wordt bepaald wat kan worden toegepast. Om in de volle breedte ervaring op te doen met het voorgestelde proces wordt tot slot aanbevolen om binnen het Deltaprogramma dit proces te doorlopen in een voorbeeldgebied, een proefproject. Hiermee worden de uitkomsten van de Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' direct in de praktijk gebracht. Dit sluit tevens aan bij de wens van het HWBP om te gaan werken vanuit een trajectvisie.

Voorwaarden voor een dergelijk proefproject zijn in ieder geval:

- a. Een waterveiligheidsopgave op de lange termijn
- b. Voldoende bebouwing langs de dijk
- c. Bestaande of te ontwikkelen ruimtelijke visie in het gebied.

Colofon

In opdracht van
Hoogheemraadschap van Schieland
en de Krimpenerwaard

Auteurs

Hans Oosters
Johan Helmer
Douwe Yska
Dirk van Schie
Roel van der Meulen
Piet Boesberg
Marinke van 't Hoff

Procesmanagement

Marinke van 't Hoff

HOOFDSTUK 2





Ruimte voor dijken

Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken'



Ruimte voor dijken

Een onderzoek naar het juridisch instrumentarium voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen

Pilot Ruimtelijk Instrumentarium Dijken

Ruimte voor dijken

Mr. dr. G.M. van den Broek, mr. dr. F.A.G Groothuijse en Prof. mr. dr.
H.F.M.W. van Rijswick, m.m.v. Rianne van de Pol

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	22
Management samenvatting	24
Leeswijzer.....	31
Deel I: Juridische instrumenten van belang voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen	32
1. Schets van de verdeling van overheidszorg voor de fysieke leefomgeving	32
2. Juridische instrumenten reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen.....	33
2.1 Waterschap	33
2.2 Gemeente.....	38
2.3 Provincie en Rijk.....	46
3. Schematische samenvatting Deel I	50
Deel II: Het inzetten van het juridisch instrumentarium in verschillende scenario's	52
1. Inleiding.....	52
2. Algemeen juridisch kader voor de inzet van juridisch instrumentarium.....	52
3. Scenario I: Voorkomen van nieuwe bebouwing of grondgebruik	53
3.1 Waterspoor	53
3.2 Ruimtelijk spoor.....	59
3.3 Aanbevelingen Scenario I.....	64
4. Scenario II: Beëindiging bestaande, maar onbenutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden	66
4.1 Waterspoor	66
4.2 Ruimtelijke spoor.....	67
4.3 Aanbevelingen scenario II.....	70
5. Scenario III: Amoveren bestaande en benutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden.....	71
5.1 Waterspoor	71

5.2 Ruimtelijke spoor.....	72
5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten.....	74
5.4 Publiekrechtelijke instrumenten van Rijk en provincies	75
5.5 Privaatrechtelijke instrumenten	75
6. Conclusies & Aanbevelingen Deel II	78
Deel III Beleidsafstemming en doorwerking.....	83
1. Beleidsafstemming	83
1.1 Inleiding	83
1.2 De juridische betekenis van plannen	83
1.3 Betekenis van plannen voor burgers.....	85
1.4 De afstemming van plannen tussen de betrokken overheden	85
1.5 Verticale afstemming van plannen	85
1.6 Horizontale afstemming waterplannen en structuurvisies.....	86
1.7 Bestuursakkoorden.....	86
2. Juridische bindende doorwerking van nationaal en provinciaal beleid reserveringsbeleid....	88
3. Juridisch bindende uitvoering nationaal en provinciaal reserveringsbeleid	90
4. Conclusies en Aanbevelingen Deel III.....	92
Deel IV Schade en schadevergoeding.....	95
1. Inleiding.....	95
2. Welke schaderegeling is van toepassing?	95
2.1 Reikwijdte art. 7.14 Waterwet	95
2.2 Reikwijdte planschaderegeling	96
2.3 Voorrangsregeling art. 7.16 Wtw.....	97
2.4 Hogere kosten regeling	98
3. Welke schade?	99
3.1 Schade vanwege strategische instrumenten in de Wro.....	99
3.2 Schade vanwege strategische instrumenten en beleidsregels in het waterspoor.....	101
3.3 Schade ten gevolge van het juridisch bindende instrumentarium	102
4. Welke criteria bepalen de omvang van de schadevergoeding?	106
4.1 Egalité devant les charges publiques.....	106
4.2 Risicoaanvaarding	107
4.3 Normaal maatschappelijk risico.....	108
4.4 Anderszins verzekerd	110
5. Aanbevelingen Deel IV	112

Deel V Wetsvoorstel Omgevingswet.....	113
1. Toedeling overheidszorg.....	114
2. Planvorming en de afstemming en doorwerking van beleid.....	115
3. Juridisch bindend instrumentarium waterschap en gemeente.....	117
4. Grondverwervingsinstrumenten.....	119
5. Conclusies en aanbevelingendeel V.....	121

Lijst van gebruikte afkortingen

AAe	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Alg.	Algemeen
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
art.	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	College van burgemeester en wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Bouwrecht, tijdschrift van Stichting Instituut voor Bouwrecht
Bro	Besluit op de ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
CAW	Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving
diss.	dissertatie
EP	Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
e.v.	en verder
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Ffw	Flora- en faunawet
Gst.	Gemeentestem, bestuursrechtelijk tijdschrift
Gw	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJEG	Hof van Justitie van de EG
IPO	Interprovinciaal Overleg
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
JM	Jurisprudentie Milieurecht
jo.	juncto
KB	Koninklijk Besluit
MER	milieueffectrapport
m.nt.	met noot
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht
MvT	memorie van toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
Ow	Onteigeningswet
p.	pagina
Pb(EG)	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
Pres.	President
Rb.	Rechtbank
RO	Ruimtelijke ordening
r.o.	rechtsoverweging
StAB	Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water (voorheen: Nieuwsbrief Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening)
Stb.	Staatsblad

Stcrt.	Staatscourant
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
UvW	Unie van Waterschappen
Vvgb	Verklaring van geen bedenkingen
Vz.	Voorzitter
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wsw	Waterschapswet
Wtb	Waterbesluit
Wtw	Waterwet

Managementsamenvatting

Inleiding

In dit rapport wordt ingegaan op het ruimtelijk en financieel instrumentarium dat nodig is om – rekening houdend met de diverse belangen van de omgeving – de ruimte voor veilige dijken op de lange termijn te verzekeren.

Het rapport is tot stand gekomen met behulp van de inbreng van vele partijen. Er zijn verkenningen uitgevoerd waarbij verschillende gemeenten, de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten, waterschappen, LTO, bedrijven en bewoners hun inbreng hebben geleverd. De concept-rapportages zijn besproken tijdens bijeenkomsten met de hiervoor reeds genoemde stakeholders, maar ook met vertegenwoordigers van provincies en rijk. Een aparte bijeenkomst is georganiseerd met juristen, die in aanvulling op de inbreng van stakeholders, beleidsmakers, bestuurders en landschapsarchitecten het rapport van waardevol commentaar hebben voorzien. Een van de belangrijke aandachtspunten in de Pilot Ruimte voor Dijken is dat mogelijke aanbevelingen uit gaan van een daadwerkelijke betrokkenheid van alle belanghebbenden in iedere fase van de dijkversterkingen. Dat betekent dat belanghebbenden niet alleen worden betrokken bij de pilot, maar dat ook in de verdere uitwerking en voorstellen moet worden gezorgd dat zij hun belangen kenbaar kunnen maken, dat de diverse overheden daar voldoende aandacht voor houden en dat bij de diverse instrumenten expliciet wordt aangegeven wat de rol van belanghebbenden is door aan te geven welke mogelijkheden voor participatie en rechtsbescherming er open staan. Om die reden maakt nadeelcompensatie expliciet onderdeel uit van het onderzoek. Daarnaast kan de verplichting om nadeelcompensatie toe te kennen een rem of juist een stimulans zijn om dijkversterkingen te kunnen verwezenlijken of ruimte daarvoor te reserveren, waarbij vanzelfsprekend een grote rol speelt wie de uiteindelijke schadevergoeding zal moeten betalen en op welk moment en op welke wijze mogelijke schadevergoedingen kunnen worden ingezet.

Inhoud en opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd uit vijf delen.

Deel I is met name beschrijvend van aard en bevat een overzicht van de vele juridische instrumenten waarover de betrokken overheden in het waterspoor en het ruimtelijke spoor beschikken om op de lange termijn ruimte te reserveren voor de dijk. Het voert te ver om deze hier allemaal te benoemen, daarvoor verwijzen we graag naar de rapportage zelf.

Om dit theoretische overzicht verder toe te spitsen op de mogelijke dijkversterking in de verdere toekomst worden in deel II drie scenario's geschetst waarin de toepassing van deze instrumenten wordt geconcretiseerd. Daarmee wordt een genuanceerder en meer op de praktijk toegespitst overzicht geboden van de verschillende beschikbare instrumenten. Het betreft de volgende scenario's:

- I) Voorkomen van nieuwe bebouwing of grondgebruik;**
- II) Beëindiging bestaande, maar nog onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden; en**
- III) Beëindiging bestaande en benutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden.**

Belangrijkste conclusie uit deze eerste twee delen van het onderzoek is dat in beginsel voldoende instrumenten beschikbaar zijn om ruimte voor dijken te reserveren, maar dat veel instrumenten met name zijn ontworpen voor toepassing bij dijkversterkingen op de korte termijn. Wij adviseren om de toekomstige dijkversterkingen bij voorkeur in het waterspoor te reguleren en te zorgen voor voldoende afstemming met het gemeentelijke beleid op het terrein van ruimtelijke ordening en het beleid voor het gebruik van civielrechtelijke instrumenten als aankoop van gronden en panden.

AANBEVELINGEN

Scenario I: voorkomen van nieuwe bebouwing of nieuwe vormen van grondgebruik die een belemmering vormen voor toekomstige dijkverbeteringen.

Met het reserveren van ruimte voor toekomstige waterkeringen is primair een waterschapsbelang gemoeid, zodat het aanbeveling verdient om reserveringszones aan te wijzen in de legger en/of in de keur. Hiertegen kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Reguleer bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van de grond bij voorkeur in de keur. Daartegen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Dit kan op verschillende manieren zoals een verbod om zonder vergunning handelingen in de reserveringszone te verrichten, of met behulp van algemene regels die voorwaarden stellen aan het verrichten van bepaalde handelingen, waarvan eventueel ontheffing kan worden verleend. Het vaststellen van algemene regels levert in eerste instantie minder administratieve lasten op, omdat er geen vergunning hoeft te worden verleend en er dus ook geen totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures hoeven te worden doorlopen. De nadruk komt dan echter te liggen op het traject van toezicht en handhaving. Voor zover ter behartiging van een waterstaatkundig belang regels in de keur zijn opgenomen, staat daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open en is regulering van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in het bestemmingsplan met het oog op dat waterstaatsbelang niet langer mogelijk. Het bestemmingsplan speelt in zoverre slechts een aanvullende rol.

Het verdient aanbeveling dat de gemeente in samenspraak met het waterschap en de provincie in een vroeg stadium nadenkt over de (mogelijke) ruimtelijke invulling van de ruimte die voor toekomstige dijkversterkingen zal worden gereserveerd binnen de randvoorwaarden die daaraan vanuit de keur (zullen) worden gesteld. Mogelijk dat hier meekoppelkansen liggen.

Treedt als gemeentebesturen zo vroeg mogelijk in overleg met het waterschapsbestuur als nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen reserveringszones mogelijk moeten worden gemaakt. Zo wordt duidelijk of, en zo ja, onder welke voorwaarden de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gelet op de keur en het daaruit voortvloeiende beperkingenregime doorgang kan vinden. De watertoets kan daarbij een waardevol instrument zijn.

Leg als waterschap beleid ten aanzien van het verlenen van watervergunningen voor activiteiten binnen reserveringszones, zoveel mogelijk vast in beleidsregels. Zo weten grondgebruikers waar ze aan toe zijn en zijn gemeentebesturen in staat om de uitvoerbaarheid van door hen te nemen ruimtelijke besluiten vooraf goed in te schatten. Het ruimtelijke spoor en het waterspoor staan naast elkaar, dat wil zeggen dat voor beide sporen het sein op groen moet staan, wil een bepaalde activiteit zijn toegestaan.

Combineer in communicatie naar de burger de gebruiksbeperkingen die voortvloeien uit de keur en het bestemmingsplan, zodat iedere burger weet welk grondgebruik - al dan niet na verlening van een vergunning – is toegestaan. Neem reserveringszones op in de verbeelding van het bestemmingsplan en maak in de toelichting van het bestemmingsplan duidelijk dat voor het verrichten van activiteiten binnen deze reserveringszones naast het bestemmingsplan ook de keur van het waterschap van toepassing is. Een ICT-oplossing waarin de legger, de keur en het beperkingenbeleid in een systeem wordt geïntegreerd met het planologische regime zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Scenario II: Beëindiging van juridisch toegestane, maar feitelijke nog onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden op grond van het ruimtelijke spoor en het waterspoor.

Baseer de wijziging van een bestaand gunstig juridische regime op een zorgvuldige en evenredige belangenafweging. Zorg voor een evenwicht tussen de noodzaak om in het algemene belang van de samenleving ruimte te reserveren voor dijken en de daaraan inherente aantasting van bestaande rechten en belangen van burgers en ondernemers.

Scenario III: Beëindiging van bestaande bebouwing en grondgebruik.

Het verdient aanbeveling om handhavend op te treden tegen illegaal bebouwing en gebruik binnen reserveringszones. Door enkel tijdverloop komt de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen illegale situaties niet te vervallen.

Het lastig is om op grond van het publiekrechtelijk instrumentarium feitelijk bestaande legale bebouwing en bestaand legaal gebruik te amoveren of te beperken enkel met het oog op de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Dit zal namelijk al snel onevenredig zijn in verhouding tot de bestaande gerechtvaardigde rechten en belangen van de grondeigenaar en daarmee disproportioneel. In dat geval resteert het civielrechtelijk instrumentarium (aankoop).

Worden de gronden die men wil reserveren voor een toekomstige dijkversterking in een bestemmingsplan bestemd voor ruimtelijke ontwikkelingen waarvan vast staat dat die de toekomstige dijkversterking niet zullen belemmeren, dan is inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium uit het ruimtelijke spoor wel mogelijk. Gebruiksvormen die niet verenigbaar zijn met deze nieuwe bestemming (en de toekomstige dijkversterking), kunnen dan immers ten behoeve van de nieuwe bestemming worden wegbestemd. De gemeenteraad zal dan wel aannemelijk moeten maken dat de nieuwe bestemming binnen de planperiode van tien jaar wordt uitgevoerd. Voor zover de nieuwe bestemming tot schade leidt, komt die schade op grond van de planschaderegeling van de Wro voor vergoeding in aanmerking. Ten behoeve van de nieuwe bestemming kunnen de gemeente, de provincie en het Rijk een voorkeursrecht vestigen op deze gronden, tenzij deze nieuwe bestemming een agrarische bestemming is.

Dilemma tussen beleidsvrijheid en garanderen toekomstige dijkversterkingen

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is voorts dat veel instrumenten weliswaar beschikbaar zijn en *kunnen* worden gebruikt, maar dat er een ruime mate van beleidsvrijheid bestaat voor de verschillende overheden om de bevoegdheden en instrumenten daadwerkelijk in te zetten. Dat garandeert helaas niet dat een goed afgestemd en adequaat gebruik van het instrumentarium altijd plaats zal vinden. Daar staat tegenover dat in het algemeen overheden

sterk hechten aan het behoud van hun beleidsvrijheid en liever niet zien dat deze op voorhand en generiek/in algemene zin worden ingeperkt door middel van sturende instrumenten van hogerhand.

Dit duidt op een dilemma tussen de wenselijke beleidsvrijheid van ieder betrokken overheidsorgaan en het belang van bindende sturingsinstrumenten, indien dijkversterkingen daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden. Het is lastig om hier een algemeen advies over te geven, omdat het onderzoek zich richt op de dijkversterkingen die op lange termijn noodzakelijk zijn. Voor de korte termijn zijn noodzakelijke sturingsinstrumenten voorhanden. Voor de lange termijn is duidelijk dat oplossingen en benaderingen in het land zeer verschillend kunnen zijn en daarom verdient het in onze ogen aanbeveling een zekere mate van vrijheid te behouden, zodat de beste lokale oplossing kan worden gekozen. Indien noodzakelijk beschikken provincies en het rijk over voldoende bindende sturingsinstrumenten.

Gefragmenteerde bevoegdheden en instrumenten

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de benodigde bevoegdheden en instrumenten zeer gefragmenteerd zijn en zijn toebedeeld aan verschillende overheden. Dat vraagt om goede afstemming en coördinatie van bevoegdheden en instrumenten tussen de verschillende betrokken overheden. Samenwerking zal op weinig problemen stuiten indien alle betrokken instanties overtuigd zijn van de noodzaak toekomstige dijkversterkingen samen mogelijk te maken en bereid zijn de instrumenten die hen ter beschikking staan in te zetten en goed af te stemmen op het beleid en de instrumenten van de andere betrokken overheden. Het is echter niet ondenkbaar dat de samenwerking niet altijd vanzelf soepel zal verlopen, omdat belangen nu eenmaal tegengesteld kunnen zijn of omdat de verschillende overheden andere prioriteiten wensen te stellen. Om de afstemming zo goed mogelijk te laten verlopen worden in het rapport verschillende aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op deel III van het rapport. Ook wat betreft de noodzakelijke afstemming en samenwerking geldt het hiervoor reeds besproken dilemma dat overheden over het algemeen graag hun beleidsvrijheid wensen te behouden en dat een goede balans dient te worden gevonden door dwingende sturing van bovenaf en vrijwillige samenwerking op lokaal niveau. Instrumenten als de watertoets en bestuursakkoorden kunnen hierbij behulpzaam zijn.

AANBEVELINGEN

Leg als betrokken overheden een gezamenlijke visie voor de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkverbeteringen vast. Dat kan in een (wettelijk of buitenwettelijk) document, zoals een bestuursakkoord. Maak daarin afspraken over de afstemming van beleid.

Implementeer deze gezamenlijke visie in de eigen beleidsdocumenten en bindende regelgeving.

Geef in het gezamenlijk visiedocument aan in hoeverre de keur in de weg staat aan bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen.

Spreek af dat gemeenten in een structuurvisie de beleidsuitspraak opnemen dat ter plaatse van primaire waterkeringen en een daaraan grenzende reserveringszone van een bepaalde omvang in beginsel geen nieuwe kapitaalintensieve ontwikkelingen worden toegestaan. Of beter nog, ontwikkel een gezamenlijk visie op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen binnen reserveringszones. Bij de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid is de gemeenteraad in beginsel gebonden aan haar eigen beleidsuitspraak. Ook het waterschap

zal bij de uitoefening van bevoegdheden, zoals het verlenen van watervergunningen, met het eigen beleid rekening moeten houden.

Betrek burgers en ondernemers in een vroeg stadium bij het gezamenlijke visiedocument. Dit komt tegemoet aan het nadeel van het maken van een afspraken in een (buitenwettelijk) visiedocument, namelijk dat er geen verplichting geldt om burgers en ondernemers gelegenheid tot inspraak te bieden. Deze inspraakmogelijkheden dienen daarom opgenomen te worden in de eigen inspraakverordeningen.

Als waterschap en gemeente het niet met elkaar eens worden over de gewenste en mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen binnen reserveringzones, ligt het voor de hand dat de provincie, als regionale gebiedsregisseur en toezichthouder op zowel gemeente als waterschap, daarover knopen doorhakt. De provincie beschikt daartoe in zowel het waterspoor als het ruimtelijke spoor over voldoende interbestuurlijke instrumenten.

Voorkomen en omgaan met schade

In deel IV van het onderzoek wordt de vraag beantwoord in hoeverre door het rechtmatige gebruik van de verschillende instrumenten schade kan ontstaan, die voor vergoeding door de overheid in aanmerking komt.

Een eerste stap dient echter te zijn om schade zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dat geldt zowel voor schaduw schade als 'gewone' schade. Het kan behulpzaam zijn indien de betrokken overheidsinstanties bereid zijn om reeds in het kader van de strategische visievorming aandacht te besteden aan de financiële en economische belangen van de betrokken woningeigenaren en ondernemers, om te voorkomen dat zij onevenredig zwaar zullen worden getroffen. Daarbij kan worden gedacht aan mogelijkheden tot aankoop of het bieden van compensatie in natura.

AANBEVELING

Besteed in de strategische visiedocumenten aandacht aan maatregelen die schade zoveel mogelijk voorkomen of beperken. Dat kunnen maatregelen zijn als aankoop of compensatie in natura.

Voor het reserveren van ruimte voor dijken zijn instrumenten beschikbaar via het ruimtelijke spoor en het waterspoor. Beide sporen bevatten een eigen schaderegeling voor de rechtmatige uitoefening van bevoegdheden. Afhankelijk van de wijze waarop het instrumentarium wordt ingezet, kunnen beide schaderegelingen van toepassing zijn. De wetgever heeft met de voorrangregeling in art. 7.16 Wtw beoogd om verzoeken om nadeelcompensatie af te handelen in het kader van het waterspoor, maar er bestaan nog enige onduidelijkheden omtrent de regeling.

Een expliciete vraag was hoe een eventuele schaderegeling vorm gegeven kan worden. Ook hier dienen zich verschillende mogelijkheden aan. Deze kunnen zowel procedureel als inhoudelijk van aard zijn. Een belangrijke procedurele mogelijkheid is de afhandeling van schadeverzoeken te concentreren. Dat kan door middel van één loket, waar burgers een aanvraag om planschade of nadeelcompensatie kunnen indienen die verband houdt met de reservering van ruimte voor dijkverbeteringen.

AANBEVELING

Maak afspraken over de creatie van één loket en de verdeling van kosten in die gevallen waarbij het gaat om een ruimtereservering voor dijken waarbij

- door meerdere bestuursorganen besluiten worden genomen en er
- sprake is van een samenhangend geheel van schadeveroorzakende handelingen die worden gebaseerd op grond van verschillende wetten, en
- waarbij meerdere nadeelcompensatieregelingen van toepassing zouden kunnen zijn.

Inhoudelijk kan worden geëxperimenteerd met diverse varianten. Zo bleek tijdens het onderzoek dat verschillende partijen zeer gecharmeerd zijn van de zogenaamde Moerdijk-regeling. Daarbij kan worden gedacht aan een aankoop- of garantieregeling met een tijdshorizon tot de volgende dijkversterking (20-30 jaar), waarbij panden die voor de dijkversterking in de weg staan opgekocht worden tegen bepaalde waarde indien eigenaren panden willen verkopen. In dit kader is van belang de ervaringen met de Moerdijkregeling nauwlettend te volgen en nader onderzoek te doen naar overeenkomsten en verschillen met dijkversterkingen op de lange termijn. Ook dient duidelijk te zijn wie de schade c.q. de aankoop van panden zal gaan betalen.

Een belangrijke conclusie is dat dijkversterkingen in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico behoren in een land als Nederland, maar dat er redenen kunnen zijn om schade desondanks te vergoeden. De criteria hiervoor worden uitvoerig in het hoofdrapport besproken. Bestuursorganen hebben beoordelingsruimte bij de invulling van het normale maatschappelijke risico. Het hanteren van een vaste drempel of een vast kortingspercentage kan de rechtszekerheid dienen, maar moet goed worden gemotiveerd, en mag niet klakkeloos worden toegepast in een individueel geval.

AANBEVELING

Onderzoek of ten behoeve van de reservering van ruimte voor dijkverbeteringen een vaste drempel of een vast kortingspercentage voor de toepassing van het normale maatschappelijke risico kan worden vastgesteld.

De toekomst: de Omgevingswet

In deel V wordt kort een beeld geschetst van het juridisch instrumentarium onder de Omgevingswet. De belangrijkste conclusie is dat juridische instrumenten die van belang zijn voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en de onderlinge relaties daartussen niet wezenlijk wijzigen.

Voor alle overheden aan wie de zorg voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan is toebedeeld, geldt de algemene verplichting om bij de taken en bevoegdheden die zij in dat kader uitoefenen, rekening te houden met de taak- en bevoegdheidsuitoefening door ander overheden (art. 2.2 Ow).

AANBEVELING

Het verdient aanbeveling om de watertoets daarvoor te gebruiken, zeker als het gaat om de afstemming van de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeenten op het beleid van de waterschappen. Voor de afstemming van de taak- en bevoegdheidsuitoefening door

het waterschap met het omgevingsbeleid van de gemeente, zou een met de watertoets vergelijkbare ‘omgevingstoets’ kunnen worden overwogen.

De Omgevingswet kent de term ‘beschermingszone’ niet, maar spreekt van beperkingengebied, dat zowel het waterstaatswerk als de zone die met het oog op dat waterstaatswerk is aangewezen omvat. In hoeverre bebouwings- en gebruiksmogelijkheden in de verschillende zones worden beperkt, zal moeten worden bepaald in de keur of daarop gebaseerde beleidsregels.

Leeswijzer

In deel I is een overzicht gegeven van de juridische instrumenten waarover overheden in het waterspoor en het ruimtelijke spoor beschikken om op de lange termijn ruimte te reserveren voor de dijk .

In deel II zijn drie scenario's geschetst waarin de toepassing van deze instrumenten wordt geconcretiseerd.

In deel III is besproken op welke wijze het beleid van de diverse betrokken overheden ten aanzien van de inzet van de beschreven juridische instrumenten kan worden afgestemd.

In deel IV is de vraag beantwoord in hoeverre door het rechtmatige gebruik van deze verschillende instrumenten schade kan ontstaan, die voor vergoeding door de overheid in aanmerking komt.

In deel V wordt kort een beeld geschetst van het juridisch instrumentarium onder de Omgevingswet.

De onderdelen I en V zijn beschrijvend van aard. In deel II, III IV zijn diverse conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die zijn weergegeven aan het einde van ieder deel.

Deel I: Juridische instrumenten van belang voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen

1. Schets van de verdeling van overheidszorg voor de fysieke leefomgeving

Alvorens een kort overzicht zal worden gegeven van de juridische instrumenten die de betrokken overheden kunnen inzetten om ruimte te reserveren voor toekomstige dijkversterkingen, zal de wijze waarop op de daarvoor relevante terreinen de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving is geregeld kort worden geschetst. Tevens zal daarbij worden aangegeven welke wet- en regelgeving de betrokken overheden de juridische bevoegdheden en instrumenten verschaft. In grote lijnen is de verdeling van overheidszorg voor de fysieke leefomgeving relevant voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijk aanpassingen als volgt:

- **Waterschappen** hebben de zorg voor de watersystemen waarvan het beheer aan hen is toegekend. Het beheer van veruit de meeste primaire waterkeringen is aan de waterschappen toebedeeld. De zorg voor primaire waterkeringen is geconcretiseerd in wettelijke veiligheidsnormen. Het beheer van het waterschap dient erop gericht te zijn deze primaire waterkeringen nu en in toekomst aan deze veiligheidsnormen te laten voldoen. Het juridische instrumentarium wordt verschaft door de Waterwet en aanverwante regelgeving, de Waterschapswet en de Onteigeningswet.
- **Gemeenten** hebben de zorg voor een goede ordening van de ruimte en de openbare ruimte, waarbij onder ruimte ook water en waterkeringen worden begrepen. Het juridisch instrumentarium om deze overheidszorg uit te voeren wordt verschaft door de Wet ruimtelijke ordening en aanverwante regelgeving, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- **Provincies** hebben complementair aan de gemeente de zorg voor de goede ruimtelijke ordening, voor zover er provinciale belangen aan de orde zijn. Zij kunnen met het oog op die provinciale belangen strategische beleidskaders, maar ook bindende ruimtelijke kaders stellen voor gemeenten en zelf het gebruik van de grond bindend vastleggen in inpassingsplannen. Daarnaast kunnen provincies interveniëren in de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming, indien door de gemeentelijke besluitvorming het provinciale belang wordt doorkruist. Het ruimtelijke instrumentarium van de provincie is te vinden in de Wet ruimtelijke ordening.

In het waterspoor heeft de provincie een belangrijke taak. Bij provinciale verordening dienen de watersystemen (of onderdelen daarvan) die niet in beheer zijn bij het Rijk in beginsel te worden toebedeeld aan de waterschappen. Ook concretiseren provincies de zorg voor de regionale watersystemen in wettelijke normen (voor regionale waterkeringen en de bergings- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem). Daarnaast stellen provincies in plannen beleidskaders voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van waterschappen. Evenals in het ruimtelijke spoor heeft de provincie juridisch bindende instrumenten om de uitoefening van taken en bevoegdheden door het waterschap te sturen. Deze instrumenten kunnen alleen worden ingezet wanneer een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. Deze instrumenten zijn geregeld in Waterwet.

De provincie draagt als regionale gebiedsregisseur ook zorg voor een goede afstemming tussen het de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeente en waterschappen. Indien het beleid van gemeente en waterschap conflicteren, ligt het op de weg van de provincie bemiddelend op te treden en wanneer dat zonder resultaat blijft, zelf een knoop door te hakken. De provincie heeft daarvoor in de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening ook juridische instrumenten gekregen.

- Het **Rijk** heeft een vergelijkbare rol als de provincie, maar dan op een grotere afstand. Het Rijk beschikt in het ruimtelijke spoor (Wet ruimtelijke ordening) en waterspoor (Waterwet) over dezelfde instrumenten als de provincie, maar kan deze alleen inzetten als er nationale belangen in het spel zijn. Het Rijk heeft ook een toezichthoudende rol op de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Beïnvloeding en sturing van de uitoefening van taken en bevoegdheden van waterschappen en gemeenten kan ook getrapd, dat wil zeggen via de band van de provincie, plaatsvinden. Een bijzondere rol heeft het Rijk ten aanzien van de financiering en bekostiging van de aanleg, versterking en verlegging van primaire waterkeringen in beheer van de waterschappen. Ten slotte is het Rijk eerstverantwoordelijke waar het gaat om een goede implementatie van de Europese richtlijn overstromingsrisicobeheer.

2. Juridische instrumenten reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen

In dit hoofdstuk worden per overheid de juridische instrumenten besproken die van belang zijn voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. De instrumenten van het waterschap en gemeente zijn daarbij in eerste instantie van belang, omdat de overheidszorg voor primaire waterkeringen en de ruimtelijke ordening in beginsel bij deze overheden is neergelegd. Het Rijk en de provincies hebben daarbij een meer kaderstellende (via beleidsvorming of normering) en toezichthoudende rol. De instrumenten van provincie en Rijk hebben dan ook een ander juridisch karakter.

2.1 Waterschap

2.1.1 Waterschapstaak: beheer van primaire waterkeringen

Waterkeringen maken onderdeel uit van het watersysteem en zijn tevens waterstaatswerken in de zin van de Waterwet. Voor zover watersystemen of onderdelen daarvan niet in beheer zijn van het Rijk, dient het beheer daarvan in beginsel bij provinciale verordening aan de waterschappen te worden toebedeeld.¹ Veruit de meeste primaire waterkeringen, waar het in dit onderzoek om gaat, zijn niet in beheer bij het Rijk,² zodat het beheer daarvan in beginsel aan de waterschappen is toebedeeld.

Het beheer van watersystemen moet zijn gericht op de doelstellingen van de Waterwet, aangezien ‘beheer’ in de Waterwet wordt gedefinieerd als de overheidszorg met betrekking tot watersystemen of onderdelen daarvan gericht op de doelstellingen van de Waterwet. De doelstelling die in het kader van dit onderzoek het meest relevant is en waarop het beheer van de primaire waterkeringen op moet zijn gericht is de voorkoming en beperking van overstromingen en wateroverlast (art. 2.1 lid 1 sub a Wtw).

Deze doelstelling is in de Waterwet nader geconcretiseerd in veiligheidsnormen voor dijkkringen, die worden gevormd door een stelsel van primaire waterkeringen en hoge gronden. Deze dijkkringen zijn aangewezen op de kaartbijlage bij de Waterwet, waarbij tevens de bijbehorende veiligheidsnorm is aangegeven. Primaire waterkeringen zijn daarmee wettelijk genormeerd, in die zin dat deze keringen een bepaalde veiligheid moeten bieden tegen overstromingen vanuit de

¹ Zie art. 3.2 lid 1 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw.

² Zie art. 3.1 lid 2 jo. bijlage II Wtw.

grote rivieren en de zee. Die norm is uitgedrukt als gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste hoogwaterstand waarop de primaire waterkering moet zijn berekend. De keringen moeten iedere 12 jaar worden getoetst aan de veiligheidsnorm, waarbij ook andere faalmechanismen moeten worden betrokken. De veiligheidsnorm in combinatie met de hydraulische randvoorwaarden leiden tot een bepaald technisch ontwerp van een primaire kering (ligging, constructie, afmeting en vorm). Deze eisen moeten uiteindelijk ook in de legger worden opgenomen. De in de legger omschreven toestand is normatief, dat wil zeggen dat de legger niet omschrijft hoe de kering er feitelijk uitziet, maar in welke toestand deze zou moeten verkeren. Indien een kering niet voldoet aan de in de legger omschreven toestand, zal de beheerder of de onderhoudsplichtige onderhouds- of herstelwerkzaamheden moeten uitvoeren. Pas als een wijziging van de in de legger omschreven toestand nodig is om aan de veiligheidsnormen te (blijven) voldoen, zal de waterkering moeten worden gewijzigd (of aangelegd). Voor de aanleg of wijziging van een waterkering met het oog op het voldoen aan de veiligheidsnormen zal de beheerder een projectplan moeten vaststellen.

Op dit moment voldoen niet alle primaire waterkeringen aan de veiligheidsnormen, zodat deze op de relatief korte termijn zullen moeten worden aangepast. Ten gevolge van klimaatverandering, zeespiegelstijging en verhoogde rivierafvoeren is de verwachting dat de primaire waterkeringen ook in komende decennia zullen moeten worden aangepast om ook in de toekomst aan de (dan geldende) veiligheidsnormen te voldoen.

Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Waterwet waarmee de veiligheidsnormen worden aangepast aan de systematiek van de Richtlijn overstromingsrisicobeheer en waarmee de overschrijdingskans wordt vervangen door een overstromingskans.

2.1.2 Visievorming: beheerplannen en buitenwettelijke documenten

De beheerders van watersystemen of onderdelen daarvan moeten beheerplannen vaststellen waarin zij onder meer moeten aangeven op welke wijze zij de doelstellingen en normen voor de bij hen in beheer zijnde watersystemen willen bereiken. Daartoe dienen zij in het beheerplan onder meer een programma van maatregelen en voorzieningen op te nemen gericht op het bereiken van deze doelstellingen en normen met een bijbehorende tijdsplanning. Ook dient het beheerplan een omschrijving te bevatten van de wijze waarop het beheer onder normale omstandigheden en bij calamiteiten wordt gevoerd. Voor zowel het maatregelenprogramma als het te voeren beheer, zal moeten worden omschreven welke maatregelen en beheerhandelingen zullen worden uitgevoerd en welke juridische instrumenten daarvoor zullen worden ingezet. Ook dient er een overzicht van financiële middelen te worden opgenomen die voor de uitvoering van het beheer en het programma nodig zijn. Deze beheerplannen zijn in vergelijking met de strategische waterplannen van provincie en rijk operationeel van aard.

De beheerder zal met betrekking tot de bij hem in beheer zijnde primaire waterkeringen dan ook in het beheerplan moeten omschrijven op welke wijze en op welke termijn primaire keringen die niet aan de norm voldoen zullen worden aangepast. Daarnaast kunnen in het beheerplan ook maatregelen of beheerhandelingen worden opgenomen die met het oog op de in de toekomst verwachte wijzigingen van primaire waterkeringen nodig worden geacht. Wijzigingen van primaire waterkeringen zijn immers veelal ingrijpende en kostbare ingrepen, waarvan op dit moment al kan worden voorzien dat deze nodig zullen zijn om primaire waterkeringen in de toekomst ook aan de (dan) geldende veiligheidsnormen te laten voldoen, ook al is op dit moment nog niet duidelijk hoe die wijzigingen van primaire waterkeringen er concreet uit zullen zien. Om kostbare en ingrijpende versterkingsmaatregelen in de toekomst te voorkomen, kan het wenselijk en nodig zijn om voor deze maatregelen ruimte vrij te houden van bebouwing of gebruik dat een toekomstige dijkversterking kan belemmeren of aanzienlijk kostbaarder kan maken.

Beheerders zullen hun beheerplannen moeten afstemmen met de beheerders van mogelijk samenhangende watersystemen. Voor waterschappen geldt bovendien dat zij bij de vaststelling van hun beheerplannen op grond van art. 4.6 lid 1 Wtw rekening moeten houden met de strategische regionale waterplannen die door de provincie zijn vastgesteld.

Totstandkoming en rechtsbescherming

De beheerplannen van de waterschappen worden vastgesteld door het volksvertegenwoordigende orgaan: het algemeen bestuur. De plannen moeten ten minste eenmaal in de zes jaar worden herzien. Tegen deze plannen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.³ Wel kunnen belanghebbenden en ingezetenen van het beheersgebied op het beheerplan inspreken voordat het wordt vastgesteld.⁴ Op welke wijze dat geschiedt, is voor de beheerplannen van de waterschappen bepaald in de provinciale verordening. Ook kan de inspraakverordening van het waterschap regels bevatten over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid wordt betrokken. Op die inspraak is afdeling 3.4 Awb van toepassing, tenzij in de inspraakverordening anders is bepaald.⁵

Waterschapsbesturen kunnen ook in buitenwettelijke (visie)documenten beleidsuitspraken opnemen met betrekking tot het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Voor deze buitenwettelijke visiedocumenten is de totstandkomingsprocedure en openbaarmaking niet geregeld. Wel kan de inspraakverordening van het waterschap op deze documenten van toepassing zijn, indien dat in deze verordening is bepaald.

2.1.3 Juridisch bindend instrumentarium: keur en legger

De juridische grondslag voor de bevoegdheid van het waterschap om ruimte te reserveren voor toekomstige dijkversterkingen, moet worden gevonden in de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Deze bevoegdheid vindt zijn grondslag in art. 56 jo. art. 78 lid 1 Waterschapswet. In de keur kunnen op grond van deze bepaling uitsluitend voorschriften worden opgenomen ter behartiging van de taken die het waterschap bij de reglementaire provinciale verordening zijn opgedragen. De aan het waterschap opgedragen taken bepalen derhalve de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Aangezien het beheer van de primaire waterkeringen (doorgaans) aan het waterschap zijn opgedragen en dat beheer onder meer moet zijn gericht op het voorkomen van wateroverlast en overstromingen,⁶ kan het waterschapsbestuur met het oog op deze doelstelling regels vaststellen ter bescherming van primaire waterkeringen. Zoals reeds is aangegeven, is deze doelstelling voor primaire waterkeringen nader geconcretiseerd in wettelijke veiligheidsnormen voor dijkringen, waarop het beheer van het waterschap gericht moet zijn. Ten behoeve van het bereiken van de daarvoor geldende veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen kunnen in de keur dan ook burgers bindende regels worden opgenomen die het gebruik van de grond kunnen beperken. De aan het waterschap opgedragen zorg voor het beheer van primaire waterkeringen overeenkomstig de wettelijke veiligheidsnormen impliceert dat daarbij ook met toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden rekening wordt gehouden. Deze ontwikkelingen kunnen er immers toe leiden dat in de toekomst primaire waterkeringen met het oog op de (dan) geldende veiligheidsnorm moeten worden versterkt of verlegd, hetgeen een beslag legt op de ruimte. Om te voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen die de te verwachte dijkversterkingen of –verleggingen in de toekomst bemoeilijken of kostbaar maken, binnen die ruimte plaatsvinden, kan het gebruik van

³ Beheerplannen staan op de negatieve lijst in de zin van art. 8:5 Awb (bijlage 2 Awb).

⁴ Zie art. 4.7 lid 1 onder b Wtw

⁵ Zie art. 79 Wsw.

⁶ Zie art. 3.2 lid 1 jo. art. 3.1 Wtw jo. 2 lid 2 Wsw.

die ruimte met het oog op in de toekomst benodigde dijkversterkingen of –verleggingen in de keur worden gereguleerd.

Dat het waterschapsbestuur bevoegd is om reserveringszones in het leven te roepen kan ook worden afgeleid uit jurisprudentie. Uit deze jurisprudentie van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet kan worden opgemaakt dat er met het reserveren van gronden voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken een waterstaatsbelang is gediend en dat ten behoeve van dat belang dus ook regels kunnen worden gesteld.⁷

De regels in de keur kunnen onder meer handelingen op, in, boven, onder waterstaatswerken of in de nabijheid daarvan reguleren. Het gaat daarbij om handelingen die de stabiliteit van de waterkering kunnen aantasten, zoals bouwen, graven, heien of het aanbrengen van beplanting (kernzone en beschermingszone(s)), maar ook om handelingen die een toekomstige dijkversterking of –verlegging kunnen belemmeren of kostbaar kunnen maken (reserveringszones). Het waterschapsbestuur kan zelf bepalen op welke wijze waarop activiteiten ten behoeve van het waterkeringsbelang in de keur worden gereguleerd. Dat kan door middel van het opnemen van absolute verboden, vergunningen- en ontheffingenstelsels of algemene regels. Deze algemene regels kunnen tevens een vrijstelling van een verbod of vergunningplicht, een meldingsplicht of de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften inhouden.

Voor zover de keur een toestemming (een vergunning of ontheffing) vereist wordt deze toestemming op grond van art. 6.13 Wtw aangemerkt als een watervergunning, zodat daarop de algemene bepalingen over de watervergunning van toepassing zijn, zoals toetsingskader, intrekings- en wijzigingsgronden, etc. Ingevolge artikel 6.21 dient de beheerder een vergunning te weigeren, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet zoals verwoord in artikel 2.1 Wtw. Er moet bij de beslissing op de aanvraag om een watervergunning op grond van art. 6.1a Wtw rekening worden gehouden met het nationaal waterplan, het regionaal waterplan en het waterbeheerplan. Indien een activiteit niet langer verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet, moet de watervergunning worden ingetrokken.⁸ Intrekking kan alleen als niet kan worden volstaan met een wijziging of aanvulling van de vergunning(voorschriften).⁹

De keur moet in samenhang worden gezien met de legger, die beheerders van waterstaatswerken grond van art. 5.1 Wtw moeten vaststellen.¹⁰ In de legger wordt aangegeven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm afmeting en constructie aan moeten voldoen. De legger geeft dus niet per definitie de toestand aan waarin een waterstaatswerk verkeert, maar geeft aan waaraan een waterstaatswerk zou moeten voldoen. De legger is daarmee normatief van karakter. Doordat de legger de ligging en afmetingen van waterstaatswerken aanwijst, bepaalt deze mede waar in geografisch opzicht bevoegdheden en de regels ten aanzien van waterstaatswerken gelden. Naast de waterstaatswerken zelf, worden daarin ook de aangrenzende beschermingszones en het profiel van vrije ruimte en/of reserveringszones aangewezen. De

⁷ ABRvS 28 januari 2004, AB 2004, 116, Rb. Den Haag 5 december 2006, *LJN AZ5796*, Rb. Middelburg 29 januari 2008, *Awb 07/389*, KB van 25 mei 1975, BR 1976, 41 en AB 1975, 285. In deze laatste zaak ging om een zoetwaterkanaal, dat nabij Waddinxveen op de Gouwe en nabij Voorburg op het Rijn- Schiekanaal zal aansluiten, waarvan het ontwerptracé reeds was vastgesteld. Dat laatste doet echter geen afbreuk aan de principiële overweging van de Kroon dat op grond van de autonome verordenende bevoegdheid ten behoeve van toekomstige werkzaamheden met betrekking tot waterstaatswerken reserveringszones kunnen worden vastgesteld. Op de uitspraak van Rb. Middelburg 29 januari 2008, *Awb 07/389* zal in deel II (par. 3.1.1) nog nader worden ingegaan. Zie uitgebreider: F.A.G. Groothuijse, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. Utrecht), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009, p. 261.

⁸ Art. 6.22 lid 3 onder a Wtw.

⁹ Zie art. 6.22 lid 4 Wtw.

¹⁰ Deze legger moet niet worden verward met de onderhoudslegger als bedoeld in art. 78 Wsw.

beschermingszone is gericht op de bescherming van het waterstaatswerk, terwijl een reserveringszone gericht is op de toekomstige verbetering van het waterstaatswerk.¹¹

Totstandkoming en rechtsbescherming

In de keur zijn algemeen verbindende voorschriften opgenomen, waartegen op grond van art. 8:3 Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Wel kan de rechtmatigheid van de keur bij wijze van exceptief verweer in het kader van bij bestuursrechter appellabele besluiten die hun grondslag vinden in de keur, zoals besluiten over handhaving van de keur of over verlening van een watervergunning, bij de bestuursrechter aan de orde worden gesteld.¹² De bestuursrechter kan de regels van de keur niet vernietigen, maar wel in het concrete geval buiten toepassing laten of onverbindend verklaren, indien hij deze regels onrechtmatig acht wegens strijd met hogere rechtsregels. De rechtmatigheid van de keur zelf kan wel bij de burgerlijke rechter aan de orde worden gesteld. Ten behoeve van de afstemming van taken en bevoegdheden tussen waterschappen en gemeente, moet het ontwerp van een besluit tot vaststelling van de keur worden toegezonden aan de gemeentebesturen in het gebied waar de keur van toepassing zal zijn.¹³ Ook moet het besluit tot vaststelling of wijziging van een keur aan GS worden toegezonden, opdat zij hun toezichthoudende taak ten aanzien van de waterschappen kunnen uitvoeren.¹⁴

Tegen de vaststelling of wijziging van de legger staat evenmin bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, tenzij daarin bergingsgebieden of beschermingszones worden aangewezen.¹⁵

Het algemeen bestuur moet een inspraakverordening vaststellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van het beleid wordt betrokken. Op die inspraak is afdeling 3.4 Awb van toepassing, tenzij in de inspraakverordening anders is bepaald.¹⁶ Ook bij de voorbereiding van de keur en de legger zal aan belanghebbenden en ingezetenen inspraak moeten worden geboden.

2.1.4 Grondverwervingsinstrumenten: aankoop en onteigening

Voor de uitoefening van de zorg voor primaire waterkeringen hebben waterschappen soms de eigendom van de grond nodig. In de eerste plaats kan het waterschap van oordeel zijn dat voor een goed beheer van een primaire waterkering het nodig is dat de gronden waarop de waterkering is gelegen of de daaraan grenzende gronden (bijvoorbeeld onderhoudsstroken) in eigendom zijn van het waterschap. Op die manier heeft het waterschap namelijk het meest omvattende recht op die gronden en kan hij zijn beheertaak zonder medewerking van anderen uitvoeren. Ook kan het zo zijn dat het waterschap de gronden niet per se in eigendom hoeft te hebben voor het beheer, maar dat een grondeigenaar geen medewerking wil verlenen voor de uitvoering van beheerhandelingen ten aanzien van de primaire waterkering op zijn gronden en

¹¹ Gilissen e.a. 2014, p. 125. Zie ook hoofdstuk 3 van de modelkeur, beschikbaar op <http://www.uvw.nl/publicatie/modelkeur-2013/>. Zie ook <http://www.deltaproof.nl/Publicaties/deltafactIframe/Reserveringszone.aspx?rId=15>.

F.A.G. Groothuise, 'Water werken. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen' (diss. Utrecht), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009, p. 261.

⁹, p. 260.

¹² Vereist is dat degene die beroep tegen deze besluiten instelt belanghebbende (art. 1:2 Awb) is, tijdig rechtsmiddelen heeft aangewend en dat hij zich niet beroept op rechtsregels die kennelijk niet strekken ter bescherming van zijn belang (art. 8:69a Awb)

¹³ Zie art. 80 lid 1 Wsw

¹⁴ Zie art. 80 lid 1 Wsw

¹⁵ Zie de negatieve lijst van art. 8:5 Awb (bijlage 2 Awb).

¹⁶ Zie art. 79 Wsw.

het opleggen van een gedoogplicht niet tot de mogelijkheden behoort. Het opleggen van een gedoogplicht is niet mogelijk indien de belangen van een grondeigenaar onteigening vorderen.¹⁷

Onteigening

Onteigening van een grondeigenaar met het oog op het uitvoeren van de beheertaak is door het waterschap uitsluitend mogelijk indien de Onteigeningswet daartoe een titel bevat. Deze titel geeft aan met het oog op welke publieke belangen onteigening onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. In het kader van dit onderzoek zijn voor het waterschap met name de onteigeningstitels II (de aanleg, herstel, onderhoud en versterking van waterkeringen) en IIa (onder meer rivier verruimende werken) van belang. Ook de onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan (titel IV) kan in dit kader van belang zijn, omdat onteigening op basis van deze titel niet alleen ten name van de gemeente, maar ook ten name van het waterschap kan plaatsvinden. De Kroon - die het onteigeningsbesluit moet nemen - moet het in de onteigeningstitel omschreven publieke belang in een concrete situatie afwegen tegen de belangen van de grondeigenaar. In die belangenafweging spelen de *noodzaak* en *urgentie* van de inzet van het onteigeningsinstrument een belangrijke rol. De Onteigeningswet schrijft ook voor dat de onteigenende partij eerst moet trachten de eigendom door middel van minnelijke verwerving te verkrijgen alvorens tot onteigening kan worden overgegaan.

Aankoop

Voor zover er een onteigeningstitel voor handen is, zal het waterschap alvorens het tot onteigening kan overgegaan eerst met de grondeigenaar in onderhandeling moeten treden om te trachten de benodigde gronden (en zich daarop eventueel bevindende bouwwerken) minnelijk te verwerven. Alleen als blijkt dat verder onderhandelen vruchteloos is, kan onder bepaalde voorwaarden tot onteigening worden overgegaan. In eerste instantie moet dus worden getracht om de gronden en zich daarop bevindende bouwwerken die nodig zijn voor de uitoefening van een de beheertaak van het waterschap aan te kopen. Ook als onteigening niet mogelijk is, kan het waterschap ten behoeve van de aan hem opgedragen waterkeringszorg met het oog op lange termijn privaatrechtelijke handelingen verrichten. Indien het waterschap bijvoorbeeld de mogelijkheid heeft om een woning aan te kopen die een toekomstige dijkversterking zal (kunnen) belemmeren, dan kan het waterschap daartoe overgaan. Overheden kunnen immers privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, met dien verstande dat zij daarbij wel gebonden zijn aan de geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht,¹⁸ waaronder ook de beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten.

Voor de uitoefening van de beheertaak is niet altijd de volledige eigendom nodig. In sommige gevallen volstaat een zakelijk of persoonlijk recht, zoals het recht van opstal, huur of een erfdienstbaarheid. In plaats van aankoop kan ook het vestigen van een zakelijk recht een zinvol instrument zijn. Dat geldt ook voor de situatie waarin het waterschap gronden of bouwwerken heeft aangekocht en deze vervolgens in gebruik wil geven aan particulieren zonder dat het waterschap de eigendom verliest. In de overeenkomst waarin het zakelijk recht aan een derde wordt overgedragen kan dan worden bepaald dat het zakelijke recht eindigt op het moment dat het waterschap de gronden zelf nodig heeft voor een dijkversterking of verlegging.

2.2 Gemeente

¹⁷ Zie art. 5:24 Wtw.

¹⁸ Zie art. 3:14 BW.

2.2.1 De gemeentelijke taak: goede ruimtelijke ordening

De gemeente is betrokken bij het ruimtelijk reserveren van de ruimte voor toekomstige dijkversterkingen, aangezien de overheidszorg voor een goede ruimtelijke ordening primair aan haar is toebedeeld. De gemeenteraad heeft immers de bestemmingsplanbevoegdheid op grond waarvan zij met het oog op een goede ruimtelijke ordening bestemmingen aan de grond kan toekennen en met oog op die bestemmingen regels kan opnemen.¹⁹ Het bestemmingsplan is het centrale juridische instrument in de ruimtelijke ordening op grond waarvan met het oog op een goede ruimtelijke ordening gebruiksmogelijkheden van de grond kunnen worden gereguleerd. Wat een goede ruimtelijke ordening is, is niet in de Wet ruimtelijke ordening gedefinieerd. Aan de hand van een door de gemeenteraad gewenste ruimtelijke structuur zal moeten worden bepaald welke vormen van ruimtegebruik op welke locatie kunnen worden toegestaan en welke vormen van ruimtegebruik juist moeten worden geweerd. Het streven is daarbij gericht op het verkrijgen van een goed ruimtegebruik in een gebied als geheel, waarbij zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de maatschappelijke behoeften van de samenleving. Die maatschappelijke behoeften stellen eisen aan de ruimtelijke inrichting van een gebied, niet alleen aan de hoeveelheid beschikbare ruimte voor een behoefte maar ook de wijze waarop deze behoeften zich tot elkaar verhouden. De bijzondere eisen die een vorm van ruimtegebruik aan de omgeving stelt en de bijzondere invloed die vorm van ruimtegebruik op de omgeving heeft, zijn situeringskenmerken. Indien een vorm van ruimtegebruik zijn eigen situeringskenmerken heeft, onderscheidt deze zich van andere vormen van ruimtegebruik met eigen situeringskenmerken. In dat onderscheid is de rechtvaardiging gelegen voor situeringsbeslissingen van bepaalde vormen van grondgebruik binnen een bepaald gebied. De aanwezigheid van een primaire waterkering stelt bijzondere eisen aan de omgeving en heeft daarop een bijzondere invloed, aangezien niet alle vormen van grondgebruik ter plaatse kunnen worden (of zijn) toegestaan, gelet op de stabiliteit van die waterkering en het grote belang daarvan voor kapitaalintensieve vormen van grondgebruik, zoals woon-, kantoor-, of bedrijfsdoeleinden, die door de waterkering worden beschermd, nu en in de toekomst. De aanwezigheid van primaire waterkeringen beïnvloedt dan ook de situering van gebruiks- en bebouwingmogelijkheden in de directe omgeving van die kering. Ook versterking of verlegging van een primaire kering die in de toekomst worden verwacht, zijn in dat kader van belang, aangezien voor deze toekomstige versterkingen en/of verleggingen een bepaald ruimtebeslag nodig is. Het betreft dan ook een ruimtelijk relevant belang dat in bij het bepalen van een goede ruimtelijke ordening kan worden betrokken.

2.2.2 Visievorming: structuurvisie

De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. In de structuurvisie zal de gemeenteraad bovendien moeten aangeven op welke wijze zij de voorgenomen ontwikkelingen wil verwezenlijken. De vaststelling van een gemeentelijke structuurvisie voor het gemeentelijke grondgebied is verplicht. Ook kunnen voor specifieke ruimtelijke relevante aspecten, zoals water, facultatief structuurvisies worden vastgesteld.

In de structuurvisie zal de gemeenteraad op hoofdlijnen aangeven wat volgens hem de gewenste ruimtelijke structuur van het gemeentelijke grondgebied is. Zoals reeds in paragraaf 2.2.1 is opgemerkt, zijn de aanwezigheid van een primaire waterkering en verwachte aanpassingen daarvan in de toekomst ruimtelijk relevante belangen, zodat in een structuurvisie het gemeentelijke ruimtelijke beleid op dit punt kan worden opgenomen. In een structuurvisie zou bijvoorbeeld als beleidsuitspraak kunnen worden opgenomen dat ter plaatse van primaire waterkeringen en een daaraan grenzende reserveringszone van een bepaalde omvang in beginsel

¹⁹ Zie art. 3.1 lid 1 Wro.

geen nieuwe kapitaalintensieve ontwikkelingen worden toegestaan. Bij de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid is de gemeenteraad in dat geval in beginsel gebonden aan haar eigen beleidsuitspraak. Burgers zijn niet gebonden aan een structuurvisie. Wel kan een structuurvisie van belang zijn voor het vestigen van voorzienbaarheid van negatieve ruimtelijke ontwikkelingen, waarmee een burger bij investeringsbeslissingen geacht wordt rekening te houden.

Totstandkoming en rechtsbescherming

De Wro kent geen verplichte totstandkomingsprocedure voor structuurvisies. Wel moet van een voornemen tot het vaststellen van een structuurvisie openbaar kennis moeten worden gegeven in een nieuws- of huis- aan- huisblad. Bij deze kennisgeving moet worden vermeld of, en op welke wijze publieke participatie zal plaatsvinden. Participatie kan onder meer worden geboden door op de voorbereiding van een structuurvisie de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing te verklaren.²⁰ In de structuurvisie zal moeten worden verantwoord op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de structuurvisie zijn betrokken.²¹ Tegen de vaststelling van een gemeentelijke structuurvisie staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat deze op de negatieve lijst in de zin van art. 8:5 Awb is geplaatst.²²

Visievorming: Overige beleidsdocumenten

Gemeentebesturen kunnen ook in buitenwettelijke (visie)documenten beleidsuitspraken opnemen met betrekking tot het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Voor deze buitenwettelijke visiedocumenten is de totstandkomingsprocedure en openbaarmaking niet geregeld. Wel zal de inspraakverordening van de gemeente op deze documenten van toepassing zijn, indien dat in deze verordening is bepaald.

2.2.3 Juridisch bindend instrumentarium: bestemmingsplan en beheersverordening

Indien de gemeenteraad het grondgebruik ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening juridisch bindend voor burgers wil reguleren, zal dat grondgebruik in het bestemmingsplan moeten worden gereguleerd. De vaststelling van bestemmingsplannen wordt genormeerd door art. 3.1 Wro. Bestemmingen kunnen in een bestemmingsplan uitsluitend worden aangewezen voor zover dat *ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening* noodzakelijk is en *met het oog op die bestemmingen* regels worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en zich daarop bevindende bouwwerken.²³ Wat een goede ruimtelijke ordening is, volgt niet uit de Wro en is in abstracto lastig te zeggen. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om, na een zorgvuldig onderzoek naar alle betrokken belangen en een afweging daarvan, zijn interpretatie van een goede ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan vast te leggen. Voor zover uit hogere rechtsnormen niet anders voortvloeit, heeft de raad daarbij een grote mate beleidsvrijheid.²⁴ Toch is die beleidsvrijheid niet onbegrensd. De gemeenteraad zal steeds moeten motiveren waarom de toedeling van bestemmingen een goede ruimtelijke ordening oplevert. Daartoe zal de planontwerper zich een

²⁰ Art. 150 Gemeentewet.

²¹ Zie art. 2.1.1 Bro.

²² Zie bijlage 2 Awb.

²³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 20.

²⁴ Zie de standaardoverweging van de Afdeling met betrekking tot de beslissingsruimte voor gedeputeerde staten bij de goedkeuring van bestemmingsplannen o.a. in ABRvS 13 juli 2005, zaaknr. 200409792/1 (r.o. 2.1 en 2.5.1) en ABRvS 8 oktober 2003, *AB* 2004, 44, m.nt. P. van der Ree.

beeld moeten vormen over wat hij voor een bepaald gebied, dat een zekere ruimtelijke samenhang vertoont, als de meest gewenste ruimtelijke ordening beschouwt. Uitgaande van het gekozen ruimtelijke concept wordt met het bestemmingsplan gestreefd naar een goed functionerende ruimtelijke structuur voor het betreffende gebied. In het bestemmingsplan dienen daartoe bestemmingen aan de grond te worden toegekend. Dat wil zeggen dat bestemmingen verenigbaar zijn met omliggende bestemmingen. Ter plaatse van bestemmingen ‘Woondoeleinden’ zal bijvoorbeeld een goed woon- en leefklimaat moeten worden gewaarborgd, zodat in de directe omgeving geen milieubelastende bestemmingen aan de grond worden toegekend of de milieubelasting ten aanzien van die woonbestemming wordt beperkt.

Bestemmingen

Met het toedelen van bestemmingen aan de grond kan de gewenste ruimtelijke structuur worden weergegeven, waarna in de doeleindenomschrijving per bestemming dient te worden omschreven voor welk doel of welke doeleinden de grond mag worden gebruikt. De verschillende gebruiksdoeleinden van de grond zijn uitsluitend te onderscheiden vanwege hun *bijzondere invloed op de omgeving of de bijzondere eisen die een gebruiksdoeleind stelt aan de omgeving*.²⁵ Deze bijzondere feitelijke kenmerken van een gebruiksdoeleind bepalen de situeringsmogelijkheden daarvan en worden ook wel *situeringkenmerken* genoemd.²⁶ In een bestemmingsplan kunnen aan de grond ook meerdere bestemmingen tegelijkertijd worden toegekend (dubbelbestemmingen), mits deze elkaar verdragen en de onderlinge relatie tussen beide bestemmingen uit de bestemmingsplanregeling blijkt.²⁷ Een perceel waarop een waterkering met daarop een weg en daaronder archeologische waarden, kan bijvoorbeeld de bestemmingen ‘Waterstaatkundige doeleinden’, ‘Verkeersdoeleinden’ en ‘Archeologische waarden’ hebben. Deze bestemmingen zijn niet per definitie onverenigbaar met elkaar. Wel zullen de onderlinge verhoudingen tussen deze bestemmingen in de bestemmingsregelingen moeten worden geregeld.

In een bestemmingsplan moeten met het oog op de aan de grond toegekende bestemming ook regels worden opgenomen. Deze regels dienen in ieder geval duidelijk aan te geven voor welke doeleinden de gronden met een bepaalde bestemming kunnen worden gebruikt. Een dergelijk doeleindenomschrijving kan bijvoorbeeld als volgt luiden: de gronden met de bestemming “Waterstaatkundige doeleinden” zijn bestemd voor: waterkeringen, duikers en andere waterstaatkundige kunstwerken. Handelen in strijd met de bestemming is verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning wordt verleend (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo). Deze vergunning kan uitsluitend worden verleend als de desbetreffende handeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (art. 2.12 lid 1 onder a Wabo) en de gemeenteraad daarvoor een verklaring van geen bedenkingen heeft verleend (art. 6.5 lid 1 Bor).²⁸

Regels met het oog op de bestemming

Met het oog op de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen kunnen in het bestemmingsplan regels worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen uitsluitend worden gegeven voor zover dat nodig is om te voorkomen dat de gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van een bestemming of om een reeds verwezenlijkte bestemming te handhaven en te beschermen (art.

²⁵ Het gebruiksdoeleind woondoeleinden stelt eisen aan de omgeving, namelijk dat ter plaats van gronden met die bestemming een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd. Deze eisen kan de situering van andere gebruiksdoeleinden uitsluiten of beperken. In de directe nabijheid van een woonbestemming zal dan ook geen zware industrie kunnen worden gesitueerd in verband met de negatieve milieugevolgen die deze industrie heeft op het woon- en leefklimaat ter plaatse van de gronden met een woonbestemming.

²⁶ P. van der Ree, *Met woord en kaart, Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, Den Bosch 2000, p. 357-358.

²⁷ Zie bijv. ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1855.

²⁸ De gemeenteraad kan bepalen dat voor bepaalde categorieën van gevallen geen verklaring van geen bedenkingen is vereist (art. 6.5 lid 3 Bor).

3.1 lid 1 Wro). Daarnaast wordt aangenomen dat regels kunnen worden opgenomen die nodig zijn om de bestemming goed te laten aansluiten op omliggende bestemmingen.²⁹ De regels moeten strekken ter bescherming van de aan de grond gegeven bestemming of de ruimtelijke structuur waarbinnen deze bestemming is gelegen. Daarbij kan worden gedacht aan een verbod om te bouwen of een verbod om andere werken en werkzaamheden te verrichten die de bestemming nadelig kunnen beïnvloeden, zoals het graven in, het ophogen of verharderen van gronden.

Belangrijke beperking van het opnemen van regels in een bestemmingsplan is dat deze uitsluitend verboden kunnen bevatten en geen geboden. De Wro gaat namelijk uit van een systeem van toelatingsplanologie. Een bestemmingsplan kan de gebruiksmogelijkheden van de grond ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening weliswaar (vergaand) beperken, maar het bestemmingsplan kan een grondeigenaar niet actief verplichten om de bestemming te realiseren. Indien de gemeente een bestemming wil realiseren op grond van een particulier en deze weigert daaraan medewerking te verlenen, dan zal de gemeente hem volgens de regels van de Ontheeningswet moeten onteigenen.

Het systeem van toelatingsplanologie staat evenwel niet in de weg dat aan het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan. Dat wil zeggen dat de verwezenlijking van een bestemming afhankelijk kan worden gesteld van het vervullen van een in het bestemmingsplan nader omschreven verplichting. Het bestemmingsplan legt met een voorwaardelijke verplichting de grondeigenaar dus geen gebod of positieve verplichting op, alleen als de grondgebruiker een bepaalde bestemming wil realiseren, zal hij aan de verplichting moeten voldoen. Evenals andere bestemmingsregels zal het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan nodig moeten zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

Bestemmingsregels mogen in beginsel geen nader afwegingsmoment bevatten, tenzij de Wet ruimtelijke ordening daartoe de bevoegdheid geeft. Aan de hand van de bestemmingsregels moet kunnen worden opgemaakt of een bepaalde vorm van grondgebruik binnen een bepaalde bestemming al dan niet is toegestaan. Dit houdt onder meer verband met het feit dat het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond is voor de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo). Indien een bouwwerk of het voorgenomen gebruik daarvan in strijd is met het geldende bestemmingsplan moet de omgevingsvergunning worden geweigerd, tenzij er tevens een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c) wordt verleend.

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning op gronden met een waterstaatkundige bestemming waar in de doeleindenomschrijving wonen niet is opgenomen, moet dan ook worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan, tenzij de oprichting van het aangevraagde bouwwerk in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en burgemeester en wethouders (hierna: B&W) om die reden bereid zijn een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te verlenen.

De Wro voorziet in bepaalde gevallen in de mogelijkheid om een nader afwegingsmoment te creëren. Werken en werkzaamheden, niet zijnde bouwwerken, waarvan op voorhand niet kan worden bepaald of deze in een concreet geval de bestemming zullen schaden, kunnen aan een vergunningplicht worden onderworpen (ook wel aanlegvergunningstelsel genoemd). Een absoluut verbod op het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden is in dat geval niet noodzakelijk. In het bestemmingsplan zullen de vergunningplichtige werken en werkzaamheden duidelijk moeten worden omschreven en zal eveneens moeten worden aangegeven onder welke

²⁹ Zie P. van der Ree, *Met woord en kaart, Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*, Den Bosch 2000, p. 358-359. Zie ook par. 2.2.1.

omstandigheden de omgevingsvergunning voor deze werken en werkzaamheden zal worden verleend.³⁰ Deze werken en werkzaamheden betreffen veelal grondbewerkingen, zoals graven, ophogen, verharderen, maaien, spitten, etc. Alvorens het werk of de werkzaamheid kan worden uitgevoerd, zal er een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder b Wabo moeten worden aangevraagd, waarna het bevoegd gezag aan de hand van de concrete aanvraag kan beoordelen of het werk of de werkzaamheid gelet op de bestemming kan worden toegestaan, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Ook kan in een bestemmingsplan de bevoegdheid voor B&W worden opgenomen om het bestemmingsplan binnen bepaalde in het plan omschreven randvoorwaarden te wijzigen of nadere eisen te stellen.³¹ Deze bevoegdheden mogen geen ingrijpende inbreuk op de planologische structuur tot gevolg hebben, aangezien voor dergelijke ingrijpende wijziging een herziening van het bestemmingsplan is aangewezen

Overgangsbepalingen

Art. 3.2.1 en 3.2.2 Bro verplichten de gemeenteraad om in ieder bestemmingsplan overgangsbepalingen op te nemen voor bestaand legaal grondgebruik en bestaande legale bouwwerken. Legaal gebruik van grond en bouwwerken dat op het moment van de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan bestaat, mag op grond van het overgangsrecht worden voortgezet. Legale bouwwerken die afwijken van het nieuwe bestemmingsplan mogen op grond van het bouwovergangsrecht ook gedeeltelijk worden vernieuwd en veranderd.

Overgangsbepalingen strekken tot bescherming van de gerechtvaardigde rechten die grondgebruikers aan het oude bestemmingsplan konden ontleen. Het overgangsrecht voorkomt dat het onder het voorgaande bestemmingsplan legale gebruik van gronden en legaal opgerichte bouwwerken ten gevolge van een bestemmingsplanherziening niet meer zijn toegestaan. Aangezien grondgebruikers aan illegaal gebruik of illegale bouwwerken geen gerechtvaardigde rechten kunnen ontleen, heeft het overgangsrecht geen legaliserende werking.

De overgangsbepalingen voorzien in een tijdelijke overbruggingsregeling voor in het nieuwe bestemmingsplan weg-bestemd grondgebruik en weg-bestemde bouwwerken. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is het wegbestemmen en daarmee onder het overgangsrecht brengen van voorheen legaal bestaand gebruik en legale bouwwerken uitsluitend toegestaan, indien de gemeenteraad voldoende aannemelijk maakt dat dit gebruik en deze bouwwerken binnen de planperiode van het nieuwe plan (10 jaar), desnoods met gebruikmaking van het onteigeningsinstrument, zullen verdwijnen. Bij wijze van hardheidsclausule kan in uitzonderlijke situaties ook persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen. Persoonsgebonden overgangsrecht geldt dus niet voor rechtsopvolgers (onder bijzondere titel).

Actualiseringsplicht

Bestemmingsplannen moeten ten minste eenmaal in de tien jaar worden herzien. Wanneer de gemeenteraad van oordeel is dat het bestemmingsplan nog in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening kan hij de herzieningstermijn met tien jaar verlengen (art. 3.1 lid 3 Wro).

Uitvoerbaarheid bestemmingsplan

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling dient aannemelijk te zijn dat een bestemmingsplan binnen de planperiode van 10 jaar uitvoerbaar is. Het gaat daarbij om de economische en financiële uitvoerbaarheid, maar ook om de maatschappelijke en juridische uitvoerbaarheid. In het kader van de juridische uitvoerbaarheid zal onder meer moeten worden onderzocht in hoeverre sectorale wetgeving in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

³⁰ Zie daarvoor P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 9e druk, Deventer 2014, p. 208-209.

³¹ Ook kan in een bestemmingsplan de plicht worden opgenomen voor B&W om binnen bepaalde randvoorwaarden een bestemming uit te werken.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit veelvuldig overwogen met betrekking tot de Flora- en faunawet:

‘De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat het college geen goedkeuring aan het plan had kunnen verlenen, indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.’

Deze overweging geldt echter ook ten aanzien van andere sectorale wetgeving die aan de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan in de weg kan staan, waaronder ook de waterwetgeving.

Beheersverordening

In plaats van een bestemmingsplan kan de gemeenteraad in gebieden waar geen ontwikkelingen worden voorzien ook een beheersverordening vaststellen.³² In de beheersverordening wordt het beheer van het gebied overeenkomstig het bestaande gebruik geregeld, waarbij de gemeenteraad de keuze heeft of hij het feitelijk bestaande of het planologisch toegestane gebruik vastlegt. Omdat een beheersverordening de strekking heeft nieuwe ontwikkelingen te weren, is dit instrument geschikt voor het planologisch vastleggen van reserveringszones.

Een beheersverordening legt de gebruiksmogelijkheden van de grond via dezelfde systematiek vast als het bestemmingsplan. Strijd met de beheersverordening is evenals strijd met het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond voor bouw- en aanlegvergunningen.³³ Ook in een beheersverordening kan voor bepaalde werken en werkzaamheden een aanlegvergunningstelsel worden opgenomen.³⁴ Het aanlegvergunningstelsel strekt in dat geval niet tot de handhaving en bescherming van de bestemming, maar tot de handhaving en bescherming van het bestaande gebruik zoals dat in de beheersverordening is vastgelegd.

Juridische betekenis bestemmingsplan en beheersverordening

De gebruiksmogelijkheden van de grond worden juridisch bindend vastgelegd in bestemmingsplan of een beheersverordening. Daardoor kan het eigendomsrecht van grondeigenaren vergaand worden gereguleerd. Handelen in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening zonder omgevingsvergunning is ingevolge art. 2.1 lid 1 sub c Wabo verboden. Tegen gebruik van de grond of van bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden. Daarnaast is het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen van bouwwerken en het uitvoeren van werken en werkzaamheden.

Zoals reeds is opgemerkt kan een grondgebruiker vanwege het systeem van toelatingsplanologie niet worden gedwongen om een aan de grond toegekende bestemming te realiseren. Wanneer de grondeigenaar de bestemming niet wil of niet kan realiseren, biedt het bestemmingsplan de gemeente de titel om tot onteigening over te gaan.

Totstandkoming en rechtsbescherming

Op de voorbereiding van het bestemmingsplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing met dien verstande dat eenieder zienswijzen tegen het ontwerp kenbaar kan maken. Voor belanghebbenden die niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen omtrent het ontwerpplan hebben kenbaar gemaakt, staat tegen het bestemmingsplan in eerste en enige aanleg

³² Art. 3.38 lid 1 Wro.

³³ Zie art. 44 lid 1 sub c jo. art. 1 sub f Ww respectievelijk art. 3.16 lid 1 sub a Wro.

³⁴ Zie art. 3.38 lid 3 Wro.

beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Hetzelfde geldt voor een verlengingsbesluit, met dien verstande dat op de voorbereiding daarvan niet standaard afdeling 3.4 Awb van toepassing is, maar de bezwaarprocedure. De gemeenteraad kan wel besluiten om afdeling 3.4 Awb daarop van toepassing te verklaren.

Tegen de vaststelling van een beheersverordening staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien het een algemeen verbindend voorschrift betreft (art. 8:3 Awb). Wel kan bij wijze van exceptief verweer de rechtmatigheid van een beheersverordening aan de orde worden gesteld in het kader van een beroep bij de bestuursrechter tegen een appellabel besluit dat op grond van de beheersverordening is genomen. De bestuursrechter kan de beheersverordening bij geconstateerde onrechtmatigheid niet vernietigen, maar wel buiten toepassing of onverbindend verklaren. De rechtmatigheid van de beheersverordening kan wel bij de burgerlijke rechter (als restrechter) worden aangevochten.

2.2.4 Grondverwervingsinstrumenten: aankoop, onteigening en vestigen voorkeursrecht

Indien een gemeente een bestemmingsplan wil uitvoeren en een grondeigenaar daaraan niet wil meewerken, dan kan de gemeente de grondeigenaar onder bepaalde voorwaarden onteigenen. Titel IV van de Onteigeningswet verschaft de gemeente de mogelijkheid om ten behoeve van de uitvoering of handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan te onteigenen. De Kroon die het onteigeningsbesluit moet nemen, moet het in de onteigeningstitel omschreven publieke belang in een concrete situatie afwegen tegen de belangen van de grondeigenaar. In die belangenafweging spelen de noodzaak en urgentie van de inzet van het onteigeningsinstrument een belangrijke rol. De Onteigeningswet schrijft ook voor dat de onteigenende partij eerst moet trachten de eigendom door middel van minnelijke verwerving te verkrijgen alvorens tot onteigening kan worden overgegaan. Tegen het onteigeningsbesluit van de Kroon staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel kunnen de grieven daartegen worden aangevoerd in de gerechtelijke procedure bij de civiele rechter die de onteigening moet uitspreken.

Aankoop van gronden door de gemeente is eveneens een manier om het bestemmingsplan verwezenlijkt te krijgen. Vervolgens kan de gemeente door middel van een recht van opstal, huur of een erfdiensbaarheid de gronden of bouwwerken die de gemeente heeft aangekocht in gebruik geven aan particulieren zonder dat het gemeente de eigendom verliest. In de overeenkomst waarin het zakelijk recht aan een derde wordt overgedragen kan dan worden bepaald dat het zakelijke recht eindigt op het moment dat tot de dijkversterking of –verlegging wordt overgegaan.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) biedt gemeenten een instrument voor grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van een in een bestemmingsplan aan de grond toegekende bestemming of een volgens een structuurvisie aan de grond (in de toekomst) toebedachte bestemming. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen moet het gaan om het toekennen van een niet-agrarische bestemming terwijl het huidige gebruik afwijkt van de nieuwe bestemming. Het voorkeursrecht kan in verschillende stadia van het besluitvormingsproces worden gevestigd, variërend van het vaststellen van een bestemmings- of inpassingsplan, het vaststellen van een structuurvisie, of zelfs voordat een structuurvisie is vastgesteld. Waar onteigening leidt tot gedwongen eigendomsoverdracht, beperkt het voorkeursrecht de beschikkingsbevoegdheid van de grondeigenaar voor een bepaalde tijd. Het voorkeursrecht houdt in dat de grondeigenaar de gemeente als eerste de gelegenheid moet bieden om de grond aan te kopen, indien hij besluit om zijn gronden te verkopen. Het voorkeursrecht beperkt derhalve de vrij verhandelbaarheid van onroerende zaken en vormt daarmee een inbreuk vormt

op het eigendomsrecht. Het voorkeursrecht wordt gevestigd door een besluit van de gemeenteraad. Tegen dit besluit staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

2.3 Provincie en Rijk

Zoals reeds in paragraaf 1 van Deel I is opgemerkt, is de rol van het Rijk en de provincie, voor zover zij geen beheerder zijn van een primaire waterkering, bij ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen en verleggingen een andere dan die van de waterschappen en de gemeenten. De ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen is in eerste instantie een zaak van het waterschap - als de beheerder van de primaire kering - en de gemeente - als primair verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening. De rol van het Rijk en de provincie daarbij is meer op afstand, kaderstellend, sturend en toezichhoudend, zowel ten aanzien van de waterschappen als van de gemeenten.

2.3.1 Visievorming: structuurvisies en waterplannen

Zowel het Rijk als de provincie moeten in het waterspoor en het ruimtelijke spoor plannen vaststellen waarin zij de hoofdlijnen van het waterbeleid respectievelijk het ruimtelijke beleid schetsen. Beide plannen zijn overwegend strategisch van karakter en worden op rijksniveau vastgesteld door de minister van I&M en de eventueel andere betrokken vakministers en op provinciaal niveau door provinciale staten. In de structuurvisie die op beide overheidsniveaus ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening moeten worden vastgesteld, moeten de hoofdlijnen van de voorziene ruimtelijke ontwikkelingen worden aangegeven en op welke wijze die ontwikkelingen zullen worden verwezenlijkt. Ook in de strategische waterplannen die op nationaal en provinciaal niveau moeten worden vastgesteld, worden de hoofdlijnen van het waterbeleid geschetst. Daarbij wordt de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van watersystemen geschetst in het licht van de daarvoor geldende doelstellingen en (veiligheids)normen. Tevens moet worden beschreven welke maatregelen met het oog daarom worden voorzien, binnen welke termijn deze worden getroffen en wat de financiële gevolgen daarvan zijn. De waterplannen zijn in tegenstelling tot de beheerplannen strategisch van aard. De beleidsuitspraken zijn daardoor veelal abstracter en globaler van aard dan in de operationele beheerplannen.

Totstandkoming en rechtsbescherming

De Wro kent geen verplichte totstandkomingsprocedure voor structuurvisies. Wel moet van een voornemen tot het vaststellen van een structuurvisie openbaar kennis moeten worden gegeven in een nieuws- of huis- aan- huisblad, of als het om een rijksstructuurvisie gaat, de Staatscourant. Bij deze kennisgeving moet worden vermeld of, en op welke wijze publieke participatie zal plaatsvinden. Participatie op provinciaal niveau kan onder meer worden geboden door op de voorbereiding van een structuurvisie de provinciale inspraakverordening van toepassing te verklaren.³⁵ In de structuurvisie zal moeten worden verantwoord op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de structuurvisie zijn betrokken.³⁶ Tegen de vaststelling van een structuurvisie staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat deze op de negatieve lijst in de zin van art. 8:5 Awb is geplaatst.³⁷

Voor de rijksstructuurvisie zijn ten behoeve van de parlementaire controle specifieke regels opgenomen.³⁸ Een rijksstructuurvisie mag niet worden vastgesteld voordat de Tweede Kamer daarover heeft kunnen beraadslagen (art. 2.3 lid 3 Wro). Met de verwezenlijking van een

³⁵ Art. 147 Provinciewet.

³⁶ Zie art. 2.1.1 Bro.

³⁷ Zie bijlage 2 Awb.

³⁸ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 10, p. 7-9 en *Kamerstukken II* 2004/05, 28 196, nr. 12, p. 21-24.

rijksstructuurvisie mag bovendien niet worden begonnen voordat de Staten Generaal daarover heeft kunnen beraadslagen (art. 2.3 lid 4 Wro).

Op de voorbereiding van het nationale waterplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing met dien verstande dat een ieder zienswijzen op het ontwerp naar voren kan brengen.³⁹ Voor beperkte tussentijdse wijzigingen die geen betrekking hebben op een stroomgebiedbeheerplan of overstromingsrisicobeheerplan kan de inspraaktermijn worden verkort tot minimaal zes weken.⁴⁰

In het Waterbesluit zijn nadere regels gesteld omtrent de voorbereiding van het nationale waterplan.⁴¹ Bij provinciale verordening worden regels met betrekking de voorbereiding, vormgeving en inrichting van de regionale waterplannen gesteld. Deze regels betreffen onder meer de wijze waarop de betrokken decentrale overheden, bevoegde autoriteiten van betrokken staten en ingezetenen en belanghebbenden bij het plan worden betrokken.

Tegen structuurvisies en waterplannen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.⁴²

Evenals waterschappen en gemeenten kunnen Rijk en provincies hun beleid neerleggen in buitenwettelijke documenten, zoals nota's, circulaire's, richtlijnen, bestuursakkoorden etc. Voor deze documenten gelden geen wettelijke totstandkomingsprocedures. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming is daartegen niet mogelijk, omdat deze documenten geen besluiten in de zin van de Awb bevatten.

2.3.3 Juridisch bindend instrumentarium: doorwerkingsinstrumenten en uitvoeringsinstrumenten

Rijk en provincie hebben in zowel het waterspoor als het ruimtelijke spoor de beschikking gekregen over juridisch bindende instrumenten om hun beleid door te laten werken in de besluitvorming op lagere overheidsniveaus (interbestuurlijk instrumentarium). Daarnaast beschikken zij over juridische instrumenten die ook buiten de interbestuurlijke verhoudingen bindend zijn voor burgers (extern werkende instrumenten). Zowel de interbestuurlijke als de extern werkende instrumenten kunnen uitsluitend worden ingezet voor zover dat nodig wordt geacht in verband met provinciale of nationale belangen.

2.3.3.1 Doorwerkingsinstrumenten

Instructieregels

Bij of krachtens provinciale verordening of algemene maatregel van bestuur kunnen in het ruimtelijke spoor regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen om van het bestemmingsplan af te wijken, voor zover dat dat nodig is met het oog op een goede provinciale respectievelijk nationale ruimtelijke ordening. Bij het uitoefenen van deze bevoegdheden moet het gemeentebestuur deze regels in acht nemen.

Voor zover een geldend bestemmingsplan in strijd is met een instructieregel moet het gemeentebestuur het bestemmingsplan daaraan binnen een aangegeven termijn aanpassen. Om te voorkomen dat gedurende de implementatietermijn gebruiksmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt worden benut, waardoor het doel van de instructieregel wordt geschaad, kunnen bij wijze van tijdelijke overbruggingsregeling ook direct werkende regels voor burgers worden opgenomen. Deze regels kunnen een verbod bevatten om het bestaande gebruik te

³⁹ Art. 4.1 lid 1 Wtb.

⁴⁰ Art. 4.2 Wtb.

⁴¹ Zie art. 4.1 t/m 4.4 Wtb.

⁴² Zie de negatieve lijst van art. 8:5 jo. bijlage 2 Awb.

wijzigen en zijn een weigeringsgrond voor aanvragen voor omgevingsvergunningen voor bouwen. Is het bestemmingsplan of de beheersverordening aangepast aan de instructieregel, dan zijn de extern werkende regels niet langer nodig en komen deze van rechtswege te vervallen.

In de amvb en de provinciale verordening kan voor gedeputeerde staten een ontheffingsmogelijkheid worden opgenomen om aan het gemeentebestuur van instructieregels ontheffing te verlenen in bijzondere gevallen waarin het gemeentelijke ruimtelijke beleid onevenredig wordt belemmerd door een instructieregel.

Ook in het waterspoor kunnen door Rijk en provincie bij of krachtens amvb respectievelijk provinciale verordening instructieregels worden vastgesteld met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling en inhoud van plannen en besluiten van waterschapsbesturen. Anders dan in het ruimtelijke spoor zijn deze regels niet beperkt tot de inhoud van bepaalde besluiten, maar kunnen deze regels in beginsel op alle plannen en besluiten van het waterschap zien. Provinciale instructieregels kunnen uitsluitend worden gesteld met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Instructieregels van het Rijk kunnen uitsluitend worden gesteld indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. De Waterwet biedt niet expliciet de mogelijkheid om een ontheffingsbevoegdheid op te nemen in instructieregels, maar gelet op de jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van een soortgelijke mogelijkheid in het ruimtelijke spoor, lijkt dat niet uitgesloten.

Tegen een ontwerp voor een amvb of provinciale verordening kan een ieder zienswijzen kenbaar maken, waarna de vastgestelde instructieregels bekend moeten worden gemaakt op een in de provincie gebruikelijke wijze respectievelijk in Staatcourant. Tegen instructieregels staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien het algemeen verbindende voorschriften betreft (art. 8:3 Awb). Wel kan de rechtmatigheid van de daarin opgenomen instructieregels bij wijze van exceptieve toetsing door de bestuursrechter worden beoordeeld in een procedure tegen een appellabel besluit dat op die instructieregel is gebaseerd. Ook kunnen instructieregels bij de burgerlijke rechter worden aangevochten. Tegen een verleende ontheffing staat tegelijkertijd rechtsbescherming open tegen het planologische besluit ten behoeve waarvan de ontheffing is verleend. Tegen de weigering staat voor belanghebbenden wel bestuursrechtelijke rechtsbescherming open op de Afdeling bestuursrechtspraak, zonder dat zij eerst bezwaar hoeven te maken.

Instructies

Naast instructieregels, die voor een onbepaald aantal gevallen en op een onbepaald aantal bestuursorganen ziet, kunnen de minister van I en M en gedeputeerde staten voor concrete gevallen ook afzonderlijke instructies geven aan het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur. Instructies in het ruimtelijke spoor kunnen uitsluitend zien op de inhoud van bestemmingsplannen. Het gemeentebestuur moet binnen de in de instructie aangegeven termijn het bestemmingsplan aan de instructie aanpassen. Daarnaast hebben Rijk en provincie een bijzondere soort instructiebevoegdheid, waarmee ze in lopende bestemmingsplanprocedures kunnen interveniëren als dat nodig is met het oog op een goede provinciale resp. nationale ruimtelijke ordening. Deze zogenaamde reactieve aanwijzing heeft tot gevolg dat een bestemmingsplan of een deel daarvan niet in werking treedt wegens strijdigheid met een provinciale resp. nationale ruimtelijke ordening.

Tegen een instructie staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegelijkertijd met het bestemmingsplan waarmee de instructie wordt uitgevoerd. Ziet de instructie echter op een concrete locatie en heeft de bestemmingsplanwetgever geen mogelijkheden om van de instructie af te wijken, dan staat er voor belanghebbenden afzonderlijk rechtsbescherming open tegen de instructie. Tegen een reactieve aanwijzing kunnen belanghebbenden rechtstreeks in eerste en enige aanleg beroep instellen bij de Afdeling.

In het waterspoor hebben Rijk en provincies eveneens een instructiebevoegdheid, maar deze kan betrekking hebben op de uitoefening van in beginsel alle taken en bevoegdheden van het

waterschapsbestuur en heeft in zoverre ruimere reikwijdte. De Waterwet kent geen reactieve aanwijzing, maar in de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat deze wel als zodanig kan worden ingezet.

Alvorens een instructie wordt gegeven, zal het bestuursorgaan tot wie de instructie zich richt, de gelegenheid moeten krijgen om op het voornemen tot het geven van een instructie, te reageren. Indien een instructie niet wordt opgevolgd kan de minister resp. gedeputeerde staten de instructie zelf uitvoeren ten laste van het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht.

Generiek interbestuurlijk toezichtinstrumentarium

Naast hiervoor genoemde specifieke vormen van interbestuurlijk toezicht, die in de Waterwet en de Wro zijn opgenomen, verschaffen de organieke wetten (hoofdstuk XVII Gemeentewet, hoofdstuk XVIII Provinciewet en hoofdstuk XXII Waterschapswet) rijk en provincie ook de zogenaamde generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht. Het betreft het schorsings- en vernietigingsrecht, waarmee de Kroon besluiten en andere niet-schriftelijke beslissingen van de provincie en gemeente kan schorsen of vernietigen als deze naar zijn oordeel in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Ten aanzien van beslissingen van waterschappen hebben GS het schorsings- en vernietigingsrecht (art. 156 Wsw).

2.3.3.2 Uitvoeringsinstrumenten

Inpassingsplannen

In het ruimtelijke spoor hebben Rijk en provincie bovendien bevoegdheden om hun beleid niet via doorwerking naar het gemeentebestuur uit te voeren, maar ook bevoegdheden waarmee zij dat zelf kunnen doen. De minister van IenM en provinciale staten kunnen daartoe met het oog op een goede nationale respectievelijk provinciale ruimtelijke ordening een inpassingsplan vaststellen. Dit inpassingsplan wordt geacht onderdeel uit te maken van het bestemmingsplan en treedt in de plaats van het bestemmingsplan, voor zover niet is bepaald dat het gemeentelijk bestemmingsplan zijn werking behoudt.⁴³ Het inpassingsplan kan dan ook worden beschouwd als een bovengemeentelijk bestemmingsplan. Wat betreft inhoud, totstandkoming en rechtsbescherming zijn er dan ook geen verschillen. Ten behoeve van nationale resp. provinciale projecten kunnen de minister van IenM resp. gedeputeerde staten met behulp van een omgevingsvergunning ook van gemeentelijke bestemmingsplannen afwijken.

Het Rijk kan in het waterspoor de regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur met betrekking tot het gebruik van waterstaatswerken naar zich toe trekken door in een amvb daarover regels op te nemen. Die bevoegdheid bestaat uitsluitend met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen (art. 6.5 Wtw).

2.3.4 Grondverwervingsinstrumenten: aankoop, onteigening en vestigen voorkeursrecht

Het Rijk en de provincie hebben dezelfde grondverwervingsinstrumenten als de gemeente. Voor een korte beschrijving van dat instrumentarium zie paragraaf 2.2.4.

⁴³ Voor zover een inpassingsplan voorziet in de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk, hoeft de beheerder van het waterstaatswerk geen projectplan vast te stellen (art. 5.4 lid 6 Wtw).

3. Schematische samenvatting Deel I

	Waterschap	Gemeente	Provincie	Rijk
Overheidszorg	Primaire kering voldoet aan veiligheidsnorm	Gemeentelijke RO	- Provinciale RO - Toezichthouder gemeente + waterschap - Regionale gebiedsregisseur	- Nationale RO - Vaststellen veiligheidsnorm primaire keringen - Toezichthouder: provincie, waterschap en gemeente
Visie/beleid	Beheerplan	Structuurvisie	- Structuurvisie - Regionaal waterplan	- Structuurvisie - Nationaal waterplan - beheerplan rijks-waterstaatswerken
Regulering grondgebruik	Keur + legger: - Alg. regels (maatwerk, melding, ontheffing) - Vergunningen + beleidsregels	- Bestemmingsplan - Verlengingsbesluit - Beheersverordening - Omgevingsvergunning afwijken + beleidsregels	<i>Indirect:</i> instructieregels en instructies t.a.v. waterschap + gemeente <i>Direct:</i> Inpassingsplan + omgevingsvergunning afwijken	<i>Indirect:</i> Instructieregels + instructies t.a.v. provincie, waterschap en gemeente <i>Direct:</i> - Inpassingsplan + omgevingsvergunning afwijken - keurvervangende regels bij amvb
Grondverwerving	- Onteigening - Aankoop	- Onteigening - Voorkeursrecht - Aankoop	- Onteigening - Voorkeursrecht - Aankoop	- Onteigening - Voorkeursrecht - Aankoop

<i>WATERSCHAP</i>	Bevoegd orgaan	Inspraak	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming
Beheerplan	Algemeen bestuur	Ja, afd. 3.4 Awb	Nee, negatieve lijst 8:5 Awb
Keur	Algemeen bestuur	Ja, inspraakverordening	Nee, a.v.v. (8:3 Awb)
Legger	Algemeen bestuur	Ja, inspraakverordening	Nee, tenzij aanwijzing beschermingszone
Watervergunning	Dagelijks bestuur	Nee	Ja, 2 instanties
Beleidsregels	Dagelijks bestuur	Ja, inspraakverordening	Nee (8:3 Awb)
Onteigening	Kroon t.n.v. waterschap	Afd. 3.4 Awb	Nee
Aankoop	Alg. bestuur, tenzij gedelegeerd	Nee	Nee

<i>GEMEENTE</i>	Bevoegd orgaan	Inspraak	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming
Structuurvisie	Gemeenteraad	Ja, doorgaans afd. 3.4 Awb	Nee
Bestemmingsplan	Gemeenteraad	Ja, afd. 3.4 Awb	Ja, enige aanleg bij ABRvS
Beheersverordening	Gemeenteraad	Ja, inspraakverordening	Nee
Omg.verg. afwijken	B&W	Nee, tenzij afd. 3.4 Awb van toepassing	Ja, 2 instanties
Ontheffing	Kroon t.n.v. gemeente	Nee	Nee
Voorkeursrecht	Gemeenteraad	Nee	Ja, in 2 instanties
Aankoop	B&W	Nee	Nee

<i>PROVINCIE</i>	Bevoegd orgaan	Inspraak	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming
Structuurvisie	Provinciale staten	Ja	Nee
Regionaal waterplan	Provinciale staten	Ja, doorgaans afd. 3.4 Awb	Nee
Instructieregel	Provinciale staten	Ja, inspraakverordening	Nee
Ontheffing instructieregel	Gedeputeerde staten	Nee	Ja, in 1 instantie bij ABRvS
Instructie	Gedeputeerde staten	Ja, afd. 3.4 Awb	Nee, tenzij concrete locatie zonder afwijkingsmogelijkheid
Inpassingsplan	Provinciale staten	Ja	Ja, enige aanleg bij ABRvS
Omg.vergunning	Gedeputeerde staten	Ja, afd. 3.4 Awb	Ja, 2 instanties
Ontheffing		Ja, afd. 3.4 Awb	Nee
Voorkeursrecht	Provinciale staten	Nee	Ja, in 2 instanties
Aankoop		Nee	Nee

<i>RIJK</i>	Bevoegd orgaan	Inspraak	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming
Structuurvisie	Minister van I&M	Ja	Nee
Nationaal waterplan	Minister van I&M	Ja, afd. 3.4 Awb	Nee
Instructieregel	Kroon	Ja	Nee
Ontheffing instructieregel	Minister van I&M	Nee	Ja
Instructie	Minister van I&M	Ja, afd. 3.4 Awb	Nee, tenzij concrete locatie zonder afwijkingsmogelijkheid
Inpassingsplan	Minister van I&M	Ja	Ja, enige aanleg bij ABRvS
Omgevingsvergunning	Minister van I&M	Ja, afd. 3.4 Awb	Ja, 2 instanties
Ontheffing	Kroon	Ja, afd. 3.4 Awb	Nee
Voorkeursrecht	Minister van I&M	Nee	Ja, in 2 instanties
Aankoop	Minister van I&M	Nee	Nee

Deel II: Het inzetten van het juridisch instrumentarium in verschillende scenario's

1. Inleiding

In het vorige deel zijn de juridische instrumenten die de verschillende overheden kunnen inzetten voor de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen beschreven. In deel II zal worden onderzocht welke instrumenten door welke overheid al dan niet kunnen worden ingezet om ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen te creëren en te behouden. Daarbij zal een drietal scenario's worden onderzocht:

- I. Voorkomen van nieuwe bebouwing of grondgebruik**
- II. Beëindiging bestaande, maar nog onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden**
- III. Beëindiging bestaande en benutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden**

2. Algemeen juridisch kader voor de inzet van juridisch instrumentarium

Alvorens op het juridisch instrumentarium voor de reservering van de ruimte voor toekomstige dijkversterkingen in te gaan, is het van belang om het algemene juridisch kader te schetsen voor de aantasting van het eigendomsrecht van grondeigenaren die het gevolg is van de inzet van het juridisch instrumentarium door de overheid ter behartiging van het algemeen belang. De aanwijzing van reserveringszones en de sanering of regulering van het grondgebruik binnen die zones zal immers (kunnen) leiden tot een aantasting van het eigendomsrecht van de eigenaren van gronden binnen deze zones. De overheid zal daarbij in ieder geval binnen deze algemene juridische kaders moeten blijven. Dit juridische kader wordt gevormd door het in art. 3:4 Awb gecodificeerde evenredigheidsbeginsel op grond waarvan een overheidsbesluit niet onevenredig mag zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen belangen. Een vergelijkbare norm vindt men terug in art. 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EP EVRM) op grond waarvan eigendom kan worden aangetast ten behoeve van het algemeen belang, mits de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel is. Er moet een *fair balance* bestaan tussen de inbreuk op het eigendomsrecht die een overheidsmaatregel heeft en het publieke belang dat daarmee wordt nagestreefd. Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat:

- a. de overheidsmaatregel geschikt is om het beoogde doel te bereiken,
- b. dat er geen minder ingrijpend middel kan worden gebruikt om het doel te bereiken (subsidiariteit), en
- c. dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen (evenredigheid in strikte zin).

Ook art. 14 Grondwet geeft ook regels over de beperking van eigendom, maar deze zijn voornamelijk procedureel van aard. Kortweg eist art. 14 Grondwet dat onteigening alleen kan geschieden ten behoeve van het algemeen belang, tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling en dat onteigening bij of krachtens de wet moet zijn geregeld. Bij aantasting of beperking van de eigendom ten behoeve van het algemeen belang anders dan ontneming, bestaat op grond van lid 3 recht op schadeloosstelling of een tegemoetkoming in de schade in de gevallen waarin dit bij of krachtens de wet is bepaald.

3. Scenario I: Voorkomen van nieuwe bebouwing of grondgebruik

3.1 Waterspoor

In de keur en legger kunnen ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken regels worden opgenomen. Die taak omvat de zorg voor het watersysteem gericht op de doelstellingen van de Wtw, waaronder ook het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen. Het aanwijzen van reserveringszones en het beperken/verbieden van grondgebruik (bebouwing en grondgebruik) met het oog op de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen kan daaronder mede worden begrepen.

3.1.1 De bevoegdheid tot het aanwijzen van reserveringszones en reguleren van grondgebruik daarbinnen

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, lagere rechters en de Kroon kan worden opgemaakt dat er met reservering van gronden voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken een waterstaatsbelang is gediend en dat met het oog daarop het gebruik van grond binnen die zones kan worden gereguleerd.⁴⁴ Daarbij kan onder meer worden verwezen naar de uitspraak van 28 januari 2004 van de Afdeling, waarin zij van oordeel is dat het vrijhouden van het profiel van de vrije ruimte ten behoeve van dijkverbetering en de inrichting van beschermings- en kernzones waterstaatkundige belangen zijn.⁴⁵ Ook uit een KB van 25 mei 1975 kan reeds worden afgeleid dat het waterschapsbestuur ten behoeve van toekomstige werkzaamheden op grond van de autonome verordenende bevoegdheid gronden kan reserveren. De Kroon overweegt:

‘dat, ten einde hierin te voorzien, de aanleg van een kanaal wordt beoogd, dat nabij Waddinxveen op de Gouwe en nabij Voorburg op het Rijn- Schiekanaal zal aansluiten en waarvan het trace bij besluit van Provinciale Staten van Zuid-Holland van 16 juni 1972 voorlopig is vastgesteld;
dat de door de verenigde vergadering van Delfland bij haar besluit van 30 november 1972 vastgestelde keur ten doel heeft de stroken grond en water van bedoeld trace te beschermen tegen activiteiten, die ten gevolge zouden kunnen hebben, dat deze stroken minder geschikt worden voor de aanleg van het kanaal;
dat op grond van een en ander de omstreden keur het huishoudelijk belang dient van het Hoogheemraadschap Delfland en derhalve niet in strijd is met het bepaalde in artikel 1 der Keurenwet [vgl. huidige art. 56 Waterschapswet, FG];’⁴⁶

Tevens kan worden gewezen op de uitspraak van de Rechtbank Middelburg van 28 januari 2008, Awb 07/389. Daarin overweegt de rechtbank dat de aan het waterschap opgedragen taak⁴⁷ breder is dan alleen de zorg voor de bestaande fysiek aanwezige waterkering, maar dat die taak — en daarmee ook de regelgevende bevoegdheid — zich tevens kan uitstrekken tot gronden waarvan het waterschap aannemelijk heeft gemaakt dat deze benodigd zijn om over 200 jaar aan de veiligheidsnormen te voldoen. Inherent aan deze taak is dan ook dat het waterschapsbestuur ook rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen en de in verband daarmee eventueel noodzakelijke dijkversterkingen. Het voorkomen van toekomstige kosten voor het saneren van

⁴⁴ Zie ook: F.A.G. Groothuise, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming van wateroverlast en overstromingen* (diss. Utrecht), Instituut voor Bouwrecht, Den Haag 2009, p. 262-265

⁴⁵ ABRvS 28 januari 2004, AB 2004/116.

⁴⁶ KB van 25 mei 1975, BR 1976, 41 en AB 1975, 285.

⁴⁷ De omschrijving van de aan de waterschap opgedragen zorg voor de waterkering in de waterschapsreglement kan in dat kader nog van belang zijn. Uit het feit dat op grond van het waterschapsreglement het profiel van de vrije ruimte (de ruimte rond een waterkering die in de legger is opgenomen als zijnde benodigd voor toekomstige versterking van de waterkering) op situatietekeningen moet worden aangegeven, leidt de rechtbank af dat de aan het waterschap opgedragen taak breder is dan alleen de zorg voor de bestaande fysieke waterkering.

bebouwing of grondgebruik ten behoeve van de uitvoering van versterking of verlegging van een primaire waterkering in de toekomst⁴⁸ maakt volgens de rechtbank onderdeel uit van de waterkeringszorg die het waterschap ten aanzien van de bij hem in beheer zijnde primaire waterkeringen heeft. Het waterschapsbestuur kan de regelgevende bevoegdheid volgens de rechtbank dan ook inzetten om te anticiperen op toekomstige dijkversterkingen en het voorkomen van hoge kosten die in dat verband met die dijkversterkingen mogelijk gemaakt moeten worden.⁴⁹

Ook uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat het waterschapsbestuur zijn regelgevende bevoegdheid kan inzetten ten behoeve van het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en –verleggingen. In de uitspraak van 8 juni 2011 acht de Afdeling het ontheffingenbeleid van het waterschap op grond waarvan het profiel 2050 zo veel mogelijk vrijgehouden moet worden van bebouwing niet onredelijk, waarbij het profiel 2050 de gronden aanduidt die (mogelijk) nodig zijn voor de toekomstige versterking van de waterkering waarmee in het jaar 2050 aan de wettelijke veiligheidsnorm wordt voldaan.⁵⁰ In een andere uitspraak van 9 juni 2010⁵¹ strekte het profiel van vrije ruimte zich zelfs uit tot de gronden die nodig zijn voor de uitvoering van dijkversterkingen om in het jaar 2100 aan de veiligheidsnormen te voldoen. Ook dat reserveringsbeleid werd door de Afdeling niet onredelijk geacht.

Gelet op de bovenstaande jurisprudentie, maar ook op de ruime doelstelling van art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet,⁵² kan worden geconcludeerd dat het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen door middel van het reserveren van ruimte voor de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken tot de zorg voor het watersysteem (meer specifiek de waterkering) kan worden gerekend en dat ten behoeve daarvan in de keur regels kunnen worden gesteld. Het waterschapsbestuur kan als beheerder van primaire waterkeringen met het oog op de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen in de keur dan ook regels opnemen die het gebruik of bebouwing van gronden kan beperken of verbieden (zie daarvoor ook Deel I). Dit betekent dat ook bouw- of gebruiksmogelijkheden die in het ruimtelijke spoor vergunningvrij zijn en derhalve niet in het bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd,⁵³ kunnen worden gereguleerd met het oog op de toekomstige dijkversterkingen. In het ruimtelijke spoor vergunningvrij betekent dus niet ook automatisch in het waterspoor vergunningvrij. Ook art. 1 EP EVRM, dat het recht op een ongestoord genot van eigendom beschermt, staat daaraan in beginsel niet in de weg, mits er sprake is van een *fair balance* tussen de inbreuk op het eigendomsrecht enerzijds en het belang van de reserveringszone anderzijds.⁵⁴

Het waterschapsbestuur zal de noodzaak en de omvang van een reserveringszone moeten onderbouwen. Dat kan onder meer aan de hand van wetenschappelijke rapporten over de te verwachten waterstandstijgingen, klimaatscenario's e.d. Vanzelfsprekend zal het waterschapsbestuur het belang dat gediend is met de reservering zorgvuldig moeten afwegen tegen de belangen van derden.⁵⁵ Uit hiervoor genoemde jurisprudentie kan worden opgemaakt dat het waterschapsbestuur bij het bepalen van de omvang van reserveringszone tamelijk ver in de toekomst mag kijken. In een zaak voor de rechtbank Middelburg kon het waterschap volgens de rechtbank uitgaan van een ruimtebeslag voor de noodzakelijke stabiliteit van en dijklichaam

⁴⁸ Die kosten kunnen onder meer bestaan uit toekomstige schadeclaims ten gevolge van het saneren van bebouwing en ander grondgebruik in verband met een toekomstige dijkversterking.

⁴⁹ De Rechtbank Middelburg merkt de financiële aspecten van het voorkomen van nieuwe permanente werken in de beschermingszone aan als waterstaatkundige belang. Rechtbank Middelburg 29 januari 2008, *Awb* 07/389, r.o. 4.3.4.

⁵⁰ ABRvS 8 juni 2011, *M en R* 2011/188, m.nt. F.A.G.Groothuijse.

⁵¹ ABRvS 9 juni 2010, *AB* 2010/211, m.nt. A. van Hall.

⁵² Art. 1.1 jo. art. 2.1 lid 1 sub a Waterwet.

⁵³ Zie art. 2 Bijlage II Bor.

⁵⁴ Zie ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006/260, m.nt. A. van Hall.

⁵⁵ De keur is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, zodat de wettelijke en buitenwettelijke normen voor besluiten daarop van toepassing zijn.

voor de komende tweehonderd jaar, waarbij het waterschap bovendien rekening mocht houden met ongunstige klimaatscenario's. In de eerder genoemde uitspraken van de Afdeling mocht bij het bepalen van de omvang van de reserveringszone worden geanticipeerd op het ruimtebeslag dat nodig is om de waterkering in het jaar 2050 resp. 2100 aan de veiligheidsnormen te laten voldoen.

De omvang van reserveringszone zegt echter nog niets over de mate waarin de gebruiksmogelijkheden van de grondeigenaar daarbinnen daadwerkelijk (kunnen) worden beperkt. Dat hangt af van de binnen de reserveringszone geldende regels. Bij het vaststellen van deze regels moet niet uit het oog worden verloren dat gebruiksmogelijkheden van grondeigenaren uitsluitend mogen worden beperkt, voor zover dat in het algemeen belang noodzakelijk is en evenredig is in verhouding tot de belangen van de grondeigenaar die met een gebruiksbeperking wordt geconfronteerd. Bij het verrichten van deze belangenafweging laat de rechter het waterschapsbestuur een aanzienlijke beleidsvrijheid, zo kan uit jurisprudentie worden afgeleid, zodat de rechter de door het waterschapsbestuur gemaakte afweging terughoudend toetst. De rechter laat daarbij meespelen dat de het waterkeringsbelang, zeker als het primaire waterkering betreft, een zwaarwegend belang is. Bovendien is van belang dat een grondeigenaar die wordt benadeeld door een reserveringszone een beroep kan doen op een nadeelcompensatieregeling op grond waarvan hij compensatie van geleden nadeel kan claimen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het waterkeringsbelang veel gewicht in de schaal legt bij het formuleren van het vergunningenbeleid. In haar uitspraak van 16 april 2008⁵⁶ oordeelt de Afdeling dat het vergunningenbeleid van het waterschap gericht op het bebouwingsvrij maken van een primaire waterkering niet onredelijk is. Op grond van dit beleid verleent het waterschapsbestuur geen vergunningen voor nieuwe bebouwing en verduurzaming en/of uitbreiding van aanwezige bebouwing binnen een zone van 7 meter uit de teen-kruinlijn van de waterkering, indien daardoor de belangen van de waterkering zouden kunnen worden geschaad of een belemmering zou ontstaan voor eventuele werken aan deze waterkering. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het waterschapsbestuur er eveneens voor kiezen om welbewust geen bijzondere regeling of beleid te ontwikkelen voor gevallen waarin een bestaand bouwwerk door een calamiteit is getroffen. De uitspraak heeft betrekking op de weigering van een keuronthefing door het waterschapsbestuur voor de gedeeltelijke herbouw van een bouwwerk dat door brand gedeeltelijk is verwoest. Omdat in dit geval sprake is van verduurzaming van het bouwwerk, mocht het waterschapsbestuur naar het oordeel van de Afdeling de ontheffing onder verwijzing naar het niet onredelijk geachte vergunningenbeleid weigeren.

Ter illustratie zijn in de twee onderstaande passages uit een tweetal uitspraken van Afdeling beleidsregels voor het verlenen van keuronthefingen binnen reserveringszones beschreven, die door de Afdeling niet onredelijk zijn geacht.

'In de beleidsregels is voor bebouwingsvrije dijkstrekkings, voor zover hier van belang, bepaald dat het hoogheemraadschap binnen de waterkering en het profiel van vrije ruimte ofwel het profiel 2100 in beginsel geen nieuwbouw toestaat. Alleen voor waterstaatkundige werken en voor (dijk)wegen is uitzondering mogelijk.

In de beleidsregels is voor dijkstrekkings met aaneengesloten bebouwingen, voor zover hier van belang, bepaald dat het hoogheemraadschap binnen het waterstaatswerk, de beschermingszone en het profiel van vrije ruimte geen nieuwbouw toestaat, tenzij bestaande aanliggende bebouwing ook binnen de beschermingszone en/of het profiel van vrije ruimte staat en geen tekenen erop wijzen dat dit zal veranderen en dat het hoogheemraadschap geen nieuwbouw en vernieuwbouw

⁵⁶ ABRvS 16 april 2008, AB 2008/210, m.nt A. van Hall.

toestaat, tenzij de vereiste standzekerheid van de waterkering gewaarborgd blijft en de bebouwing niet voorbij de bestaande doorgaande gevellijn wordt geplaatst.⁵⁷

‘Volgens paragraaf 5.2.2 van de Beleidsregels keurontheffingen van 14 maart 2007 (hierna: de beleidsregels), voor zover hier van belang, vormt bebouwing vanuit waterkeringstechnisch oogpunt een bezwaar voor de waterkering. Leidend in het ontheffingenbeleid is voor het hoogheemraadschap dat de waterkering voldoet en blijft voldoen aan de wettelijk opgelegde veiligheidseisen. Vanuit die visie is het algemeen uitgangspunt van het hoogheemraadschap dat bouwwerken in, op of nabij waterkeringen niet wenselijk zijn.

In de beleidsregels is bij regionale waterkeringen voor bebouwingsvrije dijkstrekkingen, voor zover hier van belang, bepaald dat het hoogheemraadschap binnen het waterstaatswerk en binnen het profiel 2050 in beginsel geen nieuwbouw toestaat. Alleen voor waterstaatkundige werken en voor (dijk)wegen is een uitzondering mogelijk. Bij vernieuwbouw bekijkt het hoogheemraadschap allereerst of verplaatsen van de bebouwing tot buiten het profiel 2050 mogelijk is.

Volgens de beleidsregels gelden voor dijkstrekkingen met aaneengesloten bebouwing binnen regionale waterkeringen, voor zover hier van belang, de volgende toetsingscriteria:

- a. Het hoogheemraadschap staat binnen het waterstaatswerk, de beschermingszone en het profiel 2050 geen nieuwbouw toe, tenzij bestaande aanliggende bebouwing ook binnen de beschermingszone en/of het profiel 2050 staat en geen tekenen erop wijzen dat dit zal veranderen.
- b. Het hoogheemraadschap staat geen nieuwbouw en vernieuwbouw toe, tenzij de vereiste standzekerheid van de waterkering gewaarborgd blijft en de bebouwing niet voorbij de bestaande doorgaande gevellijn wordt geplaatst.
- c. Vergroting met een grondoppervlakte tot 20% van een gebouw valt onder vernieuwbouw. De uitbreiding mag niet naar de dijk gericht zijn, tenzij de uitbreiding plaatsvindt buiten de contouren van het profiel 2050 en niet voorbij de bestaande ‘doorgaande gevellijn’ komt.⁵⁸

De Afdeling heeft het hierboven beschreven tamelijk strenge vergunningenbeleid binnen reserveringszones van het waterschapsbestuur terughoudend getoetst en niet onredelijk geacht. Daaruit kan worden afgeleid dat waterschapsbesturen veel beleidsvrijheid hebben ten aanzien van formuleren van het vergunningenbeleid. Bij de vergunningverlening moet het waterschapsbestuur echter altijd bezien of er geen reden is om van het beleid af te wijken, omdat vasthouden aan het beleid voor de aanvrager wegens bijzondere omstandigheden onevenredig is in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen.

Naarmate langer vooruit kan worden gekeken en de onduidelijkheid over de vraag in hoeverre de gronden daadwerkelijk voor de dijkversterking zullen worden ingezet, zou het reserveringsregime minder streng kunnen zijn dan wanneer de dijkversterking al op een kortere termijn wordt voorzien en duidelijk is dat de gronden daarvoor noodzakelijk zijn. Ook hierbij gaat steeds om een evenwichtige belangenafweging van inbreuken op het eigendomsrecht en het publieke waterkeringsbelang dat daarmee gediend wordt.

3.1.2 Wijze van reguleren van grondgebruik binnen reserveringszones

Het waterschapsbestuur kan activiteiten die in de weg kunnen staan aan toekomstige dijk aanpassingen op verschillende wijze in de keur reguleren. Het kan kiezen voor algemene regels, waarin ook een meldingsplicht voor bepaalde activiteiten, de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en een ontheffingsstelsel kan worden opgenomen. Ook kan worden

⁵⁷ ABRvS 9 juni 2010, *AB* 2010/211, m.nt. A. van Hall. Het betreft de door de Afdeling geparafraseerde Beleidsregels keurontheffingen van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

⁵⁸ ABRvS 8 juni 2011, *M en R* 2011/188, m.nt. F.A.G. Groothuijse. Het betreft de door de Afdeling geparafraseerde Beleidsregels keurontheffingen van 14 maart 2007 van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

gekozen voor absolute verboden of verboden behoudens toestemming. Wordt door de keur een vergunning of ontheffing vereist, dan wordt deze van rechtswege aangemerkt als een watervergunning in de zin van de Waterwet, zodat daarop de algemene bepalingen met betrekking tot de watervergunning van toepassing zijn, zoals het toetsingskader, het verbinden van vergunningvoorschriften, de intrekings- en wijzigingsbevoegdheden, etc.

3.1.2.1 Beleidsregels

Voor zover op grond van de keur een watervergunning is vereist voor een activiteit die een toekomstige dijk aanpassing kan belemmeren, kan het waterschapsbestuur voor de uitoefening van deze bevoegdheid beleidsregels vaststellen waarin in algemene zin wordt aangegeven in welke gevallen de vergunning zal worden verleend en onder welke voorwaarden. Bij de beslissing op de vergunningaanvraag zal het waterschapsbestuur de vastgestelde beleidsregel moeten volgen, tenzij de belangen van één belanghebbende onevenredig worden getroffen in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een beleidsregel is een besluit en dient dan ook te worden bekendgemaakt overeenkomstig de regels van de Awb. Bovendien geldt voor beleidsregels ook het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 Awb op grond waarvan deze regels geen onevenredige gevolgen voor één of meer belanghebbende hebben in verhouding tot met het besluit te dienen doelen. Voordeel van een beleidsregel voor het waterschapsbestuur is dat het volgen daarvan niet telkens hoeft te worden gemotiveerd. Wel zal moeten worden bezien of er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid in de zin van art. 4:84 Awb die afwijking van de beleidsregel rechtvaardigt (de zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid). Voor de burger heeft het vaststellen van een beleidsregel het voordeel dat hij weet waar hij aan toe is en daarop zijn handelen kan afstemmen. Indien het waterschapsbestuur in afwijking van een beleidsregel een watervergunning weigert of verleent, kan een (derde)belanghebbende zich in een procedure tegen de weigering of verlening van de watervergunning op de beleidsregel beroepen. De bestuursrechter zal dan toetsen of het waterschapsbestuur van de beleidsregel mocht afwijken. Ook kunnen de beleidsregels die het waterschapsbestuur hanteert bij de verlening van watervergunningen worden aangescherpt met het oog op de reservering van de ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Hierdoor kan een grondeigenaar minder eenvoudig een watervergunning verkrijgen voor vergunningplichtige handelingen binnen een reserveringszone.

3.1.2.2 Tijdelijk toestaan van activiteiten in reserveringszones

Binnen reserveringszones voor toekomstige dijkversterkingen is het niet altijd nodig om alle activiteiten die de toekomstige dijkversterking of –verlegging zouden kunnen belemmeren of kostbaar maken per definitie te verbieden. Zolang de dijkversterking of –verlegging nog niet aan de orde is, kunnen bepaalde activiteiten tijdelijk worden toegestaan. De Waterwet voorziet in de mogelijkheid om de watervergunning voor een bepaalde termijn te verlenen. Ingevolge art. 6:22 Wtw kan de vergunning immers onder beperkingen worden verleend, waaronder volgens de memorie van toelichting ook een beperking in tijd wordt begrepen.⁵⁹ Indien dat nodig is met het oog op de doelstellingen van art. 2.1 Wtw, kan een vergunning voor een activiteit binnen een reserveringszone slechts voor bepaalde termijn worden toegestaan. Aan deze vergunning zou bovendien een vergunningvoorschrift kunnen worden verbonden op grond waarvan de vergunninghouder na afloop van die termijn de gronden in de oorspronkelijke toestand (van vóór de vergunde activiteit) moet terugbrengen. Handelen in strijd met de vergunningvoorschriften is verboden, zodat tegen het niet voldoen aan deze voorschriften handhavend kan worden opgetreden.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 123.

Indien blijkt dat de gronden eerder dan na afloop van de in de watervergunning opgenomen termijn moeten worden aangewend voor een dijkversterking, kan het waterschapsbestuur de watervergunning of de daaraan verbonden voorschriften wijzigen (art. 6.22 Wtw), waaronder ook de termijn waarvoor de vergunning is verleend. Indien wijziging van de vergunning-(voorschriften) geen soelaas biedt, kan de vergunning ook worden ingetrokken wegens onverenigbaarheid met de doelstellingen van art. 2.1 Wtw, waaronder ook de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen. Dat betekent wel dat er in beide gevallen een inbreuk wordt gemaakt op de bestaande rechten van de vergunninghouder, zodat daar in beginsel nadeelcompensatie tegenover zal moeten staan.⁶⁰

3.1.3 Aanwijzing van reserveringszones in de legger?

De vraag is waar de reserveringszones moeten worden aangewezen: moeten deze in de keur zelf of in de legger worden aangewezen? In de legger moeten ingevolge art. 5.1 lid 1 Wtw de waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones worden aangegeven. De vraag is dan ook of een reserveringszone kan worden beschouwd als een beschermingszone in de zin van de Waterwet.⁶¹ Art. 1.1 Wtw definieert een beschermingszones als: “een aan een waterstaatswerk grenzende zone waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden”. Een strikte uitleg van deze bepaling leidt tot de conclusie dat een reserveringszone geen beschermingszone is, omdat het doel van een reserveringszone niet is het beschermen van de bestaande primaire waterkering, maar het voorkomen dat ontwikkelingen toekomstige dijkversterkingen zullen belemmeren of kostbaar zullen maken. Reserveringszones die niet grenzen aan een primaire waterkering zijn per definitie geen beschermingszones.

De vraag is of reserveringszones, voor zover deze niet kunnen worden aangemerkt als beschermingszone, wel in de legger kunnen worden opgenomen of dat deze in de keur zelf moeten worden aangewezen. In de keur lijkt het opnemen van reserveringszones die niet grenzen aan een primaire waterkering en de daarbij behorende beschermingszones ons niet uitgesloten, voor zover het waterschapsbestuur kan aangegeven dat de aanwijzing van deze zones noodzakelijk is in verband met de aan hem opgedragen zorg voor primaire waterkeringen nu en in de toekomst.

Voor zover een reserveringszone samenvalt met een beschermingszone, wordt het grondgebruik daarbinnen gereguleerd door de regels van de keur. De regulering binnen beschermingszones kan, gelet op en strikte uitleg van de definitie, echter uitsluitend worden gesteld met het oog op de bescherming van de bestaande waterkering en niet tevens met het oog op de reservering voor ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen. De aanwijzing van een reserveringszone zal naar in dat geval naar ons oordeel dan ook nog uitdrukkelijk in de legger of de keur moeten geschieden.

3.1.4 Rechtsbescherming

Het waterschapsbestuur heeft een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van de keur en de legger.⁶² Ingevolge art. 78 lid 1 Waterschapswet stelt het algemeen bestuur immers de verordeningen vast die het nodig oordeelt voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. Tegen de keur staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien dit een algemeen verbindend voorschrift is (art. 8:3 onder a Awb). Wel kan de

⁶⁰ Art. 7.14 Wtw.

⁶¹ De juridische kwalificatie van reserveringszones is tevens van belang met het oog op de doorwerking van art. 2.11 Barro in bestemmingsplannen. Zie par 3.2.1.

⁶² Zie onder meer: ABRvS 16 juli 2008, zaaknrs. 200707032/1 en 200707036/1. Vgl. ABRvS 27 juni 2007, AB 2007, 243, m.nt. A. van Hall, JB 2007, 164, m.nt. Marc Rongen.

rechtmatigheid van de keur in het kader van exceptief verweer in rechtsbeschermingsprocedures tegen daarop gebaseerde besluiten, zoals handhavingsbesluiten of watervergunningen, aan de orde worden gesteld. De bestuursrechter zal de door het waterschapbestuur gemaakte belangenafweging ten aanzien van de aanwijzing van de reserveringszone en het daarbinnen geldende beperkingsregime terughoudend toetsen.⁶³ Ook voor de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de vaststelling van de legger is het van belang vast te stellen of een reserveringszone als een beschermingszone kan worden aangemerkt of niet. Voor zover een reserveringszone kan worden aangemerkt als beschermingszone, staat tegen de aanwijzing daarvan namelijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Is dat niet het geval, dan staat tegen de vaststelling van de legger geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat behoudens de aanwijzing van beschermingszones en bergingsgebieden de vaststelling van de legger op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 Awb is opgenomen.

Tegen de beslissing op aanvragen om een watervergunning en maatwerkvoorschriften op grond van de keur hebben, staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De verlening van een dergelijke watervergunning of maatwerkvoorschrift is immers een beschikking, terwijl de weigering daarvan ingevolge art. 1:3 lid 2 Awb daarmee gelijk wordt gesteld.

Tegen de vaststelling (en wijziging) van beleidsregels staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien art. 8:3 onder a Awb dat uitsluit. De rechtmatigheid kan van een beleidsregel kan bij wijze van exceptief verweer aan de orde worden gesteld in het kader van beroepsprocedures tegen appellabele besluiten die (mede) zijn gebaseerd op de beleidsregel. De burgerlijke rechter kan als restrechter eveneens de rechtmatigheid van de keur en beleidsregels toetsen.

3.2 Ruimtelijk spoor

3.2.1 Ruimtelijke relevantie reserveringszones

Waterkeringen, aangrenzende beschermingszones en reserveringszones hebben een bijzondere invloed hebben op de omgeving, aangezien niet alle vormen van grondgebruik vanwege de aanwezigheid van de waterkering, de daarvoor aangewezen beschermingszones en reserveringszones zijn toegestaan. De aanwezigheid van waterkeringen en de daarvoor aangewezen beschermings- en reserveringszones beïnvloeden de gebruiksmogelijkheden van de grond en zijn dan ook ruimtelijk relevant en kunnen in een bestemmingsplan dan ook als zodanig worden bestemd.

Sterker nog, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) verplicht de bestemmingsplanwetgever om bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan gronden waarop primaire waterkeringen en de aangrenzende beschermingszones zijn gelegen een daarop gerichte bestemming respectievelijk gebiedsaanduiding te geven.⁶⁴ Een wijziging van het bestemmingsplan met betrekking tot deze gronden is uitsluitend mogelijk voor zover bij de

⁶³ Bij de toetsing van een algemeen verbindend voorschrift, waar het hier om gaat, lijkt de Afdeling, gelet op haar positie en functie in het staatsbestel, een terughoudende toetsing aan de dag te leggen. Zie o.m. ABRvS 22 juni 2005, AB 2006, 4, m.nt. P. van Duijvenvoorde en G.A.C.M. van Ballegooij en ABRvS 18 juli 2001, AB 2003, 340 m.nt. LD. De Afdeling heeft zich wat betreft de omvang van de toetsing van algemeen verbindende voorschriften aangesloten bij het oordeel van de Hoge Raad in het Landbouwwiegers-arrest: HR 16 mei 1986, NJ 1987, 251, m.nt. MS en AB 1986, 574 m.nt. PvB.

⁶⁴ Art. 2.11.2 Barro. Het Barro spreekt van gebiedsaanduiding 'Vrijwaringszone – dijk'. Deze bewoordingen sluiten niet aan bij de termen die de Waterwet gebruikt. De Waterwet kent uitsluitend de begrippen 'beschermingszone' en '(primaire) waterkering'. Dit heeft vermoedelijk te maken met het SVBP2012, dat de standaarden aangeeft voor aanduidingen en bestemmingen op de (digitale) verbeelding.

verwezenlijking daarvan geen belemmeringen kunnen ontstaan voor het onderhoud, de instandhouding of de *versterking* van de primaire waterkering.⁶⁵ Ook hier is de vraag van belang of een reserveringszone kan worden beschouwd als een beschermingszone. Indien dat niet het geval is, verplicht art. 2.11 Barro namelijk de planwetgever niet tot het opnemen van reserveringszones in het bestemmingsplan. Wordt onder een beschermingszone ook een reserveringszone begrepen, dan bestaat een dergelijke verplichting wel.⁶⁶

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan dient aannemelijk te zijn dat de in het bestemmingsplan neergelegde bestemmingen binnen de planperiode van tien jaar worden gerealiseerd. Bestemmingsplannen moeten immers volgens vaste jurisprudentie binnen de planperiode uitvoerbaar zijn.⁶⁷ Deze planhorizon hoeft echter geen beletsel te vormen voor het aanwijzen van bestemmingen met uitsluitend een reserverend karakter, aangezien dergelijke bestemmingen naar hun aard niet om verdere realisering vragen.⁶⁸ Het enige doel van deze bestemming is juist om ruimtelijke ontwikkelingen die de toekomstige aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kunnen belemmeren te weren. In een herziening van het bestemmingsplan kan dan ook opnieuw aan desbetreffende gronden de gebiedsaanduiding ‘reserveringszone’ of ‘vrijwaringszone’ worden toegekend.

De Kroon heeft al eens uitgemaakt dat ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, ook als niet zeker is dat de ruimte voor dijkversterkingen daadwerkelijk zal worden benut. In haar besluit van 20 februari 1995 sluit de Kroon zich aan bij gedeputeerde staten die goedkeuring hebben onthouden aan een bestemmingsplan omdat een dergelijke ruimtelijke reservering in het plan niet was opgenomen. De Kroon overwoog:

‘Weliswaar betreft het hier extra ruimte die eerst *na de planperiode* [cursivering: FG] wordt benut, en is het niet uitgesloten dat al dan niet in verband met technische ontwikkelingen een andere ruimte of in het geheel geen ruimte werkelijk nodig zal zijn, doch in aanmerking genomen dat het te dezen gaat om de plaatsbepaling van in beginsel duurzame bouwwerken – te weten woningen –, achten Wij het juist dat gedeputeerde staten in dit geval de berekende extra ruimte als een voor dit plan relevant belang hebben meegewogen.’⁶⁹

Een bestemming of gebiedsaanduiding ‘reserveringszone’ sluit niet alle gebruiksmogelijkheden van de grond uit. Aan gronden met deze bestemming kunnen dan ook dubbelbestemmingen worden toegekend die een toekomstige dijkversterking niet belemmeren of kostbaar maken, zoals recreatie, verkeersdoeleinden, natuurdoeleinden, agrarische doeleinden, etc. De Afdeling bestuursrechtspraak eist bij de toekenning van dubbelbestemmingen dat de bestemmingen verenigbaar met elkaar zijn en dat een onderlinge rangorde tussen de doeleinden of functies wordt aangebracht. Het ligt voor de hand om een bestemming reserveringszone als primaire bestemming aan te wijzen, aangezien deze bestemming de randvoorwaarde schept waarbinnen de andere (secundaire) functies zijn toegestaan.

In een bestemmingsplan kunnen op grond van art. 3.1 lid 1 Wro uitsluitend met het oog op een aan de grond gegeven bestemming regels worden gesteld. Ten behoeve van de bestemming ‘reserveringszone’ kunnen in het bestemmingsplannen dan ook regels worden gesteld. Deze

⁶⁵ Art. 2.11.3 Barro.

⁶⁶ Op deze vraag is in paragraaf 3.1.3 reeds nader ingegaan.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 3 juni 2015, *JM* 2015/102, m.nt. Blokvoort, ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1698, ABRvS 17 september 2008, zaaknr. 200708524/1 en ABRvS 7 mei 2008, zaaknr. 200702354/1. Art. 3.1.6 lid 1 sub f Bro verplicht dan ook in de plantoelichting inzicht te geven in de uitvoerbaarheid van het plan.

⁶⁸ CAW-advies, *De kost gaat voor de baat uit, Juridische instrumenten om ruimte te reserveren voor waterstaatsdoeleinden*, november 2004, p. 24.

⁶⁹ KB 20 februari 1995, *AB* 1995, 369, m.nt. AvH.

regels kunnen bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van de gronden met deze bestemming beperken, voor zover dat met het oog op de instandhouding van deze bestemming noodzakelijk is. Hoewel een reserveringszone niet om realisering en in zoverre niet om een positieve bestemming vraagt, is de toekenning van een dergelijke bestemming wel noodzakelijk als de planwetgever de bebouwings- of gebruiksmogelijkheden, die de toekomstige aanleg of wijziging van waterstaatswerken kunnen bemoeilijken of onnodig kostbaar kunnen maken, wil reguleren. De vraag is echter of het reguleren van bebouwings- en gebruiksmogelijkheden met het oog op een waterstaatkundige bestemming wel mogelijk is. Op deze vraag zal in het navolgende worden ingegaan.

3.2.2 Relatie tussen bestemmingsplanregels en de waterschapskeur

Hoewel de keur /legger en het bestemmingsplan (beheersverordening) in theorie beide geschikte juridische instrumenten zijn voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of –verleggingen, in die zin dat met het oog daarop gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden kunnen worden beperkt, kan uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak worden afgeleid dat de bescherming van waterstaatkundige belangen primair op grond van de keur/legger dient te geschieden. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen in een bestemmingsplan immers geen regels worden opgenomen, voor zover deze regels uitsluitend strekken tot bescherming van waterstaatkundige belangen die reeds door de keur worden beschermd.⁷⁰ In haar uitspraak van 11 februari 2015 overweegt de Afdeling daarover het volgende:

‘De Keur voorziet ter plaatse van de dubbelbestemming ‘Waterstaat-Waterkering’ reeds in de bescherming van het waterstaatkundige belang. Hoewel niet is uitgesloten dat andere ruimtelijk relevante belangen kunnen nopen tot het opnemen van een regeling zoals die is opgenomen in artikel 19, lid 19.2, onder c, en 19.3.1 van de planregels, is in dit geval uit het plan noch de toelichting daarop, noch uit het verhandelde ter zitting, waar nader is toegelicht dat deze regeling zo moet worden gelezen dat uitsluitend wordt getoetst aan het waterstaatkundige belang, gebleken waarom naast deze bescherming in de Keur deze regeling in het plan moet worden opgenomen om te voorzien in de bescherming van het waterstaatkundige belang. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat met deze regeling is beoogd te voorzien in de bescherming van andere belangen dan die door de Keur worden beschermd.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het opnemen van de regeling in artikel 19, lid 19.2, onder c, en 19.3.1, van de planregels nodig is ter bescherming van andere belangen dan die reeds door de Keur worden beschermd.

Het betoog slaagt.⁷¹

Een herhaling van dit oordeel is te vinden in de uitspraak van 15 juli 2015, waarin de Afdeling overweegt:

‘Het bouw-, gebruiks- en aanlegverbod behoudens afwijking als vastgelegd in artikel 32 van de planregels strekt tot de bescherming van waterstaatkundige belangen. Het beschermingsbereik van deze regeling stemt in zoverre overeen met het beschermingsbereik van de vergunningplicht krachtens artikel 6.5 van de Waterwet gelezen in samenhang met artikel 6.12, eerste lid, van het Waterbesluit. De bestreden planregeling is materieel gezien een vertaling van de "Beleidsregels

⁷⁰ Zie ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254, ABRvS 11 februari 2015, AB 2015/179, ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005/25 en ABRvS 2 oktober 2002 ECLI:NL:RVS:2002:AE8249. Voor uitgebreidere bespiegelingen over de relatie tussen bestemmingsplan en keur kan o.m. worden verwezen naar: F.A.G. Groothuijse, *Water weren. Het publiekrechtelijke instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen* (diss. Utrecht), Den Haag: IBR 2009, p. 279 en de annotatie bij ABRvS 25 april 2012, MenR 2012, 114.

⁷¹ ABRvS 11 februari 2015, AB 2015/179, r.o. 9.4.

grote rivieren" in het bestemmingsplan. De raad heeft niet nader toegelicht waarom naast de vergunningplicht krachtens de Waterwet ook de regeling van artikel 32, lid 32.2.1 tot en met lid 32.6.3 van de planregels noodzakelijk is ter bescherming van waterstaatkundige belangen. De raad heeft evenmin inzichtelijk gemaakt dat met deze planregeling is beoogd te voorzien in de bescherming van andere belangen dan die door de vergunningplicht krachtens de Waterwet worden beschermd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit, wat betreft artikel 32, lid 32.2.1 tot en met lid 32.6.3 van de planregels, niet berust op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.⁷

Uit deze en eerdere jurisprudentie kan worden afgeleid dat de Afdeling voor wat betreft de bescherming van waterstaatkundige belangen in wezen voorrang verleent aan het waterspoor boven het ruimtelijke spoor.⁷² Aangezien met de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen eveneens een waterstaatkundig belang is gemoeid, zal de regulering van de het grondgebruik met het oog daarop niet in het bestemmingsplan kunnen plaatsvinden, voor zover dit reeds in de keur (of de Waterwet) is gereguleerd. Verdedigbaar is dat dit ook het geval is als de ruimtelijke reservering niet heeft plaatsgevonden in de keur, omdat de bescherming van de primaire waterkering, mede met het oog op de toekomst, een taak is van het waterschap, zodat het waterschap ook verantwoordelijk is voor de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkversterkingen.

3.2.3 Aanvullende rol ruimtelijk spoor

Nu uit de jurisprudentie van de Afdeling lijkt te kunnen worden afgeleid dat waterstaatkundige belangen, waaronder ook het reserveren van ruimte voor toekomstige dijk aanpassingen, op grond van de keur dienen te worden gereguleerd en niet (tevens) in ruimtelijk spoor, is het de vraag welke (aanvullende) rol er voor het ruimtelijk spoor resteert bij het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen.

De jurisprudentie van de Afdeling betekent naar ons oordeel niet dat waterkeringen in een bestemmingsplan niet als zodanig kunnen worden bestemd. Een waterstaatkundige bestemming is nodig, omdat het gebruik van de grond voor waterstaatkundige doeleinden vanzelfsprekend wel in planologische zin moet zijn toegestaan. Voor een bestemming 'Reserveringszone' of 'Vrijwaringszone' is dat echter niet het geval, omdat deze bestemming uitsluitend werend van karakter is en naar zijn aard niet hoeft te worden gerealiseerd. Art. 2.11.2 Barro verplicht echter tot het opnemen van de aanduiding 'vrijwaringszone'. Met het oog op deze vrijwaringszone kunnen echter, gelet op de hiervoor besproken jurisprudentie geen regels in het bestemmingsplan worden gesteld, zodat de verplichting op reserveringszones als zodanig te bestemming in juridisch opzicht weinig toevoegt. Hoewel nieuwe bestemmingsplannen met betrekking tot gronden met de bestemming 'Waterkering' of 'Vrijwaringszone waterstaatswerk' op grond van art. 2.11.3 Barro uitsluitend grondgebruik (incl. bebouwing) mogen toestaan, voor zover daardoor geen belemmeringen kunnen ontstaan voor het onderhoud, de instandhouding of de versterking van de primaire waterkering, betekent dat niet dat er ook regels met het oog op deze bestemmingen moeten worden opgenomen. Zoals reeds is opgemerkt kunnen geen regels

⁷² Hoewel de beide recente uitspraken er op lijken te wijzen dat dit lijn van de Afdeling is, zijn er ook uitspraken van eerdere datum waarin de Afdeling wel lijkt te aanvaarden dat er regels ter bescherming van waterstaatkundige bestemming in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, ook al worden die waterstaatkundige belangen al door de keur beschermd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3436. In een andere uitspraak van de Afdeling (ABRvS 28 mei 2014 ECLI:NL:RVS:2014:1947) wordt niet duidelijk of de vrijwaringszone ook al door de keur wordt gereguleerd en is dat ook niet uitdrukkelijk door appellant aangevoerd.

ter bescherming van waterstaatkundige belangen worden opgenomen, voor zover deze reeds op grond van waterregelgeving worden beschermd.⁷³

Wel betekent dit dat bij ieder nieuw ruimtelijk besluit dat grondgebruik binnen een reserveringszone toestaat, zal moeten worden onderzocht, of, en zo ja, onder welke voorwaarden en beperkingen grondgebruik (incl. bebouwing) kan worden toegestaan, gelet op de keur en de eventueel ter uitvoering daarvan vastgestelde beleidsregels. Voor zover er binnen de reserveringszone een verbod behoudens watervergunning geldt, zal het in grote mate afhankelijk zijn van het beleid dat het waterschapsbestuur bij de vergunningverlening binnen de reserveringszone hanteert. Dat beleid kan het waterschapsbestuur in beleidsregels of in een ander beleidsdocument of plan hebben neergelegd. Is op voorhand duidelijk dat de keur of het beperkingenregime aan een ruimtelijke ontwikkeling die in het bestemmingsplan of een ander ruimtelijk besluit wordt mogelijk gemaakt in de weg staat, dan is het desbetreffende ruimtelijke besluit niet uitvoerbaar. Volgens vaste jurisprudentie kunnen ruimtelijke besluiten waarvan op voorhand aannemelijk is dat deze niet uitvoerbaar zijn niet rechtmatig worden vastgesteld. In hoeverre de keur aan de uitvoerbaarheid van een ruimtelijke besluit in de weg staat, kan het waterschapsbestuur in het bestuurlijk overleg voorafgaand aan het nemen van dat ruimtelijk besluit. In de motivering van het ruimtelijke besluit zal ook moeten worden ingegaan op de waterhuishoudkundige gevolgen van dat besluit.⁷⁴ Daarvoor wordt doorgaans het procesinstrument van de watertoets gebruikt.

Indien de bestaande planologische bebouwings- en gebruiksmogelijkheden binnen een reserveringszone verenigbaar zijn de beperkingen die daar vanuit het waterspoor gelden, kan in plaats van een conserverend bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld. Tegen de vaststelling van een beheersverordening staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Waterschap en gemeente zullen duidelijke afspraken moeten maken over de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen reserveringszones nog kunnen worden toegestaan en onder welke voorwaarden. Daarbij heeft de waterschap het laatste woord, omdat voor deze ruimtelijke ontwikkelingen veelal nog een toestemming van het waterschapsbestuur benodigd is. Zonder die toestemming kan de ruimtelijke ontwikkeling niet rechtmatig worden gerealiseerd.

⁷³ Zie de vorige voetnoot. In ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254 had de gemeenteraad in het bestemmingsplan de Beleidsregels grote rivieren overgenomen als bestemmingsplanregels voor het uitoefenen van een binnenplanse afwijkmogelijkheid voor activiteiten binnen het rivierbed.

⁷⁴ Zie art. 3.1.6 lid 1 onder b Bro en art. 5.20 Bor jo. art. 3.1.6 lid 1 onder b Wabo.

3.3 Aanbevelingen Scenario I

3.3.1 Waterspoor

Het verdient aanbeveling om bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van de grond met het oog op het reserveren van ruimte voor de toekomstige dijkversterkingen en –verleggingen te reguleren in de keur en de reserveringszones aan te wijzen in de legger en/of in de keur. Met deze reservering is immers primair een waterstaatkundig belang gemoeid. Waterschappen zouden niet te terughoudend moeten zijn met het aanwijzen van reserveringszones omdat via deze weg duidelijkheid kan worden geboden ten aanzien van de gewenste en ongewenste bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen deze gebieden.

Voor zover ter behartiging van dit waterstaatkundig belang regels in de keur zijn opgenomen, is regulering van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in het bestemmingsplan niet mogelijk. Gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die ongewenst zijn met het oog op toekomstige dijkversterkingen, maar die in het ruimtelijke spoor vergunningvrij zijn, kunnen eveneens op grond van de keur worden gereguleerd.

Ten behoeve van de duidelijkheid, kenbaarheid en eenduidigheid van wetsystematiek, verdient het naar ons oordeel aanbeveling om reserveringszones verplicht in de legger als zodanig aan te wijzen en daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen. Evenals de aanwijzing van een beschermingszone is de aanwijzing van een reserveringszone in de legger namelijk een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen volgens de regels van de Awb bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen openstaat. Bovendien heeft tegen de aanwijzing van reserveringszones niet eerder, bijvoorbeeld in het kader van een projectplan of watervergunning, bestuursrechtelijke rechtsbescherming open gestaan, zodat er geen reden is om de vaststelling van de legger voor zover de aanwijzing van reserveringszones betreft op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 Awb te plaatsen. Ook kan worden gekozen voor het aanwijzen van reserveringszones in de keur in plaats van de legger. Aangezien de aard van het besluit tot aanwijzing van de reserveringszone daardoor niet wijzigt - het blijft een concretiserend besluit van algemene strekking - zal tegen de aanwijzing van een reserveringszone bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staan, ook al vindt die aanwijzing plaats in de keur.

Het hangt af van de situatie of er gekozen wordt voor het opnemen van een verbod om zonder vergunning handelingen in de reserveringszone te verrichten of dat er voor het verrichten van bepaalde handelingen algemene regels worden vastgesteld, waarvan eventueel ontheffing kan worden verleend.⁷⁵ Bij een vergunningplicht is uitdrukkelijke toestemming voor de handeling vereist, terwijl bij algemene regels geen voorafgaande toestemming is vereist. Voordeel van een vergunningplicht is dat er vooraf contact is tussen waterschapsbestuur en aanvrager en dat er maatwerk in de vergunningvoorschriften mogelijk is. Nadeel is dat dit met relatief veel administratieve lasten gepaard gaat. Op een aanvraag om een vergunning moet immers worden beslist en tegen die beslissing staat voor belanghebbenden vervolgens bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Bij algemene regels is er vooraf geen contactmoment tussen waterschap en aanvrager, hetgeen als nadeel kan worden beschouwd. Dat kan enigszins worden gecompenseerd door het opnemen van een meldingsplicht voor het verrichten van bepaalde handelingen binnen reserveringszones. Het vaststellen van algemene regels levert minder administratieve lasten op, omdat er geen vergunning hoeft te worden verleend en er dus ook geen totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures hoeven te worden doorlopen. Het komt in dat geval neer op toezicht en handhaving van de naleving van algemene regels door

⁷⁵ Zie voor de voordelen en de nadelen van algemene regels ten opzichte van vergunningplichten ook: A.P.W. Duijkersloot, A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswick en R. Uylenburg, " Algemeen geregeld, goed geregeld?", M en R 2011/167, afl. 9, p. 576-585.

degene tot wie die regels gericht zijn. Algemene regels kunnen flexibeler worden gemaakt door ontheffingsmogelijkheden of mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften op te nemen. Die flexibilisering gaat wel weer gepaard met meer administratieve lasten, aangezien tegen het uitoefenen van de ontheffings- en maatwerkvoorschriftenbevoegdheden bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.⁷⁶

3.3.2 Ruimtelijke spoor

Voor zover ter behartiging van dit waterstaatkundig belang regels in de keur zijn opgenomen, is regulering van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in het bestemmingsplan niet mogelijk. Het verdient aanbeveling voor gemeentebesturen om, als zij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen reserveringszones mogelijk willen maken, zo vroeg mogelijk in overleg treden met het waterschapsbestuur om te vernemen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de door het gemeentebestuur gewenste ruimtelijke ontwikkeling gelet op de keur en het daaruit voortvloeiende beperkingenregime doorgang kan vinden. Het verplichte bestuurlijke overleg met het waterschap voorafgaand aan het nemen van ruimtelijke besluiten en de watertoets bieden daarvoor een goede gelegenheid. Eventueel zou het waterschapsbestuur in een beleidsregel kunnen vastleggen dat het in beginsel een watervergunning verleent voor ruimtelijke ontwikkelingen waarover het waterschap in het kader van bestuurlijk overleg voorafgaand aan de ruimtelijke besluitvorming een positief advies heeft gegeven, tenzij de omstandigheden sindsdien zijn gewijzigd. Daarmee verkrijgt het wateradvies van het waterschap voor degene die de ruimtelijke ontwikkeling binnen een reserveringszone wil verrichten meer juridische betekenis en bevordert dat de consistentie van het reserveringsbeleid van het waterschap.

Het verdient aanbeveling om het beleid ten aanzien van het verlenen van watervergunningen voor activiteiten binnen reserveringszones, zoveel mogelijk vast te leggen in beleidsregels, zodat grondgebruikers weten waar ze aan toe zijn en gemeentebesturen in staat worden gesteld om de uitvoerbaarheid van door hen te nemen ruimtelijke besluiten vooraf beter in te schatten.

In welk publiekrechtelijk spoor de beperkingen van het grondgebruik met het oog op toekomstige dijkversterkingen worden geregeld, zal voor de grondeigenaar niet relevant zijn. Hij ziet de overheid immers als één. In juridisch opzicht is dit echter een wezenlijk punt. In communicatie naar de burger verdient het aanbeveling om de gebruiksbeperkingen uit de keur en die uit het bestemmingsplan samen te brengen, zodat iedere burger weet welk grondgebruik - al dan niet na verlening van een vergunning - is toegestaan. Het verdient daarom aanbeveling om reserveringszones ook op de verbeelding van het bestemmingsplan op te nemen en in de toelichting van het bestemmingsplan duidelijk te maken dat voor het verrichten van activiteiten binnen deze reserveringszones naast het bestemmingsplan ook de keur van het waterschap van toepassing is. Een ICT-oplossing waarin de legger, de keur en het beperkingenbeleid in een systeem als www.ruimtelijkeplannenonline.nl wordt geïntegreerd met het planologische regime zou daarbij behulpzaam kunnen zijn. Het zou voor de grondgebruiker met één druk op de knop duidelijk moeten zijn waar hij welke activiteit - al dan niet met vergunning - mag verrichten. Letterlijk en figuurlijk achter het computerscherm zullen het waterschap en de gemeente voor een goede afstemming van de waterstaatkundige en ruimtelijke besluitvorming moeten zorgen.

⁷⁶ Het verlenen van ontheffingen en maatwerkvoorschriften levert immers een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb op.

4. Scenario II: Beëindiging bestaande, maar onbenutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden

In dit scenario gaat het om het beëindigen van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die op grond van de ruimtelijke ordenings- en waterregelgeving kunnen worden benut, maar waarvan nog geen gebruik is gemaakt. In het ruimtelijke spoor gaat het dan de beëindiging van gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden die het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan biedt, maar die nog niet zijn gerealiseerd. In het waterspoor betreft het gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die op grond van de regels van de keur of een reeds verleende watervergunning zijn toegestaan, maar waarvan nog geen gebruik is gemaakt. Daarbij wordt opgemerkt dat het waterspoor en ruimtelijke spoor naast elkaar bestaan, zodat gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die het ene spoor biedt slechts kunnen worden benut als deze ook op grond van het andere spoor zijn toegestaan.

4.1 Waterspoor

Gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden binnen reserveringszones kunnen in de keur op verschillende manieren zijn gereguleerd. In de keur kunnen voor bepaalde gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden algemene regels zijn vastgesteld op grond waarvan deze activiteiten onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan. Ook kan voor op grond van de keur vergunningplichtige bebouwings- en gebruiksmogelijkheden een watervergunning zijn verleend. In dit scenario is de vraag in hoeverre deze gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden ten behoeve van de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en -verleggingen kunnen worden beperkt of beëindigd.

4.1.1 Aanscherping gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden in algemene regels

In het waterspoor kunnen door een wijziging van de keur de algemene regels met inachtneming waarvan bepaalde bebouwings- of gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan, worden aangescherpt of kunnen deze worden verboden al dan niet met de bevoegdheid voor het waterschapsbestuur om van dat verbod ontheffing te verlenen. Deze algemene regels kunnen uitsluitend ten behoeve van de zorgtaak die het waterschap voor het watersysteem heeft, waaronder ook de waterkeringszorg, worden aangescherpt. Zoals eerder is opgemerkt kan daaronder ook waterkeringszorg in de toekomst worden geschaard. Door de aanscherping van de algemene regels in de keur kan een onbepaald aantal grondeigenaren in hun gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden worden beperkt.

Tegen de aanscherping van de keur staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, aangezien de keur een algemeen verbindend voorschrift is (art. 8:3 Awb). Wel kan de rechtmatigheid van de regels van de keur en beleidsregels indirect worden betwist in het kader van besluiten die gebaseerd zijn op de keur (exceptief verweer). De burgerlijke rechter kan als restrechter eveneens de rechtmatigheid van de keur toetsen.

4.1.2 Aanscherping of intrekking van een onbenutte watervergunning

Gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die op grond van een verleende watervergunning zijn toegestaan, maar nog niet zijn benut, kunnen eveneens worden geamoveerd of beperkt door het wijzigen of aanvullen van de voorschriften en beperkingen waaronder de watervergunning is verleend, of als dat geen soelaas biedt, door intrekking van de vergunning.⁷⁷ De intrekking van een watervergunning of de wijziging of aanvulling van de vergunningvoorschriften, kan alleen met het oog op de doelstellingen van de Waterwet, waaronder de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen en de in dat kader vastgestelde veiligheidsnormen voor primaire

⁷⁷ Zie art.6.22 Wtw jo. art. 6.20 Wtw.

waterkeringen. Ruimtelijke reserveringen met het oog op toekomstige versterking of verlegging van deze keringen vallen ook onder deze doelstellingen, zodat het waterschapsbestuur ten behoeve daarvan watervergunningen die gebruiks- of bebouwingsmogelijkheden toestaan binnen reserveringszones, in beginsel kan intrekken, en de vergunningvoorschriften kan wijzigen of aanvullen. Bij die beslissing moeten het waterschapsbestuur alle belangen betrekken, waaronder het belang van de vergunninghouder en moet het een evenredige belangenafweging verrichten. Het belang van de ruimtelijke reservering zal het waterschapsbestuur moeten afwegen tegen het belang van de vergunninghouder bij het alsnog benutten van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die de vergunning biedt.⁷⁸ Daarbij zal onder meer betekenis kunnen toekomen aan de lengte van de periode dat de vergunninghouder geen gebruik heeft gemaakt van de aan hem verleende vergunning. Naarmate die periode langer is, zal de vergunninghouder steeds meer rekening moeten houden met de mogelijkheid dat zijn vergunning zal worden ingetrokken. De aard en omvang van de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die de watervergunning biedt, zullen in die belangenafweging eveneens een rol spelen. Naarmate deze mogelijkheden een grotere potentiële belemmering opleveren voor een toekomstige dijkversterking (kapitaalintensief en grootschalig) zal het belang van de ruimtelijke reservering zwaarder wegen.

Dit alles neemt niet weg dat de vergunninghouder door de intrekking, wijziging of aanvulling van zijn watervergunning in zijn gerechtvaardigde belangen wordt geschaad. Hij had immers toestemming om bepaalde gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden te benutten, die hem nu weer worden ontnomen. Het nadeel dat de vergunninghouder daardoor lijdt, komt op grond van art. 7.14 Wtw in beginsel voor vergoeding in aanmerking. Ook daarbij zal betekenis toekomen aan de lengte van de periode dat de vergunninghouder geen gebruik heeft gemaakt van de aan hem verleende vergunning. Naarmate die periode langer is, zal de vergunninghouder steeds meer rekening moeten houden met de mogelijkheid dat zijn vergunning zal worden ingetrokken.

De intrekking, wijziging of aanvulling van een watervergunning is een beschikking, zodat daartegen voor belanghebbenden, waaronder de vergunninghouder, bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De bestuursrechter zal onder meer toetsen of het waterschapsbestuur een evenredige belangenafweging heeft verricht. In dat kader speelt mee dat de benadeelde vergunninghouder voor geleden nadeel een beroep kan doen op de nadeelcompensatieregeling van art. 7.14 Wtw.

4.2 Ruimtelijke spoor

In dit scenario biedt het planologische regime mogelijkheden om gronden te bebouwen of te gebruiken waardoor een toekomstige dijkversterking of –verlegging kan worden belemmerd, maar is van deze planologische gebruiksmogelijkheden door de grondeigenaar nog geen gebruik gemaakt. Het bestemmingsplan voorziet bijvoorbeeld in nog onbebouwde bouwvlakken of staat kapitaalintensieve vormen van grondgebruik (bijvoorbeeld teelt van bepaalde gewassen of bedrijfsopslag) toe op locaties die in de toekomst mogelijk benodigd zijn voor een dijkversterking of –verlegging.

4.2.1 Bestemmingsplan: wegbestemmen

In het bestemmingsplan kunnen na afweging van alle betrokken belangen bebouwings- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, maar die nog niet zijn gerealiseerd, worden weg-bestemd. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling kunnen in het algemeen aan

⁷⁸ Zolang de vergunninghouder nog geen gebruik heeft gemaakt van de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die watervergunning hem biedt, zullen zijn belangen minder zwaar wegen dan wanneer hij wel die gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden wel heeft benut. In dat laatste geval is immers sprake van bestaand legaal gebruik of bestaande legale bebouwing, zodat het lastig is om tot sanering over te gaan. Zie scenario III.

een geldend bestemmingsplan namelijk geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en planregels voor gronden vaststellen. Bij het wegbestemmen van onbenutte bebouwingsmogelijkheden moet wel rekening worden gehouden met concrete bouwplannen die ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan bestonden. In die zin dat aan de belangen van de grondgebruiker met concrete bouwplannen een zwaarder gewicht moet worden toegekend.⁷⁹

De gemeenteraad kan kiezen voor het toekennen van een geheel nieuwe bestemming die verenigbaar is met de in het waterspoor aangewezen (of nog aan te wijzen) reserveringszone, zoals natuurdoeleinden of recreatieve doeleinden. In dat geval wil de gemeente dus zelf een ander ruimtegebruik initiëren binnen een reserveringszone en is er niet louter sprake van het aanpassen van het bestemmingsplan aan de in het waterspoor gecreëerde reserveringszone, zodat eventuele planschade die een benadeelde daardoor lijdt (deels) voor rekening van de gemeente zal komen.

Ook kan ervoor worden gekozen om de bestemming als zodanig niet te wijzigen, maar uitsluitend gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die binnen die bestemming mogelijk zijn te laten vervallen in verband met een in het waterspoor aangewezen of aan te wijzen reserveringszone. In dat geval verdient het aanbeveling om daartoe pas over te gaan als de reserveringszone en het daarbinnen geldende beperkingenregime in het waterspoor ook daadwerkelijk in juridische zin is geëffectueerd. Pas dan zal immers duidelijk zijn welke gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden binnen die reserveringszone nog mogelijk zijn en welke niet meer zullen kunnen worden benut. Bovendien kan op deze wijze worden voorkomen dat het gemeentebestuur geconfronteerd wordt met planschadeverzoeken, terwijl de beperkingen van de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden voortvloeien uit het waterspoor en niet uit het ruimtelijke spoor, dat slechts op de reserveringszone uit het waterspoor wordt afgestemd.

4.2.2 Vergunningvrije activiteiten in het ruimtelijke spoor

Voor het afwijken van een bestemmingsplan is in beginsel een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan vereist, tenzij de desbetreffende activiteit ingevolge art. 2.1 lid 3 Wabo jo. art. 2 Bijlage II vergunningvrij is. Het reguleren van deze activiteiten in het bestemmingsplan resulteert geen effect, omdat een grondgebruiker geen vergunning nodig heeft om van het bestemmingsplan af te kunnen afwijken. Dat activiteiten vergunningvrij zijn in het ruimtelijke spoor wil evenwel niet zeggen dat deze activiteiten ook in het waterspoor vergunningvrij zijn. Ook vergunningvrije activiteiten in het ruimtelijke spoor die binnen reserveringszones worden verricht, kunnen door de keur worden/zijn gereguleerd.

4.2.3 Rechten en belangen van grondeigenaren

Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Een beperking van de rechten wordt in beginsel aanvaardbaar geacht, indien concrete plannen van een belanghebbende ontbreken en er sprake is van gewijzigde beleidsinzichten bij de raad.⁸⁰ Uiteindelijk moet er een evenwichtige belangenafweging plaatsvinden van alle betrokken belangen, waaronder ook de belangen van de betrokken grondeigenaren. Dat wil zeggen dat er *fair balance* bestaat tussen de belangen die met het

⁷⁹ Zie o.m. ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4597.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 februari 2013, nr. 201111603/1/R3, r.o. 11.2.

bestemmingsplan worden nagestreefd en de inbreuk die dit heeft op het eigendomsrecht van grondeigenaren.

In dit scenario is er (nog) geen sprake van bestaand gebruik of bestaande bebouwing, maar bevat het bestemmingsplan slechts gebruiks- of bebouwingmogelijkheden waarvan de grondeigenaar of grondgebruiker nog geen gebruik heeft gemaakt, zodat het overgangsrecht, dat ter bescherming van het bestaande legale gebruik en de bestaande legale bebouwing in het bestemmingsplan moet worden opgenomen, niet geldt ten aanzien van onbenutte bebouwingen en gebruiksmogelijkheden, die in het nieuwe bestemmingsplan worden wegbestemd.

Zie voor de totstandkoming en rechtsbescherming van het bestemmingsplan paragraaf 2.2.3

4.2.4 Voorbereidingsbesluit

Wanneer ervoor wordt gekozen om door middel van de vaststelling van een bestemmingsplan onbenutte gebruiks- en bebouwingmogelijkheden weg te bestemmen voordat de reserveringszone in het waterspoor is geëffectueerd, verdient het aanbeveling dat de gemeenteraad voorafgaand aan de bestemmingsplanprocedure een voorbereidingsbesluit vaststelt.⁸¹ Het voorbereidingsbesluit zorgt er namelijk voor dat aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwen en werken en werkzaamheden die op grond van het nog geldende bestemmingsplan niet kunnen worden geweigerd, moeten worden aangehouden totdat het nieuwe plan, waarin deze gebruiks- en bebouwingmogelijkheden zijn wegbestemd, in werking is getreden.⁸² Op deze manier kan worden voorkomen dat grondgebruikers snel gebruik maken van bebouwing- en gebruiksmogelijkheden die het oude plan nog biedt nog voordat het nieuwe bestemmingsplan in werking is getreden, waardoor de realisering van de nieuwe bestemming wordt gefrustreerd. In het voorbereidingsbesluit kan tevens een verbod worden opgenomen om het bestaande gebruik te wijzigen. Ook kan voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden die de toekomstige bestemming zouden kunnen schaden een vergunningplicht in de zin van art. 2.1 lid 1 onder b Wabo in het leven worden geroepen.⁸³ Een dergelijk (aanleg)vergunningstelsel stelt het bevoegd gezag in staat om te beoordelen of de uitvoering van bepaalde werken en werkzaamheden in het concrete geval gelet op de nieuwe bestemming kan worden toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden.

Tegen een voorbereidingsbesluit staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat dit besluit op de negatieve lijst van art. 8:5 Awb is opgenomen. Wel kan de rechtmatigheid van een voorbereidingsbesluit aan de orde worden gesteld bij de bestuursrechter in een beroepsprocedure tegen een besluit dat is gebaseerd op het voorbereidingsbesluit, zoals de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden die de realisering van de toekomstige bestemming zouden kunnen belemmeren. De rechtmatigheid van een voorbereidingsbesluit kan eveneens bij de burgerlijke rechter ter discussie worden gesteld.

4.2.5 Beheersverordening: vastleggen feitelijk bestaand grondgebruik

In plaats van het bestemmingsplan kan ook worden gekozen voor de vaststelling van een beheersverordening. Naar zijn aard is dit instrument conserverend van karakter, dat wil zeggen gericht op het juridisch vastleggen van het bestaande (planologische) gebruik en het weren van nieuwe ontwikkelingen. Een beheersverordening kan namelijk uitsluitend worden vastgesteld voor gebieden waarbinnen geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. Wanneer men onbenutte bebouwing- en gebruiksmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt wil amoveren, zal de gemeenteraad een beheersverordening moeten vaststellen waarin uitsluitend het

⁸¹ Art. 3.7 Wro.

⁸² Zie art. 3.3 Wabo.

⁸³ Zie art. 3.7 lid 3 jo. 3.3 Wro.

feitelijk bestaande gebruik wordt vastgelegd. Onbenutte gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt worden door de vaststelling van een dergelijke beheersverordening geamoveerd. Dit betekent wel dat de kans op planschade groter is dan wanneer een beheersverordening de bestaande planologische mogelijkheden vastlegt. In het laatste geval worden immers geen planologische bebouwings- of gebruiksmogelijkheden wegbestemd.

In de beheersverordening kunnen kleine afwijkingen worden toegestaan door daarin een bevoegdheid op te nemen om binnen bepaalde randvoorwaarden af te wijken van de beheersverordening. Dit zal naar zijn aard moeten gaan om kleine afwijkingen, omdat een beheersverordening alleen kan worden vastgesteld voor een gebied waarbinnen geen ruimtelijke ontwikkelingen worden verwacht. De beheersverordening is evenals het bestemmingsplan een dwingende weigeringsgrond voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a jo. art. 2.10 Wabo) en andere werken en werkzaamheden (art. 2.1 lid 1 onder b jo. 2.11 Wabo).

In de beheersverordening zijn algemeen verbindende voorschriften opgenomen, zodat daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.⁸⁴ Wel zal burgers voorafgaand aan de vaststelling van de beheersverordening inspraak moeten worden geboden, indien de gemeente beschikt over een inspraakverordening. De proceduredtijd voor de vaststelling van een beheersverordening kan dan ook aanzienlijk korter zijn dan die van een bestemmingsplan. De Wro voorziet dan ook niet in de bevoegdheid om voorafgaand aan de vaststelling van een beheersverordening een voorbereidingsbesluit te nemen.

4.3 Aanbevelingen scenario II

Scenario II betreft het amoveren van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die op grond van de ruimtelijke ordenings- en waterregelgeving kunnen worden benut, maar waarvan nog geen gebruik is gemaakt. Zowel het ruimtelijke spoor als het waterspoor biedt daarvoor mogelijkheden.

Over het algemeen kan een eigenaar aan een bestaand gunstig juridische regime geen blijvende rechten ontleen, zodat een bestuursorgaan op grond van gewijzigde inzichten en binnen de kaders van het geschreven en ongeschreven recht de regels voor het gebruik van gronden en opstallen kan wijzigen.

Bedacht moet worden dat er sprake moet zijn van een evenredige belangenafweging, en dat een aantasting van bestaande rechten kan leiden tot de verplichting om nadeelcompensatie toe te kennen.

⁸⁴ Art. 8:3 Awb.

5. Scenario III: Amoveren bestaande en benutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden

Bestaande bebouwing en bestaand grondgebruik kunnen in de weg staan aan een toekomstige dijkversterking of -verlegging. De vraag in dit scenario is welke juridische instrumenten de betrokken overheden kunnen inzetten om bestaande bebouwing en bestaand grondgebruik te beëindigen. Voor zover de bebouwing of het grondgebruik illegaal zijn vanwege bijvoorbeeld strijd met het bestemmingsplan of de keur, zal daartegen handhavend kunnen worden opgetreden door het gemeentebestuur respectievelijk het waterschapsbestuur. In beginsel zullen zij daartegen zelfs handhavend moeten optreden. Het feit dat tegen illegaal gebruik of bebouwing jarenlang niet handhavend is opgetreden, betekent niet dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheid tot handhaving heeft verwerkt.⁸⁵ Is de bebouwing of het grondgebruik legaal, dat wil zeggen overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving, dan kan die bebouwing of dat gebruik niet zomaar door een wijziging van het bestemmingsplan of de keur en legger illegaal worden gemaakt, zodat daartegen handhavend kan worden opgetreden.

5.1 Waterspoor

In het waterspoor zal legale bestaande bebouwing en legaal bestaand grondgebruik niet zonder meer kunnen worden verwijderd, verboden of nader kunnen worden gereguleerd. Het aanwijzen van de gronden als reserveringszone, zal niet tot gevolg kunnen hebben dat tegen bestaande bebouwing of bestaand grondgebruik handhavend zal kunnen worden opgetreden. Het evenredigheidsbeginsel, dat onder meer gecodificeerd is in art. 3:4 Awb en aan de basis ligt van art. 1 EP EVRM, staat daaraan in de weg. De Modelkeur van de Unie van Waterschappen voorziet om die reden ook in overgangsrecht. Dit overgangsrecht houdt in dat voor ten tijde van de inwerkingtreding van de (nieuwe) keur bestaand legaal grondgebruik en bestaande legale bebouwing geacht wordt een watervergunning te zijn verleend.⁸⁶ De vraag is dan of deze vergunning kan worden ingetrokken in verband met de toekomstige aanleg of wijziging van een primaire waterkering. Intrekking zal al snel leiden tot een onevenredige inbreuk op de gevestigde rechten en belangen van de grondeigenaar, zodat intrekking in veel gevallen niet mogelijk zal zijn. Intrekking is bovendien alleen mogelijk, als niet kan worden volstaan met het verbinden van voorschriften aan de watervergunning of een wijziging of aanvulling van de vergunningvoorschriften. Of aan de op grond van het overgangsrecht verkregen watervergunning alsnog voorschriften kunnen worden verbonden ten behoeve van ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen, hangt af van de ingrijpendheid van de voorschriften en de mogelijkheden om deze met nadeelcompensatie te verzachten. Voor zover het alsnog verbinden van voorschriften aan een dergelijke watervergunning al mogelijk is gelet op het rechtszekerheids- en evenredigheidsbeginsel, zal daar in beginsel nadeelcompensatie tegenover staan (zie deel IV).

Niet alleen de gemeente kan onder bepaalde voorwaarde het onteigeningsinstrument inzetten ter uitvoering van het bestemmingsplan, ook het waterschap kan daartoe overgaan. Echter, zoals hierboven reeds is geconstateerd, kan de gemeente ten behoeve van een reserveringszone niet tot een bestemmingsplanonteygening overgaan, zodat voor het waterschap hetzelfde heeft te gelden. Waterschappen kunnen ook geen voorkeursrechten vestigen op gronden, omdat zij thans niet over deze bevoegdheid beschikken.

Conclusie is dat het lastig is om op grond van publiekrechtelijke wet- en regelgeving feitelijk bestaande legale bebouwing en bestaand legaal gebruik, die een toekomstige dijkversterking of -

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2208 en ABRvS 15 april 2009, AB 2009/202, m.nt. A. van Hall.

⁸⁶ Art. 5.1 lid 2 Modelkeur UvW 2013.

verlegging kunnen belemmeren te amoveren of te beperken. Het amoveren van legaal bestaande bebouwing en legaal bestaand gebruik enkel met het oog op de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of –verleggingen, zal in onze ogen al snel onevenredig zijn in verhouding tot de bestaande gerechtvaardigde rechten en belangen van de grondeigenaar en daarmee disproportioneel. Zeker als die dijkversterkingen pas op de lange termijn worden voorzien, waarbij nog niet duidelijk is in hoeverre en op welk moment de gronden van een derde daarvoor daadwerkelijk nodig zullen zijn.

5.2 Ruimtelijke spoor

Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Een beperking van de rechten wordt in beginsel aanvaardbaar geacht, indien concrete plannen van een belanghebbende ontbreken en er sprake is van gewijzigde beleidsinzichten bij de raad.⁸⁷ Voor het bestemmingsplan geldt dat bestaande bebouwing of bestaand gebruik uitsluitend kan worden wegbestemd als aannemelijk is dat die bebouwing of dat gebruik binnen de planperiode van tien jaar wordt beëindigd. In dat geval zullen de desbetreffende gronden in het nieuwe bestemmingsplan de bestemming of aanduiding ‘vrijwaringszone’, ‘reserveringszone’ of een soortgelijke bestemming of aanduiding moeten krijgen. Het gemeentebestuur zal dan wel aannemelijk moeten maken dat het de desbetreffende gronden binnen de planperiode van tien jaar zal kunnen verwerven, desnoods door inzet van het onteigeningsinstrumentarium. Kan aannemelijk worden gemaakt dat de gronden kunnen worden verworven, dan kan de bebouwing en het grondgebruik worden wegbestemd. De gemeente zal in dat geval de bebouwing en het grondgebruik met het oog op de bestemming ‘vrijwaringszone’ moeten amoveren. Zolang de bestemming vrijwaringszone niet door het gemeentebestuur is gerealiseerd, kan op grond van het overgangsrecht, dat ieder bestemmingsplan op grond van paragraaf 3.2 Bro dient te bevatten, het bestaande gebruik worden voortgezet en de bebouwing binnen bepaalde grenzen worden aangepast. Indien de gemeente de gronden op basis van vrijwilligheid van de grondeigenaar kan verwerven, is wegbestemmen een mogelijkheid.

Echter, indien de grondeigenaar niet vrijwillig mee wenst te werken aan de aankoop van zijn gronden door de gemeente, zal onteigening ten behoeve van de realisering van de bestemming ‘vrijwaringszone’ vrijwel onmogelijk zijn. Wil de gemeente de grondeigenaar onteigenen, dan zal de gemeente namelijk moeten aantonen dat het noodzakelijk is om de gronden ten behoeve van het publieke belang te verwerven en dat daarvoor bovendien voldoende urgentie bestaat. Die noodzaak en urgentie is er nog niet, omdat met onteigening ten behoeve van een reserverings- of vrijwaringszone op zichzelf geen actueel belang is gemoeid. Bovendien zal nog niet in alle gevallen zeker zijn dat de gronden met de bestemming/aanduiding reserveringszone ook daadwerkelijk nodig zijn voor een toekomstige dijkversterking of -verlegging. De Kroon, die het besluit tot onteigening moet nemen, zal daarbij het publieke belang van onteigening afwegen tegen de belangen van de grondeigenaar. Daarbij spelen de noodzaak en urgentie van de onteigening een belangrijke rol. Betwijfeld kan worden of er wel een noodzaak en urgentie bestaat om gronden te onteigenen ten behoeve van een reserveringszone. Zolang er nog geen concrete plannen zijn om de waterkering te versterken of te verleggen en er ook nog geen duidelijkheid is over de vraag of de gronden van de grondeigenaar daarvoor wel nodig zijn, zal het publieke belang van een toekomstige dijkversterking niet opwegen tegen de belangen van de grondeigenaar bij het behoud van zijn eigendom. Zolang er nog geen concrete plannen zijn voor dijkverbetering of -verlegging, is het zeer waarschijnlijk dat de Kroon onvoldoende noodzaak en urgentie aanwezig acht voor onteigening ten behoeve van de bestemming ‘reserverings- of vrijwaringszone’. Naarmate de plannen voor een dijkversterking of –verlegging concreter en

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 februari 2013, nr. 201111603/1/R3, r.o. 11.2.

gedetailleerder worden en periode waarbinnen die plannen worden uitgevoerd korter, zal het publieke belang (noodzaak en urgentie) aan gewicht winnen. Zolang er evenwel sprake is van een reserveringszone en niet van een bestemming 'waterkering', zal onteigening ten behoeve van de realisering van het bestemmingsplan waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Een uitvoering van de bestemming waterkering binnen de planperiode van tien jaar is in dat geval immers nog niet voorzien. De gemeente zal dan ook onvoldoende belang hebben bij onteigening van gronden ten behoeve van de bestemming vrijwarings- of reserveringszone. Nu het onteigeningsinstrument niet kan worden ingezet ter realisering van de bestemming reserveringszone, kan de gemeente dus ook niet aannemelijk maken dat de bestaande bebouwing en het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd, zodat planologisch wegbestemmen in zoverre niet tot de mogelijkheden behoort.

Uitsterfregeling in bestemmingsplan

Wel zou in het bestemmingsplan een uitsterfregeling kunnen worden opgenomen.⁸⁸ Door het opnemen van een uitsterfregeling in het bestemmingsplan wordt het bestaande legale grondgebruik weliswaar positief bestemd, maar daarvan kan niet opnieuw gebruik meer worden gemaakt als het gebruik eenmaal is gestaakt.⁸⁹ De grondgebruiker bepaalt zelf of en wanneer hij het grondgebruik staakt. Een uitsterfregeling is evenals het overgangsrecht gericht op het op termijn beëindigen van het bestaande gebruik. Het verschil tussen beide is dat het gebruik bij het onder het overgangsrecht brengen wordt wegbestemd, terwijl het gebruik door het opnemen van uitsterfregeling positief wordt bestemd. Anders dan bij het onder het overgangsrecht brengen van grondgebruik, hoeft de gemeenteraad bij het brengen van bestaand gebruik onder een uitsterfregeling niet aannemelijk te maken dat het bestaande grondgebruik binnen de planperiode zal verdwijnen. Zoals hiervoor reeds is betoogd, ligt het niet voor de hand dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal verdwijnen in verband met een toekomstige dijk aanpassing, omdat deze veelal niet binnen de planperiode wordt voorzien. In dat geval zal het gebruik positief moeten worden bestemd, maar er kan ook een uitsterfregeling worden opgenomen. Dat is wel uitsluitend mogelijk als tegen het opnemen van een uitsterfregeling vanuit een goede ruimtelijke ordening geen bezwaren bestaan. Onderbouwd zal moeten worden dat het grondgebruik waarvoor een uitsterfregeling is opgenomen in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar dat dit grondgebruik vanwege een toekomstige dijk aanpassing op den duur minder gewenst is en niet meer mag worden hervat als het feitelijke grondgebruik gedurende een zekere periode is gestaakt. Hoe lang of kort die periode kan zijn, hangt af van de omstandigheden van het geval, maar een directe werking van de uitsterfconstructie lijkt gelet op de belangen van de grondgebruiker niet acceptabel.⁹⁰ Hetzelfde heeft te gelden voor een persoonsgebonden uitsterfregeling, die erop neer komt dat als het grondgebruik niet meer mag plaatsvinden als de gronden aan derden worden overgedragen. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt een dergelijke persoonsgebonden uitsterfregeling op één lijn met een persoonsgebonden overgangsrecht,⁹¹ zodat het opnemen daarvan niet mogelijk is als niet aannemelijk is dat het bestaande grondgebruik binnen de planperiode verdwijnt. Of het opnemen van een uitsterfregeling in een concreet geval aanvaardbaar is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Ook hier zal de gemeenteraad een evenwichtige belangenafweging moeten verrichten, waarbij niet alleen ruimtelijke argumenten een rol spelen, maar zeker ook de gerechtvaardigde belangen van de grondgebruiker. Hoe groter de inperking van de gebruiksmogelijkheden voor de

⁸⁸ ABRvS 20 juni 2012, *JM* 2012/118, m.nt. R. van Bommel en ABRvS 26 november 2008, *AB* 2008, 376 m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *Gst.* 2009, 10 m.nt. S. Hillegers, *JB* 2009, 34 m.nt. JT en ABRvS 20 juli 2011, *ECLI:NL:RVS:2011:BR2305*.

⁸⁹ Zie o.m. ABRvS, 1 december 2010, *GST* 2005, 107 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

⁹⁰ Zie ook de noot van R. van Bommel onder ABRvS 20 juni 2012, *JM* 2012/118.

⁹¹ ABRvS 16 februari 2005, *Gst.* 2005, 107 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

grondgebruiker zijn, des te strenger zal de Afdeling de belangenafweging toetsen en des te gewichtiger het belang van de gemeente zal moeten zijn bij het opnemen van de uitsterfregeling.

5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

Ook kunnen gemeente *geen* voorkeursrecht vestigen op gronden van derden louter ten behoeve van het reserveren van ruimte voor een toekomstige dijkversterking of –verlegging. Een voorkeursrecht kan immers alleen worden gevestigd met het oog de verwezenlijking van een (toekomstige) bestemming waarvan het gebruik afwijkt van het bestemmingsplan. Aangezien de bestemming reserveringszone naar zijn aard al is gerealiseerd, kan ten behoeve daarvan geen voorkeursrecht worden gevestigd. Dat is wel mogelijk als aan de gronden de bestemming ‘Waterkering’ wordt toegekend, maar die bestemming kan pas aan de grond worden toegekend als aannemelijk is dat die bestemming ook binnen de planperiode van tien jaar wordt gerealiseerd. B&W kunnen met betrekking tot gronden wel een voorkeursrecht vestigen, indien aan die gronden in een structuurvisie de bestemming ‘Waterkering’ wordt toebedacht. Het betreft dan immers een niet-agrarische bestemming waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte (en nog niet gerealiseerde) bestemming ‘Waterkering’. Het voorkeursrecht vervalt indien binnen drie jaar geen structuurvisie, bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld waarin de toegedachte bestemming aan de gronden is toegekend.

Ook zonder dat er een structuurvisie of bestemmingsplan is vastgesteld, is het vestigen van een (vervroegd) voorkeursrecht mogelijk voor een aan de grond toebedachte niet-agrarische bestemming waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming. Wel moet worden aangegeven of er nog wordt overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie. Het voorkeursrecht vervalt van rechtswege na drie jaar, tenzij voor dat tijdstip een structuurvisie, bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld waarin de toegedachte bestemming aan de grond is toegekend.

Bij het vestigen van beide soorten voorkeursrechten zullen B&W moeten motiveren dat zij daadwerkelijk de bestemming ‘Waterkering’ in het bestemmingsplan willen toekennen. Dat belang zal moeten worden afgewogen tegen het belang van de grondeigenaar om zijn gronden gedurende een periode van drie jaar aan een ieder te kunnen verkopen zonder zijn gronden eerst te hoeven aanbieden aan de gemeente. Een voorkeursrecht beperkt immers de vrije verhandelbaarheid van de grond en vormt daarmee een inbreuk op het eigendomsrecht. Bij het vestigen van een voorkeursrecht zal dan ook het algemene belang dat daarmee wordt nagestreefd moeten worden afgewogen tegen de belangen van de grondeigenaar bij een vrije verhandelbaarheid van zijn eigendom. Grondeigenaren kunnen tegen een besluit tot het vestigen van een voorkeursrecht op hun gronden kunnen bezwaar maken en daarna in beroep bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het vestigen van een voorkeursrecht is van beperkte betekenis voor lange termijn reserveringen, omdat een bestemming gericht op uitvoering van de dijkversterking of -verlegging pas in een bestemmingsplan kan worden toegekend als aannemelijk is dat deze binnen de planperiode wordt verwezenlijkt. Bovendien vervalt een voorkeursrecht dat op grond van een structuurvisie is gevestigd vervallen na 3 jaar, waarbij na het vervallen of intrekking van het voorkeursrecht gedurende 2 jaar geen voorkeursrecht op de desbetreffende gronden meer mag worden gevestigd.⁹² Voor het vestigen van een vervroegd voorkeursrecht geldt hetzelfde. Voor lange termijn reserveringen ten behoeve van dijkversterkingen of -verleggingen als zodanig biedt het vestigen van een voorkeursrecht dan ook geen effectief instrument. Daar komt bij dat de gemeente voor het effectueren van het voorkeursrecht geheel afhankelijk is van het besluit van de grondeigenaar om zijn gronden in de verkoop te zetten.

⁹² Art. 9c Wvg.

5.4 Publiekrechtelijke instrumenten van Rijk en provincies

De instrumenten van Rijk en provincie kennen dezelfde beperkingen als de hierboven besproken instrumenten van gemeente en waterschap. De instrumenten om provinciaal en nationaal beleid bindend door te laten werken naar de gemeente en het waterschap (instructies en instructieregels) kunnen hen vanzelfsprekend niet verplichten tot het inzetten van juridische instrumenten die zij ter uitvoering van hun eigen beleid niet zouden kunnen inzetten. Een provinciale instructieregel kan bijvoorbeeld de gemeenteraad niet verplichten tot het wegbestemmen van een bestemming ten behoeve van een de bestemming “Waterkering” als niet aannemelijk is dat deze binnen de planperiode wordt verwezenlijkt. Ook de inzet van juridische instrumenten om het nationale en provinciale beleid zelf uit te voeren, zoals de vaststelling van inpassingsplannen of het vestigen van voorkeursrechten, zijn aan dezelfde beperkingen gebonden als de instrumenten van gemeenten en waterschappen.

5.5 Privaatrechtelijke instrumenten

Naast het publiekrechtelijke spoor kunnen overheden (waterschap, gemeente, provincie en Rijk) ook het civielrechtelijke spoor trachten te bewandelen om gronden die voor een toekomstige dijkversterking nodig zijn te verwerven. Voor zover de gronden niet in eigendom zijn van de overheid, kunnen zij trachten met grondeigenaren tot overeenstemming komen over de aankoop van hun gronden. Overheden kunnen in de hoedanigheid van eigenaar bepalen wat er met de gronden en zich daarop bevindende bouwwerken gebeurt. Zij kunnen besluiten tot sloop van de bebouwing en beëindiging van het grondgebruik. Ook kunnen zij de gronden en bebouwing tijdelijk verhuren, verpachten⁹³ of in erfpacht geven aan een derde totdat de gronden nodig zijn voor het versterken of verleggen van de primaire waterkering. In de huur- of (erf)pachtovereenkomst zal dan moeten worden bepaald dat het huur- of (erf)pachtrecht voor een bepaalde termijn is.⁹⁴

Bij de verhuur van woonruimte moet wel rekening worden gehouden met de bijzondere huurbescherming die de huurder geniet. Zo zal de verhuurder van woonruimte ook een huur voor bepaalde termijn nog altijd uitdrukkelijk moeten opzeggen op grond van één van de limitatieve opzeggingsgronden van art. 7:274 BW. De bepaalde termijn heeft bij de verhuur van woonruimte dus alleen als beperkte strekking dat aangegeven wordt wanneer op zijn vroegst kan worden opgezegd. De opzeggingsgronden die in casu in aanmerking komen zijn de verwezenlijking van een bestemmingsplan (art. 7:274 lid 1 onder e BW) en dringend eigen gebruik (art. 7:274 lid 1 onder c BW). Het eenvoudigst is de opzegging in verband met de verwezenlijking van een bestemmingsplan. Indien de gronden in het bestemmingsplan zijn bestemd als waterkering, kan het waterschap met het oog op uitvoering van deze bestemming de huur opzeggen.

Tevens kan worden bepaald dat de gronden op een eerder moment dan de afgesproken huur- of pachttermijn kunnen worden gevorderd als de dijkversterking eerder dan voorzien wordt uitgevoerd. Eventueel nadeel dat de huurder/(erf)pachter daardoor lijdt, zal moeten worden vergoed. Over deze compensatie kunnen in de huur- of pachtovereenkomst ook afspraken worden gemaakt.⁹⁵ Verlenging van huur- of pachttermijn is vanzelfsprekend ook mogelijk. In een dergelijke overeenkomst zullen daarnaast afspraken (kunnen) worden gemaakt over de huurprijs of canon en over de verplichting voor de huurder of pachter om de grond schoon op te leveren. Bij het aangaan van civielrechtelijke overeenkomsten geldt voor de overheid, evenals voor andere

⁹³ Bij pacht geeft de het waterschap (verpachter) de gronden tegen betaling in gebruik bij een derde (pachter) voor de uitoefening van de landbouw. Zie art. 7:311 BW.

⁹⁴ Zie voor huur titel 4 van boek 7 BW, pacht titel 5 van boek 7 BW en erfpacht titel 7 van boek 5 BW.

⁹⁵ Vgl. de brochure van het Corporate Innovatieprogramma van Rijkswaterstaat Oplossingsrichtingen voor Ruimtelijke reserveren, zonder te bevriezen, p. 7-8, laatst geraadpleegd 20 augustus 2015 op <www.tijdelijkandersbestemmen.nl>

particuliere partijen, binnen de grenzen van het recht contractsvrijheid, maar voor de overheden geldt dat zij daarnaast gebonden zijn aan publiekrechtelijke regels die zich met name of uitsluitend richten tot de overheid, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten.⁹⁶ Vanzelfsprekend zullen de gronden en de bebouwing door de huurder of pachter in overeenstemming met de keur en het bestemmingsplan (en eventuele andere geldende publiekrechtelijke regelgeving) moeten worden gebruikt.

5.6 Aanbevelingen voor de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium scenario III

Geconcludeerd kan worden dat het lastig is om het publiekrechtelijke instrumentarium in te zetten om legaal bestaand gebruik en legaal bestaande bebouwing te amoveren uitsluitend ten behoeve een toekomstige dijkversterking waarvan nog niet duidelijk is of en in hoeverre het bestaande grondgebruik of de bestaande bebouwing daaraan in de weg zal staan. Wanneer er echter andere ruimtelijke ontwikkelingen op die gronden worden voorzien die de toekomstige dijkversterking niet of in veel mindere mate zullen belemmeren, zoals natuurontwikkeling of recreatie, dan kan ten behoeve van de realisering van deze ruimtelijke ontwikkelingen het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium wel worden ingezet.

In een bestemmingsplan (of inpassingsplan) kunnen gronden die men wil reserveren voor een toekomstige dijkversterking namelijk worden bestemd voor ruimtelijke ontwikkelingen die de toekomstige dijkversterking niet zullen belemmeren. Bestemmingen die niet verenigbaar zijn met deze nieuwe bestemming en de toekomstige dijkversterking, zoals woondoeleinden of bedrijfsdoeleinden, kunnen dan tegelijkertijd worden wegbestemd. De gemeenteraad moet dan wel aannemelijk maken dat nieuwe bestemming binnen de planperiode van tien jaar wordt uitgevoerd. Dat is mogelijk indien de gemeente (of een andere betrokken overheid) bereid is om ter verwezenlijking van de nieuwe bestemming tot onteigening over te gaan. Totdat de nieuwe bestemming is verwezenlijkt zal op grond van het overgangsrecht het bestaande legale grondgebruik mogen worden gecontinueerd en zal de bestaande legaal aanwezige bebouwing in beperkte mate mogen worden aangepast en uitgebreid. Als de nieuwe bestemming is verwezenlijkt kunnen ook de keur en de legger, indien nodig, worden aangepast aan de nieuwe situatie. Ook kunnen gemeente, provincie en Rijk met het oog op de verwezenlijking van deze nieuwe aan de grond toegedachte bestemming een voorkeursrecht vestigen, tenzij deze bestemming een agrarische bestemming is. Dat kan een vervroegd voorkeursrecht zijn, een voorkeursrecht⁹⁷ gebaseerd op een structuurvisie⁹⁸ of een voorkeursrecht gebaseerd op een bestemmingsplan of inpassingsplan.⁹⁹

Wil men de gronden en bebouwing binnen reserveringszones in het gemeentelijke bestemmingsplan geen andere met de toekomstige dijkversterking verenigbare bestemming geven, dan zal het amoveren van bestaand grondgebruik en bestaande bebouwing met behulp van het publiekrechtelijk instrumentarium lastig zijn en resteert het civielrechtelijk instrumentarium (aankoop). Als niet aannemelijk is dat grondgebruik binnen de planperiode zal verdwijnen, zal na een evenwichtige belangenafweging in het bestemmingsplan eventueel wel een uitsterfregeling kunnen worden opgenomen op grond waarvan grondgebruik dat na een zekere periode is gestaakt niet meer mag worden hervat.

⁹⁶ Zie art. 3:14 BW en de schakelbepaling van art. 3:1 lid 2 Awb, dat het grootste deel van hoofdstuk 3 Awb ook op andere handelingen dan besluiten, dus ook op privaatrechtelijke handelingen van bestuursorganen (die formeel handelingen van de rechtspersoon zijn), van toepassing verklaart.

⁹⁷ Art. 5 Wvg.

⁹⁸ Art. 4 Wvg.

⁹⁹ Art. 3 Wvg.

Aanbevelingen aanpassing regelgeving

De beperkte publiekrechtelijke mogelijkheden om ten behoeve van toekomstige dijkversterkingen bestaande bebouwing en bestaand grondgebruik te amoveren vinden hun grondslag in het rechtszekerheids- en evenredigheidsbeginsel, die tevens ook tot uitdrukking komen in art. 1 EP EVRM. Aangezien art. 1 EP EVRM een ieder verbindende bepaling is en daarmee strijdig nationaal recht op grond van art. 94 Grondwet buiten toepassing blijft, zullen eventuele aanbevelingen in ieder geval binnen de randvoorwaarden van die bepaling moeten blijven. Binnen deze randvoorwaarden wordt momenteel in het kader van het wetsvoorstel voor een Omgevingswet nagedacht over het schrappen van de planperiode van tien jaar voor omgevingsplannen, de uitvoerbaarheidseis en over de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het overgangsrecht in omgevingsplannen. Hoe deze gedachten in de Omgevingswet en/of aanverwante amvb's terecht zal komen is nog onduidelijk, maar voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen verwachten wij vanwege de randvoorwaarden van art. 1 EP EVRM geen wezenlijke wijzigingen ten aanzien van het publiekrechtelijk instrumentarium. Deze wijzigingen zijn in onze ogen ook maar zeer beperkt mogelijk, omdat het amoveren van legaal bestaande bebouwing en legaal bestaand gebruik met het oog op enkel de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of –verleggingen, al snel onevenredig zal zijn in verhouding tot de bestaande rechten van de grondeigenaar. Punt blijft dat de gronden voor een relatief lange termijn niet nodig zijn voor een dijkversterking of –verlegging en het nog maar af te wachten is in hoeverre de gronden van derden daarvoor daadwerkelijk benodigd zullen zijn.

6. Conclusies & Aanbevelingen Deel II

In **scenario I** is besproken welke instrumenten de overheid kan inzetten om te voorkomen dat nieuwe bebouwing of nieuwe vormen van grondgebruik ontstaan die een belemmering vormen voor toekomstige dijkverbeteringen.

- ✓ Met de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen is een algemeen belang gemoeid, zodat de eigendom ter behartiging van dat belang kan inbreuk worden gemaakt op de (grond)eigendom, mits de inbreuk op het eigendomsrecht proportioneel is (art. 1 EP EVRM).
- ✓ Anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, zoals verwachte klimaatverandering en zeespiegelstijging, om ook in de toekomst in voldoende mate beveiligd te zijn tegen overstromingen behoort tot de zorg voor waterkering. Om kostbare en ingrijpende versterkingsmaatregelen in de toekomst te voorkomen, kan het wenselijk en nodig zijn om voor deze maatregelen ruimte vrij te houden van bebouwing of gebruik dat een toekomstige dijkversterking kan belemmeren of aanzienlijk kostbaarder kan maken.
- ✓ Voor zover de zorg voor primaire waterkeringen aan de waterschappen is opgedragen, kunnen zij op grond van hun regelgevende bevoegdheid in de keur en legger ruimte reserveren voor toekomstige dijkversterkingen, zo blijkt onder meer ook uit de jurisprudentie.
- ✓ Bij de aanwijzing van reserveringszones en de regulering van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden binnen die zones hebben waterschappen veel beleidsvrijheid, mede vanwege het zwaarwegende belang van dat met de waterkeringszorg is gemoeid en de mogelijkheden voor benadeelden om een beroep te doen op de wettelijke nadeelcompensatieregeling van art. 7.14 Wtw.
- ✓ Met het reserveren van ruimte voor toekomstige waterkeringen is primair een waterschapsbelang gemoeid, zodat het aanbeveling verdient om reserveringszones aan te wijzen in de legger en/of in de keur. Hiertegen kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.
- ✓ Het verdient aanbeveling om bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van de grond met het oog op het reserveren van ruimte voor de toekomstige dijkversterkingen bij voorkeur te reguleren in de keur. Daartegen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.
- ✓ Voor het reguleren van bouw- en gebruiksmogelijkheden in de keur bestaan verschillende alternatieven. Er kan worden gekozen voor een verbod om zonder watervergunning handelingen in de reserveringszone te verrichten. Aan de watervergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, zodat activiteiten ook slechts voor een bepaalde termijn kunnen worden toegestaan. Er kan ook worden gekozen voor algemene regels die voorwaarden stellen aan het verrichten van bepaalde handelingen, waarbij eventueel in een ontheffingenstelsel kan worden voorzien waarmee in bepaalde gevallen van de algemene regels kan worden afgeweken en maatwerk kan worden geleverd.
Bij een vergunning- of ontheffingplicht is uitdrukkelijke toestemming voor de handeling vereist, terwijl bij algemene regels geen voorafgaande toestemming is vereist. Het vaststellen van algemene regels levert in eerste instantie minder administratieve lasten op,

omdat er geen vergunning hoeft te worden verleend en er dus ook geen totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures hoeven te worden doorlopen. De nadruk komt dan te liggen op het traject van toezicht en handhaving.

- ✓ Het verdient aanbeveling dat het waterschap het beleid ten aanzien van het verlenen van watervergunningen voor activiteiten binnen reserveringszones, zoveel mogelijk vastlegt in beleidsregels, zodat grondgebruikers weten waar ze aan toe zijn en gemeentebesturen in staat worden gesteld om de uitvoerbaarheid van door hen te nemen ruimtelijke besluiten vooraf beter in te schatten.
- ✓ Voor zover ter behartiging van een waterstaatkundig belang regels in de keur zijn opgenomen, zoals reserveringszones en de regulering van gebruiks- en bebouwingmogelijkheden daarbinnen, kunnen in het bestemmingsplan niet met het oog op dat belang regels worden opgenomen. Het bestemmingsplan heeft bij het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen dan ook een aanvullende rol.
- ✓ Onduidelijk is of een reserveringszone kan worden aangemerkt als een beschermingszone in de zin van de Waterwet. Dat is van belang, omdat wet- en regelgeving daaraan bijzondere rechtsgevolgen verbindt.
- ✓ De termen reserveringszone, vrijwaringszone, profiel van de vrije ruimte en beschermingszone worden in wet- en regelgeving veelal door elkaar gebruikt, hetgeen tot verwarring kan leiden. Het verdient aanbeveling dat de wetgever terminologische duidelijkheid biedt, ook omdat aan het gebruik van bepaalde termen in sommige gevallen rechtsgevolgen worden verbonden.
- ✓ Voor zover reserveringszones zijn aan te merken als beschermingszone, moeten deze in bestemmingsplannen als zodanig worden aangeduid (art. 2.11 Barro), maar in verband met die aanduiding lijken gelet op jurisprudentie van de Afdeling in het bestemmingsplan geen regels te kunnen worden opgenomen. Een aanduiding of bestemming reserveringszone hoeft naar zijn aard niet te worden verwezenlijkt.
- ✓ Voor zover reserveringszones niet zijn aan te merken als beschermingszone, geldt de beperking dat de zone moet grenzen aan een waterstaatswerk niet. Reserveringszones kunnen naar ons oordeel in dat geval (ook) in de keur worden aangewezen.
- ✓ Het verdient aanbeveling dat de gemeente in samenspraak met het waterschap en de provincie in een vroeg stadium nadenken over de (mogelijke) ruimtelijke invulling van de ruimte die voor toekomstige dijkversterkingen zal worden gereserveerd binnen de randvoorwaarden die daaraan vanuit de keur (zullen) worden gesteld. Mogelijk dat hier meekoppelkansen liggen.
- ✓ Indien de bestaande planologische bebouwings- en gebruiksmogelijkheden binnen een reserveringszone verenigbaar zijn de beperkingen die daar vanuit het waterspoor gelden, kan in plaats van een conserverend bestemmingsplan een beheersverordening worden vastgesteld, waarin de bestaande planologische bebouwings- en gebruiksmogelijkheden worden gerespecteerd. Tegen de vaststelling van een beheersverordening staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.
- ✓ Het verdient aanbeveling voor gemeentebesturen om, als zij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen reserveringszones mogelijk willen maken, zo vroeg mogelijk in

overleg treden met het waterschapsbestuur om te vernemen of, en zo ja, onder welke voorwaarden de door het gemeentebestuur gewenste ruimtelijke ontwikkeling gelet op de keur en het daaruit voortvloeiende beperkingenregime doorgang kan vinden. De watertoets is daarvoor een geschikt instrument.

- ✓ In communicatie naar de burger verdient het aanbeveling om de gebruiksbeperkingen die voortvloeien uit de keur en het bestemmingsplan samen te brengen, zodat iedere burger weet welk grondgebruik - al dan niet na verlening van een vergunning – is toegestaan. Het verdient daarom aanbeveling om reserveringszones ook op de verbeelding van het bestemmingsplan op te nemen en in de toelichting van het bestemmingsplan duidelijk te maken dat voor het verrichten van activiteiten binnen deze reserveringszones naast het bestemmingsplan ook de keur van het waterschap van toepassing is. Een ICT-oplossing waarin de legger, de keur en het beperkingenbeleid in een systeem wordt geïntegreerd met het planologische regime zou daarbij behulpzaam kunnen zijn.

In **scenario II** zijn de verschillende instrumenten besproken waarmee juridisch toegestane maar feitelijk nog onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden kunnen worden beëindigd. Zowel het ruimtelijke spoor als het waterspoor biedt daarvoor mogelijkheden.

- ✓ Over het algemeen kan een eigenaar of grondgebruiker aan een bestaand gunstig juridische regime geen blijvende rechten ontfemen. Een bestuursorgaan is bevoegd om op grond van gewijzigde inzichten en binnen de kaders van het geschreven en ongeschreven recht de regels voor het gebruik van gronden en opstallen te wijzigen.
- ✓ Bedacht moet worden dat de besluitvorming moet zijn gebaseerd op een zorgvuldige en evenredige belangenafweging. Er moet evenwicht bestaan tussen de noodzaak om in het algemene belang van de samenleving ruimte te reserveren voor dijken en de daaraan inherente aantasting van bestaande rechten en belangen van burgers en ondernemers.
- ✓ Een aantasting van bestaande rechten kan leiden tot de verplichting om nadeelcompensatie toe te kennen.
- ✓ Ten behoeve van de reservering van de ruimte voor toekomstige dijkversterkingen kan het waterschap niet benutte gebruiks- en bebouwingmogelijkheden op grond van de keur en legger reguleren en verleende maar niet gebruikte watervergunningen intrekken of voorschriften aanscherpen, mits er een *fair balance* bestaat tussen de inbreuk op het eigendomsrecht en het belang dat gemoeid is met de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Nadeelcompensatie is een mogelijke manier om die *fair balance* te bewerkstelligen.
- ✓ Tegen de wijziging van de legger en de intrekking van de watervergunning of de aanscherping van vergunningvoorschriften staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.
- ✓ Niet alle bestemmingen zijn onverenigbaar met de aanwezigheid van een reserveringszone. Met het oog op een goede ruimtelijke ordening zal de gemeenteraad aan gronden binnen een reserveringszone in het bestemmingsplan dan ook één of meer bestemmingen moeten toekennen die een toekomstige dijkversterking niet belemmeren of onevenredig kostbaar maken.

- ✓ Voor zover de reserveringszone en het daarmee samenhangende beperkingenregime nog niet in het waterspoor is geregeld, verdient het aanbeveling om een voorbereidingsbesluit te nemen om te voorkomen dat gebruikmaking van onbenutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden uit het geldende bestemmingsplan de realisering van de nieuwe bestemming wordt belemmerd.
- ✓ Voor zover de gemeente binnen een reserveringszone ander ruimtegebruik op grond van het bestemmingsplan mogelijk maakt, komt eventuele planschade die een benadeelde daardoor lijdt (deels) voor rekening van de gemeente.
- ✓ In een beheersverordening kan het feitelijk bestaande gebruik van de grond worden vastgelegd. Onbenutte bebouwings- en gebruiksmogelijkheden kunnen met de vaststelling van een dergelijke beheersverordening worden wegbestemd. De planschade die daardoor kan ontstaan, is op grond van de planschaderegeling (art. 6.1. Wro) bij de gemeente te claimen.

In **scenario III** is een overzicht gegeven van de juridische instrumenten die de betrokken overheden kunnen inzetten om feitelijk bestaande bebouwing en feitelijk bestaand grondgebruik te beëindigen.

- ✓ Het verdient aanbeveling om handhavend op te treden tegen illegaal bebouwing en gebruik binnen reserveringszones. Door enkel tijdverloop komt de bevoegdheid om handhavend op te treden tegen illegale situaties niet te vervallen.
- ✓ Het lastig is om op grond van publiekrechtelijke wet- en regelgeving (onteigening, een voorkeursrecht, bestemmingsplan en keur/legger) feitelijk bestaande legale bebouwing en bestaand legaal gebruik te amoveren of te beperken enkel met het oog op de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Dit zal namelijk al snel onevenredig zijn in verhouding tot de bestaande gerechtvaardigde rechten en belangen van de grondeigenaar en daarmee disproportioneel. Zeker als die dijkversterkingen pas op de lange termijn worden voorzien, waarbij nog niet duidelijk is in hoeverre en op welk moment de gronden van een derde daarvoor daadwerkelijk nodig zullen zijn. In dat geval resteert het civielrechtelijk instrumentarium (aankoop).
- ✓ Een voorkeursrecht (recht van eerste aankoop) is weinig effectief voor het lange termijn reserveringen voor dijkversterkingen. Vanwege de inbreuk die een voorkeursrecht heeft op vrij het eigendomsrecht, kan een voorkeursrecht slechts voor een beperkte tijdsduur op een perceel rusten. Bovendien is de overheid afhankelijk van de bereidheid van de grondeigenaar op zijn grond te verkopen.
- ✓ Het waterschap beschikt niet over een voorkeursrecht. Omdat een voorkeursrecht met het oog op de lange termijn reserveringen voor dijkversterkingen weinig effectief is, is een voorkeursrecht voor dat doel niet nodig. Voor dijkversterkingen die op de korte termijn worden voorzien zou een voorkeursrecht voor waterschappen wel nuttig kunnen zijn.
- ✓ Een alternatief is dat gronden die men wil reserveren voor een toekomstige dijkversterking in een bestemmingsplan worden bestemd voor ruimtelijke ontwikkelingen waarvan vast staat dat die de toekomstige dijkversterking niet zullen belemmeren.

Gebruiksvormen die niet verenigbaar zijn met deze nieuwe bestemming (en de toekomstige dijkversterking), kunnen dan tegelijkertijd worden wegbestemd. De gemeenteraad moet dan wel aannemelijk maken dat de nieuwe bestemming binnen de planperiode van tien jaar wordt uitgevoerd. Voor zover de nieuwe bestemming tot schade leidt, komt die schade op grond van de planschaderegeling van de Wro voor vergoeding in aanmerking.

- ✓ Gemeente, provincie en Rijk kunnen met het oog op de verwezenlijking van deze nieuwe bestemming een voorkeursrecht vestigen, tenzij deze bestemming een agrarische bestemming is. Ook kunnen deze overheden ter verwezenlijking van de nieuwe bestemming tot onteigening overgaan, nadat is gebleken dat met de grondeigenaar niet tot overeenstemming kan worden gekomen over aankoop.
- ✓ In een bestemmingsplan kan een uitsterfregeling worden opgenomen op grond waarvan eenmaal gestaakt grondgebruik niet meer kan worden hervat. De beëindiging van het grondgebruik is daarmee wel afhankelijk van de beslissing (of gedraging) van de grondgebruiker om het gebruik te staken.
- ✓ Naast het publiekrechtelijke spoor kunnen overheden via het privaatrecht gronden verwerven die voor een toekomstige dijkversterking nodig zijn. Wanneer overheden de aangekochte gronden en bouwwerken tijdelijk wil verhuren of verpachten, dienen zij rekening te houden met de bescherming die pachters en huurders genieten op grond van het Burgerlijk Wetboek.

Deel III Beleidsafstemming en doorwerking

1. Beleidsafstemming

1.1 Inleiding

De reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen is in eerste instantie een zaak van het waterschap als de beheerder van de primaire waterkering en de gemeente als eerste verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening. In het vorige deel is dan ook besproken hoe gemeenten en waterschappen ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en –verleggingen kunnen reserveren met behulp van de inzet van de hen ter beschikking staande juridische instrumenten. Tevens is aan de orde geweest hoe de instrumenten van beide overheden zich tot elkaar verhouden. Voor de inzet en de afstemming van de juridische instrumenten door waterschappen en gemeenten is ook de beleidsvorming over ruimtelijke reserveringen van belang. Overheden zijn immers bij de uitoefening van taken en bevoegdheden in meer of mindere mate gebonden aan hun eigen beleidsuitspraken. Bovendien kunnen beleidsdocumenten behulpzaam zijn bij het onderbouwen van wijze waarop overheden hun juridisch instrumentarium inzetten. Een goede afstemming van het beleid van gemeenten en waterschappen ten aanzien van ruimtelijke reserveringen kan problemen in de juridische uitvoering dan dat beleid voorkomen. De afstemming van de inzet van juridische instrumenten begint met andere woorden met een goede afstemming van het beleid ten behoeve waarvan die instrumenten worden ingezet. Bovendien geven beleidsdocumenten van de verschillende overheden inzicht in de overwegingen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop overheden hun financiële en juridische middelen aan willen wenden voor de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en –verleggingen.

Hoewel het juridisch vastleggen van ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen en de resterende planologische gebruiksmogelijkheden binnen reserveringszones primair een verantwoordelijkheid is van waterschappen en gemeenten, spelen ook de provincie en het Rijk daarbij een rol. Beide bestuurslagen schetsen de algemene strategische beleidskaders in het waterspoor en het ruimtelijke spoor en stemmen deze op strategisch niveau op elkaar en met andere betrokken beleidsterreinen af. Bovendien houden provincie en Rijk interbestuurlijk toezicht op de uitoefening van taken en bevoegdheden van zowel waterschappen als gemeenten, waarbij het Rijk ook interbestuurlijk toezicht houdt op de provincies. Rijk en provincie hebben in zowel de Waterwet als de Wet ruimtelijke ordening juridische instrumenten gekregen waarmee zij hun beleid kunnen vastleggen, bindend kunnen laten doorwerken naar ‘lagere’ bestuursniveaus en zelf kunnen uitvoeren.

In dit deel zal worden ingegaan op de betekenis van plan- en visievorming voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en –verleggingen. Allereerst zal de juridische betekenis van plannen voor de inzet van juridisch instrumentarium door waterschappen en gemeenten alsmede de afstemming van beleid door waterschappen en gemeente aan de orde komen. Vervolgens zal worden ingegaan op de relatie daarvan met de plannen en visies op provinciaal en nationaal niveau, waarna de juridische instrumenten zullen worden besproken waarmee het Rijk en de provincie hun beleid ten aanzien van ruimtelijke reserveringen naar gemeenten en waterschappen kunnen laten doorwerken. Tot slot zal worden gezien welke juridische instrumenten het Rijk en de provincie zelf kunnen inzetten om hun reserveringsbeleid bindend voor burgers vast te leggen.

1.2 De juridische betekenis van plannen

De plannen – met uitzondering van bestemmings- en inpassingsplannen - die de betrokken overheden in het waterspoor en het ruimtelijke spoor moeten vaststellen hebben met elkaar gemeen dat ze beleidsmatig van karakter zijn. In de plannen geven de overheden aan op welke

wijze zij invulling geven aan overheidszorg die aan hen is opgedragen. Meer concreet verwoorden zij in beleidsplannen op welke wijze hun beleidsdoelstellingen willen bereiken en welke (juridische) instrumenten en financiële middelen zij daarvoor willen inzetten. De beleidsuitspraken in deze plannen hebben veelal een globaal karakter en beogen geen rechtsgevolgen voor burgers in het leven te roepen. Tegen deze plannen staat dan ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Om ieder misverstand daaromtrent te voorkomen zijn de plannen op de negatieve lijst als bedoeld in art. 8:5 Awb geplaatst.

Hoewel de besproken plannen louter een beleidsmatig karakter hebben en in beginsel geen directe juridische bindende werking hebben, kunnen deze plannen voor het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in juridisch opzicht toch van betekenis zijn. Het planvaststellende orgaan zal bij het nemen van besluiten, zoals bij het beslissen op vergunningaanvragen of het vaststellen van bestemmingsplannen, namelijk rekening moeten houden met de daarvoor door hem gedane relevante beleidsuitspraken en daarvan niet zonder deugdelijke motivering kunnen afwijken. Door deze zelfbindende werking kunnen beleidsplannen wel degelijk in juridisch opzicht van betekenis zijn.

Naarmate de beleidsuitspraken concreter en dwingender in het plan of een ander visiedocument zijn geformuleerd, zal het vaststellende orgaan daaraan bij de uitoefening van bevoegdheden in grotere mate gebonden zijn. Het is zelfs niet uitgesloten dat in een beleidsplan beleidsuitspraken worden gedaan die dusdanig concreet zijn dat ze kwalificeren als beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Het moet dan gaan om beleidsuitspraken waarin concrete regels worden gegeven voor de uitoefening van bevoegdheden, die overeenkomstig de regels van de Awb bekend zijn gemaakt. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat bestuursorganen uitsluitend beleidsregels kunnen vaststellen voor de uitoefening van een eigen, gedelegeerde of een onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid (art. 4:81 lid 1 Awb). De kwalificatie van een beleidsuitspraak als beleidsregel heeft tot gevolg dat het planvaststellende orgaan bij de uitoefening van de bevoegdheid de beleidsregel moet volgen, tenzij dat voor een of meer belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (art. 4:84 Awb). Indien de gemeenteraad in een gemeentelijke structuurvisie bijvoorbeeld als beleidsuitspraak opneemt dat geen planologische besluiten worden genomen die de toekomstige versterking van een primaire waterkering kunnen belemmeren, zal een verzoek om herziening van het bestemmingsplan ten behoeve van een grootschalig kapitaalintensieve ruimtelijke ontwikkeling binnen een reserveringszone, behoudens bijzondere omstandigheden als bedoeld in art. 4:84 Awb, niet kunnen worden ingewilligd.

Voor zover er in plannen beleidsregels zijn opgenomen, staat daartegen op grond van art. 8:3 sub a Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Veelal zijn beleidsuitspraken in beleidsplannen echter dermate globaal geformuleerd dat van beleidsregels geen sprake is.

Hoewel de besproken plannen dus een beleidsmatig karakter hebben en in beginsel alleen over de band van de algemene beginselen van bestuur in juridisch opzicht van belang zijn, is in bepaalde gevallen aan die plannen door de wet een bijzondere juridische betekenis toegekend. Zoals in par 5.2 van deel II reeds is besproken, biedt een structuurvisie de grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht. In het waterspoor is de doorwerking van plannen naar de vergunningverlening wettelijk geregeld, aangezien de beheerder bij het verlenen van watervergunningen op grond van art. 6.1a Wtb met deze plannen rekening moet houden. Het waterschapsbestuur zal bij de verlening van een watervergunning voor een activiteit binnen een reserveringszone dan ook rekening moeten houden met het eigen beheerplan, het regionale

waterplan en het nationale waterplan, voor zover in die plannen beleid is opgenomen dat relevant is voor het verlenen van die vergunning.

1.3 Betekenis van plannen voor burgers

Hoewel de plannen geen bindende werking hebben voor burgers en daartegen ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, zijn deze plannen ook voor hen van belang, aangezien zij uit de plannen kunnen afleiden wat ze van de overheid kunnen verwachten. Sterker nog, van burgers wordt verwacht dat ze bij hun investeringsbeslissingen rekening houden met concrete beleidsvoornemens waarvan openbaar kennis is gegeven, zodat een mogelijk nadeel dat zij lijden ten gevolge van besluiten die uitvoering geven aan de beleidsvoornemens voor hun eigen risico blijft. In het kader van verzoeken om nadeelcompensatie kan de vaststelling van beleidsplannen dan ook een belangrijke rol spelen, aangezien de daarin opgenomen beleidsvoornemens actieve en passieve risicoaanvaarding door een grondeigenaar of investeerder kunnen opleveren ten gevolge waarvan het nadeel voor rekening van de benadeelde kan worden gelaten. Dat geldt overigens niet alleen voor voldoende concrete geformuleerde beleidsvoornemens in wettelijke planvormen, maar ook voor andere beleidsdocumenten waarvan openbaar kennis is gegeven.¹⁰⁰

1.4 De afstemming van plannen tussen de betrokken overheden

Afstemming van beleid ten aanzien van het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen door de betrokken overheden kan afstemmingsproblemen in uitvoeringsfase voorkomen. Plannen en andere documenten waarin beleid is opgenomen hebben immers interne werking, in die zin dat daarmee bij het nemen van burgers bindende besluiten rekening moet worden gehouden en in geval van beleidsregels daarvan zelfs slechts in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken. Ook is afstemming en coördinatie van belang met het oog op de duidelijkheid die aan burgers wordt verschaft. Elkaar tegensprekende plannen zullen het draagvlak voor het (reserverings)beleid bij burgers en bedrijven niet bevorderen.

1.5 Verticale afstemming van plannen

Hoewel er in formeel juridisch geen sprake is van een planhiërarchie in het ruimtelijke spoor, zal de bestemmingsplanwetgever wel rekening moeten houden met het geformuleerde beleid van het Rijk en provincies. Dit volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling. Een treffend voorbeeld daarvan in relatie tot reserveringszones is de uitspraak van 28 september 2011 waarin appellanten in beroep tegen een bestemmingsplan aanvoeren dat dit plan in strijd is met een provinciale structuurvisie, omdat het plan in afwijking van de structuurvisie voorziet in bebouwing (een botenloods en een scoutinggebouw) binnen de vrijwaringszone van een primaire waterkering. De Afdeling overweegt:

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is de raad niet gebonden aan het provinciaal beleid zoals neergelegd in de Structuurvisie. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de plantoelichting is vermeld dat duurzaam waterbeheer een rol speelt bij de herinrichting van het gebied. In het nadere verweerschrift is vermeld dat volgens de raad de provincie het beleid inzake vrijwaringszones niet langer tot haar belang rekent en dat gemeenten thans zelf hiervoor verantwoordelijk zijn. In het voorliggende geval acht de raad afwijking van het beleid en het toestaan van bebouwing binnen de vrijwaringszone aanvaardbaar. Hij acht daarbij van belang dat overleg heeft plaatsgevonden met het waterschap Vallei en Eem over de in het plan voorziene ontwikkelingen, inclusief de dijkverlegging en -versterking, en dat het waterschap hiermee instemt. Bovendien blijkt uit de door het college van gedeputeerde staten van Utrecht naar voren gebrachte zienswijze niet dat zij op dit punt niet kan instemmen met het plan. De Afdeling

¹⁰⁰ Zie deel IV.

overweegt dat gelet op het vorenstaande aannemelijk is dat rekening is gehouden met het bedoelde beleid. Het betoog faalt.¹⁰¹

In het waterspoor is de verticale doorwerking van plannen deels wettelijk geregeld. Het waterschapsbestuur zal op grond van art. art. 4.6 lid 1 Wtw bij de vaststelling van het beheerplan rekening moeten houden met het regionale waterplan. Uit art. 6.1a Wtw volgt dat waterschappen ook bij het verlenen van watervergunningen rekening moeten houden met het regionale en nationale waterplan.

In beide sporen hebben provincies en het Rijk juridisch bindende instrumenten om hun beleid (verticaal) naar de lagere overheden door te laten werken. Daartoe beschikken zij over de bevoegdheid om instructies of instructies te geven, die de lagere overheden in acht moeten nemen. Daarnaast kunnen gemeentelijke beslissingen bij de Kroon en beslissingen van het waterschap door gedeputeerde staten worden geschorst of vernietigd, indien deze beslissingen in strijd zijn met het recht of het algemeen belang.

1.6 Horizontale afstemming waterplannen en structuurvisies

Gemeenten en waterschappen hebben ingevolge art. 3.8 Wtw een algemene zorgplicht om de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer op elkaar af te stemmen. Waterbeheer definieert art. 1.1 Wtw als de overheidszorg gericht op de doelstellingen van de Waterwet, zodat de afstemmingsplicht ook ziet op de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, waaronder ook het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Gemeenten en waterschappen zullen gelet op art. 3.8 Wtw dan ook bij de vaststelling van hun beleidsplannen op elkaar moeten afstemmen.

Bij de afstemming van het beleid van waterschappen en gemeenten spelen ook de strategische plannen van provincie en Rijk een belangrijke rol. Het Rijk en de provincies zullen immers zowel in hun structuurvisies als hun waterplannen de beleidskaders schetsen waarmee gemeenten en waterschappen bij de beleids- en besluitvorming rekening zullen moeten houden. Een goede afstemming tussen het waterspoor en het ruimtelijke spoor op het strategische niveau kan de afstemming op lokaal niveau dan ook vereenvoudigen. Bij de voorbereiding van de waterplannen moeten zowel waterschappen als gemeenten worden betrokken.¹⁰² Bij de voorbereiding van structuurvisies bestaat een dergelijke verplichting niet.¹⁰³ Toch is het aan te bevelen om ook bij structuurvisies alle betrokken overheden te betrekken, omdat daardoor het bestuurlijke draagvlak voor de strategische beleid kan worden vergroot. Vanwege het grote belang van de afstemming van het waterbeleid in het ruimtelijke beleid op strategisch niveau is de doorwerking daarvan wettelijk verankerd. De ruimtelijke aspecten van het regionale en nationale waterplan worden van rechtswege aangemerkt als structuurvisies in de zin van de Wro.¹⁰⁴

1.7 Bestuursakkoorden

Overheden kunnen hun beleid afstemmen door het sluiten van bestuursakkoorden. Dit instrument is al vaker ingezet voor de afstemming van het waterbeleid en het ruimtelijke beleid.¹⁰⁵ Voordeel van dergelijke bestuursakkoorden is dat alle overheden gelijktijdig aan tafel zitten om hun belangen, wensen en ideeën over een bepaald onderwerp, zoals ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen, in kunnen brengen. Op die manier ontstaat

¹⁰¹ ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2794

¹⁰² Zie art. 4.3 lid 1 onder a Wtw, art.4.5 lid 1 onder a Wtw, art.

¹⁰³ Wel moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de structuurvisie zijn betrokken. Zie art. 2.1.1 Bro.

¹⁰⁴ Zie art. 4.1 Wtw en 4.4 lid 1 Wtw.

¹⁰⁵ Zie de Bestuursakkoorden Water van 2003, 2008, 2011 en 2014.

een interactief proces tussen de verschillende overheden, waarbij lagere overheden niet hoeven te reageren op plannen van hogere overheden, maar het beleid samen kan worden gevormd en kan worden vastgelegd in een bestuursakkoord. In tegenstelling tot verticale instrumenten, zoals instructies en instructieregels, is het sluiten van bestuursakkoorden gebaseerd op gelijkwaardigheid van contractspartijen en onderling vertrouwen. In die zin kan een bestuursakkoord een goede aanvulling zijn op de interbestuurlijke instrumenten waarover provincie en rijk in het ruimtelijke spoor en waterspoor beschikken.

Een bestuursakkoord is een afspraak tussen overheidspartijen, zodat particulieren geen partij bij een bestuursakkoord en er voor hen dus ook geen rechten en verplichtingen uit voortvloeien. Zij kunnen er dus evenmin in rechte een beroep op doen. Er gelden geen wettelijke totstandkomings- en bekendmakingsvereisten voor bestuursakkoorden. Hoewel de juridische betekenis van bestuursakkoorden niet groot is, kan het proces daarnaartoe zeer waardevol zijn voor de het afstemmen van beleid van de betrokken overheden met betrekken tot ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen. Wordt een bestuursakkoord gesloten, dan verdient het aanbeveling dat de betrokken overheden de afspraken die in het bestuursakkoord zijn gemaakt tevens verwerken in de wettelijke plannen (structuurvisies, beheerplannen en waterplannen). Daardoor werken de in het bestuursakkoord gemaakte afspraken over de band van de beginselen van behoorlijk bestuur door in de besluitvorming van de betrokken overheden (zie hierboven). Bovendien komt dit niet alleen de kenbaarheid van de gemaakte afspraken ten goede, maar stelt het burgers tevens in staat om hun zienswijzen over daarover kenbaar te maken. De voorbereiding en bekendmaking van deze plannen is immers wettelijk geregeld. Op de voorbereiding van deze plannen is afdeling 3.4 Awb van toepassing, waarbij de ontwerpplannen ter inzage worden gelegd en een ieder vervolgens in de gelegenheid wordt gesteld om zienswijzen omtrent de ontwerpplannen naar voren te brengen.

Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in het ruimtelijke spoor bestuursakkoorden niet kunnen worden ingezet om provinciaal en nationaal beleid juridisch bindend door te laten werken in bestemmingsplannen, omdat de Wro daarvoor juist het instrument van de instructieregels kent. Een dergelijk bestuursakkoord kan volgens de Afdeling voor de gemeente hooguit een inspanningsverplichting in het leven roepen. De Afdeling overweegt in deze uitspraak:

‘De Afdeling stelt voorop dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan het provinciale beleid is gebonden. Dat er in dit geval tussen Limburg en het gemeentebestuur van Eijsden bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over het te volgen beleid, zoals vervat in het POL 2006, maakt dat niet anders. Deze bestuurlijke afspraken kunnen — ongeacht de formulering daarvan — in het systeem van de Wro niet meer inhouden dan een inspanningsverplichting. Een verdergaande juridische binding kan het provinciebestuur bereiken door het stellen van algemene regels als bedoeld in art. 4.1 Wro, waarmee aan gemeentebesturen juridisch bindende normen kunnen worden opgelegd. De Afdeling vindt steun voor deze uitleg in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 42), waaruit volgt dat het Rijk en Provincies bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds moeten afwegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal of provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor andere overheden juridisch bindende normen. In dat geval is het stellen van algemene regels als bedoeld in art. 4.1 Wro het aangewezen instrument. Voor zover Limburg erop wijst dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet ruimtelijke ordening tevens volgt dat in dit geval het sluiten van bestuursovereenkomsten eveneens een geschikt middel is, overweegt de Afdeling dat dit middel in de wetsgeschiedenis wordt genoemd als middel dat kan worden gebruikt in concrete gevallen

of in geval van doelstellingen die betrekking hebben op één gebied maar dat dit niet wordt genoemd als geschikt middel voor algemene normstelling, waarvan in dit geval sprake is.¹⁰⁶

Conclusie is dat bestuursakkoorden niet kunnen worden ingezet om lagere overheden in juridisch opzicht te binden. Dat geldt niet alleen binnen het ruimtelijke spoor, maar ook binnen het waterspoor, omdat ook de Waterwet voorziet in de instructie- en instructieregelbevoegdheid voor Rijk en provincies. Wil een provincie of het Rijk een lagere overheid in juridisch opzicht binden, dan zullen zij in plaats van het sluiten van een bestuursakkoord met de lagere overheid een instructieregel of een instructie aan de lagere overheid moeten geven.

De Waterwet kent de figuur van het waterakkoord, maar dit akkoord kan niet worden ingezet voor het maken van afspraken over de ruimtelijke reserveringen ten behoeve van toekomstige dijkversterkingen. Een waterakkoord kan namelijk uitsluitend worden vastgesteld door de beheerders van watersystemen binnen hetzelfde stroomgebied om gebied overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van elkaar te regelen, waar ruimtelijke reserveringen ten behoeve van toekomstige dijkversterkingen niet toe behoren. Bovendien is een waterakkoord gericht op de uitvoering van reeds bestaand beleid.

2. Juridische bindende doorwerking van nationaal en provinciaal beleid reserveringsbeleid

Wanneer de provincie of het Rijk hun beleid ten aanzien van ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen bindend aan waterschappen en gemeenten willen opleggen, zullen zij daarvoor juridische bindende interbestuurlijke instrumenten moeten inzetten. Het Rijk kan dit instrumentarium in het ruimtelijke spoor uitsluitend inzetten voor zover nationale belangen dat nodig maken met het oog op een goede ruimtelijke ordening. In het waterspoor kan het Rijk dit instrumentarium inzetten indien internationale of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. De provincie kan haar interbestuurlijke instrumenten ten aanzien van gemeenten alleen inzetten indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Ten aanzien van het waterschap kan de provincie deze instrumenten inzetten indien een samenhangend en doelmatig waterbeheer dat noodzakelijk maken. Aangezien aan ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen ook bovenlokale en bovenregionale ruimtelijke belangen kleven, kunnen provincies en het Rijk hun interbestuurlijke instrumenten ten behoeve van dat belang inzetten, indien zij dat met oog op die bovenlokale of bovenregionale belangen noodzakelijk achten. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst de clausulering van de uitoefening van deze interbestuurlijke bevoegdheden terughoudend. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van 27 juni 2012 waarin een proactieve provinciale instructie aan de bestemmingsplanwetgever tot aanwijzing en bescherming van een regionale waterkering met bijbehorende vrijwaringszone in het bestemmingsplan aan de orde komt. De Afdeling overweegt:

‘7.4. Uit artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, volgt dat het college bevoegd is een proactieve aanwijzing te geven, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Zoals de Afdeling hiervoor onder 6.3 heeft overwogen is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een provinciaal belang, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.

7.5. Blijkens het bestreden besluit en de toelichting op artikel 2.5 van de PRV is het provinciaal bestuur van mening dat de regionale waterkeringen met bijbehorende zones dienen te worden beschermd, om zodoende de waterkerende bescherming van de keringen te kunnen beschermen.

¹⁰⁶ ABRvS 27 juni 2012, AB 2012/287, m.nt. De Gier.

Niet valt in te zien dat het college van gedeputeerde staten zich deze belangen niet in redelijkheid als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bescherming van de functies van de waterkering gelet op het risico van overstromingen een aspect betreft dat de schaal van afzonderlijke gemeenten overstijgt. In zoverre kan de bescherming van de waterkering worden aangemerkt als een belang van bovengemeentelijke aard dat zich leent voor behartiging op provinciaal niveau. Dat in het Provinciaal waterplan niets over deze beschermingszones staat aangeven, mocht dit al zo zijn, maakt dit niet anders. Dat geldt ook voor zover [appellant sub 1] en anderen erop hebben gewezen dat deze bestemming in het voorheen geldend plan "Buitengebied 2000" niet was opgenomen.'

Zowel het Rijk als de provincie kunnen waterschappen en gemeenten juridisch bindende instructieregels stellen of instructies geven ten aanzien van de inzet van hun juridisch bindend instrumentarium gericht op het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Deze instructies of instructieregels zijn uitsluitend tot de desbetreffende overheden gericht en niet tot de burger.

In een concreet geval kan de minister van I en M of het college van GS het waterschapsbestuur of het gemeentebestuur een proactieve instructie geven over een vast te stellen bestemmingsplan, zoals in de bovenstaande uitspraak aan de orde was,¹⁰⁷ of een vast te stellen keur en/of legger.¹⁰⁸ De individuele instructie kan ook in reactieve vorm worden gegeven. Dat wil zeggen dat kan worden geïntervenieerd in een besluitvormingsprocedure, indien het in procedure zijnde besluit de provinciale of nationale belangen kan schaden, bijvoorbeeld omdat een bestemmingsplan een woonwijk voorziet op een locatie die rijk of provincie wil reserveren met het oog op een toekomstige dijk aanpassing. Ook kan het zo zijn dat door het Rijk of provincie met behulp van een reactieve aanwijzing juist ingrijpen bij de aanwijzing van een reserveringszone (in een keur /legger of een bestemmingsplan), omdat de reserveringszone naar hun oordeel te belemmerend is voor andere belangen van provinciaal of nationaal belang.

Provincie en Rijk kunnen in een provinciale verordening respectievelijk een amvb ook instructieregels vaststellen over ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen die door het gemeentebestuur bij de vaststelling van het bestemmingsplan¹⁰⁹ en door het waterschapsbestuur bij de vaststelling van de keur/legger¹¹⁰ in acht moeten worden genomen, zoals een minimale breedte van een reserveringszone of de verplichting primaire waterkeringen en vrijwaringszones in het bestemmingsplan als zodanig te bestemmen. Door middel van het vaststellen van instructieregels kunnen gemeente- en waterschapsbesturen niet alleen worden verplicht om bij vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen, keuren of leggers de instructieregels in acht te nemen, ook kunnen zij worden verplicht om geldende bestemmingsplannen, keuren of leggers aan deze regels aan te passen.

In de hiervoor aangehaalde uitspraak werd de proactieve instructie gegeven ter uitvoering van een reeds eerder bij provinciale verordening vastgestelde instructie op grond waarvan de gemeenteraden verplicht zijn om de regionale waterkeringen met bijbehorende vrijwaringszones als zodanig te bestemmen en regels die de waterkerende functie beschermen.

In een provinciale verordening of amvb kan ook de bevoegdheid worden opgenomen om van een instructieregel af te wijken. In het ruimtelijke spoor kan slechts een ontheffingsbevoegdheid worden opgenomen voor gevallen waarin de instructieregels de verwezenlijking van het gemeentelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig belemmeren in verhouding tot de met instructieregels te dienen doelen.

¹⁰⁷ Zie art. 4.2 resp. art. 4.4 Wro.

¹⁰⁸ Zie art. 3.12 Wtw resp. art. 3.13 Wtw.

¹⁰⁹ Zie art. 4.1 resp. art. 4.3 Wro. Instructieregels kunnen ook zien de verlening van omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan in de zin van art. 2.12 lid 1 onder a sub 2 of 3 Wabo.

¹¹⁰ Zie art. 3.10 lid 1 Wtw resp. 3.10 lid 2 Wtw.

Na de vaststelling van een instructieregel moeten de bestemmingsplannen die niet aan deze regel voldoen worden aangepast aan de instructieregel. Vanwege de lange totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedure van het bestemmingsplan duurt het enige tijd voordat een instructieregel in alle bestemmingsplannen is geïmplementeerd. Gedurende deze implementatietermijn kan een grondgebruiker dus nog gebruik maken van bebouwings- of gebruiksmogelijkheden die hij op grond van het geldende bestemmingsplan heeft, maar die op grond van een instructieregel moeten worden wegbestemd. Daardoor kan het met de instructie nagestreefde doel worden gefrustreerd. Door het opnemen van rechtstreeks burgers bindende regels – al dan niet met een afwijkingsmogelijkheid bij omgevingsvergunning¹¹¹ in een provinciale verordening of amvb kan dit worden voorkomen. Met deze extern werkende regels kunnen onbenutte gebruiksmogelijkheden namelijk worden bevroren totdat het nieuwe bestemmingsplan in werking treedt. Deze extern werkende regels zijn ook een dwingende weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen voor bouwen¹¹² en werken en werkzaamheden¹¹³ Nadat de instructieregel in het bestemmingsplan is geïmplementeerd vervallen de extern werkende regels van rechtswege.

In het waterspoor bestaat geen bevoegdheid om gedurende de implementatietermijn burgers bindende regels vast te stellen, maar de behoefte daaraan is ook in veel mindere mate aanwezig, omdat tegen de keur geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat en de implementatietermijn dus ook veel korter kan zijn.

Rechtsbescherming

Tegen een instructie staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open nu deze op rechtsgevolg is gericht. De instructie staat evenwel op de negatieve lijst, tenzij de instructie betrekking heeft op een concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is. In dat laatste geval staat wel afzonderlijk tegen de instructie bestuursrechtelijke rechtsbescherming open en wel in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak, nadat bezwaar is gemaakt bij GS respectievelijk de minister van I en M.

Instructieregels zijn algemeen verbindende voorschriften, zodat daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.¹¹⁴ Wel kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van instructieregels beoordelen in het kader van een beroep tegen een besluit dat op de instructieregels is gebaseerd, zoals de weigering van een ontheffing, de verlening van een watervergunning of de vaststelling van een bestemmingsplan. De burgerlijke rechter kan als restrechter eveneens de rechtmatigheid van instructieregels toetsen.

3. Juridisch bindende uitvoering nationaal en provinciaal reserveringsbeleid

In het ruimtelijke spoor kunnen provincie en Rijk zelf ook over gaan tot het reserveren van ruimte door middel van het vaststellen van inpassingsplannen.¹¹⁵ Zij kunnen daarbij ook besluiten om de verlening van omgevingsvergunningen binnen de reserveringszone aan zich te houden. De motivering van het provinciale of nationale belang met het oog waarop het inpassingsplan moet worden vastgesteld zal weinig problemen opleveren, omdat de bestuursrechter aan deze clausulering terughoudend pleegt te toetsen. Echter, ook de jurisprudentie van de Afdeling op grond waarvan in bestemmingsplannen geen regels kunnen worden opgenomen ter bescherming van waterstaatkundige belangen voor zover deze reeds in

¹¹¹ Zie art. 2.1 lid 1 onder c Waco jo. art. 2.12 lid 1 onder c Wabo.

¹¹² Art. 2.1 lid 1 onder a jo, art. 2.10 lid 1 onder c Wabo jo. art. 4.1 lid 3 Wro en art. 4.3 lid 3 Wro.

¹¹³ Art. 2.1 lid 1 onder b jo, art. 2.11 lid 1 Wabo jo. art. 4.1 lid 3 Wro en art. 4.3 lid 3 Wro.

¹¹⁴ Art. 8:3 lid 1 onder a Awb.

¹¹⁵ Wat betreft inhoud, totstandkoming en rechtsbescherming is een inpassingsplan vrijwel gelijk aan een bestemmingsplan, zodat daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 2.2.3.

het waterspoor worden beschermd, zal eveneens van toepassing zijn op de vaststelling van inpassingsplannen. Betwijfeld kan dan ook worden of het reserveren van ruimte ten behoeve van toekomstige dijkversterkingen met behulp van inpassingsplannen mogelijk is, als dit al in de keur is geregeld.

In het waterspoor kan het Rijk in een amvb regels te stellen over het gebruik van primaire waterkeringen in beheer van het waterschap, indien dat noodzakelijk is in verband met nationale of internationale belangen.¹¹⁶ Voor zover die regels hetzelfde motief hebben als regels uit de keur, komen de laatstgenoemde van rechtswege te vervallen.¹¹⁷ Het waterschapsbestuur heeft in dat geval ook niet langer de bevoegdheid om regels met hetzelfde motief in de keur op te nemen.¹¹⁸

Evenals de gemeente beschikken Rijk en provincie over de bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht en kunnen zij ter uitvoering van bestemmingsplannen en inpassingsplannen het onteigeningsinstrument inzetten. Hetgeen daarover ten aanzien van de gemeente is opgemerkt, geldt *grosso modo* ook voor Rijk en provincies.¹¹⁹

¹¹⁶ Zie art. 6.5 onder c Wtw.

¹¹⁷ Art. 59 lid 2 Wsw.

¹¹⁸ Art. 59 lid 1 Wsw.

¹¹⁹ Paragraaf 5.2.

4. Conclusies en Aanbevelingen Deel III

Het verdient aanbeveling dat de betrokken overheden in een (wettelijk of buitenwettelijk) document, zoals bijvoorbeeld een bestuursakkoord, een gezamenlijke visie voor de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkverbeteringen vaststellen, met bij voorkeur een visie op het gehele gebied. Daarin kunnen afspraken worden gemaakt omtrent de afstemming van beleid tussen de betrokken overheden om deze gezamenlijke ‘gebiedsvisie’ te verwezenlijken.

- ✓ Hoewel waterplannen en ruimtelijke plannen louter een beleidsmatig karakter hebben en in beginsel geen directe juridische bindende werking hebben, kunnen deze plannen voor het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld over de band van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in juridisch opzicht toch van betekenis zijn. Een bestuursorgaan kan immers niet ongemotiveerd van het eigen beleid afwijken. In sommige gevallen zijn beleidsuitspraken dermate concreet over de wijze waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend dat er sprake is van een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Daarvan gaat een sterkere binding uit, omdat een bestuursorgaan behoudens uitzonderlijke omstandigheden daarvan niet mag afwijken (art. 4:84 Awb).
- ✓ Tegen beleidsmatige plannen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, wel dienen burgers veelal in staat te worden gesteld om hun zienswijzen over deze plannen kenbaar te maken.
- ✓ Planafstemming tussen betrokken overheden kan afstemmingsproblemen in de uitvoeringsfase voorkomen en verschaft duidelijkheid aan burgers wat zij van ‘de overheid’ kunnen verwachten. Het verdient dan ook aanbeveling om het beleid van de betrokken overheden ten aanzien van reserveringszones en de ideeën over de ruimtelijke ontwikkeling daarbinnen op elkaar af te stemmen en burgers inspraak te geven bij de voorbereiding van plannen. Dit geldt in het bijzonder voor waterschappen en gemeenten, aangezien voor hen de wettelijke plicht geldt om taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer, waaronder de voorkoming van wateroverlast en overstromingen, af te stemmen. De watertoets zou daarbij een waardevolle rol kunnen spelen.
- ✓ Een mogelijkheid om taken en bevoegdheden op elkaar af te stemmen is het sluiten van een bestuursakkoord. Voor zover daarbij ook hogere overheden bij betrokken zijn, heeft dat als voordeel dat het sluiten van bestuursakkoorden gebaseerd is op gelijkwaardigheid van de contractspartijen en onderling vertrouwen. Het verdient aanbeveling om de afspraken uit het bestuursakkoord neer te leggen in de wettelijke planvormen.
- ✓ Ofschoon daartoe geen wettelijke verplichting bestaat, verdient het aanbeveling om burgers (ook) al inspraak te bieden bij de totstandkoming van het bestuursakkoord. Wanneer die inspraak pas geboden wordt bij de vertaling van het akkoord in wettelijke planvormen, komt inspraak als mosterd na de maaltijd. Inspraak op het bestuursakkoord is des te belangrijker, omdat tegen bestuursakkoorden geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, waardoor burgers zich buiten gesloten kunnen voelen van het besluitvormingsproces, terwijl het gaat om hun eigendommen.
- ✓ Een bestuursakkoord kan niet worden gebruikt om provinciaal en nationaal beleid juridisch bindend te laten doorwerken naar de lagere overheden. Een dergelijk bestuursakkoord kan slechts een inspanningsverplichting van de lagere overheden opleveren. Willen Rijk en provincie beleid juridisch bindend door laten werken naar

lagere overheden, dan zullen zij daarvoor de wettelijke instrumenten van de instructie of instructieregels moeten gebruiken.

- ✓ Met behulp van de instructie- en instructieregelbevoegdheid kunnen Rijk en provincie hun beleid ten aanzien van reserveringszones juridisch bindend door laten werken naar gemeenten en waterschap. Met deze instrumenten kunnen zij de inhoud van bestemmingsplannen, keuren en leggers en vergunningen juridisch bindend begrenzen/bepalen. Deze instrumenten kunnen zij echter uitsluitend inzetten indien er nationale of regionale belangen dat noodzakelijk maken. Aan deze clausulering pleegt de Afdeling bestuursrechtspraak terughoudend te toetsen. Tegen instructieregels staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Tegen de instructies staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, met uitzondering van de planologische instructies, tenzij de aanwijzing betrekking heeft op een concreet aangewezen locatie waarvan geen afwijking mogelijk is.
- ✓ Rijk en provincie kunnen ook zelfstandig reserveringszones in het leven roepen en bebouwings- en gebruiksmogelijkheden daarbinnen reguleren. Daartoe kunnen zij in het ruimtelijke spoor inpassingsplannen vaststellen, waarbij dezelfde beperkingen, totstandkomings- en rechtsbeschermingsprocedures gelden als ten aanzien van het bestemmingsplan. In het waterspoor kan het Rijk in plaats van het waterschap regels stellen over het gebruik van waterstaatswerken en aangrenzende beschermingszones.¹²⁰ Ook beschikken Rijk en provincie over de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen en over het onteigeningsinstrument.
- ✓ Het verdient aanbeveling dat de betrokken overheden in een (wettelijk of buitenwettelijk) document, zoals bijvoorbeeld een bestuursakkoord, een gezamenlijke visie voor de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkverbeteringen vaststellen. Daarin kunnen afspraken worden gemaakt omtrent de afstemming van beleid tussen de betrokken overheden.
- ✓ De betrokken overheden spannen zich in om deze gezamenlijke visie te implementeren in de beleidsdocumenten en bindende regelgeving. In een gezamenlijk visiedocument kan bijvoorbeeld worden aangegeven in hoeverre de keur aan in de weg staat aan bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. In het visiedocument kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat gemeenten in een structuurvisie de beleidsuitspraak opnemen dat ter plaatse van primaire waterkeringen en een daaraan grenzende reserveringszone van een bepaalde omvang in beginsel geen nieuwe kapitaalintensieve ontwikkelingen worden toegestaan. Ook kan al gezamenlijk worden nagedacht over de mogelijke ruimtelijke invulling van reserveringszones. Afhankelijk van de concreetheid van de beleidsuitspraken, zal de gemeenteraad bij de uitoefening van de bestemmingsplanbevoegdheid met haar eigen beleidsuitspraak rekening moeten houden.
- ✓ Aandachtspunt bij het maken van een afspraken in een (buitenwettelijk) visiedocument is, dat er geen verplichting geldt om burgers en ondernemers gelegenheid tot inspraak te bieden. Voor deze documenten gelden geen wettelijke totstandkomingsprocedures en bestuursrechtelijke rechtsbescherming is uitgesloten. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat burgers en bedrijven niet bij de totstandkoming van die documenten kunnen worden betrokken. Sterker nog, het verdient aanbeveling om dat met het oog op de verkrijging van voldoende maatschappelijk draagvlak ook daadwerkelijk te doen.

¹²⁰ Waarbij de vraag weer bovenkomt of een reserveringszone een beschermingszone is. Zie deel II, scenario I.

- ✓ Aangezien er evenmin bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat tegen visiedocumenten, kunnen burgers zich door de inzet van dit instrument buiten gesloten voelen van het besluitvormingsproces, terwijl het gaat om hun gronden en opstallen. Om die reden kan een buitenwettelijk visiedocument, zoals een bestuursakkoord, bij voorkeur slechts als aanvulling op juridisch bindende instrumenten worden ingezet. Het verdient aanbeveling dat burgers en ondernemers in een vroeg stadium van de totstandkoming van een dergelijk gezamenlijk document worden betrokken bij het proces van visievorming.

Deel IV Schade en schadevergoeding

1. Inleiding

In deel I en is besproken welke instrumenten overheden ter beschikking staan om op de lange termijn ruimte te reserveren voor de dijk en in deel II zijn diverse scenario's geschetst waarin de toepassing van deze algemene instrumenten worden geconcretiseerd. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord in hoeverre de schade die bij grondeigenaren ontstaat door het rechtmatige gebruik van deze verschillende instrumenten voor vergoeding of tegemoetkoming door de overheid in aanmerking komt. Om tot het antwoord op deze vraag te komen, moeten de volgende (deel)vragen worden beantwoord:

1. Valt de toepassing van het desbetreffende instrument onder een nadeelcompensatieregeling?
2. Welke schade ontstaat er ten gevolge van de reservering van ruimte voor dijken?
3. Welke criteria bepalen de omvang van de compensatie?

Hierna worden de bovenstaande vragen achtereenvolgens besproken en toegespitst op het gebruik van instrumenten ten behoeve van de reservering van ruimte voor dijken, overeenkomstig de in deel II beschreven scenario's.

2. Welke schaderegeling is van toepassing?

Het leerstuk 'schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad' (nadeelcompensatie) heeft zich in de afgelopen decennia met name in het omgevingsrecht sterk ontwikkeld. Sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is in vele wetten op het terrein van het omgevingsrecht een grondslag voor de toekenning van schadevergoeding opgenomen.¹²¹ Voor de reservering van ruimte voor dijken zijn grofweg twee regelingen relevant, namelijk de nadeelcompensatieregeling in de Waterwet en de planschaderegeling in de Wet op de ruimtelijke ordening.

De meeste wettelijke schaderegelingen in het omgevingsrecht bevatten een lijst met (een beperkt aantal) schadeoorzaken die aanleiding kunnen geven tot de toekenning van een schadevergoeding. Een voorbeeld geeft art. 6.1 lid 2 Wro. Andere, meer recente, wettelijke nadeelcompensatieregelingen bevatten geen lijst met schadeoorzaken, maar bepalen dat een vergoeding wordt toegekend aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid schade lijdt of zal lijden een vergoeding wordt toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet heel te zijnen laste behoort te blijven. In deze regelingen zijn de schadeoorzaken ten aanzien waarvan een aanvraag kan worden ingediend niet specifiek aangeduid. Een voorbeeld hiervan is art. 7.14 Waterwet.

Wanneer voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen gebruik wordt gemaakt van instrumenten in het waterspoor is art. 7.14 Waterwet van toepassing. Daarnaast kan, bij gebruik van het ruimtelijk instrumentarium, art. 6.1 Wro van toepassing zijn. In deze paragraaf wordt uiteengezet in welk opzicht de verhouding tussen de twee regelingen problematisch kan zijn en hoe deze problemen kunnen worden opgelost.

2.1 Reikwijdte art. 7.14 Waterwet

Ingevolge artikel 7.14 van de Wtw komt aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal

¹²¹ Een overzicht van de ontwikkeling van het stelsel is o.a. te vinden in R.J.N. Schlössels, 'Nadeelcompensatie en het égalitébeginsel: chaos of ius commune? (I)', *Gst.* 2002-7160, 1.

lijden, op zijn verzoek een vergoeding toe, voor zover de schade niet of niet geheel redelijkerwijze tot zijn laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

De reikwijdte van deze regeling is zeer ruim, anders dan in art. 6.1 Wro is bewust afgezien van een limitatieve opsomming van besluiten en maatregelen die als schadeoorzaak worden aangemerkt.¹²² Niet alleen appellabele besluiten vallen onder de reikwijdte van art. 7.14 Wtw maar ook algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels of feitelijke handelingen. Voorbeelden van overheidshandelingen die aanleiding kunnen geven tot aanvragen om nadeelcompensatie op grond van artikel 7.14 Wtw zijn onder meer de uitvoering van waterstaatkundige werkzaamheden, de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, alsmede het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen. De enige beperking van de reikwijdte is gelegen in de zinsnede “in het kader van het waterbeheer”. Waterbeheer wordt in art 1.1 van de Wtw gedefinieerd als ‘de overheidszorg die is gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen’. Hieronder valt de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen. Dit betekent dat de schadevergoedingsregeling een ruimere reikwijdte heeft dan de Waterwet alleen. Ook schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer die hun grondslag hebben in de Waterschapswet komt op grond van art. 7.14 Wtw voor vergoeding in aanmerking. Zo valt ook schade die het gevolg is van de vaststelling van een keur op grond van de Waterschapswet onder de reikwijdte van de schadevergoedingsregeling. Met de regeling wordt beoogd een uniforme en uitputtende regeling te geven voor de vergoeding van schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer.

Alle van de in § 2.1.2 genoemde visiedocumenten die ten behoeve van het waterbeheer beogen een lange termijnvisie vast te leggen - dus niet alleen het beheerplan maar ook de buitenwettelijke visiedocumenten - zijn te beschouwen als de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak in het kader van het waterbeheer. Dat betekent dat deze onder de ruime reikwijdte van art. 7.14 Wtw vallen zodat een burger die meent dat hij schade lijdt ten gevolge van de vaststelling van een beheerplan of visiedocument een aanvraag om nadeelcompensatie kan indienen. Daarmee is vanzelfsprekend nog niet gezegd dat deze aanvraag daadwerkelijk zal leiden tot de toekenning van schadevergoeding (zie § 3.1). De aanvraag zal echter, als deze aan de vereisten voldoet, wel in behandeling moeten worden genomen.

De in § 2.1.3 genoemde juridisch bindende instrumenten van het waterschap, te weten de vaststelling van de reserveringszone (profiel van vrije ruimte) in de legger, de bepalingen van de keur die betrekking hebben op de bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen binnen de reserveringszone, het besluit omtrent de verlening of weigering van een watervergunning en ten slotte het projectplan, vallen alle onder de reikwijdte van art. 7.14 Waterwet. Onder deze nadeelcompensatieregeling vallen overigens ook de beleidsregels die het bestuursorgaan heeft vastgesteld omtrent de uitoefening van de bevoegdheid tot vergunningverlening.

2.2 Reikwijdte planschaderegeling

Anders dan de regeling van de Waterwet, is de reikwijdte van de planschaderegeling beperkt en duidelijk afgebakend. Art. 6.1 Wro kent een limitatieve opsomming van schadeoorzaken. Het betreft hoofdzakelijk appellabele besluiten, en ingevolge lid 4 is vereist dat deze onherroepelijk zijn.

¹²² G.M. van den Broek en F.A.G. Groothuijse, De schadevergoedingsregeling in de Waterwet, *O&A* 2008, p. 148.

De lijst betreft achtereenvolgens een bepaling van een bestemmingsplan, beheersverordening of inpassingsplan, de toepassing van een wijzigings- of uitwerkingsbevoegdheid of een nadere eis, een besluit omtrent een omgevingsvergunning voor buitenplannen afwijken dan wel voor werken en werkzaamheden, de aanhouding van een besluit, een bepaling van een provinciale verordening of AMvB, een bepaling van een exploitatieplan en ten slotte een koninklijk besluit.

Evident is dat indicatieve plannen zoals structuurvisies, beleidsregels, voorbereidingsbesluiten, ontwerpbesluiten en dergelijke geen schadeoorzaak zijn in de zin van de Wro. Ook proactieve en reactieve aanwijzingen worden niet genoemd in art. 6.1 Wro. Een benadeelde kan een aanvraag om schadevergoeding niet baseren op art. 6.1 Wro, wanneer de schade is toe te rekenen aan een schadeoorzaak die niet is opgenomen in de lijst van art. 6.1 lid 2 Wro.

Wanneer ten behoeve van het reserveren van ruimte voor dijkverstevingen een planologisch besluit wordt vastgesteld dat in art. 6.1 lid 2 Wro is genoemd, kunnen gedupeerden in beginsel een aanvraag om planschadevergoeding indienen.

Indien ter reservering van ruimte zowel instrumenten uit het ruimtelijke spoor als uit het waterspoor worden ingezet, kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag welke schaderegeling van toepassing is en welk bestuursorgaan aansprakelijk is. Een voorbeeld is de situatie waarin een reserveringszone niet alleen op de legger wordt aangegeven en in de keur wordt gereguleerd, maar ook wordt aangeduid in het bestemmingsplan. Het is in dat geval de vraag, aan welk instrument de schade kan worden toegerekend, en welke schaderegeling van toepassing is. Om lastige causaliteitsvragen te voorkomen, bevat art. 7.16 Wtw een voorrangregeling, waaruit kan worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd dat de afhandeling van schade niet via de planschaderegeling in de Wro maar via art. 7.14 Waterwet wordt vergoed. Deze voorrangregeling wordt in § 2.3 besproken.

2.3 Voorrangregeling art. 7.16 Wtw

Artikel 7.16 van de Wtw bepaalt dat afdeling 6.1 van de Wro buiten toepassing blijft, voor zover belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding bedoeld in artikel 7.14. lid 1 van de Wtw.

Uit de Memorie van Toelichting bij dit artikel blijkt dat de wetgever heeft beoogd om alle schade - en dus ook planologische schade - onder de werking van de Waterwet af te handelen.¹²³ Het voordeel daarvan is, dat alle aanvragen om nadeelcompensatie via één loket kunnen worden afgehandeld, namelijk via art. 7.14 Wtw.

Echter, de Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een uitspraak over bergingsgebieden – waarbij ook de afstemming tussen het ruimtelijk en het waterspoor speelt – verwarring gezaaid omtrent de betekenis van de voorrangregeling. Van Doorn-Hoekveld stelt (terecht!) dat het planologisch aanwijzen van het gebied in het bestemmingsplan, ‘in het kader van het waterbeheer’ geschiedt zodat de voorrangregeling van art. 7.16 Waterwet van toepassing is. De Afdeling oordeelde echter dat schade ten gevolge van de planologische aanwijzing van het gebied in een bestemmingsplan op grond van art. 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking kan komen.¹²⁴ Daarmee lijkt de Afdeling de voorrangregeling van art. 7.16 Wtw te negeren. Gelet op de voornoemde Afdelingsuitspraak, bestaat er op dit moment onduidelijkheid omtrent het toepassingsbereik van de voorrangregeling in art. 7.16 Wtw. Het is met name de vraag of verzoeken om vergoeding van schade die het beweerdelijke gevolg is van de ruimtelijke instrumenten die worden ingezet ter reservering van ruimte voor toekomstige dijkverbeteringen, kunnen worden afgehandeld via de nadeelcompensatieregeling in de Waterwet. Om lastige

¹²³ *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 858, nr. 3. p. 36.

¹²⁴ ABRvS 31 oktober 2012, AB 2013/135, m.n.t W.J. van Doorn-Hoekveld.

causaliteitsvragen en discussies over de toepasselijkheid van de beide schaderegelingen te voorkomen, verdient het aanbeveling om de één-loket gedachte, die aan de voorrangsregeling van art. 7.16 Waterwet ten grondslag ligt, te expliciteren in een bestuursakkoord en/of beleidsregel.

Er zijn diverse mogelijkheden om één loket in het leven te roepen. In het verleden is bijvoorbeeld voor grote landelijke projecten, waarbij meerdere bestuursorganen waren betrokken via de Wet gemeenschappelijke regelingen een voorziening getroffen.¹²⁵ Voor andere projecten heeft de Minister een beleidsregel vastgesteld, waarin is bepaald dat alle aanvragen die betrekking hebben op de verwezenlijking van het betreffende project kunnen worden ingediend bij de Minister.¹²⁶

Omdat art. 7.14 jo art. 7.16 Wtw reeds in een voorrangsregeling voorzien, zou voor de reservering van ruimte voor dijkverstevingen een beleidsregel wellicht kunnen volstaan om samenloop tussen art. 6.1 Wro en art. 7.14 Wtw te voorkomen. Het bestuursorgaan dat op basis van art. 7.14 jo art. 7.16 Wtw bevoegd is om op aanvraag een nadeelcompensatiebesluit te nemen, heeft immers ook de bevoegdheid om daaromtrent een beleidsregel vast te stellen. In deze beleidsregel kan de ratio van de voorrangsregeling expliciet tot uitdrukking worden gebracht, namelijk het bieden van duidelijkheid voor de burger alsmede het voorkomen van dubbele competenties en het voorkomen van conflicten tussen bestuursorganen omtrent de waardering van aanvragen.

Art. 7.16 Wtw bepaalt overigens dat afdeling 6.1 Wro (in zijn geheel) buiten toepassing blijft. Dat betekent dat de procedurele bepalingen en de bepalingen die het heffen van een recht betreffen, evenmin van toepassing zijn. Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat geen leges kan worden geheven wanneer een aanvraag om schadevergoeding wordt gebaseerd op art. 7.14 Wtw. Evenmin geldt de verplichting (zoals opgenomen in het Bro) om ter beoordeling van alle verzoeken standaard een integraal deskundigenadvies in te winnen, tenzij een waterschap dat bij verordening verplicht heeft gesteld (vgl. art. 7.14, derde lid, Wtw). In de beleidsregel of gemeenschappelijke regeling zouden ook procedurevoorschriften kunnen worden opgenomen.

2.4 Hogere kosten regeling

Ingevolge art. 6.8 lid 1 Wro kunnen, ingeval dat er ten behoeve van belangen die worden behartigd door een ander openbaar lichaam dan de gemeente in een bestemmingsplan bepalingen worden opgenomen of een omgevingsvergunning voor afwijken wordt verleend, en deze hogere kosten voor de gemeente ten gevolge kunnen hebben, Gedeputeerde Staten op verzoek van B&W dat openbaar lichaam verplichten om aan de gemeente een vergoeding toe te kennen voor deze kostenposten. Het betreft kosten die redelijkerwijze niet voor rekening van de gemeente kunnen blijven. Uit art. 6.8 is voorts af te leiden, dat eerst moet worden getracht om overeenstemming te bereiken.

Een bepaling met een vergelijkbare strekking is opgenomen in art. 7.17, tweede lid Waterwet. Wanneer een bestuursorgaan, niet zijnde de Minister van IenM, een schadevergoeding toekent op grond van art. 7.14 Wtw “in verband met de noodzakelijke behartiging van een openbaar belang waarvan de behartiging niet of niet geheel tot de taak van dat bestuursorgaan behoort”, kan dat bestuursorgaan de kosten geheel of gedeeltelijk vergoed krijgen. Daartoe kan de Minister

¹²⁵ Gemeenschappelijke regeling schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A 16 en A 4, *Stcr.* 1998, 70; Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol, *Stcr.* 1999, 172.

¹²⁶ Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute, *Stcr.* 1996, 189; Beleidsregel Nadeelcompensatie Spoorzone Delft, 18 december 2009, *Stcr.* 2010, 355; Beleidsregel Schadevergoeding Ruimte voor de Rivier, 21 april 1999, *Stcr.* 2009, 82.

op verzoek een verplichting opleggen aan het openbaar lichaam welks belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd.

Het verdient aanbeveling dat de betrokken bestuursorganen afspraken maken over de afhandeling van eventuele verzoeken om nadeelcompensatie, en de verdeling van de kosten die daaruit voortvloeien.

3. Welke schade?

Een relevant onderscheid is dat tussen directe en indirecte (plan)schade. Directe schade betreft de schade die wordt geleden door wijziging van de bestemming of de gebruiksregels van eigen grond. Een voorbeeld van directe schade is de waardevermindering of inkomensschade ten gevolge van een beperking van bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden. Indirecte schade wordt geleden doordat de bestemmingen van omliggende gronden wijzigen. Indirecte schade kan bestaan uit inkomensschade die bedrijven lijden door een verminderde bereikbaarheid of waardevermindering van woningen in verband met aantasting van woongenot.

Hiervoor werd reeds opgemerkt, dat het enkele feit dat een instrument onder de reikwijdte van een nadeelcompensatieregeling of planschaderegeling valt, nog niet betekent dat een schadevergoeding zal worden toegekend. Een eerste vereiste is dat er schade wordt geleden die als een gevolg is toe te rekenen aan het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit.

De aard en omvang van de schade is voorts afhankelijk van de inhoud en de rechtsgevolgen van het instrument dat wordt ingezet voor het reserveren van ruimte. Naarmate een juridisch bindend instrument de bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen ernstiger beperkt, zal de schade hoger zijn. Bovendien is de aard en omvang van de schade een factor die meeweegt bij de beoordeling of de schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

In het algemeen kan worden gesteld, dat ingevolge art. 3:4 Awb op een bestuursorgaan de inspanningsverplichting rust om het nadeel dat voor burgers uit bindende besluitvorming voortvloeit te beperken, althans, om in ieder geval te voorkomen dat belangen onevenredig zwaar worden aangetast. Een strategie die reeds tijdens het besluitvormingsproces is gericht op het voorkomen en beperken van schade voor burgers, zal de omvang van de achteraf toe te kennen schadevergoedingen beperken.

3.1 Schade vanwege strategische instrumenten in de Wro

Het is de vraag, welke schade strategische plannen en structuurvisies veroorzaken, gelet op het indicatieve karakter van deze instrumenten. Deze plannen hebben geen juridische binding voor burgers en bevatten naar hun aard slechts beleidsvoornemens, die nog moeten worden geconcretiseerd in bindende besluiten, zoals een bestemmingsplan. In dat opzicht is de juridische binding voor het bestuur beperkt. Bovendien zijn de beleidsvoornemens vaak nog onvoldoende afgewogen of moet er nog een keuze worden gemaakt uit verschillende alternatieven.¹²⁷

Gelet op de limitatieve opsomming van schadeoorzaken in art. 6.1 lid 2 Wro, zullen structuurvisies, voorbereidingsbesluiten of andere besluiten & maatregelen die niet in de limitatieve lijst zijn genoemd, geen aanleiding kunnen geven tot het indienen van een verzoek om planschadevergoeding.

¹²⁷ B.P.M. van Ravels, De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade, O&A 2013/2.

Niettemin wordt in de literatuur en in de praktijk erkend dat strategische plannen, zoals structuurvisies, onder omstandigheden een waardeverminderend effect kunnen hebben. Er is op dat moment weliswaar nog geen bindend, voldoende afgewogen besluit voorhanden, maar de toekomstige ontwikkelingen ten behoeve waarvan in strategische plannen reeds beleidsvoornemens zijn opgenomen, “hangen boven de markt”. Hetzelfde geldt voor zogenaamde “voorbereidingschade”, dat wil zeggen, de schade die ontstaat tijdens de voorbereidingsprocedure, in welke periode het besluit zijn “schaduw al vooruit werpt” en daardoor een waardeverminderend effect heeft.¹²⁸

Een voorbeeld wordt geschetst in een rapport van de Nationale Ombudsman.¹²⁹ Het betreft de eigenaren van een woning die ten tijde van het opstellen van het rapport al gedurende 23 jaar in onzekerheid leven omtrent de vraag of hun woning kan blijven staan of moet worden gesloopt. De eigenaren willen hun woning verkopen, maar kunnen geen kopers vinden in verband met de langdurige onduidelijkheid over de ligging van het tracé. Uit het rapport blijkt duidelijk dat de schade ontstaat gedurende het besluitvormingsproces, voordat een definitief besluit wordt genomen. De Nationale Ombudsman acht de vergoeding van schaduw schade onder omstandigheden gewenst:

“Naast situaties waar regelingen voor ongelijkheidscompensatie van toepassing zijn, doen zich soms incidentele gevallen voor waar individuele burgers zodanig nadelig getroffen zijn dat de redelijkheid meebrengt dat de minister dat onevenredige nadeel compenseert. Daarbij is het van belang dat de minister niet alleen kijkt naar rechtmatigheidsvragen maar ook naar de behoorlijkheid en in bijzonder schrijnende gevallen met een passende oplossing komt die de machtsbalans tussen overheid en individuele burgers meer in evenwicht brengt. Schrijnend is een geval wanneer gedurende zeer lange tijd onzekerheid heeft bestaan over de aanleg van infrastructurele werken en daardoor de getroffen bewoners van huizen langdurig in onzekerheid verkeren”.¹³⁰

Hoewel art. 6.1 Wro geen grondslag biedt voor de vergoeding van schaduw schade, zijn er voorbeelden uit de praktijk beschikbaar, waaruit blijkt dat compensatie desondanks mogelijk is.

Eén van deze voorbeelden is de zogenoemde “Moerdijk-regeling”. In de gemeente Moerdijk zijn plannen voor de groei en ontwikkeling van de haven en de industrie.¹³¹ In aansluiting op deze ambities is de structuurvisie voor Moerdijk 2030 vastgesteld. De groei en ontwikkeling van de haven heeft consequenties voor de leefbaarheid van de inwoners. Om een goede balans tussen economie en leefbaarheid te bereiken, is door de overheid een maatregelenpakket opgesteld, waar de zogenaamde Moerdijkregeling een onderdeel van is. De Moerdijkregeling is juridisch te typeren als een gemeentelijke beleidsregel. Deze is vastgesteld door het college van B&W van gemeente Moerdijk en is gepubliceerd in het Gemeenteblad.¹³² De garantieregeling biedt zekerheid aan woningeigenaren die het zwaarst getroffen zouden worden door de besluitvorming om het industrie- en havengebied in Moerdijk uit te breiden. De doelgroep van de regeling ziet toe op de bezitters van een eigen woning in Moerdijk. De Moerdijkregeling biedt aan die personen die onder de reikwijdte van de regeling vallen een verkoopgarantie van 95% van de woningwaarde, met als peildatum 2013. Voor deze datum is gekozen omdat vanaf dat tijdstip onrust en ophef ontstond over de toekomstplannen en economische ambities in Moerdijk. Met het maatregelenpakket en de Moerdijkregeling worden de belangen van de inwoners van de gemeente Moerdijk rechtstreeks

¹²⁸ B.P.M. van Ravels, De Wet nadeelcompensatie en de bijzondere wettelijke regeling van tegemoetkoming in planschade, O&A 2013/2; W. Dijkshoorn, Een andere licht op schaduw schade, O&A 2009, 53; G.M. van den Broek, planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologische regime, diss. Kluwer: Deventer 2002, p. 133-139. B.P.M. van Ravels, Planologische schaduw schade, in: De staat van water, A.van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red), Koninklijke Vermande 1999, p. 196-197.

¹²⁹ De Nationale Ombudsman, Gevangenen van een Tracé, Rapport betreffende klachten over de minister van Infrastructuur en Milieu te Den Haag, 13 oktober 2013, rapportnummer 2013/144.

¹³⁰ De Nationale Ombudsman, Gevangenen van een Tracé, Rapport betreffende klachten over de minister van Infrastructuur en Milieu te Den Haag, 13 oktober 2013, rapportnummer 2013/144, p. 5

¹³¹ Projectleiding Havenstrategie Moerdijk 2014, Havenstrategie Moerdijk 2030.

¹³² Gemeenteblad 2014 nr. 82982, 30 december 2014. Zie ook: Gemeente Moerdijk 2014, toelichting op de werking van de Moerdijkregeling, p. 5.

meegewogen bij de strategische besluitvorming omtrent de toekomst van het havengebied en wordt voorkomen dat burgers daardoor onevenredig zwaar worden benadeeld, zonder dat deze nadelen worden gecompenseerd.

De Nationale Ombudsman heeft zich in meerdere rapporten op het standpunt gesteld, dat de overheid zich moet inspannen om de nadelige gevolgen van lange besluitvormingsprocedures voor de individuele burgers tot een minimum te beperken.¹³³ Dat geldt naar onze mening bij uitstek voor de situatie waarin ten behoeve van het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkverstevingen visiedocumenten voor de lange termijn worden opgesteld. Hierdoor kan immers gedurende een lange periode voor woningeigenaren en ondernemers onzekerheid bestaan omtrent (het gebruik van) hun eigendom. De verplichting om de nadelige gevolgen van deze (strategische) besluitvorming te beperken, kan worden teruggevoerd op het vereiste van een evenredige belangenafweging zoals vereist in art. 3:4 lid 2 Awb. Op grond van art. 3:4 lid 1 Awb dient het bestuursorgaan de belangen van woningeigenaren of ondernemers die (mogelijk) schade zullen lijden ten gevolge van de inwerkingtreding van de betreffende besluiten in de belangenafweging te betrekken.¹³⁴

3.2 Schade vanwege strategische instrumenten en beleidsregels in het waterspoor

Gelet op de ruime reikwijdte van art. 7.14 Waterwet, kan iedere rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van waterbeheer leiden tot het indienen van aanvragen om nadeelcompensatie. Dat geldt derhalve ook voor beheerplannen of buitenwettelijke documenten waarin een strategische visie wordt neergelegd omtrent de reservering van ruimte voor dijken.

Dat een aanvraag kan worden ingediend, betekent echter nog niet dat een dergelijke aanvraag onder alle omstandigheden zal moeten worden toegewezen. Het is de vraag in hoeverre een aanspraak op schadevergoeding al kan worden beoordeeld op het moment dat uitsluitend strategische, onvoldoende afgewogen voornemens bekend zijn gemaakt.

In de Toelichting op de Waterwet wordt opgemerkt dat een beheerplan of waterakkoord als schadeveroorzakende gebeurtenis minder voor de hand ligt, nu een plan of waterakkoord nog een concrete uitvoering vergt door middel van besluiten of feitelijk handelen. De regering verwacht dat de schadeveroorzakende gebeurtenis dan niet het plan of waterakkoord is, maar het uitvoeringsbesluit of de uitvoeringshandeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarin een programma van maatregelen en voorzieningen wordt vastgesteld, met het oog op de in de toekomst te verwachten wijzigingen van primaire waterkeringen.

Niettemin moet worden erkend dat documenten of plannen die een strategische visie bevatten omtrent de reservering van ruimte voor toekomstige dijkverstevingen onder omstandigheden een waardeverminderend effect kunnen hebben. Aangezien dergelijke visiedocumenten te beschouwen zijn als het resultaat van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheid of taak in het kader van het water beheer, kan een burger of ondernemer een verzoek om schadevergoeding indienen op grond van art. 7.14 Waterwet.

Het ontstaan van schaduwshade is een aspect dat in het kader van de beleidsafstemming tussen gemeenten, waterschappen en eventuele andere betrokken bestuursorganen aandacht verdient. In Deel III hebben wij betoogd dat het aanbeveling verdient dat betrokken overheden in een

¹³³ De Nationale Ombudsman, *Gevangenen van een Tracé*, Rapport betreffende klachten over de minister van Infrastructuur en Milieu te Den Haag, 13 oktober 2013, rapportnummer 2013/144.

¹³⁴ Art. 3:4 lid 1 Awb bepaalt dat alle rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen moeten worden meegewogen. Via de schakelbepaling van art. 3:1 Awb is deze verplichting van overeenkomstige toepassing op andere handelingen dan besluiten.

(wettelijke of buitenwettelijk) document, zoals een bestuursakkoord, een gezamenlijke visie voor de ruimtelijke reservering voor toekomstige dijkverbeteringen vaststellen. Hoewel dit in verband met de afstemming van beleid van de betrokken overheden inderdaad wenselijk is, wordt in de praktijk gevreesd voor het waardedrukkende effect dat van deze visiedocumenten uitgaat. Dit geldt temeer wanneer aan burgers in een vroeg stadium inspraak wordt geboden, bij de ontwikkeling en totstandkoming van een gezamenlijke visie. Het bieden van inspraak is wenselijk om draagvlak te creëren, maar kan er tegelijkertijd toe leiden dat het lastiger wordt voor eigenaren om de betrokken onroerende zaken te verkopen. De toekomstige ontwikkelingen hangen immers boven de markt en kunnen de koopprijs van onroerende zaken beïnvloeden.

Sommige overheden hebben in het verleden het initiatief genomen om een voorziening te treffen in verband met deze schaduwshade, zoals een garantie- of aankoopregeling voor woningen. De hiervoor beschreven Moerdijkregeling is daar een voorbeeld van. Het verdient aanbeveling dat overheden in het kader van de ontwikkeling van een gezamenlijke visie aandacht besteden aan de mogelijkheden om het ontstaan van schade zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken of te compenseren. Een dergelijke strategie zal er toe leiden dat de omvang van de uit te keren schadevergoedingen kan worden beperkt.

3.3 Schade ten gevolge van het juridisch bindende instrumentarium

De schade die het gevolg is van de inzet van het juridisch bindende instrumentarium wordt veroorzaakt door een nadelige wijziging van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen. Om te bepalen of er sprake is van een dergelijk nadelige wijziging zal er een vergelijking moeten worden gemaakt tussen de bouw- en gebruiksmogelijkheden zoals die waren toegestaan onder het oude en onder het nieuwe regime. In het planschaderecht is de vergelijking van planologische regimes een belangrijk uitgangspunt voor de beoordeling van een aanvraag. De Afdeling bestuursrechtspraak begint een uitspraak die betrekking heeft op een verzoek om planschadevergoeding met een standaardoverweging in de volgende, of vergelijkbare, bewoordingen:

“Voor de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding op de voet van artikel 49 van de WRO dient te worden onderzocht of de verzoeker als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren, ten gevolge waarvan hij schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de planologische maatregel, waarvan gesteld wordt dat deze schade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het voordien geldende planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, doch hetgeen op grond van deze regimes maximaal kan, onderscheidenlijk kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Slechts in het geval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan daarin aanleiding worden gevonden om te oordelen dat van dit uitgangspunt afgeweken moet worden.”¹³⁵

De planvergelijking wordt gebruikt ter vaststelling van het causale verband tussen de schade en het nieuwe planologische regime. Artikel 6.1, eerste lid, Wro geeft een aanspraak op een tegemoetkoming in de schade die het gevolg is van een nadelige wijziging van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden, door de inwerkingtreding van een in het tweede lid genoemd besluit. Om vast te stellen of er sprake is van een planologische verslechtering worden de (maximale) bouw- en gebruiksmogelijkheden onder het oude en nieuwe planologische regime met elkaar vergeleken. Een planologische verslechtering kan bestaan uit een beperking van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van de eigen gronden (directe schade) of het toestaan van bestemmingen in de omgeving die hinder veroorzaken of leiden tot een verminderde bereikbaarheid (indirecte schade). Wanneer op basis van het oude planologische regime een

¹³⁵ Zie ondermeer ABRvS 18 augustus 2010, nr. 20100217/1/H2.

vergelijkbare situatie in de omgeving had kunnen ontstaan, waaruit voor de aanvrager vergelijkbare nadelen zouden voortvloeien, luidt de conclusie dat er na de vaststelling van het nieuwe planologische regime geen sprake is van een planologisch nadeliger situatie. Daarvan kan sprake zijn, wanneer de bouwmogelijkheden op de desbetreffende gronden in het nieuwe plan slechts marginaal verschillen met die in het oude plan.¹³⁶ De schade had dan ook kunnen ontstaan onder het oude planologische regime, zodat de wijziging van het planologische regime geen noodzakelijke voorwaarde is voor het ontstaan van de schade (*conditio sine qua non*).

Hoewel de vergelijking van rechtsregimes zich met name heeft ontwikkeld in de planschadejurisprudentie, wordt deze ook toegepast bij de beoordeling van verzoeken om nadeelcompensatie.¹³⁷ De vergelijking van rechtsregimes dient naar ons oordeel ook als uitgangspunt bij de beoordeling van verzoeken om schadevergoeding die verband houden met de inzet van het juridische bindende instrumentarium voor de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen. Bij de uitwerking van de verschillende scenario's die in Deel II zijn beschreven, zal voor het schadevergoedingsaspect steeds bepalend zijn in hoeverre de inzet van een instrument tot een voor de gedupeerde nadelige wijziging van bouw- en gebruiksmogelijkheden leidt. Hieronder zullen per scenario de aandachtspunten worden besproken die relevant kunnen zijn voor het ontstaan van een nadeelcompensatieverplichting.

Scenario I

In scenario I wordt beoogd nieuwe bebouwing of vormen van grondgebruik te voorkomen indien deze een belemmering (kunnen) vormen voor toekomstige dijkverbeteringen. Dit geschiedt door middel de aanwijzing van reserveringszones en het reguleren van gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden binnen die reserveringszones. Wij hebben in deel II aanbevolen om de reserveringszones aan te wijzen en de bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen deze reserveringszones te reguleren via de legger en/of de keur. Dat betekent dat in scenario I met name instrumenten binnen het waterspoor worden ingezet, waarop art. 7.14 Wtw van toepassing is.

Ook bij de beoordeling van de verzoeken om nadeelcompensatie die verband houden met de aanwijzing van reserveringszones en de regulering van bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen deze zones geldt het uitgangspunt, dat een vergelijking dient te worden gemaakt van de (maximaal) binnen deze zones toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen en de voorheen toegestane mogelijkheden.

Voor zover de inzet van instrumenten binnen scenario I een louter conserverend karakter heeft, dat wil zeggen, dat de inzet van het instrumentarium gericht is op het behoud van het bestaande, onbebouwde karakter van een gebied en het behoud van het bestaande gebruik dat niet belemmerend is voor toekomstige dijkversterkingen, zou er op het eerste gezicht voor de eigenaar niet snel sprake hoeven zijn van een nadelige wijziging van het toepasselijke rechtsregime. In dat scenario is er namelijk geen sprake van een beperking van bestaande of onbenutte bouw- of gebruiksmogelijkheden.

Datzelfde geldt voor de enkele aanduiding of (dubbel)bestemming "Reserveringszone" in een bestemmingsplan. Dit sluit immers niet per definitie alle gebruiksmogelijkheden van gronden

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 februari 2006, 200703775/1; ABRvS 11 oktober 2006, 200601854/1.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 februari 2014, AB 2015/183.

uit, zodat de aanwijzing van een gebied tot reserveringszone niet per definitie hoeft te leiden tot een nadelige wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de daarbinnen gelegen gronden.¹³⁸

Wanneer in een bestemmingsplan aan gronden met een bestemming of gebiedsaanduiding “reserveringszone” een (dubbel)bestemming wordt toegekend die weliswaar een toekomstige dijkversterking niet belemmerd, maar waaruit voor omwonenden hinder kan voortvloeien, moet rekening worden gehouden met planschadeclaims, vanwege de waardevermindering van woningen in verband met de aantasting van woongenot. Te denken valt aan de wijziging van een bestemming “Agrarisch Onbebouwd” naar “Recreatie” of “Verkeersdoeleinden”.

Scenario II

In het algemeen heeft het vastleggen of vergroten van een reserveringszone tot gevolg dat specifieke bepalingen in de keur van toepassing worden op het gebruik van gronden en opstallen die binnen deze zone zijn gelegen. Het is evident dat het van toepassing worden van gebods- of verbodsbepalingen in de keur die een beperking inhouden van bepaalde bouw- of gebruiksmogelijkheden van binnen de zone gelegen gronden en opstallen, een waardeverminderend effect kan hebben.

Dit geldt bijvoorbeeld voor algemene regels in de keur die voorwaarden stellen aan het verrichten van bepaalde activiteiten binnen de reserveringszone, of deze voorwaarden aanscherpen. Deze algemene regels zullen voor de eigenaar/gebruiker resulteren in een nadeliger rechtsregime, waaruit schade kan voortvloeien.

Ook het van toepassing worden van een keurbepaling die een verbod behoudens vergunning bevat, kan op zichzelf al een waardeverminderend effect hebben, nu de betreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden afhankelijk worden gemaakt van nadere besluitvorming. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om activiteiten die in het ruimtelijke spoor vergunningsvrij zijn. De vraag is echter, op welk moment een aanvraag kan worden beoordeeld: op het moment dat het keurverbod gaat gelden (of de algemeen verbindende voorschriften in de keur worden aangescherpt) of op het moment dat een besluit wordt genomen omtrent de verlening van de vergunning.

Er kan een vergelijking worden gemaakt met de flexibiliteitsbepalingen die krachtens art. 3.6 Wro in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Sinds 2008 worden de bevoegdheidsbepalingen in het bestemmingsplan zelf niet meer aangemerkt als schadeoorzaak, maar de toepassing daarvan. Dat wil zeggen, niet de verplichting om een plan uit te werken, of de bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen of binnen de regels van het plan af te wijken, maar de bepalingen van het wijzigings- of uitwerkingsplan zelf dan wel het besluit omtrent de omgevingsvergunning is de schadeoorzaak (zie art. 6.1 lid 2 Wro). Dat betekent, dat een benadeelde burger pas een aanvraag om schadevergoeding kan indienen, wanneer het toepassingsbesluit onherroepelijk is geworden.¹³⁹ Dit uitgangspunt is door de wetgever in 2013 expliciet neergelegd in art. 6.1 lid 6 Wro, voor zover het gaat om een bestemmingsplanbepaling die aan het college de bevoegdheid toekent om een omgevingsvergunning te verlenen.¹⁴⁰ Daarbij moet echter worden bedacht, dat het systeem van art. 6.1 lid 6 Wro niet van toepassing is op art. 7.14 Waterwet en dat er in laatstgenoemde nadeelcompensatieregeling niets is geregeld omtrent

¹³⁸ Hoewel wij op voorhand niet uitsluiten dat de enkele aanwijzing van een reserveringszone in een keur of bestemmingsplan reeds enig waardeverminderend effect heeft, dus ook zonder dat deze aanwijzing tot een beperking van bouw- en gebruiksmogelijkheden leidt.

¹³⁹ G.M. van den Broek, Flexibiliteitsbepalingen en planschadevergoeding: het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, in: Co & co. Liber Amicorum, aangeboden aan dr. J.W. van Zundert, red. M. van der Heiden e.a., Deventer, Kluwer 2013, p. 81-94.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 13-14.

de verhouding tussen de diverse schadeoorzaken. Het kan derhalve ook zijn, dat de Afdeling bestuursrechtspraak vereist dat de aanvraag al wordt beoordeeld op het moment dat de keurbepaling inhoudende een verbod behoudens vergunning van kracht wordt, waarbij een reële inschatting moet worden gemaakt van de inhoud van het besluit omtrent de verlening van een vergunning.¹⁴¹ Bij deze inschatting kan het vergunningenbeleid van het bevoegd gezag een rol spelen. Vaak wordt in beleidsregels het vergunningenbeleid nader uitgewerkt. Aan de hand van het vergunningenbeleid kan een inschatting worden gemaakt van de gebruiksmogelijkheden die voor de grondeigenaar resteren. Het bevoegd gezag kan immers op grond van art. 4:84 Awb slechts afwijken indien bijzondere omstandigheden maken dat de uitkomst voor een of meer belanghebbenden onevenredig zou zijn.

In Deel II hebben wij aanbevolen om het beleid ten aanzien van het verlenen van watervergunningen voor activiteiten binnen reserveringszones zoveel mogelijk vast te leggen in beleidsregels. Opgemerkt wordt, dat de vaststelling van een beleidsregel omtrent verlenen van watervergunningen zelf reeds onder de reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling in de Waterwet valt. Een aanscherping van het vergunningenbeleid kan om die reden op zichzelf reeds aanleiding geven tot aanvragen om nadeelcompensatie, in de periode voordat een besluit op basis van het beleid is genomen. Zoals gezegd, is de beoordeling of sprake is van een nadelige wijziging primair afhankelijk van de inhoud van het oude en het nieuwe beleid en de consequenties daarvan voor het individuele geval. Een nadelige wijziging van het beleid kan bijvoorbeeld inhouden dat sloop en nieuwbouw binnen de reserveringszone nimmer of slechts onder strenge voorwaarden is toegestaan. Dat betekent dat de verwezenlijking van bestaande, maar onbenutte mogelijkheden is onderworpen aan nadere (discretionaire) besluitvorming waarbij de verlening van toestemming uiterst onzeker is. Niettemin kan, mede gelet op de inherente afwijkingsbevoegdheid van art. 4:84 Awb, niet met zekerheid worden uitgesloten dat nieuwbouw in bijzondere gevallen toch zal worden toegestaan. De beoordeling van een aanvraag om nadeelcompensatie die verband houdt met de vaststelling of aanscherping van beleidsregels omtrent het verlenen van een vergunning is om die reden sterk afhankelijk van de individuele omstandigheden van het concrete geval.

In Scenario II zijn de mogelijkheden besproken om de voorschriften in de keur die betrekking hebben op bepaalde bouw- en gebruiksmogelijkheden aan te scherpen, of deze mogelijkheden in het bestemmingsplan weg te bestemmen. Deze wijzigingen zullen voor de eigenaar/gebruiker stevast resulteren in een nadelige wijziging van de rechtspositie, waaruit schade kan voortvloeien.

Scenario III

In Deel II werd geconcludeerd dat het lastig is om het publiekrechtelijke instrumentarium in te zetten om legaal bestaand gebruik en legaal bestaande bebouwing te amoveren uitsluitend ten behoeve van een toekomstige dijkversterking waarvan nog niet duidelijk is of en in hoeverre het bestaande grondgebruik of de bestaande bebouwing daaraan in de weg zal staan.

Wanneer in een bestemmingsplan wordt voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling die de toekomstige dijkversterking niet zal belemmeren en er om die reden bestaande woningen of bedrijven worden wegbestemd, zal er voor de eigenaren en gebruikers zonder enige twijfel sprake zijn van een planologische verslechtering. Een uitsterfregeling kan de schade weliswaar beperken, maar niet geheel voorkomen.

¹⁴¹ Zoals ten aanzien van uit te werken bestemmingen gebruikelijk was, voordat de wetgever art. 6.1 lid 6 Wro vaststelde.

In het kader van scenario III is het wenselijk dat de betrokken overheden niet alleen overeenstemming bereiken over een gezamenlijke gebiedsvisie, maar ook over maatregelen die de schade voor de betrokken eigenaren en ondernemers zoveel mogelijk voorkomen of beperken. Te denken valt aan mogelijkheden om bedrijven te verplaatsen of woningen aan te kopen. Deze maatregelen zullen niet alleen het draagvlak in de samenleving vergroten maar zullen ook de omvang van de schade van gedupeerde burgers en ondernemers beperken (zie hierna § 4.4).

4. Welke criteria bepalen de omvang van de schadevergoeding?

4.1 Egalité devant les charges publiques

De aansprakelijkheid van de overheid voor schade die voortvloeit uit een rechtmatige overheidsdaad wordt in Nederland gebaseerd op het beginsel van de égalité devant les charges publiques (gelijkheid voor de openbare lasten). In 2013 heeft de wetgever expliciet erkend dat de planschaderegeling die in 2008 in de Wro is opgenomen, is gebaseerd op dit beginsel:

“Aan de planschaderegeling van de Wro ligt het égalitébeginsel ten grondslag: alleen onevenredige, buiten het normaal maatschappelijk risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade die het gevolg is van het op de behartiging van het openbaar belang gericht optreden van de overheid, komt voor vergoeding in aanmerking”.¹⁴²

Ook art. 7.14 Waterwet is op het égalitébeginsel gebaseerd:

“Van belang is dat de schade niet binnen het normaal maatschappelijk risico of binnen het normale ondernemersrisico mag vallen. Feitelijk komt alleen die schade voor vergoeding in aanmerking, die is aan te merken als onevenredig, veroorzaakt door een gedraging die niet geacht kan worden te vallen onder het normaal maatschappelijk risico van de benadeelde. Aan het beginsel dat een ieder zijn eigen schade draagt wordt ook in dit wetsvoorstel een belangrijk gewicht toegekend. Alleen schade die uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijke risico dat elke burger behoort te dragen, komt voor vergoeding in aanmerking. Overigens is het zeer wel denkbaar dat in een concreet geval overgegaan dient te worden tot vergoeding van 100 procent van het geleden nadeel”.¹⁴³

“Of er sprake is van schade die redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk voor rekening van de benadeelde behoort te blijven, wordt bepaald aan de hand van twee criteria: het normaal maatschappelijk risico (er moet sprake zijn van een «abnormale last») en de onevenredigheid (er moet sprake zijn van een «speciale last»). Schade die behoort tot het normale maatschappelijke risico, dan wel het normale ondernemersrisico komt niet voor vergoeding in aanmerking. Deze schade valt immers niet aan te merken als een schending van het beginsel van de gelijkheid van publieke lasten (égalité devant les charges publiques), dat ten grondslag ligt aan het recht op schadevergoeding bij rechtmatig overheidsoptreden”.¹⁴⁴

In de planschade- en nadeelcompensatiejurisprudentie worden hoofdzakelijk twee criteria gehanteerd om de omvang van de schadevergoeding te bepalen: de risicoaanvaarding en het normale maatschappelijke risico. Daarnaast is van belang of de schade op een andere wijze is vergoed, hetgeen met name relevant kan zijn binnen scenario III. Deze criteria worden hieronder nader uitgewerkt.

¹⁴² *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 12.

¹⁴³ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 62.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

4.2 Risicoaanvaarding

4.2.1 Actieve risicoaanvaarding

Het is vaste jurisprudentie dat schade redelijkerwijs ten laste van de aanvrager behoort te blijven, wanneer sprake is van actieve risicoaanvaarding. Het criterium van de actieve risicoaanvaarding ziet op de vraag, welke risico's een koper ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst heeft aanvaard of moet worden geacht te hebben aanvaard. Uitgangspunt is, dat een koper de risico's van een nadelige wijziging van het geldende planologische regime heeft aanvaard, wanneer deze wijziging voorzienbaar was op de datum dat de koopovereenkomst werd gesloten. Deze voorzienbaarheid wordt beoordeeld aan de hand van de vraag of ten tijde van de aankoop door de overheid een concreet beleidsvoornemen ter openbare kennis was gebracht, dat een redelijk denkend en handelend koper aanleiding kon geven om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in de toekomst in nadelig opzicht zou kunnen veranderen. Het is voldoende dat een beleidsvoornemen ter openbare inzage is gelegd, niet dat het een formele status heeft. Evenmin is relevant dat de precieze invulling van het gebied waar de ontwikkeling zal plaatsvinden nog niet vaststaat of dat het langere tijd heeft geduurd voordat de planologische ontwikkeling daadwerkelijk wordt neergelegd in een bestemmingsplan. Bepalend is louter of een beleidsvoornemen dat ten tijde van de aankoop ter inzage is gelegd een redelijk handelend koper aanleiding geeft om mogelijke nadelige toekomstige ontwikkelingen te verdisconteren in de koopprijs.¹⁴⁵ Om die reden is het beleid dat ter inzage is gelegd ten tijden van de aankoop bepalend voor de risicoaanvaarding, daaraan kunnen latere beleidswijzigingen niet afdoen. Wanneer een structuurvisie slechts in een openbare raadsvergadering en tijdens informatiebijeenkomsten is behandeld en niet ter inzage is gelegd, wordt er geen voorzienbaarheid aangenomen.¹⁴⁶

4.2.2 Passieve risicoaanvaarding

Het leerstuk van de passieve risicoaanvaarding heeft betrekking op het vervallen van bouw- of gebruiksmogelijkheden. Wanneer de eigenaar van een perceel lange tijd gunstige bouwsmogelijkheden onbenut laat, kan hij onder omstandigheden worden geacht het risico te hebben aanvaard dat deze mogelijkheden vervallen naar aanleiding van een wijziging van de (planologische) inzichten. Voorbeelden zijn het vervallen van bouwsmogelijkheden in natuurgebieden of gebieden buiten de bebouwde kom. De Afdeling neemt als uitgangspunt een redelijk denkend en handelend eigenaar, die alert is op toekomstige nadelige ontwikkelingen en daar actief op inspeelt. Dit uitgangspunt sluit aan bij de eisen die worden gesteld aan de aspirant-koper in het kader van de actieve risico-aanvaarding.¹⁴⁷ Ook daar geldt het geobjectiveerde criterium van de redelijk denkende en handelende koper die zich bewust is van zijn belangen en alert is op mogelijke negatieve ontwikkelingen.¹⁴⁸

Bij de beoordeling of sprake is van passieve risicoaanvaarding worden de volgende criteria gehanteerd:

- Er is geen sprake van passieve risicoaanvaarding wanneer een grondeigenaar voldoende concrete pogingen heeft ondernomen om de bestaande mogelijkheden te verwezenlijken. De eigenaar moet tijdig blij hebben gegeven gebruik te willen maken van de bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden.

¹⁴⁵ ABRvS 1 augustus 1997, AB 1998, 37 en 38 m.nt. PvB; ABRvS 17 augustus 2005, AB 2006/164; ABRvS 21 december 2011, JB 2012/32, Gst. 2012/35, AB 2012/327, BR 2012/4.

¹⁴⁶ ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:371; ABRvS 17 oktober 2012 (201107793/1/A2).

¹⁴⁷ ABRvS 1 februari 2000, AB 2000, 444.

¹⁴⁸ ABRvS januari 2008, BR 2008, 55.

- Vereist is dat de voortekenen van de nadelige planwijziging reeds langere tijd zichtbaar waren. De ontwikkelingen die leiden tot het vervallen van de bouw of gebruiksmogelijkheden hoeven naar het oordeel van de Afdeling niet heel concreet te zijn. Voldoende is dat er voor een redelijk denkend en handelend eigenaar aanleiding bestaat rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in negatieve zin zou gaan veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Indien de eigenaar vanaf het moment dat de planwijziging voorzienbaar was, geen concrete pogingen heeft ondernomen om de bestemming van zijn perceel alsnog te verwezenlijken, bestaat er reden om de planschade wegens passieve risicoaanvaarding voor zijn rekening te laten. Wanneer de nadelige planwijziging niet voorzienbaar was, kan er geen sprake zijn van passieve risicoaanvaarding. Aan een eigenaar kan dan niet worden tegengeworpen dat hij onvoldoende concrete pogingen heeft ondernomen om de vervallen mogelijkheden te realiseren.
- De eigenaar moet een redelijke periode de tijd hebben gehad om de bouw mogelijkheden te verwezenlijken. Deze termijn wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak vrij ruim gesteld. Een termijn van anderhalve maand of een termijn van 3 en een halve maand is te kort om een concrete poging tot planverwezenlijking te ondernemen. Een periode van anderhalf jaar acht de Afdeling bestuursrechtspraak niet te kort om een voldoende concrete poging tot verwezenlijking te ondernemen.¹⁴⁹

4.3 Normaal maatschappelijk risico

De voorwaarde, dat de schade uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico van de burger, is gebaseerd op de gedachte dat iedere burger voor- en nadelen ondervindt van het leven in een geordende samenleving. Deelnemen aan het maatschappelijk leven draagt in zich dat men de lusten en de lasten daarvan aanvaardt. Voor zover sprake is van een als normaal te beschouwen last, behoort de burger deze zelf te dragen. Slechts indien de schade uitstijgt boven de als normaal te beschouwen last (het normaal maatschappelijk risico) komt deze voor vergoeding in aanmerking. Het begrip ‘normaal maatschappelijk risico’ is een vaag begrip dat door een bestuursorgaan geïnterpreteerd moet worden bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit. Uit de keuze van de wetgever voor het besluit model vloeit voort, dat het bestuursorgaan bij het nemen van een nadeelcompensatiebesluit als eerste een oordeel dient te vellen over de vraag of de schade tot het normale maatschappelijke risico behoort.

In Toelichting bij art. 7.14 Waterwet wordt ten aanzien van het normale maatschappelijke risico het volgende opgemerkt:

“Als normaal maatschappelijk risico worden aangemerkt algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden, of wat aard en omvang van de nadelen die eruit voort vloeien zullen zijn”.¹⁵⁰

Deze passage is te herkennen in de definitie van het normale maatschappelijke risico in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak omschrijft in recente nadeelcompensatiejurisprudentie het normale maatschappelijke risico als volgt:

“Bij het normaal maatschappelijk risico gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin,

¹⁴⁹ ABRvS, 16 april 2003, BR 2003, 212.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 133.

de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien”.

Uit de omschrijving van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid dat het moet gaan om ontwikkelingen die passen binnen het ‘normale verwachtingspatroon’ of het ‘normale patroon van verwachtingen en risico’s van een burger of ondernemer. Voorbeelden uit de jurisprudentie zijn verkeersmaatregelen of de tijdelijke hinder ten gevolge van wegwerkzaamheden of werkzaamheden ter verwezenlijking van een nieuw planologisch regime. Het gaat om ontwikkelingen waarmee men in zijn algemeenheid rekening dient te houden, zonder dat deze voor het concrete geval zijn neergelegd in overheidsbeleid of -besluitvorming.

Uit de Toelichting op art. 7.14 Waterwet kan worden afgeleid dat dijkversterking een normale ontwikkeling betreft, zodat de schade in beginsel ten laste van benadeelde behoort te blijven.¹⁵¹ Dit standpunt wordt bevestigd in de jurisprudentie.¹⁵²

Echter, ook wanneer een nadelige ontwikkeling in beginsel een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft, kan het zijn dat de uitwerking in een concrete situatie uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. In dit opzicht dient onderscheid gemaakt te worden tussen de ontwikkeling waarmee in abstracto rekening moet worden gehouden en de concrete effecten van de schadeveroorzakende maatregel in het specifieke geval. Dit kan leiden tot het oordeel dat de schade niet geheel tot het normaal maatschappelijk risico van de aanvrager behoort. De vraag of de schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico, dient naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak te worden bepaald met inachtneming van alle omstandigheden van het geval:

“De vraag of de gevolgen van een overheidshandeling al dan niet buiten het normale maatschappelijke risico vallen, moet echter worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de omvang van de schade. Van een boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgend nadeel kan sprake zijn als een maatregel weliswaar als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, maar een individueel belang ten gevolge van een zodanig maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven.”¹⁵³

In dat geval kan een korting worden toegepast op het schadebedrag dat voor vergoeding in aanmerking komt. In de (planschade) jurisprudentie worden de volgende factoren genoemd, die leiden tot het oordeel dat een ontwikkeling uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico:

- De ontwikkeling past niet of niet geheel binnen de (stedenbouwkundige) structuur van de omgeving
- de ontwikkeling vindt op korte afstand van de woning van de aanvrager plaats,
- de ontwikkeling past niet binnen het (langjarige) ruimtelijke beleid,
- de omvang van de schade

Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt, dat het aanvaardbaar is om een korting toe te passen, wanneer de schade (gedeeltelijk) uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. Het is vaste jurisprudentie dat de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan is en dat een bestuursorgaan daarbij beoordelingsvrijheid heeft. De term beoordelingsvrijheid duidt op een terughoudende toetsing door de rechter.¹⁵⁴

¹⁵¹ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 134.

¹⁵² ABRvS 3 juli 2013, 201211639/1/T1/A2; ABRvS 9 april 2014, 201211639/1/A2; ABRvS 2 juli 2014, 201307733/1/A2. Rb Noord-Holland 8 augustus 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:8481.

¹⁵³ ABRvS 3 juli 2013, 201211639/1/T1/A2.

¹⁵⁴ ABRvS 5 december 2012, 201112232/1/T1/2 (Wouwse Tol).

Opgemerkt wordt, dat de Afdeling in recente jurisprudentie spreekt over “beoordelingsruimte”, hetgeen zou duiden op een minder terughoudende toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak.¹⁵⁵ Wat er ook zij van de betekenis van deze begrippen voor de mate van indringendheid van de toetsing door de bestuursrechter, duidelijk is dat een bestuursorgaan de vaststelling van het normale maatschappelijke risico in een individueel geval goed zal moeten motiveren, waarbij zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering, naar mate een bestuursorgaan een hoger percentage hanteert.¹⁵⁶ In de praktijk adviseert de schadebeoordelingscommissie omtrent de omvang van de drempel of het kortingspercentage, maar het is ook mogelijk dat een bestuursorgaan een vaste drempel of korting vaststelt in een beleidsregel of in een verordening. In het laatste geval moet bij de beoordeling van een aanvraag om nadeelcompensatie worden onderzocht of aanleiding bestaat deze drempel of korting onverkort toe te passen, in de concrete omstandigheden van het geval. Een bestuursorgaan mag een vaste drempel of korting derhalve niet klakkeloos toepassen in een individueel geval.

4.4 Anderszins verzekerd

Er wordt geen tegemoetkoming in de schade toegekend, wanneer de schade reeds op een andere wijze is vergoed. Voorbeelden zijn aankoop of onteigening, maar ook compensatie in natura is mogelijk. Aldus wordt aan het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om de schade op andere wijze dan in geld te vergoeden, hoewel daartoe geen verplichting bestaat.

Met name in de situatie van scenario III waarin het amoveren van bestaand grondgebruik en/of bestaande bebouwing met behulp van het publiekrechtelijk instrumentarium lastig is, kunnen mogelijkheden tot aankoop of compensatie in natura worden ingezet. De wetgever heeft dit uitdrukkelijk mogelijk gemaakt. Bij compensatie in natura kan worden gedacht aan een bedrijfsverplaatsing, het verplaatsen van een bebouwing of het bieden van bouw mogelijkheden dan wel vervangende woonruimte elders.

Eén van de eisen die de Afdeling bestuursrechtspraak stelt aan de compensatie in natura, is dat de compensatie een duidelijke en zekere gebeurtenis dient te zijn.¹⁵⁷ Zo moet de verwezenlijking van een toezegging van de gemeente om medewerking te verlenen aan een bouwplan, ter compensatie van planschade, reëel zijn.¹⁵⁸ Meerdere malen heeft de Afdeling overwogen dat de *enkele* toezegging dat medewerking zal worden verleend aan een vrijstelling krachtens artikel 19 WRO (oud) of aan de vaststelling van een wijzigingsplan niet de schade compenseert, omdat de verwezenlijking van de toezegging afhankelijk is van onzekere nadere besluitvorming.¹⁵⁹ Dit kan worden ondervangen, door de garantie te bieden dat (ook aan eventuele rechtsopvolgers) financiële compensatie wordt aangeboden indien compensatie in natura niet tot stand kan worden gebracht. Daarmee is de schade naar het oordeel van de Afdeling op voldoende wijze ‘anderszins verzekerd’.¹⁶⁰

Het verdient aanbeveling om maatregelen die de schade in natura beogen te compenseren, zoals bedrijfsverplaatsing of verplaatsing van bebouwing zoveel mogelijk te verwezenlijken binnen de bestaande bouwvlakken en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Immers, wanneer een planologisch regime moet worden gewijzigd ten behoeve van bedrijfsverplaatsingen of verplaatsing van bebouwing, kan dit opnieuw aanleiding geven tot planschadeclaims, maar dan van omwonenden die geconfronteerd worden met een aantasting van woongenot.

¹⁵⁵ ABRvS 1 juli 2015, 20140717./1/A2; ABRvS 24 december 2014, 201402826/1/A2.

¹⁵⁶ ABRvS 30 mei 2102, 201104496/1/T1/A2.

¹⁵⁷ ABRvS 25 februari 2009, nr. 200802812/1.

¹⁵⁸ ABRvS 21 mei 2008, TBR 2008, 164.

¹⁵⁹ ABRvS 21 januari 2009, nr. 200803364/1 en 200803403/1; ABRvS 27 april 2005, *G.z.* 2005, 85; ABRvS 4 februari 2000, *BR* 2000, p. 657.

¹⁶⁰ ABRvS 18 juli 2012, 201110611/1/A2.

4.4.5 Conclusies: omvang van de schadevergoeding ten aanzien van het reserveren van ruimte

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het publiceren van documenten waarin een beleidsvoornemen tot het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen is opgenomen tot risicoaanvaarding zal leiden ten tijde van de aankoop of investering door nieuwe kopers en investeerders.

Voor bestaande eigenaren geldt, dat het vervallen van bouw- en gebruiksmogelijkheden aanleiding kan geven tot schade. Vanaf het moment dat een concreet beleidsvoornemen ter inzage wordt gelegd, waaruit een redelijk handelend eigenaar kan afleiden dat in de toekomst de kans bestaat dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden worden ingeperkt, dient een eigenaar binnen een bepaalde periode concrete pogingen te ondernemen om deze mogelijkheden te verwezenlijken. Wanneer hij dat niet doet, wordt hem passieve risicoaanvaarding (verwijtbaar stilzitten) tegengeworpen.

Ten aanzien van het criterium van het normale maatschappelijke risico geldt dat dijkversterkingen in beginsel als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd. Desondanks kan het zijn dat de schade, gelet op de concrete omstandigheden van het geval, uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat een bestuursorgaan beoordelingsruimte heeft bij de invulling van het normale maatschappelijke risico. Het hanteren van een vast kortingspercentage kan de rechtszekerheid dienen, maar moet goed worden gemotiveerd, en mag niet klakkeloos worden toegepast in een individueel geval.

Tenslotte kan de hoogte van de schadevergoeding worden beperkt door het aanbieden van compensatie in natura.

5. Aanbevelingen Deel IV

Voor het reserveren van ruimte voor dijken zijn instrumenten beschikbaar via het ruimtelijke spoor en het waterspoor. Beide sporen bevatten een eigen schaderegeling voor de rechtmatige uitoefening van bevoegdheden. Afhankelijk van de wijze waarop het instrumentarium wordt ingezet, kunnen beide schaderegelingen van toepassing zijn, op het reserveren van ruimte voor dijken. De wetgever heeft met de voorrangregeling in art. 7.16 Waterwet beoogd om verzoeken om nadeelcompensatie af te handelen.

Het verdient aanbeveling om in het kader van ruimtereservering voor dijkversterkingen waarbij

- door meerdere bestuursorganen besluiten worden genomen, en
- sprake is van een samenhangend geheel van schadeveroorzakende handelingen die worden gebaseerd op grond van verschillende wetten,
- waarbij meerdere nadeelcompensatieregelingen van toepassing zouden kunnen zijn

afspraken te maken om één loket te creëren en in een gezamenlijk visiedocument afspraken te maken over de verdeling van de kosten.

Het verdient voorts aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre de verschillende betrokken overheidsinstanties bereid zijn om reeds in het kader van de strategische visievorming aandacht te besteden aan maatregelen die waarborgen dat de financiële en economische belangen van de betrokken woningeigenaren en ondernemers niet onevenredig zwaar zullen worden getroffen. Daarbij kan worden gedacht aan de vaststelling van een aankoop- of garantieregeling dan wel aan compensatie in natura.

Ten aanzien van omvang van de schadevergoeding geldt, dat dijkversterkingen in beginsel als een normale maatschappelijke ontwikkeling worden beschouwd. Desondanks kan het zijn dat de schade, gelet op de concrete omstandigheden van het geval, uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat een bestuursorgaan beoordelingsruimte heeft bij de invulling van het normale maatschappelijke risico. Het hanteren van een vaste drempel of een vast kortingspercentage kan de rechtszekerheid dienen, maar moet goed worden gemotiveerd, en mag niet klakkeloos worden toegepast in een individueel geval. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of ten behoeve van de reservering van ruimte voor dijkverbeteringen een dergelijke maatstaf voor de toepassing van het normale maatschappelijke risico kan worden vastgesteld.

Deel V Wetsvoorstel Omgevingswet

In dit deel zal worden gezien in hoeverre het wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet, dat inmiddels is aangenomen door de Tweede Kamer, wijzigingen brengt met betrekking tot het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen.¹⁶¹ Daarbij wordt opgemerkt dat daarover op nog niet alle punten duidelijkheid kan worden gegeven, omdat een aantal belangrijke zaken moet worden uitgewerkt in amvb's, waarvan op het moment van schrijven nog geen concepten openbaar zijn.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel voor de reservering van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen geen wezenlijke wijzigingen in het vooruitzicht stelt. Kort zal worden besproken in hoeverre zich wijzigingen voordoen met betrekking tot:

1. **Toedeling overheidszorg**
2. **Planvorming en doorwerking van beleid**
3. **Juridisch bindend instrumentarium waterschap en gemeente**
4. **Grondverwerving**

¹⁶¹ *Kamerstukken I* 2014/15, 33 962, nr. A.

1. Toedeling overheidszorg

De toedeling van overheidszorg voor de fysieke leefomgeving aan de verschillende overheden in de Omgevingswet is gebaseerd op de huidige taakverdeling.¹⁶² Dat betekent dat de waterschappen de overheidszorg hebben voor veruit de meeste primaire waterkeringen. Zij moeten ervoor zorgen dat de primaire waterkeringen die zij in beheer hebben aan de veiligheidsnormen zullen voldoen. De gemeenten spelen een hoofdrol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving, waaronder de zorg voor de openbare ruimte en een evenwichtige verdeling van functies binnen het gemeentelijke grondgebied.¹⁶³ Rijk en de provincies behouden hun toezichthoudende taak op de waterschappen en gemeenten en blijven een eigen taak houden ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van het land voor zover het bovengemeentelijke belangen betreft complementair aan de gemeentelijk taak op dat terrein. De verdeling van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zal voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen in de Omgevingswet dan ook geen wezenlijke wijzigingen ondergaan.

De overheidszorg ten aanzien van bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving moet in bepaalde gevallen worden geconcretiseerd in omgevingswaarden. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit en wanneer of binnen welke termijn die staat of kwaliteit moet zijn bereikt. Ook de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen die thans op grond van de Waterwet zijn vastgesteld, zullen in de Omgevingswet als objectgerichte omgevingswaarde worden vastgesteld. Zij drukken immers indirect de gewenste staat of kwaliteit van een primaire waterkering uit. Waar de veiligheidsnormen thans in de Waterwet zelf zijn vastgesteld,¹⁶⁴ zullen deze onder de werking van de Omgevingswet bij amvb worden vastgesteld. Anders dan nu zal bij het vaststellen van de veiligheidsnormen moeten worden bepaald of deze normen een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of een andersoortige verplichting met zich brengt en op welk moment of binnen welke termijn een primaire waterkering aan de veiligheidsnorm moet voldoen. Bij de vaststelling zal tevens moeten worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet zullen worden ingezet om de omgevingswaarden te verwezenlijken.

Hoewel daar pas in de amvb duidelijkheid over zal worden verschaft, ligt het voor de hand dat bij de omgevingswaarden met betrekking tot de veiligheid van primaire waterkeringen gekozen zal worden voor een inspanningsverplichting. Dit sluit namelijk aan bij het karakter dat de veiligheidsnormen ook nu in de huidige Waterwet hebben. Tevens is op dit moment onduidelijk welke termijn in de amvb zal worden opgenomen voor het bereiken van de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen en of dat voor alle primaire waterkeringen dezelfde termijn zal zijn of per waterkering zal verschillen. Aan de vaststelling van een omgevingswaarde verbindt de Omgevingswet twee gevolgen. Ten eerste moet de omgevingswaarde door middel van een monitoringsysteem worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. In de tweede plaats moet de beheerder van de primaire waterkering een programma vaststellen, indien blijkt dat niet aan de omgevingswaarde voor de veiligheid van primaire waterkeringen wordt voldaan of naar verwachting niet zal worden voldaan aan die omgevingswaarden. In dit programma moet een pakket van maatregelen worden opgenomen gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde. Voor de beheerder van primaire keringen geldt op grond van art. 3.7 Ow echter al de verplichting om een waterbeheerprogramma vast te stellen, dat moet zijn gericht op het (blijven) voldoen aan de omgevingswaarden voor de veiligheid van primaire waterkeringen. De

¹⁶² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 49.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43.

¹⁶⁴ Deze normen kunnen overigens wel bij amvb worden gewijzigd.

programmaverplichting bij een dreigende overschrijding van een omgevingswaarden voegt dan ook weinig toe.

2. Planvorming en de afstemming en doorwerking van beleid

In het planstelsel van de Omgevingswet zullen de structuurvisie en de strategische waterplannen niet als zelfstandige planfiguren terugkeren. De Omgevingswet verplicht de minister van I en M (in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat), provinciale staten en de gemeenteraad om een integrale omgevingsvisie vast te stellen, waarin het nationale, provinciale en gemeentelijke beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving, waaronder ook het ruimtelijke beleid en waterbeleid, op strategisch niveau integraal wordt geformuleerd. Het gaat daarbij om een integrale samenhangende strategische visie op de ontwikkeling, bescherming, behoud, beheer en het gebruik van de fysieke leefomgeving.¹⁶⁵ De omgevingsvisie kan dan ook een samenhangende beleidsmatige basis bieden voor de inzet van juridische, financiële en andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. In een omgevingsvisie zal dan ook kunnen worden aangegeven op welke wijze met ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen wordt omgegaan, hoe daar invulling aan zal worden gegeven en welke gevolgen dit heeft voor de betrokken aspecten van de fysieke leefomgeving. De waterschappen stellen vanwege hun functionele taakopdracht geen integrale omgevingsvisies vast.

De Omgevingswet kent voor de operationalisering van de concrete beleidsdoelen uit de omgevingsvisie de figuur van het programma. In programma's werken alle overheden het beleid voor de onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen verder uit. Programma's zijn dan ook uitvoeringsgericht, de nadruk ligt op het bereiken van een doel met betrekking tot een specifiek aspect van de fysieke leefomgeving binnen een beheersbare termijn. Programma's bevatten een uitwerking van het te voeren beleid voor één of meer specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving en de maatregelen om één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Dat wil overigens niet zeggen dat in de programma's geen strategische elementen kunnen worden opgenomen of in omgevingsvisies geen uitvoeringselementen.¹⁶⁶ Wel zijn programma's bedoeld als een uitwerking van strategische beleidskeuzen uit de omgevingsvisie, maar een duidelijke grens tussen omgevingsvisie en programma is in algemene zin niet te trekken. De planvaststellende organen bepalen die grens, waarbij hen maximale vrijheid wordt geboden bij de vormgeving van omgevingsvisies en programma's en de afstemming daarvan.¹⁶⁷

Evenals thans het geval is, dienen waterschappen voor de watersystemen die zij in beheer hebben een plan (in de Omgevingswet betiteld als 'waterbeheerprogramma') vast te stellen, waarbij zij onder meer zullen moeten aangeven welke maatregelen zij binnen welke termijn zullen treffen om de primaire waterkeringen aan de daarvoor geldende omgevingswaarden voor veiligheid te laten (blijven) voldoen. Het programma moet worden gewijzigd indien uit monitoringsgegevens blijkt dat met het programma niet langer aan de omgevingswaarden kan worden voldaan. Het waterschap kan in een waterbeheerprogramma ook zijn beleid ten aanzien van ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen opnemen, omdat met dit beleid beoogd wordt om primaire waterkeringen ook in de toekomst te laten voldoen aan de omgevingswaarden. Het voeren van een dergelijk beleid past niet alleen binnen de wettelijke taakopdracht voor de waterkeringszorg, maar ook binnen de doelstellingen van de Omgevingswet, die onder meer gericht zijn op de het bereiken *en in stand houden* van een veilige

¹⁶⁵ Zie art. 3.2 Ow.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 116.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 119.

fysieke leefomgeving. Ook het Rijk moet een waterprogramma vast te stellen, waarin het nationale waterbeleid is opgenomen.

Gemeenten zijn niet verplicht om programma's vast te stellen ten aanzien van dit onderwerp, maar B&W hebben daartoe wel de bevoegdheid. Gemeentebesturen kunnen in een omgevingsprogramma beleid formuleren over hoe de gemeente om wil gaan met ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen – of verleggingen, waarin zij met betrekking tot dit aspect hun omgevingsvisie nader uitwerken. Ook kunnen waterschappen en gemeenten een gezamenlijk programma vaststellen voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen of -verleggingen. Daarbij zullen zij ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden aangeven welke instrumenten en financiële middelen zij zullen inzetten om ruimtelijke reserveringen voor toekomstige versterkingen of verleggingen te bewerkstelligen. Hoe dan ook zullen gemeenten en waterschappen op grond van de algemene afstemmingsplicht van art. 2.2 Ow bij de vaststelling van plannen met elkaars beleid rekening moeten houden. Voor die afstemming is de watertoets een nuttig instrument, zeker als het gaat om de afstemming van de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeenten op het beleid van de waterschappen. Voor de afstemming taak- en bevoegdheidsuitoefening door het waterschap met het omgevingsbeleid van de gemeente, zou een met de watertoets vergelijkbare 'omgevingstoets' kunnen worden overwogen.

Evenals de Wro en de Waterwet kent de Omgevingswet een onderscheid tussen beleid en normstelling. Dat wil zeggen dat er geen sprake is van een wettelijke planhiërarchie. Als de provincie of het Rijk een omgevingswaarde of beleid juridisch bindend willen laten doorwerken naar de gemeenten of waterschappen zullen zij gebruik moeten maken het normstellende interbestuurlijke instrumenten die de Omgevingswet hen verschaft. Deze instrumenten zijn sterk vergelijkbaar met de instructiebevoegdheid en de instructieregelbevoegdheid waarover zij momenteel op grond van de Wro en Waterwet beschikken. Dat neemt niet weg dat gemeenten en waterschappen op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel de omgevingsvisies van het Rijk en de provincie in hun besluit- en planvorming zullen moeten betrekken. Dat geldt overigens ook in omgekeerde volgorde.

In de Omgevingswet is in algemene zin een verplichting voor bestuursorganen opgenomen om bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond de Omgevingswet rekening te houden met de taak- en bevoegdheidsuitoefening door andere bestuursorganen.¹⁶⁸ Daarnaast voorziet de Omgevingswet is een gezamenlijke uitoefening van taken en bevoegdheden zonder dat taken of bevoegdheden worden overgedragen. Bij de vaststelling van omgevingsvisies en programma's zullen alle betrokken overheden dus rekening moeten houden met elkaars plannen. Zij kunnen ook besluiten om gezamenlijk omgevingsvisies of programma's vast te stellen. Voor zover het verplichte programma's betreft, kan bij amvb worden bepaald dat deze gezamenlijk moeten worden vastgesteld.¹⁶⁹

De juridische betekenis van plannen blijft in de Omgevingswet ongewijzigd. Plannen, visies en programma's blijven in beginsel uitsluitend in meer of mindere mate bindende werking hebben voor de planvaststellende organen. In de Omgevingswet zijn voor de vaststelling van omgevingsvisies en programma's¹⁷⁰ geen inhouds- en vormvereisten opgenomen, zodat bestuursorganen bij de inrichting van hun beleidsdocumenten zoveel mogelijk vrijheid wordt gelaten. Ook zal er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen omgevingsvisies en

¹⁶⁸ Zie art. 2.2 Ow. Een wettelijke afstemmingsplicht van de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer bestaat voor waterschappen en gemeenten nu ook al op grond van art. 3.8 Wtw.

¹⁶⁹ Art. 3.13 Ow.

¹⁷⁰ Dat is anders voor programma's waarop de programmatische aanpak van toepassing wordt verklaard.

programma's openstaan, wel zal worden voorzien in inspraak van burgers met toepassing van afd. 3.4 Awb.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet wordt het bestuursakkoord uitdrukkelijk genoemd als een alternatief instrument voor beleidsdoorwerking. Als voordelen van het vaststellen van een bestuursakkoord worden genoemd dat de daarin neergelegde beleidsafspraken niet eenzijdig worden opgelegd, maar gebaseerd zijn op wederzijdse instemming, waardoor het bestuurlijke draagvlak wordt vergroot. Bovendien kan met een bestuursakkoord maatwerk en flexibiliteit worden geboden. Opvallend is dat de memorie van toelichting het vaststellen van een bestuursakkoord ook als alternatief voor de inzet van instructies en instructieregels noemt, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat een bestuursakkoord geen juridisch bindende doorwerking van beleid kan bewerkstelligen, maar voor de lagere overheid in kwestie slechts een inspanningsverplichting in het leven kan roepen.¹⁷¹ Bindende beleidsdoorwerking zullen Rijk en provincies op grond van deze uitspraak door middel van instructies en instructieregels moeten bewerkstelligen. Het is de vraag of de Afdeling daarover anders zal oordelen onder de werking van de Omgevingswet. Buiten twijfel staat in ieder geval dat een bestuursakkoord niet kan worden gebruikt als alternatief voor de uitoefening van bevoegdheden die een burgers bindende functie hebben.

3. Juridisch bindend instrumentarium waterschap en gemeente

De juridisch bindende instrumenten van gemeenten en waterschappen die van belang zijn voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en de onderlinge relaties daartussen wijzigen niet wezenlijk.

De Omgevingswet brengt geen wijziging in de regelgevende bevoegdheid van het waterschap, aangezien de Waterschapswet op dat punt ongewijzigd blijft. Het waterschapsbestuur blijft dan ook bevoegd om algemeen verbindende voorschriften in een waterschapsverordening op te nemen ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken. Aangezien één van de wettelijke taakopdrachten de zorg voor de waterkering is, waarbij ook met toekomstige ontwikkelingen en omstandigheden die voor die zorg van belang zijn rekening zal moeten worden gehouden, zal het waterschap in de keur regels kunnen blijven opnemen ten behoeve van ruimtelijke reserveringen voor versterkingen of verlegging van waterkeringen die nodig zullen zijn om de primaire waterkeringen ook in de toekomst aan de omgevingswaarden voor veiligheid te laten voldoen. Deze regels zijn algemeen verbindende voorschriften, zodat daar in zoverre geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De rechtmatigheid van deze regels zal wel bij wijze van exceptief verweer in een bestuursrechtelijke procedure van daarop gebaseerde besluiten aan de orde kunnen worden gesteld of rechtstreeks bij de burgerlijke rechter.

Ook in de Omgevingswet heeft de beheerder de verplichting om een legger vast te stellen waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Anders dan in art. 5.1 Wtw worden beschermingszones of reserveringszones niet langer in de legger opgenomen, maar moeten deze in de waterschapsverordening zelf worden opgenomen.¹⁷² De Omgevingswet kent de term 'beschermingszone' niet, maar spreekt van beperkingengebied. Een beperkingengebied is een bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar vanwege de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. De Omgevingswet maakt dus geen onderscheid tussen het waterstaatswerk en de beschermingszone die met het oog op dat werk is

¹⁷¹ Zie ABRvS 27 juni 2012, AB 2012/287, m.nt. De Gier, besproken in Deel III hoofdstuk 2.

¹⁷² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 94.

aangewezen. Het beperkingengebied omvat zowel het waterstaatswerk als de zone die met het oog op dat waterstaatswerk is aangewezen.¹⁷³ In de waterschapsverordening zelf zal het beperkingengebied moeten worden aangewezen, waarbij wat betreft de geldende beperkingen onderscheid kan worden gemaakt in verschillende zones. Indien de waterschapsverordening voorziet in een verbod behoudens vergunning binnen het beperkingengebied, kan die differentiatie ook geschieden in de beleidsregels. Wel zal de omvang van het beperkingengebied in de waterschapsverordening moeten worden gemotiveerd, maar het ziet er naar uit de ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen daar gemakkelijker deel van uit kunnen maken dan onder het huidige recht.

Hoewel het beperkingengebied niet langer in de legger, maar in de waterschapsverordening zal worden aangewezen, zal daartegen naar onze mening bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen mogelijk zijn. De aanwijzing van een beperkingengebied is namelijk een concretiserend besluit van algemene strekking en geen algemeen verbindend voorschrift. De aanwijzing bevat zelf geen zelfstandige normstelling, maar geeft slechts aan waar bepaalde regels uit de waterschapsverordening van toepassing zijn. Dat de aanwijzing van het beperkingengebied geschiedt in een waterschapsverordening zelf doet in onze ogen niet af aan het feit dat het een concretiserend besluit van algemene strekking betreft.¹⁷⁴

Voor zover de waterschapsverordening een watervergunning vereist voor handelingen in een reserveringszone, zal deze vergunning in de Omgevingswet worden omgedoopt tot een *omgevingsvergunning voor een beperkingenactiviteit* met betrekking tot een waterstaatswerk. In beginsel wordt de watervergunning daarmee geïntegreerd in de omgevingsvergunning en kan de wateractiviteit tegelijkertijd worden aangevraagd met eventueel andere vergunningplichtige activiteiten, zoals afwijken van het omgevingsplan of bouwen. Echter, in het belang van een doelmatig waterbeheer zal bij amvb nog worden bepaald in welke gevallen de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten moet worden aangevraagd.¹⁷⁵ Eveneens zal bij amvb worden bepaald welk orgaan bevoegd is om in het belang van een doelmatig waterbeheer op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit te beslissen.¹⁷⁶ Voor zover de amvb bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit los van andere activiteiten moet worden aangevraagd, is er van een integratie van de watervergunning in de omgevingsvergunning geen sprake. Hoewel nog niet duidelijk is hoe de amvb op dit punt zal komen te luiden, kan uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat het de bedoeling is om daarin de huidige situatie vast te leggen. Dat houdt onder meer in dat het waterschapsbestuur bevoegd gezag zal blijven voor het beslissen op aanvragen om vergunningen voor activiteiten binnen reserveringszones alsmede voor toezicht en handhaving van deze vergunningplichten.¹⁷⁷ Indien de aanvrager de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los, maar tegelijk met een of meer andere omgevingsvergunningen aanvraagt, zal op de behandeling van deze vergunningaanvragen de nog aan te passen coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing worden verklaard. De aanvragen om deze vergunningen zullen dan achter één loket door de bevoegde gezagen gecoördineerd worden voorbereid.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 614.

¹⁷⁴ Zie ABRS 13 januari 2000, *JB* 2000/27, ABRS 30 januari 2002, *Gst.* 7159, 6, ABRS 6 maart 2002, *AB* 2003/227 en *JB* 2002/117. Zie ook de annotatie van Munneke onder ABRvS 25 februari 2009, *Gst.* 2009, 43. S.E. Zijlstra, Recente jurisprudentie over het begrip algemeen verbindend voorschrift, *JBplus* 2002, blz. 170 en S.A.J. Munneke, De moeilijke grens tussen algemeen verbindende voorschriften en concretiserende besluiten van algemene strekking; een pleidooi voor minder samenhang, *NTB* 2008/2.

¹⁷⁵ Art. 5.7 lid 2 Ow.

¹⁷⁶ Art. 5.9 Ow.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 171.

Als alternatief voor de losse vergunning voor handelingen binnen het watersysteem en reserveringszones, zou ook gekozen kunnen worden voor een geïntegreerde omgevingsvergunning, waarbij B&W bevoegd gezag is en het waterschapsbestuur een instemmingsrecht (vgl. de verklaring van geen bedenkingen-bevoegdheid in de Wabo)¹⁷⁸ en de handhavingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de waterstaatkundige aspecten van de vergunning. Dat heeft als voordeel dat de burger – met uitzondering van handhaving van de vergunning - te maken heeft met één vergunning, één procedure en één bevoegd gezag, terwijl het waterschap zeggenschap behoudt over de activiteiten die binnen reserveringszones worden verricht.

Met betrekking tot ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen of – verleggingen wijzigt het instrumentarium voor gemeente evenmin. Weliswaar zal het bestemmingsplan, evenals alle andere gemeentelijke regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgaan in het omgevingsplan, maar de regels ter bescherming van het regionale watersysteem en de primaire waterkeringen zullen in de waterschapsverordening worden opgenomen. De waterschapsverordening, waarvan de grondslag de Waterschapswet blijft, zal naast het omgevingsplan blijven bestaan en niet worden geïntegreerd in het omgevingsplan.¹⁷⁹ De relatie tussen het omgevingsplan en de waterschapsverordening zal door de inwerkingtreding van de Omgevingswet dan ook niet wijzigen. De huidige jurisprudentielijn van de Afdeling op grond waarvan geen regels in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen ter bescherming van waterstaatsbelangen die reeds door de waterschapsverordening worden beschermd,¹⁸⁰ zal in onze ogen dan ook relevant blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat betekent dat in het omgevingsplan geen regels zullen kunnen worden opgenomen ter bescherming van waterstaatsbelangen die reeds door de waterschapsverordening worden beschermd. Aangezien het reserveren van ruimte voor toekomstige versterkingen of verlegging van primaire waterkeringen primair een waterstaatsbelang dient, zullen die ruimtereserveringen juridisch naar ons oordeel moeten worden verankerd in de waterschapsverordening. In het omgevingsplan is daarvoor dan ook geen plaats meer. Wel zal bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, die in het omgevingsplan moet plaatsvinden, rekening moeten worden gehouden met de randvoorwaarden die daaraan vanuit de waterschapsverordening worden gesteld. In het kader van de watertoets, die ook bij de vaststelling van het omgevingsplan door de waterbeheerder kan blijven worden uitgevoerd,¹⁸¹ kan het waterschap toetsen of met die waterstaatkundige randvoorwaarden voldoende rekening is gehouden. Tegen de vaststelling van een omgevingsplan staat evenals tegen de vaststelling van een bestemmingsplan bestuursrechtelijke rechtsbescherming open in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Mocht er bij de vaststelling van een omgevingsplan onverhoopt onvoldoende rekening zijn gehouden met de waterstaatkundige belangen, dan kan het waterschap, als belanghebbende in de zin van art. 2:1 Awb daartegen beroep instellen.

4. Grondverwervingsinstrumenten

De grondverwervingsinstrumenten, zoals onteigening, het vestigen van een voorkeursrecht en landinrichtingsinstrumenten, worden vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen. De regering wil in de Omgevingswet een integraal instrument bieden voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Via een afzonderlijk wetsvoorstel zal dit

¹⁷⁸ Art. 2.27 Wabo.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 93-94.

¹⁸⁰ Zie ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254, ABRvS 11 februari 2015, *AB* 2015/179 en ABRvS 13 oktober 2004, *AB* 2005/25 beide m.nt. F.A.G. Groothuijse en ABRvS 2 oktober 2002 ECLI:NL:RVS:2002:AE8249.

¹⁸¹ De watertoets is immers slechts een bestuurlijk procesinstrument, dat niet juridisch is verankerd, maar thans wordt gebruikt ter invulling van het bestuurlijk vooroverleg met de waterbeheerder bij de vaststelling van een bestemmingsplan en de waterparagraaf die in de toelichting van een bestemmingsplan verplicht is gesteld.

instrumentarium in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Dit wetvoorstel zal de huidige wetgeving op het gebied van grondbeleid en eigendom bevatten met als doel dit, waar mogelijk, te vereenvoudigen en te verbeteren. Tevens zal de relatie tot de instrumenten van de Omgevingswet worden gezien. In de Omgevingswet is voor de implementatie van dit wetsvoorstel een aantal hoofdstukken gereserveerd.¹⁸²

Omgevingsvisies en programma's kunnen de basis kunnen vormen voor het vestigen van een voorkeursrecht op de gronden die zullen worden ontwikkeld. Uit de omgevingsvisies en programma's die daarvoor de basis vormen, zal de burger wel moeten kunnen afleiden welke voornemens de overheid voor het desbetreffende gebied heeft.

Of en hoe de Wet voorkeursrecht gemeenten in de Omgevingsrecht wordt geïmplementeerd, hangt mede af van een lopende evaluatie van die wet.¹⁸³ Onduidelijk is of ook waterschappen een voorkeursrecht krijgen. Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 5.3 van Deel II is een voorkeursrecht voor ruimtelijke reserveringen op de langere termijn slechts in beperkte mate effectief, zodat met het oog daarop een de introductie van een dergelijk voorkeursrecht niet noodzakelijk is. Dat neemt niet weg dat voor dijkversterkingen of de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken op de korte(re) termijn, een dergelijk voorkeursrecht wel kan worden aanbevolen.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 322-323.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 119.

5. Conclusies en aanbevelingendeel V

Toedeling overheidszorg

- ✓ De verdeling van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zal voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen in de Omgevingswet geen wezenlijke wijzigingen ondergaan.
- ✓ De huidige veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen zullen bij amvb waarschijnlijk worden aangemerkt als omgevingswaarden. In dat geval moet het bereiken van deze waarden worden gemonitord en moet de beheerder een programma opstellen dat gericht is op het bereiken van de omgevingswaarden.

Planvorming en de afstemming en doorwerking van beleid

- ✓ Rijk, provincie en gemeente dienen in plaats van sectorale plannen een integrale omgevingsvisie vaststellen, waarin zij een integrale samenhangende strategische visie neerleggen op de ontwikkeling, behoud en beheer van de fysieke leefomgeving, waarvan onder meer het strategische waterbeleid en ruimtelijke beleid deel uitmaken. Vanwege de functionele taakopdracht stelt het waterschap geen omgevingsvisie vast.
- ✓ Ter operationalisering van concrete beleidsdoelen stellen Rijk, provincie en waterschap een programma vast. Voor de waterveiligheid bestaat uitsluitend voor het Rijk en de waterschappen een programmaverplichting. Het Rijk dient een waterprogramma vast te stellen, waarin het nationale waterbeleid is opgenomen. Waterschappen dienen voor de watersystemen of onderdelen daarvan die zij in beheer hebben een waterbeheerprogramma vast te stellen. Voor de gemeente is het vaststellen van programma's voor waterveiligheid facultatief.
- ✓ De juridische betekenis van de strategische en operationele beleidsplannen blijft hetzelfde, met uitzondering van de programma's waarop de programmatische aanpak van toepassing is. Het ligt evenwel niet voor de hand dat ruimtelijke lange termijn reserveringen in het kader van de programmatische aanpak een rol spelen, omdat deze niet direct zijn gericht op het bereiken van de dan geldende omgevingswaarden voor waterveiligheid, maar dat daarmee geanticipeerd wordt op het voldoen aan de omgevingswaarden in de toekomst.
- ✓ Tegen strategische en operationele plannen staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel moeten burgers in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijzen omtrent deze plannen kenbaar te maken.
- ✓ Voor alle overheden aan wie de zorg voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan is toebedeeld, geldt een algemene verplichting bij de taken en bevoegdheden die zij in dat kader uitoefenen rekening te houden met de taak- en bevoegdheidsuitoefening door ander overheden (art. 2.2 Ow). Het verdient aanbeveling om de watertoets daarvoor te gebruiken, zeker als het gaat om de afstemming van de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeenten op het beleid van de waterschappen. Voor de afstemming taak- en bevoegdheidsuitoefening door het waterschap met het omgevingsbeleid van de gemeente, zou een met de watertoets vergelijkbare 'omgevingstoets' kunnen worden overwogen.

- ✓ Het bestuursakkoord wordt uitdrukkelijk in de memorie van toelichting genoemd als een manier om beleidsvoornemens af te stemmen, maar wordt niet wettelijk in de Omgevingswet geregeld.

Juridisch bindend instrumentarium waterschap en gemeente

- ✓ De juridisch bindende instrumenten van gemeenten en waterschappen die van belang zijn voor het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen en de onderlinge relaties daartussen wijzigen niet wezenlijk.
- ✓ De Omgevingswet brengt geen wijziging in de regelgevende bevoegdheid van het waterschap, aangezien de Waterschapswet op dat punt ongewijzigd blijft. Het waterschap zal in de keur dan ook regels kunnen blijven opnemen ten behoeve van ruimtelijke reserveringen voor versterkingen of verlegging van waterkeringen die nodig zullen zijn om de primaire waterkeringen ook in de toekomst aan de omgevingswaarden voor veiligheid te laten voldoen.
- ✓ De watervergunning zal worden omgedoopt tot omgevingsvergunning. Zeer waarschijnlijk wordt het waterschap bij amvb aangewezen als het bevoegd gezag voor de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen voor handelingen in reserveringszones die hun grondslag vinden in de waterschapsverordening. Onduidelijk is nog of bij amvb wordt bepaald dat een dergelijke omgevingsvergunning afzonderlijk moet worden aangevraagd van een omgevingsvergunning voor andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld bouwen. Voor zover deze vergunning los moet worden aangevraagd zal wel een coördinatie-regeling van toepassing zijn, zodat de omgevingsvergunningen achter het loket gecoördineerd zullen moeten worden voorbereid.
- ✓ Als alternatief voor de losse vergunning voor handelingen binnen het watersysteem en reserveringszones, zou ook gekozen kunnen worden voor een geïntegreerde omgevingsvergunning, waarbij B&W bevoegd gezag is en het waterschapsbestuur een instemmingsrecht (vetorecht, vgl. de vvgb-bevoegdheid in de Wabo) en de handhavingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de waterstaatkundige aspecten van de vergunning. Dat heeft als voordeel dat de burger – met uitzondering van handhaving van de vergunning - te maken heeft met één vergunning, één procedure en één bevoegd gezag, terwijl het waterschap zeggenschap behoudt over de activiteiten die binnen reserveringszones worden verricht.
- ✓ Met betrekking tot ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen wijzigt het instrumentarium voor gemeente niet. De regels die thans in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen zullen onder de Omgevingswet in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.
- ✓ De relatie tussen het omgevingsplan en de waterschapsverordening zal, voor zover het ruimtelijke reserveringen voor toekomstige waterkeringen betreft, niet verschillen van de huidige relatie tussen bestemmingsplan en keur. De jurisprudentie van de Afdeling die op die relatie betrekking heeft zal naar ons oordeel onverkort op die relatie van toepassing. Dat zou betekenen dat in het omgevingsplan geen regels zullen kunnen worden opgenomen ter bescherming van waterstaatsbelangen die reeds door de waterschapsverordening worden beschermd. Aangezien het reserveren van ruimte voor toekomstige dijkversterkingen primair een waterstaatsbelang dient, zal die reservering in

de waterschapsverordening dienen plaats te vinden, zodat daarvoor in het omgevingsplan geen plaats meer is.

- ✓ De leggerplicht voor beheerders van waterstaatswerken blijft bestaan.
- ✓ De Omgevingswet kent de term 'beschermingszone' niet, maar spreekt van beperkingengebied, dat zowel het waterstaatswerk als de zone die met het oog op dat waterstaatswerk is aangewezen omvat. In hoeverre bebouwings- en gebruiksmogelijkheden in de verschillende zones worden beperkt, zal moeten worden bepaald in de keur of daarop gebaseerde beleidsregels.

Grondverwervingsinstrumenten

- ✓ De grondverwervingsinstrumenten, zoals onteigening, het vestigen van een voorkeursrecht en landinrichtingsinstrumenten, worden vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen. Via een afzonderlijk wetsvoorstel zal dit instrumentarium in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Dit wetsvoorstel zal de huidige wetgeving op het gebied van grondbeleid en eigendom bevatten met als doel dit, waar mogelijk, te vereenvoudigen en te verbeteren.
- ✓ Of en hoe de Wet voorkeursrecht gemeenten in de Omgevingsrecht wordt geïmplementeerd, hangt mede af van een lopende evaluatie van die wet.
- ✓ Aangezien zowel onteigening als de vestiging van een voorkeursrecht inbreuk maakt op de (grond)eigendom, zal de wettelijke regeling daarvan binnen de grenzen van art. 1 EP EVRM (*fair balance* tussen inbreuk op het eigendomsrecht en het algemeen belang) moeten blijven.

HOOFDSTUK 3





Financiële analyse

‘Het financiële perspectief van dijkversterking’

Het financiële perspectief van dijkversterking

Expertise Centrum Kosten en Baten



Studie als onderdeel van de pilot Ruimtelijk Instrumentarium Dijkversterking

Inhoudelijk opdrachtgever HWBP

23 november 2015

Het expertisecentrum kosten en baten is een samenwerking van economische en kostenexperts van RWS, Deltares, het LEI, PBL en waterschappen.

Inhoud

Samenvatting	129
Inleiding	131
Onderzoeksvraag.....	131
Selectie van dijktrajecten	131
Werking van KOSWAT	131
Scope van het onderzoek.....	132
Kosten van dijkversterking in drie alternatieven	133
1. Dijkversterking met constructies.....	133
2. Dijkversterking in grond	133
3. Gemengde dijkversterking	134
Contante waarden	136
Versnelde herhaling van dijkversterking	138
Invloed van de nieuwe norm	139
Hogere of lager kosten van de herhalingsversterking	139
Opvijzelbare woningen	140
Conclusies	140

Samenvatting

Deze studie is in samenwerking met het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard uitgevoerd om het financiële perspectief van dijkversterking te verkennen. Voor de studie zijn drie dijktrajecten geselecteerd. De uitkomsten van de studie zijn toepasbaar in gebieden in Nederland met dichte bebouwing op de dijk.

Door de verzwaring van de veiligheidsnorm, stijging van het waterpeil en de daling van de bodem zijn in de toekomst ingrijpende dijkversterkingen nodig. De bebouwing op de dijk bemoeilijkt dijkversterking. Dijkversterking kan plaatsvinden met behoud van de bebouwing door met dure constructies om de huizen heen te werken. Een alternatief is om de bebouwing eerst te verwijderen. Opkopen en verwijderen van de bebouwing is ook een ingrijpende en kostbare zaak, maar dat betekent wel dat in de toekomst dijkversterkingen eenvoudiger en goedkoper worden. Natuurlijk is er ook nog een tussenvariant mogelijk waarin alleen daar bebouwing wordt verwijderd waar dit veel winst oplevert. De vraag beperkt zich niet tot de kosten van één dijkversterking, maar neemt ook de consequenties mee voor de volgende dijkversterkingen. Deze studie geeft aan dat de kosten van de eerste dijkversterking voor alle alternatieven in dezelfde orde van grootte liggen. Het is ongeveer even duur om de dijk met constructies te versterken, als om eerst de bebouwing te verwijderen en dan in grond te versterken. Bij een tweede dijkversterkingsronde ontstaan verschillen. Versterken in grond is dan de goedkoopste optie.

Tabel I Kosten per km dijkversterking en opkoop bebouwing, miljoen euro, nominale waarden

Alternatief	Dijkversterking 2040	Bebouwing 2038	Subtotaal Eerste versterking	Herhaling dijkversterking 2065	Totaal
Constructies	18,8		18,8	18,8	37,6
In grond	4,5	15,0	19,5	4,5	24,0
Gemengd	13,9	2,2	16,1	13,9	30,1

De uitgaven vinden gespreid over een lange periode plaats. In deze studie gaan we uit van een eerste versterking over 25 jaar en een volgende versterking over 75 jaar. Verder zijn er in de toekomst onzekere factoren. De ontwikkeling van de waterstand en de economische groei kunnen we alleen bij benadering voorspellen. Om kosten die op verschillende tijdstippen worden gemaakt onder één noemer te brengen berekenen we de contante waarden van de kosten. Uitgaven in de toekomst worden dan met een discontovoet van 5,5% teruggerekend naar nu. Om te testen wat het effect is van de hoogte van de discontovoet gebruiken we ook een discontovoet van 3%.

Tabel II Kosten per km, miljoen euro, nominaal en contante waarde

Alternatief	Nominaal	Disconto 5,5%	Disconto 3,0%
Constructies	37,6	5,3	11,0
In grond	24,0	5,6	10,2
Gemengd	30,1	4,5	9,3

In contante waarden zijn de kosten van de dijkversterkingsalternatieven van dezelfde orde grootte. De gemengde variant heeft iets lagere kosten, maar omdat de schatting een bandbreedte heeft van plus of min 40 procent, zijn de verschillen tussen de alternatieven niet significant. Op basis van deze bandbreedte zien we kosten als verschillend zodra ze meer dan ongeveer 25% uit elkaar liggen. Vanuit financieel oogpunt zijn de dijkversterkingsalternatieven dus gelijkwaardig. In de studie hebben we ook gekeken naar de mogelijkheid om de bebouwing op de dijk in een vroeg stadium op te kopen en te verhuren tot het moment waarop de dijkversterking plaatsvindt. Vroegtijdig opkopen van de bebouwing levert geen aantoonbaar kostenvoordeel op.

Tabel III Kosten van dijkversterking met vroegtijdige aankoop van woningen. Kosten per kilometer in miljoen euro contante waarde bij een discontovoet van 5,5%

Alternatieven	Geen voorfin	Voorfin 25%	Voorfin 50%	Voorfin 50% geen verhuur
Constructies	5,3	5,3	5,3	5,3
In grond	5,6	5,9	6,3	7,4
Gemengd	4,5	4,6	4,7	4,8

De kosten van financiering van de aankopen zijn hoger dan de opbrengsten uit verhuur. De netto financieringskosten zijn laag ten opzichte van de kosten van de dijkversterking. Dit betekent dat vroegtijdig aankopen van gebouwen de kosten van dijkversterking licht verhoogt. Als we ervan uitgaan dat de opgekochte gebouwen niet verhuurd kunnen worden zijn de kosten van voorfinanciering wel substantieel.

Inleiding

Deze studie maakt onderdeel uit van de landelijke pilot Ruimtelijk Instrumentarium Dijkversterking. In samenwerking met het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard is een studie gedaan naar het financiële perspectief van dijkversterking. De resultaten van de studie kunnen worden toegepast op dijkversterking in gebieden in Nederland met dichte bebouwing op de dijk. Door verzwaring van de veiligheidsnorm, stijging van het waterpeil en daling van de bodem zijn in de toekomst ingrijpende versterkingen nodig van de bestaande dijken langs de grote rivieren. Van oudsher is er veel bebouwing in de buurt van dijken. Ook de afgelopen decennia is hier veel gebouwd. Deze bebouwing als cultuurhistorisch dijklint wordt maatschappelijk hoog gewaardeerd. Tegelijkertijd is in de toekomst ruimte langs de dijken nodig om ons te blijven beschermen tegen water. Waar ruimte beschikbaar is, is het namelijk mogelijk om dijken in grond te versterken. Natuurlijk bieden versterkingstechnieken zoals damwanden en diepwanden oplossingen in dichtbebouwde gebieden op en direct naast de dijken. Maar dergelijke technieken zijn heel kostbaar en minder robuust dan dijkversterking in grond. Dit is de reden dat voor toekomstbestendige dijken de voorkeur uitgaat naar het, waar mogelijk, versterken met grond en klei. Omdat de locatie van dijkversterkingsopgaven al lang van tevoren bekend is, is het mogelijk te anticiperen op deze opgave en ruim voor de uitvoering van de dijkversterking te beginnen met het reserveren van ruimte.

Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staan twee vragen centraal. De eerste vraag is of het versterken van de dijk in grond en verwijderen van bebouwing goedkoper is dan het versterken van de dijk met versterkingsconstructies waarbij de bebouwing gespaard wordt. Tweede vraag is wat de financiële consequenties zijn van het in aanloop van de dijkversterking vroegtijdig opkopen van gebouwen. Om de vragen te beantwoorden zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Selectie van een drietal dijktrajecten waar gevarieerde bebouwingsdichtheid aanwezig is.
2. Verzameling van gegevens over de aard, ligging en prijs van de bebouwing.
3. Schatten van de kosten van dijkversterking in grond met verwijderen van alle bebouwing, schatten van dijkversterking met behoud van alle bebouwing en tenslotte schatten van een variant waarbij een deel van de bebouwing wordt verwijderd.
4. Bepalen van te schatten alternatieven en de fasering in de tijd van reserveringsmaatregelen en dijkversterkingsmaatregelen.
5. Vergelijking van de kosten van dijkversterking met behoud van bebouwing en met verwijderen van bebouwing.
6. Vergelijken van de kosten van dijkversterking met vroegtijdige aankoop van bebouwing met aankoop vlak voor de versterking.
7. Gevoeligheidsanalyse met een andere discontovoet, periode tussen dijkversterkingen, effect van de nieuwe norm.

Selectie van dijktrajecten

In overleg met het waterschap zijn drie dijktrajecten geselecteerd. De trajecten hebben een uiteenlopende dichtheid van bebouwing. Eén traject is relatief dicht bebouwd, een ander dun en een derde er tussen in.

Dijksecties in dorpskernen blijven buiten beschouwing omdat het daar meer voor de hand ligt dat de bebouwing volledig gehandhaafd blijft.

Buitendijkse grond blijft buiten beschouwing. In de praktijk kan buitendijkse ruimte (voorland) benut worden voor dijkversterking. Op die manier kan bebouwing aan de binnenzijde lokaal worden gehandhaafd. Dit is niet altijd mogelijk en sterk afhankelijk van de plaatselijke situatie.

Werking van KOSWAT

KOSWAT (KOSTen voor versterken WATerkeringen) is een instrument waarmee kosten van dijkversterking kunnen worden geraamd. Hierbij heeft KOSWAT informatie nodig met betrekking tot dijksecties en hun eigenschappen, de toekomstige hydraulische belasting, de vereiste dimensies van de dijkversterking, en een aantal omgevingsfactoren rond de dijk. De toepasbaarheid van een versterkingsmaatregel heeft te maken met de aanwezigheid van bebouwing, (spoor)wegen en grote waterlichamen. Als er weinig ruimte beschikbaar is, wordt een meer technische dijkversterking gekozen. Normaliter is het uitgangspunt in KOSWAT dat bebouwing niet wordt gesloopt. Hier wordt in deze analyse van afgeweken.

Veelal de goedkoopste en tevens de meest duurzame oplossing is dat een dijk volledig in grond wordt versterkt. Wanneer piping op een dijksectie aan de orde is, maar er geen ruimte is voor de aanleg van een (lange) pipingberm, stapt KOSWAT over op een licht constructieve maatregel met een kwelscherm in de teen van de dijk. Wanneer evenmin ruimte aanwezig is om een stabiliteitsmaatregel in grond te plegen, wordt een stabiliteitswand (damwand of diepwand) aangebracht tot in de kruin van het dijklichaam. Wanneer de dijk volledig ingeklemd ligt tussen bebouwing, en de dijk feitelijk alleen recht omhoog kan, wordt gekozen voor een kistdam. Op een dijksectie wordt zodoende een mix van maatregelen ontworpen, afhankelijk van de omgeving. Om de kosten van de verschillende dijkversterkingsalternatieven te ramen wordt de door KOSWAT voorgestelde mix van maatregelen in deze analyse handmatig overruled.

In de kostenberekening worden ook kosten van aanpassing (vervanging) van weginfrastructuur meegenomen. KOSWAT maakt met behulp van de SSK-2010 systematiek (de Standaard Systematiek voor Kostenramingen in de Grond-, Weg- en Waterbouw sector) een raming van de totale investeringskosten door bij een bepaald dijkontwerp hoeveelheden te vermenigvuldigen met eenheidsprijzen en opslagfactoren.

Gehanteerde uitgangspunten:

- Prijspeil: 2013, inclusief BTW
- Detailniveau: 3 trajecten, onderverdeeld in totaal 13 dijksecties met een gemiddelde lengte van 650m. Dijkprofielen per dijksectie aangeleverd door de beheerder
- Ontwerphorizon: dijktafelhoogtes aangeleverd door beheerder voor zichtjaar 2100. Diverse varianten doorgerekend voor versterking piping en macrostabiliteit aan de hand van aangeleverd profiel van vrije ruimte 2100.
- Robuustheidstoets in ontwerp: 30 cm
- Bodemdaling over ontwerpperiode: 40 cm

Additionele uitgangspunten voor de kostenraming:

- Een gemiddelde prijs voor een object/woning, afhankelijk van de locatie van 300 duizend tot 400 duizend euro.
- We veronderstellen dat alle gebouwen als woning worden gebruikt. Er is geen aparte schatting gemaakt van de kosten van aankoop en compensatie van bedrijven aangezien in de beschouwde trajecten een zeer beperkt aantal bedrijven aanwezig is.
- Er is geen rekening gehouden met kosten verbonden aan behoud van monumenten.
- Kosten van onteigening van 40 duizend euro per woning, voor een aandeel van 10% van de woningen.
- Vroegtijdige aankoop van 0% (basisvariant), 25% en 50% van de woningen gespreid over een periode 25 jaar in aanloop van de dijkversterking.
- Woningen die vroegtijdig worden aangekocht worden verhuurd met een opbrengst van 4,5% van de woningprijs en kosten van 1,5% van de woningprijs waardoor een netto rendement overblijft van 3,0%.
- Slooptkosten bedragen 60 duizend euro per woning.
- De eerste dijkversterking vindt over 25 jaar plaats.
- Herhaling van de dijkversterking na 50 jaar, in de gevoeligheidsanalyse 25 jaar.
- Discontovoet 5,5% en in de gevoeligheidsanalyse 3,0%.

Met deze uitgangspunten zijn de kosten geschat van een basisvariant van de drie alternatieven voor dijkversterking. Als variant zijn de kosten ook geschat als de aankoop van woningen eerder begint. De aangekochte woningen worden dan te huur aangeboden tot het moment waarop ze gesloopt moeten worden, twee jaar voordat de dijkversterking plaatsvindt. Verder zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd voor een discontovoet van 3,0%, voor de termijn waarbinnen dijkversterking plaatsvindt, voor het aandeel van de woningen dat vroegtijdig wordt aangekocht (25% en 50%), voor de uitvoering van de dijk met een bredere berm (nieuwe norm), voor de lengte van de termijn tussen herhalingen van de dijkversterking (25 en 50 jaar) en voor de kosten van de herhaling (+/-25%).

Scope van het onderzoek

Deze studie beperkt zich tot het financiële perspectief van dijkversterking dat verbonden is met de constructiekosten van dijkversterking en de aankoop en het verwijderen van gebouwen. Daarbij zijn de kosten meegenomen die in de uitgangspunten van de kostenschatting vermeld staan. Binnen de studie naar het financiële perspectief van dijkversterking kwam naar voren dat de reservering van grond voor dijkversterking leidt tot een mogelijke nadeelcompensatieclaim, maar dat opkoop van grond en opstallen in principe het verlies aan waarde compenseert voor de eigenaar. Verder kunnen werkzaamheden inkomstenderving en schade aan woningen veroorzaken.

De claims die hieruit voortkomen zijn in de praktijk relatief gering en lopen in de orde van enkele tienduizenden euros per woning waar schade optreedt.

De scope van het onderzoek beperkt zich daarnaast tot algemeen gangbare dijkversterkingsconstructies. Innovatieve manieren van dijkversterking door vernageling, waterontspanningsbronnen of geotextiel tegen piping zijn niet onderzocht.

Tenslotte heeft dijkversterking potentieel vergaande effecten op het landschap en de inrichting van de ruimte. Verwijderen van bebouwing tast het karakter van het landschap aan en biedt mogelijkheden om de infrastructuur aan te passen. Het effect is sterk afhankelijk van het dijkversterkingsalternatief waar voor wordt gekozen en is moeilijk in termen van kosten weer te geven. De ruimtelijke en landschappelijke effecten blijven buiten deze studie.

Kosten van dijkversterking in drie alternatieven

De kosten van dijkversterking zijn geschat voor drie alternatieven.

1. Dijkversterking met constructies

Het eerste alternatief is dijkversterking met behoud van de bebouwing. De dijkversterking ter plaatse van bebouwing wordt uitgevoerd met damwand en kistdam constructies. Deze constructies hebben aanzienlijk hogere kosten dan dijkversterking in grond.



Figuur 1 Dijkversterking met constructies. De oranje lijn die door de geelgekleurde bebouwing loopt stelt de met KOSWAT berekende dijkversterkingsoplossing voor (in dit geval een kistdam). Deze oplossing is geprojecteerd op de huidige binnenteen van de dijk. In werkelijkheid zal de kistdam of diepwand in de kruin van de dijk worden uitgevoerd. Aan de linkerzijde van het dijktraject is aan de groene lijn te zien dat er een beperkt deel van het traject volledig in grond kan worden uitgevoerd. Hier is geen bebouwing aanwezig. De ligging van de groene lijn correspondeert met de nieuwe binnenteen van de dijk.

2. Dijkversterking in grond

Het tweede alternatief is een dijkversterking volledig in grond. Dijkversterking in grond is alleen mogelijk als eerst alle bebouwing ter plekke van de beoogde dijkversterking wordt verwijderd. De dijkversterking kan met relatief lage kosten plaatsvinden, maar de kosten van aankoop en verwijdering van bebouwing zijn hoog.

Figuur 2 Dijkversterking in grond. De rood gekleurde gebouwen worden verwijderd en de groene lijn stelt de dijkversterking in grond voor en is tevens de nieuwe teen van de dijk die ten opzichte van de huidige teen verder binnendijks ligt.



3. Gemengde dijkversterking

Tenslotte hebben we een derde alternatief ontwikkeld dat inhoudt dat de dijk selectief met grond en constructies wordt versterkt. Voor versterking in grond wordt gekozen op die trajecten waar relatief weinig gebouwen staan. Door de opkoop van relatief weinig gebouwen wordt op die trajecten dijkversterking in grond mogelijk. Op de trajecten waar de bebouwing dicht is wordt gekozen voor versterking met constructies.



Figuur 3 Gemengde dijkversterking. De geel gekleurde gebouwen blijven gehandhaafd en de dijk wordt daar versterkt met een kistdam, de rood gekleurde meer verspreide bebouwing wordt selectief verwijderd en de dijk wordt daar versterkt met grond.

We beschouwen dijkversterking over een periode van 100 jaar vanaf 2015. Dat betekent dat de eerste dijkversterking over 25 jaar in 2040 plaatsvindt en de bebouwing in 2038 wordt opgekocht en verwijderd. We veronderstellen dat na een periode van 50 jaar door bodemverzakking een nieuwe dijkversterking nodig is. In 2090 moet dus opnieuw worden geïnvesteerd in dijkversterking met constructies of in grond. De verwijdering van gebouwen in 2038 is eenmalig. We hebben in de analyse geen rekening gehouden met reeds aangebrachte constructies.

Tabel 1 geeft de kosten weer van dijkversterking voor de drie alternatieven. De kosten zijn onderscheiden naar dijkversterkingskosten en kosten van opkoop en amoveren van bebouwing. Verder zijn de kosten voor de eerste en de volgende dijkversterking apart weergegeven.

Tabel 1 Kosten per km dijkversterking en opkoop bebouwing, miljoen euro, nominale waarden

Alternatief	Dijkversterking 2040	Bebouwing 2038	Subtotaal Eerste versterking	Herhaling dijkversterking 2090	Totaal
Constructies	18,8		18,8	18,8	37,6
In grond	4,5	15,0	19,5	4,5	24,0
Gemengd	13,9	2,2	16,1	13,9	30,1

De nominale kosten per kilometer zijn het hoogst voor het alternatief 'Constructies' waarin alle bebouwing wordt gespaard en het laagst bij alternatief 'In grond' waarbij de bebouwing wordt verwijderd. De kosten van het alternatief 'Gemengd', waarin bebouwing selectief wordt verwijderd, liggen hier tussen in.

Als de bebouwing wordt gespaard zijn dure constructies nodig zoals damwanden en/of kistdammen om de dijk te versterken. Hierdoor is versterken met behoud van bebouwing duur. Als de bebouwing wordt verwijderd moeten alle gebouwen worden opgekocht en gesloopt. Dat is ook een grote uitgave, maar iets minder groot dan het maken van constructies om de bebouwing heen. De

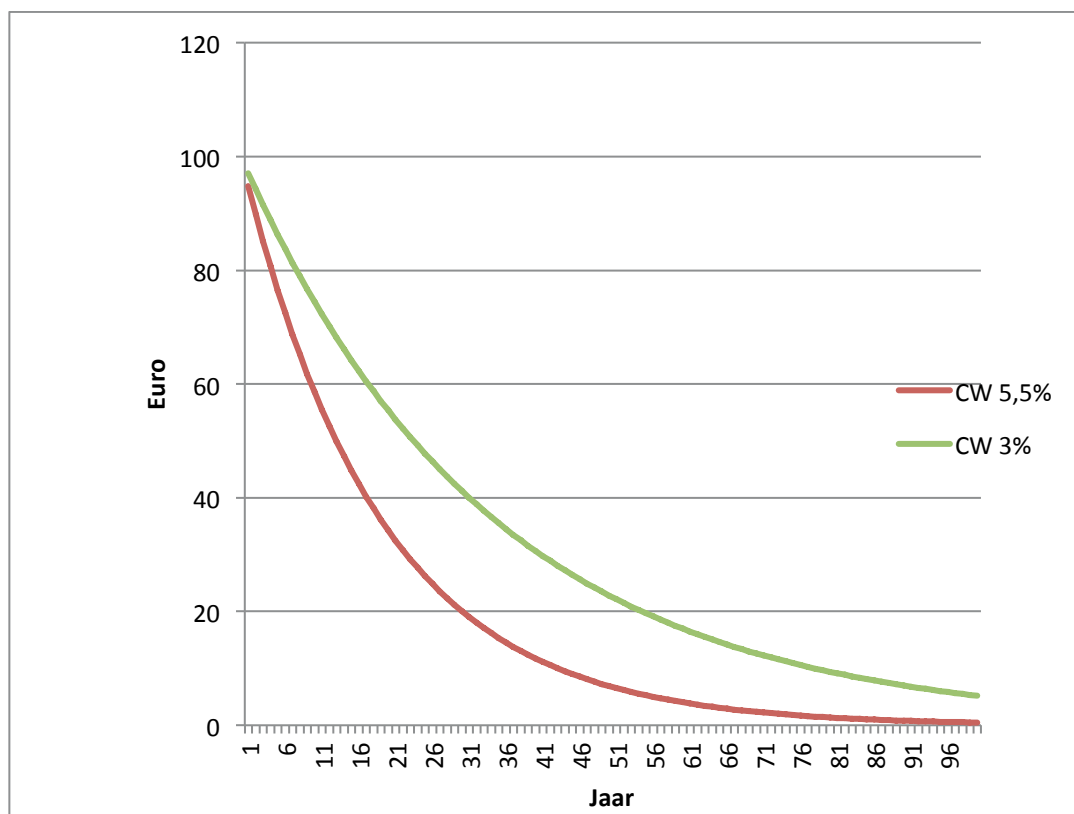
kosten van de eerste dijkversterking in de drie alternatieven liggen dicht bij elkaar. De verschillen vallen binnen de bandbreedte van de spreiding van de kosten. Op basis van expert oordeel gaan we er van uit dat de gerealiseerde kosten binnen een bandbreedte van plus of min 40% van geschatte kosten liggen. Dat betekent dat verschillen kleiner dan ongeveer 25% tussen de kosten van alternatieven niet zijn te onderscheiden van deze spreiding. Alleen bij grotere verschillen is het waarschijnlijk dat de kosten werkelijk hoger of lager zijn.

Vijftig jaar na de eerste versterking moet de dijk opnieuw worden versterkt. De uitgaven voor de constructies moeten dan opnieuw gedaan worden. Als de bebouwing is verwijderd kan de versterking eenvoudig in grond plaatsvinden. Alle toekomstige versterkingen zijn daardoor goedkoper. Na de herhalingsversterking lopen de nominale kosten tussen de alternatieven sterker uiteen. De tweede dijkversterking ligt nog ver in de toekomst, daarom wegen de kosten hiervan minder zwaar mee. Om hier rekening mee te houden zetten we de kosten om in contante waarden.

Contante waarden

Uitgaven in de toekomst hebben niet hetzelfde gewicht als uitgaven nu. Als je een uitgave kan uitstellen tot over vijftig jaar spaar je de rentekosten over die periode uit. Bovendien zijn kosten in de toekomst minder zeker dan nu. Tussen nu en 25 jaar kunnen allerlei zaken veranderen, zoals de economische groei en de waterhoogte. De waterveiligheidsnorm hangt hier onder andere van af. Nu zal de waterveiligheidsnorm over een langere periode worden vastgelegd, maar over 50 jaar is het mogelijk dat een aanpassing moet plaatsvinden.

Om alle uitgaven in de tijd vergelijkbaar te maken gebruiken we een discontovoet. Een uitgave van 100 euro over 50 jaar is op dit moment maar 7 euro waard bij een discontovoet van 5,5 procent. Bij een discontovoet van 3,0 procent is een uitgave van 100 euro over 50 jaar op dit moment 23 euro waard. Het tempo waarin de waardering van kosten daalt wordt geïllustreerd in figuur 4. Op de horizontale as staan de jaren, op de verticale as de waarde. De startwaarde in jaar één is 100 euro.

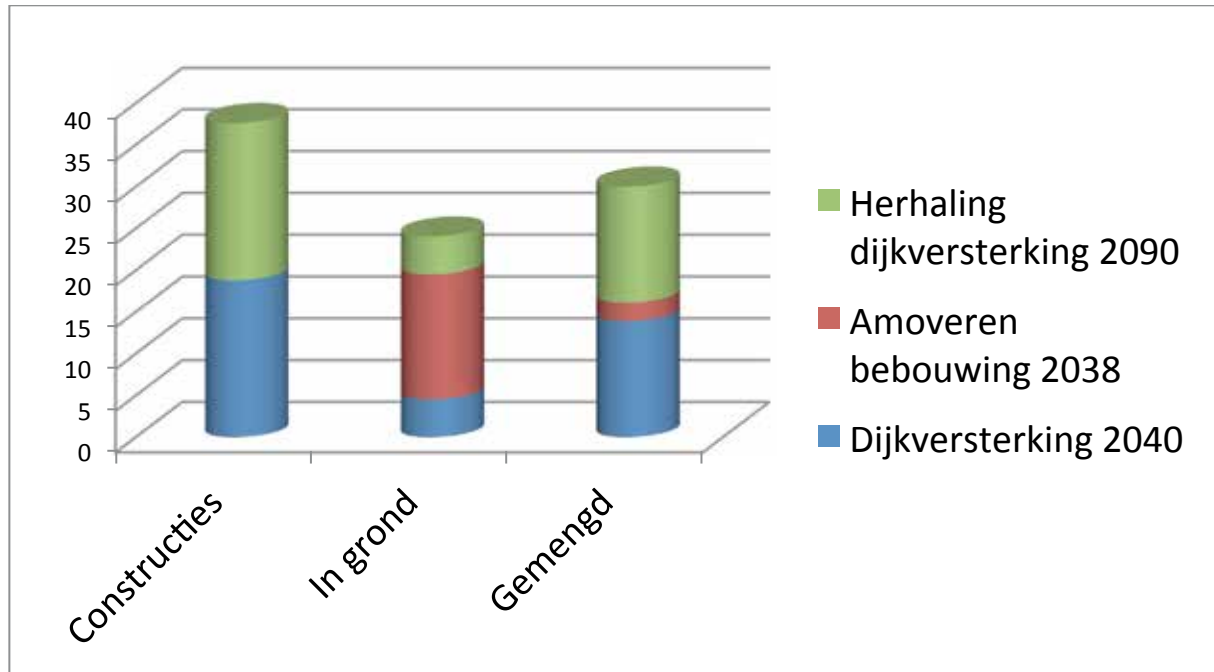


Figuur 4 Waardeverloop bij discontering

We gaan uit van een discontovoet van 5,5 procent met een gevoeligheidsanalyse met een discontovoet van 3 procent. De discontovoet van 5,5 procent is de actuele standaard discontovoet. Deze is opgebouwd uit een reële risicovrije discontovoet van 2,5 procent en een risicopremie van

3,0 procent. Naast de standaard discontovoet voeren we een gevoeligheidsanalyse uit met een discontovoet van 3,0 procent.¹

Door het toepassen van de discontovoet krijgen uitgaven die eerder plaatsvinden een groter gewicht dan uitgaven die later plaatsvinden. Bij dijkversterking met constructies en bij de selectieve verwijdering van bebouwing vinden relatief veel uitgaven in de toekomst plaats (herhaling dijkversterking, Figuur 5). In de variant met verwijdering van alle bebouwing vinden de meeste uitgaven op korte termijn plaats.



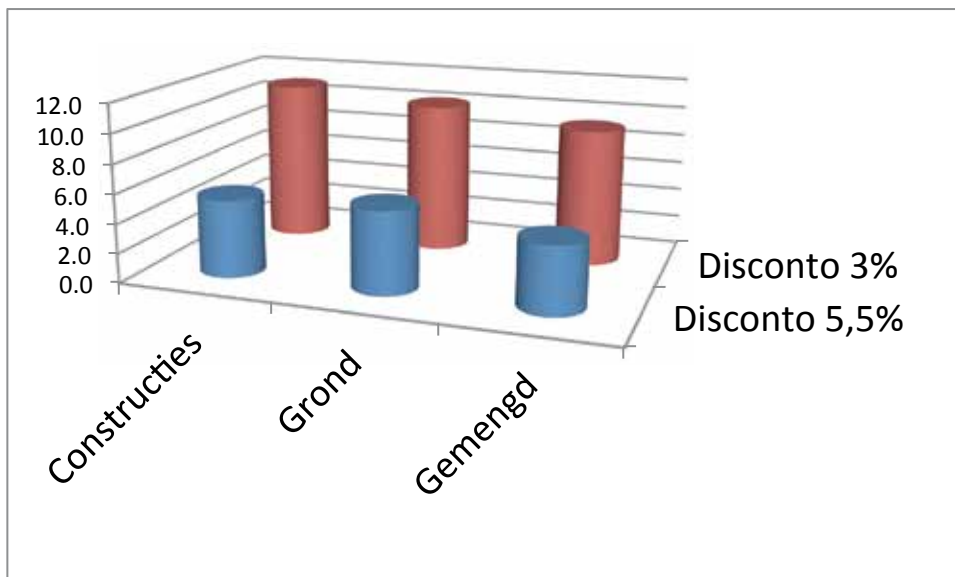
Figuur 5 Verdeling van de uitgaven over de tijd, nominale waarden, miljoen euro over het hele traject.

In nominale kosten heeft het alternatief versterken met constructies de hoogste kosten en versterken in grond de laagste, maar in contante waarden liggen de kosten van de drie alternatieven dicht bij elkaar (Tabel 2). Het lijkt onlogisch dat dit kostenverschil tussen de alternatieven verdwijnt. Het is immers zo dat als de dijk eenmaal in grond versterkt kan worden, de kosten bij de toekomstige versterkingen veel lager zullen zijn. Toch zeggen de kosten in contante waarden dat de alternatieven vergelijkbaar zijn. Dat heeft met twee zaken te maken. Ten eerste gaan we er van uit dat een tweede dijkversterking pas over ongeveer 75 jaar zal plaatsvinden. Dat is nog ver weg. De middelen die we over 75 jaar uitsparen wegen nu nog niet zwaar mee. Ten tweede kan er in 75 jaar veel gebeuren. De economische groei of de bevolkingsgroei kan tegenvallen waardoor een tweede dijkversterking minder snel nodig is. De waterstanden kunnen afwijken van de verwachte waterstanden. Hierdoor ontstaat een nieuwe uitgangssituatie waarin het de vraag is welk dijkversterkingsalternatief het meest geschikt is.

¹ De discontovoet wordt op dit moment gereviseerd. De werkgroep discontovoet zal in 2015 een advies uitbrengen over de nieuwe hoogte van de discontovoet. Het is de verwachting dat de nieuwe standaard discontovoet 3 procent zal zijn. Deze studie wijkt af van de situaties waarover de werkgroep discontovoet een advies uitbrengt. In deze studie is sprake van een publieke fysieke investering met hoge vaste kosten en worden de baten (veiligheid) niet meegenomen. Om te weten welke discontovoet in dit geval het meest geschikt is hebben we advies gevraagd bij een lid uit de werkgroep. Het advies is om discontovoet van 3 procent te hanteren als de bouwkosten en kosten van woningen bij sterke groei in de toekomst sneller stijgen. Als de bouwkosten of de kosten van woningen niet sneller stijgen bij sterke groei kan een discontovoet van 1 procent worden gehanteerd. In de actuele Welvaart en Leefomgeving studies (PBL in samenwerking met CPB, oktober 2013) wordt verwacht dat de bouwkosten van woningen door de nadruk op herstructurering zullen stijgen. Over de bouwkosten in het algemeen en over de woningprijzen doet het WLO geen uitspraak. Wij gaan er in deze studie van uit dat het redelijk is om te verwachten dat de bouwkosten en de kosten van woningen bij sterke groei zullen stijgen. Daarom passen we naast de standaard discontovoet een gevoeligheidsanalyse toe met een discontovoet van 3 procent.

Tabel 2 Kosten per km, miljoen euro, nominaal en contante waarde

Alternatief	Nominaal	Disconto 5,5%	Disconto 3,0%
Constructies	37,6	5,3	11,0
In grond	24,0	5,6	10,2
Gemengd	30,1	4,5	9,3



Figuur 6 Kosten per km voor drie varianten. Miljoen euro, contante waarde

Vroegtijdige aankoop van woningen

De tweede onderzoeksvraag is wat het effect is van vroegtijdig aankopen van woningen. We presenteren een variant waarin 25% van de woningen vroegtijdig wordt aangekocht en een variant waarin 50% van de woningen vroegtijdig wordt aangekocht. We veronderstellen dat de woningen gelijkmatig gespreid over 23 jaar worden aangekocht. Woningen die zijn aangekocht worden verhuurd met een netto rendement van 3% van de aankoopprijs. Als gevoeligheidsanalyse hebben we ook een variant toegevoegd waarbij de huuropbrengst nul is.

Tabel 3 Kosten van dijkversterking met vroegtijdige aankoop van woningen. Kosten per kilometer in miljoen euro contante waarde bij een discontovoet van 5,5%

Alternatieven	Geen voorfin	Voorfin 25% met verhuur	Voorfin 50% met verhuur	Voorfin 50% geen verhuur
Constructies	5,3	5,3	5,3	5,3
In grond	5,6	5,9	6,3	7,4
Gemengd	4,5	4,6	4,7	4,8

Vroegtijdig aankopen van woningen betekent dat de investering naar voren wordt verschoven. De contante waarde van de kosten zal dus toenemen. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de huurinkomsten. Per saldo brengt vroegtijdig aankopen hogere kosten met zich mee, maar het verschil is klein. De verschillen tussen de alternatieven vallen binnen de marges van de spreidingsbreedte. Alleen als de huurinkomsten nul zijn lopen de kosten van voorfinanciering wel substantieel op.

Versnelde herhaling van dijkversterking

In de eerste schatting zijn we uitgegaan van een herhalingsversterking na 50 jaar. In de praktijk weten we niet precies wanneer de dijkversterking opnieuw plaats zal vinden. Dit hangt onder andere af van de bodemdaling en aanpassingen van de normen. In Tabel 4 zien we dat bij een

kortere herhalingstermijn het voordeel van dijkversterking in grond groter is, bij een langere herhalingstermijn is de gemengde dijkversterking licht in het voordeel. Voor alle varianten geldt dat de verschillen klein zijn en binnen de spreidingsbreedte van de kosten vallen.

Tabel 4 Kosten van dijkversterking bij een verschillende herhalingstermijn. Kosten in miljoen euro per kilometer in contante waarde bij een discontovoet van 5,5%.

Alternatieven	Herhaling na 75 jaar	Herhaling na 50 jaar	Herhaling na 25 jaar
Constructies	5,0	5,3	6,7
In grond	5,6	5,6	6,0
Gemengd	4,4	4,5	6,7

Invloed van de nieuwe norm

Tot nu toe werd de dijkversterking en de bijbehorende kosten bepaald uitgaande van de huidige normering (i.c. de overschrijdingskans benadering). Om het effect van de nieuwe normering in te kunnen schatten is een extra variant doorgerekend. Er wordt hierbij aangenomen dat er orde 10 meter extra ruimtebeslag nodig is voor taludverflauwing dan wel extra stabiliteitsberm om aan de strengere ontwerpeisen voor macrostabiliteit te voldoen. Dit faalmechanisme zal bij de nieuwe normering naar verwachting immers hogere eisen aan het ontwerp gaan stellen. Dit betekent dat meer gebouwen aan de binnendijkse zijde in de weg zullen staan en moeten worden verwijderd of tot een toename van constructies zal leiden om de bebouwing te sparen.

Tabel 5 Invloed van de nieuwe normering uitgaande van 10 meter extra ruimtebeslag t.b.v. taludverflauwing of een stabiliteitsberm. Kosten in miljoen euro per kilometer in contante waarde bij een discontovoet van 5,5%.

Alternatief	Basis variant	Invloed nieuwe norm
Constructies	5,3	5,4
In grond	5,6	6,7
Gemengd	4,5	-

Als gevolg van 10 meter extra ruimtebeslag is de dijkversterking in grond ongeveer 20% duurder. Voor het gemengde alternatief is de berekening niet opnieuw uitgevoerd omdat dit een tijdrovende bewerking vereist. Ondanks de verhoging bij dijkversterking in grond liggen de kosten per kilometer voor de twee alternatieven nog steeds dicht bij elkaar en vallen binnen de spreidingsbreedte van de schatting.

Hogere of lagere kosten van de herhalingsversterking

Na een termijn van 50 jaar moet de dijk opnieuw worden aangepakt. Voor dijkversterking in grond zijn de kosten laag. Er is nog weinig ervaring met een herhaling van dijkversterking in constructies. Kan de nieuwe constructie over de oude constructie heen gezet worden, welke complicaties levert dit op? Om te zien wat het effect van een herhalingsversterking is hebben we de kosten opnieuw geschat bij 25% hogere of lagere kosten van de constructie.

Tabel 6 Invloed van hogere/lagere kosten van herhalingsversterking. Kosten in miljoen euro per kilometer bij een discontovoet van 5,5%.

Alternatief	Basis variant	Constructie kosten +25%	Constructie kosten -/- 25%
Constructies	5,3	5,4	5,1
In grond	5,6	5,6	5,6
Gemengd	4,5	4,7	4,4

Zoals we zien in Tabel 6 is het effect van hogere of lagere kosten van een herhalingsconstructie beperkt. De herhalingsversterking vindt pas over 75 jaar plaats. De discontering van de kosten dempt het effect van hogere of lagere kosten en de verschillen tussen de alternatieven worden niet veel groter.

Opvijzelbare woningen

Een innovatieve oplossing om bebouwing en dijkversterking in grond beide mogelijk te maken is door opvijzelbare woningen te bouwen. Als het dijklichaam moet worden versterkt kan de woning eenvoudig meestijgen en kunnen dure constructies achterwege blijven. Deze optie biedt het voordeel dat de grond in gebruik van de bewoners kan blijven en dat een meer gevarieerd landschappelijke uitstraling mogelijk wordt. Bestaande woningen kunnen ook worden opgevijseld, maar die mogelijkheid verschilt per constructie en is niet zonder risico. We beperken ons daarom tot nieuwbouw.

De extra kosten van een opvijzelbare woning bestaan uit een versterkte fundering en de opvijzelwerkzaamheden. Bij elkaar komt dat ongeveer uit op 30.000 euro. We gaan er van uit dat de oude woning eerst gesloopt moet worden, daarna wordt de nieuwe woning op een opvijzelbare fundering gebouwd. De bewoners krijgen verhuiskosten, kosten van tijdelijke huisvesting en inrichting vergoed. We schatten deze kosten op 60.000 euro. Aan de kant van de opbrengsten hoeft het kavel niet te worden opgekocht. We schatten de waarde van een kavel op 100.000 euro. Per saldo blijft 10.000 euro over per opvijzelbare woning. Dat betekent dat een opvijzelbare woning in principe kostendekkend kan worden gemaakt, maar dat er geen grote opbrengst aan verbonden is die het financiële plaatje sterk verandert.

Tabel 7 Kosten en opbrengsten van een opvijzelbare woning

	Kosten	Opbrengst
Fundering	30.000	
Compensatie	60.000	
Kavel		100.000
Saldo		10.000

Conclusies

De eerste onderzoeksvraag is of het versterken van de dijk in grond en verwijderen van bebouwing goedkoper is dan het versterken van de dijk met versterkingsconstructies waarbij de bebouwing gespaard wordt. We hebben drie alternatieven onderzocht, dijkversterking met constructies en behoud van bebouwing, dijkversterking in grond met verwijdering van de bebouwing en een gemengd alternatief waarin alleen op dun bebouwde trajecten gebouwen worden verwijderd om versterking in grond mogelijk te maken. De kosten van dijkversterking zijn over een periode van 100 jaar geschat waarin naar verwachting twee rondes van dijkversterkingen nodig zijn. De kosten van de eerste dijkversterking heeft voor de drie alternatieven dezelfde orde van grootte. Pas na een tweede dijkversterking ontstaan verschillen tussen de drie alternatieven. Omdat de tweede dijkversterking in grond veel lagere kosten heeft dan de andere alternatieven zijn de nominale kosten van dijkversterking in grond beduidend lager. De kosten van dijkversterking met constructies zijn dan het hoogst.

Nominale kosten houden geen rekening met de tijdsvoorkeur en de risico's van investeringen in de toekomst. Daarom berekenen we de contante waarde bij een discontovoet van 5,5% met een gevoeligheidsanalyse van 3%. Na discontering zijn de kosten van de drie alternatieven van eenzelfde orde grootte. Financieel gezien is er op basis van een contante waarde berekening geen voorkeur voor een van de alternatieven. Op basis van nominale waarden is een herhaalde versterking in grond duidelijk goedkoper.

Tweede vraag is wat de financiële consequenties zijn van het in aanloop van de dijkversterking vroegtijdig opkopen van gebouwen. We hebben twee alternatieven onderzocht waarbij 25 tot 50 procent van de woningen vroegtijdig worden aangekocht. Met deze uitgangspunten leidt vroegtijdig aankopen tot een geringe stijging van de kosten. De aankoopstrategie heeft geen substantieel effect op de omvang van de kosten van de basis alternatieven tenzij de opbrengsten van verhuur wegvallen. Financieel gezien levert vroegtijdig aankopen geen voordeel op, maar is evenmin prohibitief kostbaar voor zover het lukt om de gekochte gebouwen te verhuren.

HOOFDSTUK 4





Weergave verkenningen

Weergave verkenningen, uitgevoerd door het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard: Marinke van 't Hoff (procesmanager) en Rianne van de Pol (stagiaire).

Managementsamenvatting

Inleiding

Voor de Pilot 'ruimtelijk instrumentarium dijken' heeft het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gesprekken gevoerd met verschillende publieke en private partijen over wat zij belangrijk vinden. Dit landelijke onderzoek is immers niet louter theoretisch, het is ook belangrijk om mee te krijgen wat bij direct betrokkenen speelt.

Er is gesproken met medewerkers van verschillende overheden, zoals beleidsadviseurs, landschapsarchitecten, omgevingsmanagers, directeuren, wethouders en juristen. Daarnaast is gesproken met private partijen, zoals de bewoners en de bedrijven die gevestigd zijn op de dijk en vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties, zoals Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten (VNR).

Resultaten van de verkenning

Op hoofdlijnen zijn de volgende punten tijdens de verkenning naar voren gekomen:

- Er is behoefte aan helder overzicht van de relevante wet- en regelgeving van de verschillende overheden;
- Zorg voor een goede afstemming tussen deze wet- en regelgeving (bijvoorbeeld afstemming keur/legger en bestemmingsplan);
- Het is belangrijk dat overheden tijdig en gezamenlijk integrale gebiedsvisies vaststellen, waar ruimte reservering voor dijkversterkingen onderdeel van is. Op basis hiervan kunnen overheden hun juridische instrumenten en financiële instrumenten optimaal inzetten;
- Geef blijvende aandacht aan (de samenhang van) waterveiligheid, natuurbelang/ecologie en een kwalitatief goede leefomgeving, met zorg voor de cultuurhistorische lintbebouwing. Inpassingsplannen en meekoppelkansen kunnen hieraan invulling geven;
- Preventieve maatregelen kunnen voorkomen dat nieuwbouw langs de dijken over decennia mogelijk in de weg staat voor dijkversterkingen;
- Diverse partijen benadrukken het belang van goede en passende (schade) vergoedingsregelingen voor eigenaren van bebouwing langs de dijk, ook voor schaduw schade;
- Benutten van de tijd door waar kan panden en percelen langs de dijken op te kopen, kan zinvol zijn, ook zodat meer draagvlak ontstaat dan wanneer in één keer panden moeten worden opgekocht. Passende (voor) financiering kan hier ook onderdeel van zijn, mogelijk vanuit het HWBP, met oog voor de langere termijn en ook in verband met onderlinge solidariteit tussen overheden;
- Tijdige informatievoorziening en goede afstemming voor de plannen is zeer belangrijk voor het creëren van draagvlak bij bewoners en bedrijvengerechtigden. Bewoners kunnen ook bijdragen met specifieke gebiedskennis;
- Overheden ontzorgen de direct betrokkenen, bijvoorbeeld door één aanspreekpunt (loket) van alle overheden in te richten waar bewoners en bedrijven terecht kunnen.

Weergave verkenningen Pilot ‘ruimtelijk instrumentarium dijken’

Algemeen

Tijdens de Pilot ‘ruimtelijk instrumentarium dijken’ heeft het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gesprekken gevoerd met verschillende publieke en private partijen over wat zij belangrijk vinden. Dit landelijke onderzoek is immers niet louter theoretisch, het is ook belangrijk om mee te krijgen wat bij direct betrokkenen speelt.

Er is gesproken met medewerkers van verschillende overheden, zoals beleidsadviseurs, landschapsarchitecten, omgevingsmanagers, directeuren, wethouders en juristen. Daarnaast is gesproken met private partijen, zoals de bewoners en de bedrijven die gevestigd zijn op de dijk en ook vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties, zoals Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten (VNR).

Uit deze verkenningen zijn veel belangen naar boven gekomen en het is opvallend dat er ook overlap is tussen de verschillende partijen. Hierna wordt een weergave van de verkenning beschreven.

Weergave verkenningen met bewoners, bedrijven en LTO

1. (Integrale) Gebiedsvisie

Het is belangrijk dat de omgeving waar een bedrijf is gevestigd en waar mensen wonen zo min mogelijk grote ingrepen ondergaat en zo goed mogelijk wordt ontwikkeld. Dit vraagt om een efficiënte gebiedsontwikkeling op en rond de dijken, waarbij alle opties tijdig en door overheden gezamenlijk worden onderzocht en de kansen worden benut. Bijvoorbeeld door meer plannen tegelijk uit te voeren (meekoppelkansen), buitendijkse mogelijkheden te benutten en grondruil te betrekken. Ook technische mogelijkheden van dijkversterking zijn belangrijk. Er zijn steeds meer innovatieve technische mogelijkheden die (mede) bepalen hoeveel ruimte er nodig is en wat dit betekent voor de gebiedsinrichting op en rond de dijken.

2. Draagvlak en inbreng

De overheid creëert draagvlak voor zowel

het proces als de uitkomst indien bewoners en bedrijven tijdig inbreng kunnen hebben in het proces van gebiedsinrichting op en rond de dijken, er aandacht is voor hun deelbelangen en er besluiten komen die door hen worden gedragen. Het is daarbij belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium met bewoners en bedrijven in overleg te gaan over de gevolgen van de ruimtereservering op hun perceel. Hierbij komen dan ook oplossingsrichtingen aan bod, bijvoorbeeld grondruil, nadeelcompensatie of onteigening. Hiermee wordt onrust voorkomen. De verzekeraarbaarheid van het bedrijf of de woning is in dit proces een belangrijk aandachtspunt. Verder is het draagvlak onder bewoners en bedrijven hoger als je af en toe een huis of bedrijf koopt, dan wanneer je alles ineens opkoopt dan wel onteigent.

3. Optimale bedrijfsvoering

Voor bedrijven is het belangrijk dat de bedrijfsvoering zo optimaal mogelijk kan worden voortgezet, in waarde behouden blijft en zelfs kan groeien. Bedrijven willen om deze reden tijdig afstemmen met de overheid over de gevolgen van de gebiedsinrichting op en rond de dijken voor hun bedrijfsvoering. Hierbij speelt een rol dat duidelijkheid over de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering ook van invloed is op financieringsbereidheid van bedrijfsplannen door banken.

4. Duidelijkheid en afstemming door overheden

Indien overheden onderling goed afstemmen en heldere afspraken maken over de plannen, kan er eenduidig naar de bewoners en bedrijven worden gecommuniceerd. Hierbij is het ook belangrijk dat er duidelijkheid is over wat wel en niet mag langs de dijken, dit geeft (rechts)zekerheid. Het zou goed zijn als deze duidelijkheid (digitaal) eenvoudig

is in te zien of op te vragen. Bijvoorbeeld door één (digitaal) register in te richten dat voor een gebied alle duidelijkheid biedt over bestemmingsplan, keur, legger, eigendomssituaties en mogelijk meer.

5. Continuïteit en ontzorgen

Het is voor betrokkenen wezenlijk dat er continuïteit is aan de kant van de overheid, zodat er een duidelijk aanspreekpunt is voor bewoners en bedrijven en kennis niet verloren gaat tijdens het proces. Als de betrokken overheden één loket voor een dijkversterking oprichten, kan iedereen daar terecht met vragen en mogelijk ook voor afhandeling van kwesties als schadevergoeding en vergunningverlening. Dit geeft minder rompslomp voor bewoners en bedrijven.

6. (Schaduw)schadevergoeding

Er is behoefte aan duidelijkheid over (vroegtijdige) vergoedingen rond bebouwing langs de dijken in verband met dijkversterkingen in de toekomst. Zoals een Moerdijkregeling.

7. Lintbebouwing behouden

De lintbebouwing op de dijk heeft een sterk cultuurhistorische waarde en is daarmee een belang op zich.

8. Natuurbelang/ecologie

Belangrijk is dat natuurbelang/ecologie, waaronder landbouw, een goede plek krijgt in de dijkversterkingsprojecten en overige gebiedsontwikkelingen. Het tijdig in overleg treden met onder andere ecologen en natuurbelangenbehartigers over nauw samenwerken en het uitwerken van kansen draagt bij aan een geïntegreerde uitkomst voor gebiedsinrichting langs de dijken.

Weergave verkenningen met gemeenten

1. Duidelijkheid en draagvlak tussen overheden

Onderlinge solidariteit tussen overheden is noodzakelijk, in de planmogelijkheden en in de communicatie. Het is hierbij van belang om goed inzicht te hebben in de wet- en regelgeving, ook van de andere overheden. Als overheden gezamenlijk mogelijkheden verkennen en duidelijke afspraken maken over de gebiedsinrichting op en rond de dijk en zij

dit efficiënt kunnen uitvoeren, biedt dit veel voordeel. Bijvoorbeeld als dijkversterkingen en meekoppelkansen in één projectplan kunnen worden meegenomen. Ook tijdige en duidelijke afspraken tussen overheden over de financiering van de gebiedsontwikkeling op en rond de dijk, inclusief vergoeding van nadeel, dragen bij aan de onderlinge solidariteit.

Verder is er behoefte aan goede afspraken tussen overheden over de communicatie met de bewoners en bedrijven. Zij weten niet altijd waar zij terecht kunnen bij een dijkversterking; bij de gemeente of bij het waterschap. Het kan een optie zijn om iemand van een gemeente aan te stellen als omgevingsmanager (IPM-rol) van een dijkversterkingsproject van een waterschap.

2. Goede (plan)schaderegeling

Gemeenten bieden graag tijdig duidelijkheid en genoegdoening voor bewoners en bedrijven in verband met gebiedsontwikkelingen op en rond de dijk. Ook hier speelt de financiële solidariteit tussen overheden een rol.

Gemeenten willen niet aan de lat staan voor (plan)schadeclaims in verband met dijkversterkingen van het waterschap. Ook willen zij (plan)schadeclaims voorkomen door op tijd een ruimtelijke visie op te stellen waarbij bebouwing langs de dijk niet of onder voorwaarden is toegestaan.

Het bieden van voordeelcompensatie kan een interessante optie zijn, waarbij een dijk die een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt als verdienmodel wordt gehanteerd.

Bij voorkeur komt er een specifieke vergoedingsregeling voor dijkversterkingen waarbij voorafgaand aan de dijkversterking al duidelijkheid is over vergoedingsmogelijkheden voor burgers en bedrijven. Zoals de zogenoemde Moerdijkregeling. Mogelijk kan binnen het HWBP hiervoor budget worden vrijgemaakt. Het inrichten van één loket waar bewoners en bedrijven terecht kunnen, draagt bij aan de goede afwikkeling.

Ook vroegtijdig en actief grondbeleid door de waterschappen kan bijdragen aan voldoende ruimtereservering voor dijkversterkingen en tegelijkertijd rust bieden voor bewoners en

bedrijven. Tussentijds gebruik kan onderdeel zijn van het actieve grondbeleid.

3. Duidelijkheid en draagvlak bij de bewoners

Het is belangrijk om draagvlak bij de bewoners te creëren voor de plannen op en rond de dijken. Overheden die hier (samen)werken, moeten heel duidelijk zijn over de plannen en de rollen van de overheid. Bewoners en bedrijven weten dan waar ze aan toe zijn. Ook is het wezenlijk dat zij worden tijdig betrokken bij de plannen. Communicatie speelt hierbij een belangrijke rol, ook in verband met de bewustwording over de waterveiligheidsopgaven in Nederland. Hier kan creativiteit bijdragen, bijvoorbeeld door kunst te gebruiken voor het aangeven van het waterpeil.

Ook in registers kan meer worden opgenomen om duidelijkheid te geven over de situatie van percelen op en rond de dijken. Bijvoorbeeld een aantekening in een eigendomsakte dat je in een leggerzone woont.

Het inrichten van één loket voor bewoners en bedrijven voor de afhandeling van alle kwesties van de overheid draagt ook bij aan duidelijkheid. Zoals schadevergoedingskwesties en vergunningen. Overheden spreken vooraf onderling af hoe de afhandeling van deze kwesties plaatsvindt. Nog mooier zou het zijn als er één rechtsgang zou zijn voor alle relevante overheidskwesties.

4. Open oren en ogen voor alternatieven en creatieve oplossingen over dijkversterkingen

Om tot optimale mogelijkheden komen voor dijkversterkingen is het nodig om voldoende tijd te nemen om alle opties te verkennen. Ook bewoners en bedrijven kunnen bijdragen aan goede en creatieve oplossingen.

Ook is het belangrijk om ogen en oren open te houden voor alternatieven voor dijkversterkingen, bijvoorbeeld het tijdelijk laten onderlopen van gronden.

Weergave verkenning met de Vereniging Nederlandse Gemeenten

1. Afstemming tussen overheden

Het is belangrijk om na te gaan of de afstemmingsbepaling in de Waterwet en in de nieuwe Omgevingswet voldoende is. Wellicht is er meer nodig om een goede afstemming te waarborgen. De Omgevingswet richt zich op samenwerking en vertrouwen. Dat past goed in de huidige context van onder andere het Bestuursakkoord Water en de samenwerking in de waterketen. De vraag is of dat ook werkt als de belangen verder uit elkaar gaan lopen.

De intentie bij partijen om samen te werken, is zeker aanwezig. De instrumenten in de Omgevingswet moeten deze intentie ondersteunen, misschien is iets meer sturing nuttig, zodat de onderlinge afstemming van visie en beleid goed blijft loopt, ook als er personele wisselingen zijn of andere ambities ontstaan.

2. Borging van tijdelijkheid

Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan het aspect 'tijd' lastig zijn. Want hoe borg je de tijdelijke/tussentijdse ontwikkelingen ten behoeve van ruimtereserveringen voor toekomstige dijkversterkingen? Het kan zijn dat een rechter na vijftig jaar zegt; dit is niet meer tijdelijk. Dan wordt gewoonterecht gecreëerd. Tegelijkertijd is het belangrijk om tijdelijk gebruik van ruimtelijke reserveringsgebieden te stimuleren. Daarmee vergroot je het draagvlak en voorkom je dat, op het oog leegstaande, gebieden op slot worden gezet.

Ook is het belangrijk om na te gaan hoe gemeente en waterschap omgaan met handhaving op en rond de dijk. De vraag is wie er moet handhaven. Dit is vooral interessant nu veel onder algemene regels valt dan wel vergunningsvrij is. Afstemming is hier van groot belang, maar het zou mooi zijn als er echt één omgevingsvergunning komt; een aanhaaksysteem waarook de watervergunning bij zit, net als bij de ontheffing voor de Flora-en faunawet.

3. Goede schaderegeling

Bij kwesties over het vergoeden van schade speelt ook het aspect schaduw schade. Er is nu veel om te doen. Het zou goed zijn als

daar ook vergoedingsregels over komen met gelijkwaardigheid als uitgangspunt. Een goede afwegingsruimte hierbij is belangrijk zodat maatwerk kan worden geleverd. Verder is het bij vergoeding van schade van belang om in de gaten te houden dat je in sommige gevallen in de staatssteunregeling terecht kan komen.

4. Ruimere financieringsstructuur HWBP

Een ruimere structuur van het HWBP zou meer aansluiten op de nieuwe visie op water. De huidige structuur is erg rigide. Waterveiligheidsmaatregelen hebben in toenemende mate een ruimtelijke component, denk aan Ruimte voor de Rivier, of de meerlaagse veiligheidsaanpak vanuit het Deltaprogramma. Financiering daarvan is nu erg lastig.

Weergave verkenning met de Verenigde Nederlandse Riviergemeenten

1. Passend opkomen voor bewoners en onderlinge solidariteit

Het is belangrijk om als gemeenten passend te kunnen opkomen voor de belangen van de bewoners terwijl er ook aandacht is voor solidariteit tussen verschillende overheden. De ontwikkelingen op en rond een dijk hebben ook direct invloed op de financiële claims die bewoners – al dan niet terecht – bij de gemeente neerleggen. Zoals planschade, nadeelcompensatie, schaduw schade. Er is behoefte aan een eerlijke(ere) verdeling van kosten/lasten en ook van mogelijke voordelen. Gemeentebestuurders kijken met een bredere blik en dat kan alleen als zij zich ook solidair voelen met hogere overheden. Als een bepaald besluit/visie dat samen wordt gemaakt negatieve consequenties heeft voor een gemeente, dan moet dat ook met elkaar worden opgelost. Er is behoefte aan solidariteit tussen overheden, omdat de gemeentebestuurder het ook naar de eigen achterban hard moet kunnen maken.

2. Anticiperen op de toekomst, benutten van de tijd

Door te anticiperen op de toekomst en de tijd te benutten, kunnen passende juridische en financiële oplossingen worden gevonden om tijdig ruimte te reserveren. Als er ergens op rijksniveau een pot zou zijn om op dit moment

dat huis te kopen, dan kan dat vervolgens bijvoorbeeld in de verhuur worden gezet. Als er dan over vijf jaar duidelijkheid is dat het op dit moment niet nodig is, dan kan dat huis gewoon weer op de markt worden gezet. Het enige risico is dan de fluctuerende huizenmarkt, maar er is wel weer de huur als inkomsten. Alleen, de gemeente heeft niet zo'n pot met een half miljoen liggen om dat te regelen. Dat is op landelijk niveau veel makkelijker te realiseren. Op deze manier zou zoveel weerstand uit het gebied kunnen worden weggehaald en dat scheelt een vermogen. Ook proceskosten, voorlichten, alles. Anders is er steeds weerstand die dan moet worden opgelost. Het is belangrijk om te zorgen dat de weerstand niet wordt gecreëerd.

3. Duidelijkheid voor eigenaren

Het is belangrijk dat eigenaren tijdig duidelijkheid krijgen over de situatie van hun woningen en andere panden. Wat mag/kan wel en wat niet met je bouwwerk in verband met de toekomstige ruimtereservering. Zoals uitbouwen, verbouwen. Hiermee wordt zekerheid en rechtszekerheid geboden.

4. Draagvlak creëren

Het creëren van draagvlak met en tussen private partijen en overheden levert voor iedereen op. Het gaat hierbij om het op tijd informeren van bewoners, commitment creëren en ook het actief betrekken van bewoners bij de meer algemene visie op het betreffende gebied. Dit is ook een aandachtspunt na afronding van de pilot, om de vraagstukken en de onderlinge afstemming hierover 'levend te houden'. In een ander verband heeft bijvoorbeeld de gemeente Tiel het voortouw genomen voor een afstemmingsoverleg tussen twintig gemeentes met provincie in verband met economische kwaliteit en waterbeheersing, in een platform.

5. Duidelijkheid over juridisch en financieel instrumentarium

Het is noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over de onderlinge samenhang van juridisch en financieel instrumentarium van verschillende overheden. Een betere afstemming is hierbij ook belangrijk. Soms is er een spanningsveld tussen bijvoorbeeld het bestemmingsplan en de legger en de

keur, met name bij herzieningen. Dit kan financiële impact hebben. Bijvoorbeeld omdat aangekochte percelen niet meer kunnen worden ontwikkeld zoals bedoeld bij aankoop, omdat er een nieuwe legger kwam waar deze ontwikkeling niet meer in paste. Het gevolg is dat je bij het nieuwe bestemmingsplan een negatief wateradvies krijgt, en dat heeft financieel nogal wat consequenties.

Weergave verkenning met provincie

1. Duidelijkheid over regelgeving tussen overheden

Het is belangrijk dat overheden van elkaar weten wat ze doen of willen doen in een gebied en ook hoe ze dat kunnen regelen. Het zou mooi zijn als overheden breder kijken naar een gebied dan alleen vanuit hun eigen taakopvatting.

Als iets niet goed gaat, is er vaak de reflex om nieuwe regels op te stellen. Je kunt echter beter kijken naar hoe de bestaande regels worden toegepast en hoe werk je nu goed samen. Dan valt er waarschijnlijk al meer te bereiken dan men denkt.

Het is constructief als de provincie samen met gemeenten een structuurvisie maken. Het waterschap kan geen structuurvisie opstellen, maar kan wel prima betrokken zijn.

Het kan ingewikkeld worden als meerdere overheden (bijvoorbeeld gemeente en waterschap) in eenzelfde gebied ruimtelijke claims kunnen leggen, zoals bij het reserveren van ruimte langs dijken in een bestemmingsplan. Daarmee kun je elkaar (ongewild/onbedoeld) in de weg zitten. Het is beter om goede afspraken maken als overheden, en dan met name in de voorfase.

2. Tijd benutten

Het is interessant om anticiperen op grond-aankopen goed te onderzoeken. Nu kan alleen worden aangekocht als er een concrete maatregel is. Het lastige is ook dat mensen die in onzekerheid zitten soms graag willen dat er wordt aangekocht, omdat ze weg willen. Ze zijn bijvoorbeeld oud en willen naar een verzorgingshuis, maar kunnen hun huis niet verkopen omdat er (wellicht) in de toekomst een maatregel aankomt.

Mensen zou kunnen worden toegestaan om op eigen risico (tussentijds) iets te doen op hun perceel, maar dat zijn dan in principe private contracten. Wie sluit dat contract dan met bewoners af? De vraag is dan of de opvolging goed geregeld is. Dit zou dat bijna kadastraal moeten worden geregeld, net als bij bodemsaneringen. Het is wel de vraag hoeveel risico de overheid bij de bewoner neer wil en ook mag leggen. Overigens blijft, private overeenkomst of niet, het recht van de burger bestaan om in de toekomst, op grond van een publiek besluit, een schadeclaim in te dienen.

3. Draagvlak creëren en goed met de bewoners omgaan

Het is belangrijk om goed met de mensen in het gebied om te gaan. Dit kan in ieder geval door te blijven praten. Dat kost tijd en geld, maar je hebt minder kans op vertraging, klachten en procedures. Uiteindelijk worden mensen misschien wel trots op je project.

Er is steeds meer een trend naar deregulering en ook naar uitnodigingsplanologie. Het is goed om bewoners en bedrijven te ontzorgen. Rechtszekerheid voor alle mensen in het gebied blijft heel belangrijk.

4. Financiering

Het nu al aankopen (voorfinanciering) van ruimte langs dijken kost geld. Het is de vraag of voorfinanciering goedkoper is; hoe later je iets aankoopt, hoe later de investering. De vraag is natuurlijk ook wie het betaalt.

Het is ook belangrijk dat de overheid weet wat aan financiering naar voren wordt gehaald. Dit is een beleidsbeslissing en het is lastig als de overheid voor de verre toekomst niet echt weet waar het over gaat. Dan is voorfinanciering heel moeilijk te berekenen.

Het onderwerp schaduw schade is actueel. Door plannen voor de verre toekomst kunnen inwoners in het gebied te maken krijgen met onverkoopbare huizen.

Weergave verkenning waterschappen

1. Draagvlak

Bewustwording bij bewoners en bedrijven is erg belangrijk. Hiermee kan de overheid draagvlak creëren voor besluitvorming. En draagvlak brengt ook rust in de omgeving. Draagvlak is belangrijk omdat de overheid dan commitment krijgt om zaken te veranderen. Het betrekken van verschillende partijen bij het vormen van beleid, heeft als resultaat beter gedragen en daardoor betere beleidsbeslissingen. Een neveneffect is dat procedures worden voorkomen en dat men beter begrijpt wat er gaat gebeuren. Omgevingsmanagement is belangrijk voor het creëren van draagvlak, bij alle overheden.

Veiligheid is geen exclusief belang van de overheid of van waterschap in het bijzonder. We doen dit niet voor onszelf, maar voor iedereen. En dat met het oog op de toekomst.

Communicatie is echt essentieel. Je moet aan bewoners vertellen dat je over veertig jaar weer de dijk moet versterken. Ook is het belangrijk dat de overheid duidelijk maakt wat er nu wel mag op een dijk. Eigendom gaat op in de genen, dat gaat niet na 55 jaar over. Soms wonen er 'kleinkinderen van'.

2. Duidelijkheid over regelgeving tussen overheden

Het is belangrijk dat de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden goed op elkaar zijn afgestemd. Ook inzicht in elkaars taken en bevoegdheden is essentieel om betere aansluiting te vinden op elkaar.

Het is heel prettig dat in het Barro staat dat de zones in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen. Provincies zouden in hun verordeningen moeten kunnen opnemen dat een beschermingszone ook in het bestemmingsplan een plek moet krijgen. Of het Rijk moet regelen dat provincies dat doen.

Ook zou het helpen als het waterschap kan aangeven hoeveel ruimte voor keringen nodig is. Wel moet goed worden nagedacht over dubbelbestemmingen: wat mag de gemeente en wat mag het waterschap op een bepaalde plek? Het Rijk zou ook een rol kunnen

pakken bij het regelen van de afstemming tussen overheden.

Wellicht zouden landelijke regelingen bijdragen aan de duidelijkheid, bijvoorbeeld een Tracéwet Waterkeringen. Ook de mogelijkheid dat een waterschap een voorbereidingsbesluit kan nemen voor een legger of een ander instrument krijgt om ongewenste ontwikkelingen te weren, kan hieraan bijdragen. Anders kunnen er in de tussentijd nog bouwvergunningen worden verleend. Als er nog niks op de legger staat, kan het waterschap geen bebouwing weren.

Ook heeft een gemeente een heel ander zichtscenario. In dertig jaar kan een ontwikkelaar nog heel veel doen. Een waterschap hanteert soms wel een zichttermijn van 200 jaar. Het zou mooi zijn als de zichtperioden gedeeltelijk gelijk lopen.

3. Optimale situatie creëren om ruimtereservering mogelijk te maken

Het is van belang om als overheden helder te hebben wat in de toekomst met de dijk gebeurt, om zo een optimale situatie te creëren voor ruimtereserveringen. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de dijk beleefbaar en beheersbaar moet zijn, daarbij rekening houdend met cultuurhistorische en ecologische beperkingen. Overheden moet ook een keuze maken of (op en rond) de dijk openbare ruimte zal zijn of juist bestemd voor privégebruik. Er zijn veel verschillende belangen die afgewogen moeten worden. En blijf naar alternatieven kijken.

4. Tijd benutten

De overheid kan geleidelijk of schoksgewijs dingen uitvoeren. Schoksgewijs sec betekent dat de overheid aangeeft dat niet meer wordt voldaan aan de wettelijke veiligheidsnorm en dat er nu een projectplan wordt gemaakt. Over vijftig jaar moet dit dan weer opnieuw. De overheid zou ook gaandeweg en geleidelijk aan de omgeving kunnen voorbereiden op iets wat over vijftig of zeventig jaar zal gebeuren. Hier speelt wel de psychologie van de tijdelijkheid; in de beleving van veel mensen is dertig jaar niet tijdelijk. Het gevaar van nu al inspelen, is wel dat de overheid langdurig beperkingen op grond legt zonder dat er concrete plannen zijn. Het is hierbij van belang om te kijken naar tijdelijke

bestemmingen, zodat de periode dat er nog wel iets kan optimaal wordt benut. Dit moet zowel in bestemmingsplannen als in leggers een plek krijgen. Bijvoorbeeld dat mensen nog tijdelijk langs de dijk willen wonen.

Planinstrumenten op basis van de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening zijn gericht op de korte termijn. Bijvoorbeeld de 10-jaarstermijn van het bestemmingsplan.

De overheid zal voortdurend nieuwe inzichten, belangen en ontwikkelingen moeten betrekken bij het formuleren en uitvoeren van wetgeving, beleid en projecten. Wat de dijkverschuiving bij Wilnis de overheid wel niet aan inzichten gebracht heeft.

We kunnen op verschillende manieren naar de situatie kijken. Een bestaand huisje kan vanuit cultuurhistorische waarden heel hoog worden gewaardeerd. Maar wellicht zit de eigenaar zonder mogelijkheden op deze locatie en wil hij wel weg. Het is ook belangrijk om te kijken naar de levensduur van de bebouwing. En daarnaast kan de nieuwe toekomstige ontwikkeling wellicht meer waarde opleveren dan wat er nu staat. Er kunnen ook zwaardere eisen worden gesteld aan nieuwbouw.

Schaduw schade is een interessant punt. Hoe gaan overheden om met waardevermindering door plannen in de verre toekomst. Dit zou gedeeltelijk kunnen worden voorkomen door geen nieuwe bebouwing toe te laten. Dit kan financiële gevolgen hebben.

5. Financiering

Alle partijen hebben belang bij een optimale financieringsstructuur, die duidelijk en werkbaar is voor een ieder. Hierbij is het goed om niet alleen naar kosten maar ook naar baten te kijken. Wellicht is saneren op de langere termijn wel goedkoper. Op de korte termijn heeft de overheid wellicht meer kosten, maar wie weet zijn er op de lange termijn wel veel meer baten. Bijvoorbeeld omdat een gebied opnieuw kan worden ingericht of omdat nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die voorheen nog niet konden. Het voorkomen van maatschappelijke onrust is overigens ook een baat.

De huidige financieringsstructuur van het HWBP is dat er pas geld vrij komt als er iets is afgekeurd. Het is de vraag waar de overheid geld vandaan moet halen als er een reservering komt voor over vijftig jaar. Er moet aan de voorkant geld gaan worden gelabeld. De vraag is ook bij welke overheid dat moet. Je zou kunnen denken aan een rijksplot, die wordt gevuld door verschillende overheden. Het is immers in ieders belang. De vraag is wel of alle waterschappen moeten meebetalen aan deze ontwikkelingen, die vooral in laag Nederland spelen. Daar moet dan ook over worden gesproken, vooral in het kader van onderlinge solidariteit.

Duidelijkheid over de plannen en de financiering geldt ook voor de bewoners en bedrijven. Een bank financiert niet bij onduidelijkheid. Dat maakt het dan lastig om te investeren.



Hoogheemraadschap van
Schieland en de Krimpenerwaard

Postbus 4059
3006 AB Rotterdam

Telefoon 010 45 37 200
E-mail: info@hhsk.nl
www.schielandendekrimpenerwaard.nl