

Evaluatie Beleidslijn Grote Rivieren

Balanceren in tijd, ruimte en belangen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

26 februari 2016
Eindrapport



Jonkerbosplein 52
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 88 348 7000 Telefoon

info@nijmegen.royalhaskoning.com Fax
www.royalhaskoningdhv.com E-mail
Amersfoort 56515154 Internet
KvK

Documenttitel Evaluatie Beleidslijn Grote Rivieren
Balanceren in tijd, ruimte en belangen
Verkorte documenttitel Evaluatie Bgr
Status Eindrapport
Datum 26 februari 2016
Projectnaam Evaluatie Beleidslijn Grote Rivieren
Projectnummer BD9909-101-100
Opdrachtgever Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Referentie BD9909-101-100/R003/901690/Nijm

Auteur Linda Bruin
Collegiale toets Pascal Lamberigts
Datum/paraaf 26 februari 2016
Vrijgegeven door Pascal Lamberigts
Datum/paraaf 26 februari 2016



SAMENVATTING

Aanleiding

De Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr) bevat een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe of wijziging van activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. Aanleiding om de Bgr te evalueren is het feit dat de Bgr al sinds 2006 van kracht is en de evaluatie ook in het Nationaal Waterplan 2016-2021 is aangekondigd. Ook zijn er signalen uit de omgeving over de werking van de Bgr en nieuwe beleidsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en waterveiligheid die een evaluatie zinvol maken.

Vraagstelling

De hoofdvragen voor de evaluatie zijn:

1. Hoe heeft de Bgr in de afgelopen 9 jaar gewerkt in de praktijk in relatie tot de doelen van de beleidslijn en de mogelijkheden die deze biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen?
2. Welke mogelijke richtingen zijn er voor het eventueel herzien van de Bgr om de uit de evaluatie geconstateerde bevindingen, binnen de doelstelling van de Bgr, op te lossen? Of vraagt dit om een oplossing die op een ander vlak ligt dan een herziening van de Bgr?

Op grond van de resultaten van de evaluatie wil de Minister van IenM kunnen beslissen of herziening van de Bgr aan de orde is. Bij een eventuele herziening is vooraf aangegeven dat de waterveiligheid, opgevat als de huidige doelen van de Bgr, randvoorwaarde is en blijft.

Aanpak

De evaluatie heeft plaats gevonden in een open en zo participatief mogelijk proces met externe partners. Door middel van ruim 20 (telefonische) interviews, 4 riviertakworkshops en 2 expertsessies is er naar gestreefd om een zo compleet mogelijk beeld van de ervaringen met de Bgr te vormen en zo veel mogelijk verschillende partijen bij de evaluatie te betrekken (overheden, belanghebbenden en initiatiefnemers). Zo zijn in totaal bijna 85 respondenten betrokken bij de evaluatie. Daarnaast zaten in de Begeleidingsgroep nog circa 15 vertegenwoordigers van diverse overheden. Ook is een recente interne evaluatie van de Bgr van RWS als één van de bouwstenen meegenomen. Gezamenlijk zijn mogelijke voorstellen voor aanpassing ontwikkeld waarmee een brede scope van mogelijke aanpassingen op tafel ligt voor de Stuurgroep Water.

In de evaluatie is zowel het beleid zelf, de beleidsuitwerkingen en de beleidsuitvoering in de praktijk geanalyseerd. De beelden zijn gebaseerd op een aantal cases waarover vaak (jarenlange) discussies (zijn) ontstaan (enkele tientallen over meerdere jaren; in deze evaluatie zijn bijna 30 cases meegenomen). In totaal worden enkele honderden vergunningen afgegeven per jaar. In de evaluatie zijn ook enkele ontwikkelingen in de omgeving van de Bgr meegenomen, zoals de nieuwe Omgevingswet, het Deltaprogramma en het nieuwe waterveiligheidsbeleid (op basis van een overstromingsrisicobenadering).

Hoofdbevindingen

Uit de evaluatie blijkt dat de Bgr er goed in slaagt om activiteiten uit het rivierbed te weren, die in strijd kunnen zijn met de beide **doelen** van de Bgr: behoud van de beschikbare afvoer-

en bergingscapaciteit van het rivierbed en tegengaan van ontwikkelingen die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken. Daarmee wordt voldaan aan het uitgangspunt om een veilige afvoer en berging van rivierwater te borgen. De doelen, uitgangspunten en hoofdoel van de Bgr worden door alle respondenten onderschreven. De mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen, binnen de randvoorwaarde van veiligheid, die van belang zijn voor het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit (een ander uitgangspunt van de Bgr) worden daarentegen als heel beperkt ervaren door initiatiefnemers en door regionale en lokale overheden. In de praktijk zijn in een aantal gevallen initiatieven afgewezen, waarbij het belang van de waterveiligheid niet of maar beperkt een rol speelde. Voor een integrale afweging van ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed, zijn de mogelijkheden dan ook beperkt.

De **uitlegbaarheid** van de beleidslijn op locatieniveau is in de praktijk soms moeilijk, waardoor het begrip en draagvlak voor de Bgr onder druk kunnen staan. Dit geldt met name in situaties waarin de ervaren noodzaak van het tegenhouden van een activiteit uit oogpunt van hoogwaterveiligheid minder evident lijkt. Er worden onder meer beperkingen ervaren door strikt geformuleerde en gehanteerde definities, het nee-tenzij regime voor niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime en bij het niet overeenkomstig de feitelijke situatie begrenzen van gebieden. Ook de afwijzing van 'kleine initiatieven' terwijl recent nog in hetzelfde gebied medewerking is verleend aan een groter rivierverruimend project kan regionaal en lokaal vaak lastig worden uitgelegd. Per saldo lijkt er dan ook een onnodig gat tussen de doelen en de meer gedetailleerde beleidsuitwerking- en uitvoering van de Bgr, waardoor in de praktijk de beleidslijn op locatieniveau als 'rigide' wordt ervaren.

Het verbinden van verschillende activiteiten in een **gebiedsplan** (art. 6d) waarbij gezamenlijk wordt voldaan aan de voorwaarden van de Bgr, blijkt in de uitvoeringspraktijk complex en wordt als een grote last ervaren voor initiatiefnemers. Ook bestaat enige onduidelijkheid over het doel van het artikel (voor bundeling kleine, of voor grote initiatieven). Het succes van de toepassing van dit artikel is dan ook sterk afhankelijk van een actieve, coördinerende rol van één van de partijen. Maar ook als dit gebeurt, blijven het complexe gebiedsprocessen (hoeveel en waar compenseren, direct of indirect gekoppeld aan locatie en in de tijd gezien, etc). Ondanks de complexiteit bestaat de indruk dat de mogelijkheden om een gebiedsplan in te zetten op dit moment nog onvoldoende worden benut.

Hoewel het veiligheidsbelang zeker wordt erkend en meegewogen door **lokale en regionale overheden**, wordt niet altijd de invulling hiervan conform de Bgr gevolgd. Bijvoorbeeld door de eisen van de Bgr niet mee te nemen in de initiële projectdefinitie, haalbaarheidsstudies of de locatiekeuze van activiteiten. Of door in de communicatie over initiatieven vaker het belang van het initiatief centraal te stellen en de communicatie over het veiligheidsbelang over te laten aan het rijk/RWS. In dit soort situaties leidt de integrale afweging door lokale en regionale overheden veelal tot een opstelling ten gunste van de ruimtelijke of economische ontwikkeling. De ervaren en deels onnodige striktheid en gedetailleerdheid van de beleidsuitwerking versterken dit spanningsveld in de praktijk en beperken de uitlegbaarheid van de Bgr. Rijkswaterstaat voelt en krijgt hiermee in de praktijk vaak de volledige verantwoordelijkheid om de voorwaarden vanuit de Bgr in te brengen. Het twee-sporenbeleid

dat in essentie voorziet in een gezamenlijke verantwoordelijkheid om initiatieven parallel in het waterspoor én het RO-spoor af te wegen, wordt hierdoor nog onevenwichtig ingevuld.

In de evaluatie van de Bgr zijn enkele **ontwikkelingen in de context** van de Bgr geanalyseerd om na te gaan wat de betekenis hiervan is voor mogelijke aanpassingen van de Bgr. Deze ontwikkelingen zijn de ontwikkelde Voorkeursstrategie in het kader van het Deltaprogramma, de nieuwe Overstromingsrisicobenadering en de Omgevingswet. De bevinding is dat deze ontwikkelingen niet direct en in formele zin noodzaken tot aanpassingen van de Bgr. Het is vooral een beleidsmatige keuze om de Bgr beter aan te laten sluiten op deze veranderingen, bijvoorbeeld uit een oogpunt van beleidsmatige consistentie.

Inventarisatie van mogelijke aanpassingen van de Bgr

In de evaluatie zijn op basis van de geconstateerde bevindingen mogelijke voorstellen voor het aanpassen en/of vernieuwen van de Bgr in beeld gebracht. De voorstellen vloeien voort uit twee hoofdkeuzes: 1) het wel of niet meer ruimte willen creëren voor (niet-riviergebonden) initiatieven en 2) het alleen willen optimaliseren of meer fundamenteel willen aanpassen van de beleidslijn. Beide keuzes hangen samen met de weging van de aard en omvang van de geconstateerde knelpunten in deze evaluatie.

Om de discussie in de Stuurgroep Water beter te faciliteren, hebben we alle aanpassingen ingedeeld in een viertal categorieën, met een oplopende schaal van de mate van aanpassing (van alleen aanpassingen in uitvoering tot aanpassing afwegingskader). Deze indeling sluit ook aan bij ons evaluatiekader. De volgende 12 voorstellen zijn beschreven:

Categorie A: Voorstellen voor verbetering uitvoering en samenwerking

1. Verbeteren van de samenwerking gericht op meer en snellere duidelijkheid
 - *RWS en regio sneller volledige duidelijkheid geven aan initiatiefnemers*
 - *lokale en regionale overheden nemen ook Bgr eerder mee*
 - *meer gebruik maken van mogelijkheden gebiedsplan*
2. Minder strikte toepassing van de beleidsuitwerkingen in de praktijk
 - *afspraken maken over minder strikte toepassing van beleidsuitwerkingen*

Categorie B: Voorstellen voor aanpassing beleidsuitwerkingen

3. Verruimen van begrippen en definities in beleidsuitwerkingen
 - *verruiming definitie 'kleine activiteit'*
 - *verruiming begrip 'tijdelijkheid'*
 - *betrekken regionale/lokale belangen in 'groot openbaar belang'*
 - *verruiming definitie 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging'*
 - *aanpassen omschrijving over PKB Ruimte voor de Rivier*
4. Meer mogelijkheden voor toetsing op gebieds- of rivierniveau
 - *groter gebied betrekken in toetsing activiteit op specifieke locatie*
5. Actievere ontwikkelende rol van overheden
 - *financieel bijdragen aan bekostiging compensatiemaatregelen initiatiefnemers*
 - *actief meekoppelen van initiatieven in plannen HWBP/Deltaprogramma*
 - *ontkoppelen in tijd, ruimte en verantwoordelijkheid bij compensatie*
 - *vergroten mogelijkheden om financieel te compenseren, bv. in fonds*

6. Benutten van de 'overruimte' in eerder verleende vergunningen
 - benutten overruimte in bestaande vergunningen voor nieuwe vergunningen
 - inleveren niet-benutte overruimte bestaande vergunningen in ruil voor ontwikkelruimte
 - verkennen mogelijkheden intrekken bestaande watervergunningen

Categorie C: Voorstellen voor kleinschalige aanpassingen van beleidsregels

7. Doelen en uitgangspunten herordenen en verduidelijken
 - doelen bovenaan stellen en relatie met uitgangspunten duidelijk maken
 - nieuwe doelenboom uitwerken, inclusief verwerken nevendoelen
8. Verruimen lijst van riviergebonden activiteiten
 - toevoegen van meer riviergebonden activiteiten in stroomvoerend regime
9. Betere aansluiting van begrenzing van gebieden op feitelijke situatie
 - stroomvoerend en bergend regime laten aansluiten bij werkelijke situatie
 - hoogwatervrije terreinen waar mogelijk vanwege veiligheid opnemen als vrijgesteld gebied

Categorie D: Voorstellen voor aanpassing afwegingskader

10. Waterveiligheids-effecttoets als 1^e stap in het afwegingskader
 - activiteiten eerst toetsen op effecten waterveiligheid, daarna op functie
11. Onderscheid riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten verwijderen
 - geen toets meer op riviergebondenheid van functies in kader van de Bgr
12. Overstromingsrisicobenadering implementeren in de Bgr
 - vervangen overschrijdingsrisicobenadering door overstromingsrisicobenadering

Om een open gesprek mogelijk te maken, is in de opdracht voor de evaluatie aangegeven om de **weging van de voor- en nadelen** van deze voorstellen over te laten aan de Stuurgroep Water en de Minister van IenM. In het algemeen kan daarbij worden meegegeven dat er relatief eenvoudige en uitvoerbare mogelijkheden zijn om - binnen de randvoorwaarde van veiligheid - verder tegemoet te komen aan het uitgangspunt om mogelijkheden te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit (denk aan voorstellen in categorie A t/m C). De voorstellen in categorie D vragen om een fundamentele afweging. Voor alle voorstellen - en met name voor de voorstellen in categorie D - geldt dat een weging nodig is van de aangegeven voor- en nadelen in relatie met de aard en omvang van de ervaren knelpunten. Het perspectief op de noodzaak om de Bgr aan te passen, kan daarbij per partij verschillen.

In aanvulling op de voorstellen zijn nog enkele **algemene aanbevelingen** geformuleerd. De belangrijkste zijn nader onderzoek naar de kansen, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorstellen voor aanpassing, uitwerking van voorstellen voor aanpassing beleidsuitwerking samen met de regio, aansluiting zoeken bij de Omgevingswet (met een specifieke pilot voor het twee-sporenbeleid en 1-loketgedachte), verbetering van de monitoring van initiatieven en benutting van de middelen van HWBP en Deltaprogramma voor uitvoering van gebiedsplannen op basis van art. 6d. Met dit laatste punt wordt gestimuleerd dat meer initiatieven gebiedsgericht worden meegekoppeld (ruimtelijk en financieel) in projecten voor dijkversterking of rivierverruiming. In de leidraden die voor deze projecten zijn opgesteld, is deze bredere aanpak ook mogelijk.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
SAMENVATTING	I
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding en vraagstelling	1
1.2 Aanpak en evaluatiekader	2
1.3 Leeswijzer	4
2 BGR IN HET KORT	7
2.1 Positionering Bgr	7
2.2 Formele onderdelen Bgr	7
2.3 Toepassing Bgr	10
3 BGR IN UITVOERING	13
3.1 Introductie en positionering knelpunten	13
3.2 Beelden over beleid	15
3.3 Beelden over beleidsuitwerking	19
3.4 Beelden over beleidsuitvoering	21
3.5 Beelden over beleidseffecten	24
4 BGR IN DE BELEIDSCONTEXT	27
4.1 Voorkeursstrategie Deltaprogramma	27
4.2 Overstromingsrisicobenadering	28
4.3 Omgevingswet	29
5 BEVINDINGEN OVER DE WERKING VAN DE BGR	31
6 BGR IN DE TOEKOMST: VOORSTELLEN VOOR AANPASSING	35
6.1 Introductie	35
6.2 Categorie A: Voorstellen verbetering uitvoering en samenwerking	37
6.3 Categorie B: Voorstellen aanpassing beleidsuitwerkingen	39
6.4 Categorie C: Voorstellen kleinschalige aanpassingen beleidsbrief en -regels	42
6.5 Categorie D: Voorstellen aanpassing afwegingskader	44
7 REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	49
7.1 Reflectie	49
7.2 Aanbevelingen in generieke zin	50
BIJLAGE A SAMENSTELLING BEGELEIDINGSGROEP	53
BIJLAGE B INTERVIEWS, RIVIERTAKWORKSHOPS EN EXPERTSESSIE	54
BIJLAGE C: VIGERENDE TEKST BELEIDSREGELS BGR (2015)	57

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr) bevat een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe of wijziging van activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. De Bgr is vastgesteld in 2006 als opvolger van de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier uit 1997 (zie kader). Met de herziening van de beleidslijn in 2006 is beoogd om meer mogelijkheden te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen, binnen de randvoorwaarden die een veilige afvoer en berging van het rivierwater waarborgen (bijvoorbeeld met een uitbreiding van de riviergebonden activiteiten en de mogelijkheid om initiatieven te bundelen in een gebiedsplan).

Aanleiding om de Bgr te evalueren is het feit dat de Bgr al sinds 2006 van kracht is en de evaluatie ook in het Nationaal Waterplan 2016-2021 is aangekondigd. Ook zijn er signalen uit de omgeving over de werking van de Bgr en nieuwe beleidsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en waterveiligheid die een evaluatie zinvol maken.

De evaluatie is er op gericht om te onderzoeken hoe de Bgr sinds 2006 heeft uitgewerkt in de praktijk en aan de doelen van de Bgr heeft voldaan, wat de werkbaarheid is en welke problemen worden ervaren door partijen, hoe de governance heeft gewerkt (bijvoorbeeld samenwerking tussen overheden) en waar spanningen zijn op het grensvlak van het borgen van de waterveiligheid en de mogelijkheden die de Bgr voor ruimtelijke ontwikkelingen biedt.

Beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1997)

De dreigende overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995 hebben duidelijk gemaakt dat er anders met de ruimte voor de afvoer en berging van (rivier)water moet worden om gegaan. Er is meer ruimte voor de rivier nodig om toekomstige overlast en risico's van hoogwater zoals grote materiele schade te beperken. Naast rivierverruiming was een stringenter afweging nodig ten aanzien van ruimtelijke ingrepen in het rivierbed om verdere afname van de ruimte voor de rivieren en verhogingen van de waterstanden te voorkomen. Het (toenmalige) wettelijke instrumentarium van de ruimtelijke ordening en Rivierenwet boden daarvoor onvoldoende garanties. Daarom is in 1996/1997 de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier tot stand gekomen.

Hoofdvragen

De hoofdvragen voor de evaluatie zijn:

1. Hoe heeft de Bgr in de afgelopen 9 jaar gewerkt in de praktijk in relatie tot de doelen van de beleidslijn en de mogelijkheden die deze biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen (zie voor de doelen en uitgangspunten van de Bgr paragraaf 2.2)?
2. Welke mogelijke richtingen zijn er voor het eventueel herzien van de Bgr om de uit de evaluatie geconstateerde bevindingen, binnen de doelstelling van de Bgr, op te lossen? Of vraagt dit om een oplossing die op een ander vlak ligt dan een herziening van de Bgr?

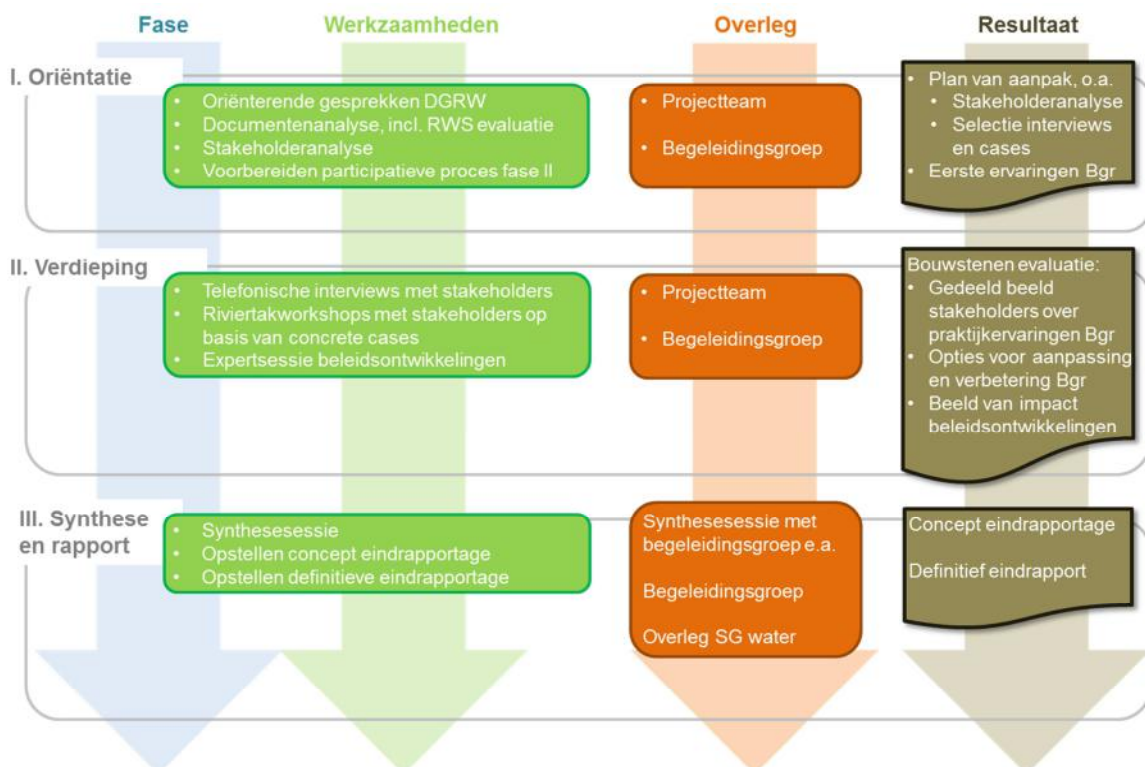
Resultaat

Met deze evaluatie wil het ministerie van IenM informatie verkrijgen om te kunnen beslissen of herziening van de Bgr aan de orde is. Op basis van de uitkomsten zal de Stuurgroep Water advies uitbrengen aan de Minister over een eventuele herziening van de Bgr.

Bij een eventuele aanpassing blijft het waarborgen van de waterveiligheid, i.e. de doelen van de Bgr, de leidende randvoorwaarde. Dit betekent het waarborgen van een veilige afvoer en berging van rivierwater onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden, nu en in de toekomst.

1.2 Aanpak en evaluatiekader

De evaluatie heeft plaats gevonden in een open en zo participatief mogelijk proces met externe partners. Het doel is een zo compleet mogelijk beeld van de ervaringen met de Bgr te vormen door zo veel mogelijk verschillende partijen bij de evaluatie te betrekken en gezamenlijk oplossingsrichtingen te ontwikkelen waarin rekening is gehouden met de belangen van relevante stakeholders. Dit weerspiegelt zich in de werkzaamheden en de organisatie van de evaluatie, zoals schematisch weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 1.1. Aanpak van het evaluatieonderzoek in hoofdlijnen.

Organisatie en overleg

De aansturing van de evaluatie heeft plaats gevonden door een **Projectteam** bestaande uit DGRW, RWS, Directie participatie en een provinciale vertegenwoordiger (van de provincie Gelderland). De evaluatie is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV.

Voor de evaluatie is een **Begeleidingsgroep** ingesteld met vertegenwoordigers van diverse overheidspartijen (zie bijlage A voor de samenstelling van de begeleidingsgroep). Rol van de Begeleidingsgroep was casussen en respondenten voor te stellen, het bespreken van tussentijdse uitkomsten, en de borging van de kwaliteit van de eindrapportage.

De resultaten van deze evaluatie worden voorgelegd aan de **Stuurgroep Water**. Deze adviseert de Minister van IenM over de Bgr. Het besluit of en hoe de Bgr wordt aangepast ligt bij de Minister. Als extra stap op weg naar de Stuurgroep Water zijn ook de Regionale Stuurgroepen van het Deltaprogramma (voor de Maas, Rijn en IJssel) en de bestuurlijke taakgroepen van de VNR in de gelegenheid gesteld om informatie mee te geven in het reguliere voorbereidingstraject op weg naar de Stuurgroep Water.

Werkzaamheden

De aanpak voor de evaluatie heeft bestaan uit drie fasen:

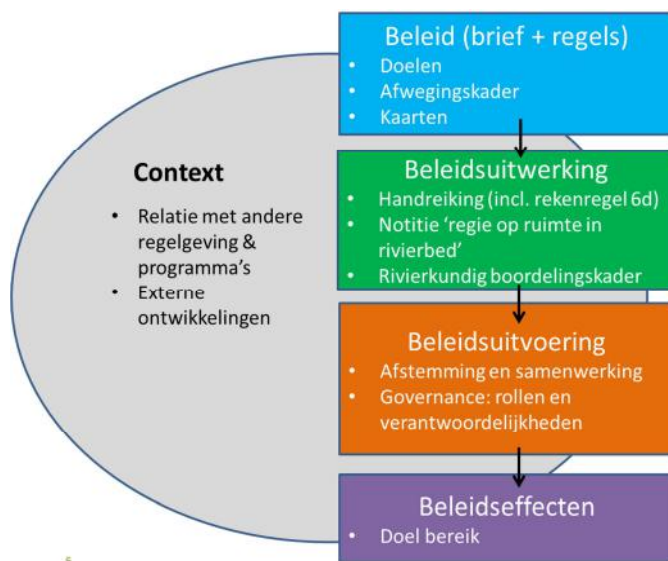
1. In de **oriëntatiefase** is het speelveld verkend door de ervaringen met de Bgr binnen IenM te inventariseren, een documentanalyse en stakeholderanalyse uit te voeren en de verdiepende fase voor te bereiden.
2. De **verdiepende fase** vormt de kern van het onderzoek:
 - De resultaten van een *interne-RWS evaluatie* van de Bgr zijn als één van de bouwstenen meegenomen in de analyse van de resultaten;
 - In 22 *telefonische interviews* zijn 1-op-1 de praktijkervaringen van de partners met de Bgr geïnterviewd (eerst ambtelijk en in de eindfase ook bestuurlijk);
 - In 4 *riviertak-workshops* zijn per riviertak, mede op basis van *casuïstiek*, samen met de verschillende stakeholders (initiatiefnemers, provincies, gemeenten, RWS) de ervaringen verdiept door te zoeken naar verklaringen en ieders rol daarin en gezamenlijk te kijken naar aanknopingspunten voor verbetering en aanpassing van de Bgr;
 - In een *expertsessie beleidsontwikkelingen* is met experts de betekenis van verschillende beleidsontwikkelingen (nieuwe normering, Deltaprogramma, Omgevingswet) voor de Bgr in beeld gebracht;
 - In een extra *expertsessie natuur en de Bgr* zijn enkele knelpunten uit de cases over natuur nader besproken en geanalyseerd;

Door uitvoering van een stakeholderanalyse bij de start van de evaluatie is gestreefd naar zo veel mogelijk diversiteit in de betrokken actoren bij bovenstaande activiteiten. Zowel overheden, initiatiefnemers als belanghebbenden hebben deelgenomen aan interviews en riviertakworkshops. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde personen, deelnemers aan riviertak-workshops en expertsessies.

3. In de **synthese fase** zijn de resultaten uit de vorige fases bij elkaar gebracht.
- In een *syntheseslag* heeft RHDHV de ervaringen en beelden uit de praktijk van alle doelgroepen vertaald in bevindingen en voorstellen voor aanpassing. Deze zijn tussentijds besproken en aangescherpt met de Begeleidingsgroep;
 - De resultaten van de evaluatie zijn beschreven in onderliggend *evaluatie rapport*.

Evaluatiekader

De evaluatie omvat alle schakels van de beleidscyclus. Het gaat zowel over het juridisch vastgelegde beleid (beleidsbrief, de beleidsregels, kaarten) als de beleidsuitwerkingen (handreiking, rekenregel, etc.). Daarnaast wordt ook gekeken naar de wijze van beleidsuitvoering (afstemming, samenwerking en governance). En met oog voor de (veranderende) context waarbinnen de Bgr wordt uitgevoerd, zoals beleid en ontwikkelingen op andere terreinen (bijvoorbeeld de Barro, het Deltaprogramma, etc.). In figuur 1.2 is het evaluatiekader samengevat. In hoofdstuk 2 worden de verschillende onderdelen van het beleid en de beleidsuitwerking zoals opgenomen in het figuur nader toegelicht.



Figuur 1.2. Het evaluatiekader voor het onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een korte beschrijving van de Bgr.

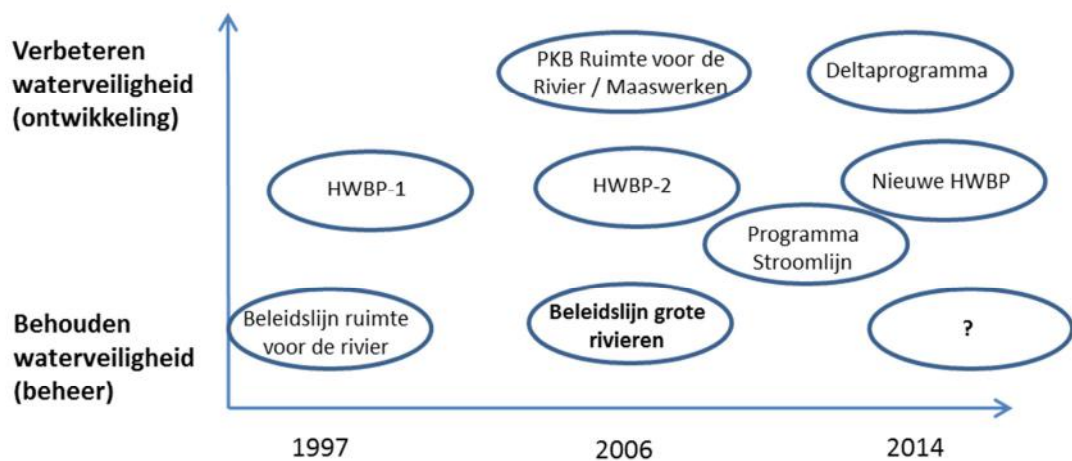
Hoofdstuk 3 bevat, per schakel van de beleidscyclus, de belangrijkste beelden van de respondenten, die in interviews en riviertakworkshops zijn opgehaald (zie bijlage 2 voor een overzicht van betrokkenen). Het gaat in dit hoofdstuk om de indrukken, ervaringen en percepties die in de gesprekken naar boven zijn gekomen. In hoofdstuk 4 zijn de mogelijke implicaties van recente beleidsontwikkelingen in de omgeving van de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) in beeld gebracht, op basis van een werksessie met experts.

In hoofdstuk 5 is deze opbrengst door RHDHV vertaald in bevindingen die antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag (over de werking van de Bgr). Hoofdstuk 6 geeft als antwoord op de tweede onderzoeksvraag een overzicht van mogelijke aanpassingen voor het eventueel herzien van de Bgr. Hoofdstuk 7 sluit af met een reflectie en een aantal generieke aanbevelingen voor het vervolg.

2 BGR IN HET KORT

2.1 Positionering Bgr

De Bgr vormt een toetsingskader voor activiteiten in het rivierbed. De beleidslijn is daarmee een beheerinstrument en geen ontwikkelinstrument om de veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verhogen. Enkele ontwikkelprogramma's gericht op het verbeteren van de waterveiligheid zijn het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), het Deltaprogramma (zie paragraaf 4.1), programma Stroomlijn, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Indien er in deze programma's activiteiten plaatsvinden waarvoor een vergunning op grond van de Waterwet nodig is, geldt de Bgr wel als toetsingskader.



Figuur 2.1. Positionering van de Bgr ten opzichte van de ontwikkelprogramma's.

2.2 Formele onderdelen Bgr

De Beleidslijn Grote Rivieren is vastgelegd in:

- De **beleidsbrief**: in de brief zijn de hoofdlijnen van de Beleidslijn Grote Rivieren geschetst;
- De **beleidsregels**: de beleidsregels vormen een uitwerking van de Waterwet ten behoeve van het verlenen van vergunningen voor activiteiten in het rivierbed. De beleidsregels zijn door het ministerie van IenM vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant;
- De **atlas met detailkaarten**: De kaarten geven het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren aan. Tevens is op de kaarten aangegeven welke "afwegingsregimes" gelden in het rivierbed.

In deze documenten zijn op hoofdlijnen de doelen, het afwegingskader en de 'afwegingsregimes' per gebied juridisch vastgelegd.

Uitgangspunten en doelen Beleidslijn grote rivieren

Het uitgangspunt van de Beleidslijn grote rivieren is het waarborgen van een veilige afvoer en berging van rivierwater onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden. Tevens geldt dat het bieden van mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen, binnen de

randvoorwaarden die de veiligheid stelt, van belang is voor het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierbed.

Voor de Beleidslijn grote rivieren gelden twee concrete doelstellingen:

- de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed behouden;
- ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken;

Eigen risico en verantwoordelijkheid in buitendijkse gebieden

Met de beleidslijn wordt een bijdrage geleverd aan de waterveiligheid in het achterland van het rivierbed – het binnendijks gebied. In het rivierbed zelf - het buitendijks gebied- gaat de beleidslijn uit van een eigen risico/aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid ten aanzien van ontstane schade door hoogwater voor activiteiten. Dit verschil in verantwoordelijkheid kan op de achtergrond - naast de criteria uit de Bgr - ook een rol spelen in de afweging van initiatiefnemers om plannen te ontwikkelen in buitendijkse gebieden.

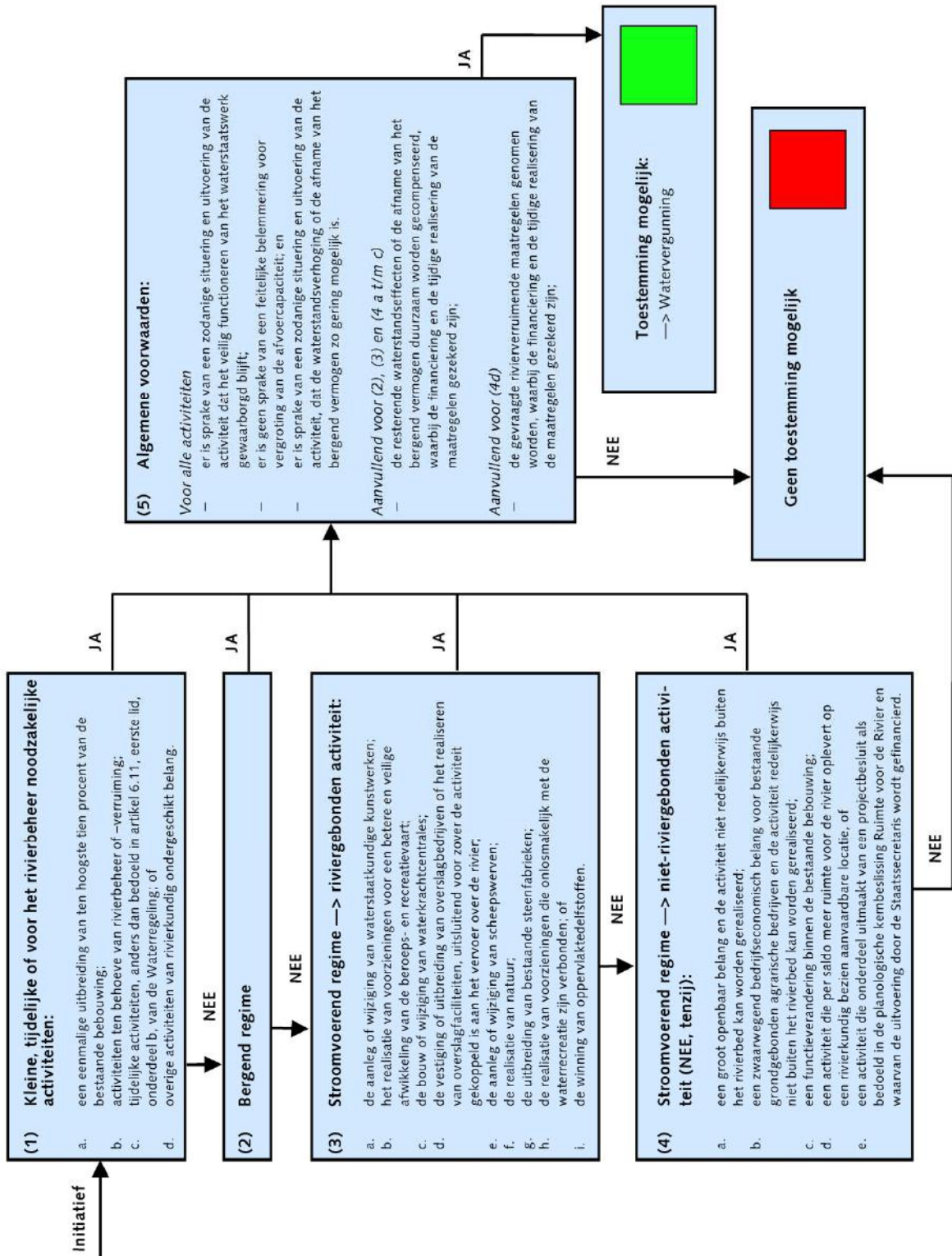
Afwegingskader

Met behulp van het afwegingskader wordt beoordeeld of activiteiten kunnen plaats vinden in het rivierbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Het stroomschema op pagina 7 geeft een beknopte weergave van het afwegingskader. De beoordeling van een activiteit vindt plaats in **twee stappen**. In stap één wordt beoordeeld of een activiteit toelaatbaar is (linkerkolom van het stroomschema). In stap twee wordt, voor activiteiten die in principe toelaatbaar zijn, invulling gegeven aan de algemene voorwaarden waarbij de rivierkundige effecten van een activiteit in ogenschouw worden genomen (rechterkolom).

Het beoordelen van de toelaatbaarheid van een activiteit (stap één) is gebaseerd op **drie principes**. Het **eerste principe** is dat kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten (onder voorwaarden) zijn toegestaan.

Het **tweede principe** is dat gedifferentieerd wordt naar deelgebieden waarmee een onderscheid wordt gemaakt naar twee regimes: het bergend regime en het stroomvoerend regime. In het bergend regime zijn in principe alle type activiteiten toelaatbaar, mits zij voldoen aan de rivierkundige randvoorwaarden om de effecten op de afvoer of bergingscapaciteit van het rivierbed volledig te compenseren.

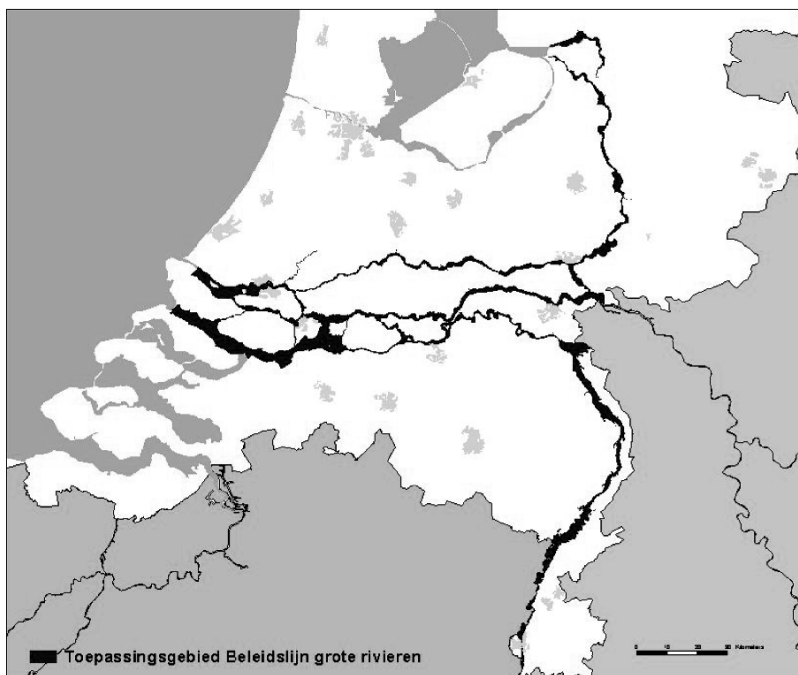
Het **derde principe** is dat binnen het stroomvoerend regime gedifferentieerd wordt naar riviergebonden activiteiten en niet-riviergebonden activiteiten. In het gedeelte van het rivierbed waar het stroomvoerend regime geldt worden in principe alleen riviergebonden activiteiten toegestaan. Het betreft een beperkt aantal nader omschreven activiteiten, waarvan op voorhand duidelijk is dat situering buiten het rivierbed niet mogelijk/wenselijk is. Het gaat daarbij om activiteiten en (bouw)werken ten behoeve van het rivierbeheer of de (beroeps)scheepvaart, of andere functies of vormen van gebruik die heel specifiek aan de rivier zijn gebonden. Niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime zijn in principe niet toegestaan; alleen onder specifieke criteria zijn uitzonderingen mogelijk.



Figuur 2.2. Schematische weergave van het afwegingskader van de Bgr.

Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren staat weergegeven in figuur XX. Het gaat om de rivieren de Maas, Bovenrijn, Waal, Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Bovenmerwede, Benedenmerwede, Lek stroomafwaarts van Schoonhoven en de wateren stroomafwaarts van Werkendam, Spui, Dordtse Kil, Afgedamde Maas, Oude Maas, Noord, Nieuwe Merwede, Amer, bergsche Maas, Hollandsch Diep, Nieuwe Maas/Nieuwe Waterweg, Hollandse IJssel, Haringvliet, IJssel, Zwarte Water, Zwolsche Diep, Zwarte Meer.



Figuur 2.3. Het toepassingsgebied van de Bgr.

2.3 Toepassing Bgr

Toepassing Bgr via twee sporen

De toepassing van de beleidslijn vindt plaats langs twee sporen: waterveiligheid en ruimtelijke ordening.

- De concrete regulering van afzonderlijke activiteiten vindt plaats via de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling. De Bgr is een afwegingskader voor het toestaan van ontwikkelingen in het rivierbed bij vergunningverlening op grond van de Waterwet;
- De ruimtelijke doorwerking van het beleid gebeurt via de Wet ruimtelijke ordening¹ (Wro), voornamelijk door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). In het Barro is het rijksbeleid voor de grote rivieren vertaald in algemene regels. Gemeenten en provincies moeten zich bij het opstellen van ruimtelijke plannen aan deze algemene regels houden. Doorwerking in het ruimtelijke spoor (bestemmingsplannen)

¹ In 2018 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden, waarin ook de Wet ruimtelijke ordening zal opgaan. De mogelijke betekenis hiervan voor de Bgr staat beschreven in paragraaf 4.3.

voorkomt dat er bestemmingsplancapaciteit ontstaat of bouwvergunningen worden afgegeven voor activiteiten die op grond van de Waterwet niet zijn toegestaan.

Bij beoordeling van initiatieven in het rivierbed wordt uitgegaan van een integrale afweging. Dat gebeurt – waar mogelijk – gebiedsgericht, waarbij betrokken partijen in (voor)overleg de (on)mogelijkheden bekijken en indien noodzakelijk naar oplossingen zoeken.

Formele taken en bevoegdheden rond uitvoering Bgr

Rijkswaterstaat (RWS) is binnen Nederland de verantwoordelijke partij voor het beheer van de rivieren. In deze rol beheren ze naast de Nederlandse waterkwaliteit en waterkwantiteit ook de waterstaatswerken. De uitvoering en vergunningverlening rond de Bgr is hier een onderdeel van en is verdeeld over verschillende regionale afdelingen.

Provincies hebben een regisserende rol in de ruimtelijke ordening. Deze rol biedt kansen om de economische potentie van het rivierbed optimaal te benutten. Provincies (maar ook andere partijen als Rijk en/of samenwerkende gemeenten) kunnen het voortouw nemen om samen met gemeenten en andere partijen te komen tot een gebiedsplan met bundeling van initiatieven, eventueel ook gekoppeld rivierverruimende maatregelen. Wat dat laatste betreft nemen in het Deltaprogramma provincies een actieve rol op zich.

Gemeenten zijn betrokken bij de uitvoering van ruimtelijke plannen (o.a. advisering van initiatiefnemers) en stellen hiervoor als kader een bestemmingsplan op. Daarbij maken zij ruimtelijke afwegingen en wegen risico's, zoals overstromingen, daarin mee. In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) heeft het Rijk in 2011 vastgelegd hoe nationale belangen moeten worden opgenomen in de ruimtelijke plannen van decentrale overheden. De Bgr is een van deze nationale belangen, waardoor gemeenten de (on)mogelijkheden van de Bgr dienen over te nemen in hun plannen.

Waterschappen zijn de beheerders van de primaire keringen van de rivieren. Zij dienen vroegtijdig betrokken te worden bij planvorming in het rivierengebied. Onder andere vanwege hun rol als vergunningverlener op basis van de Keur en legger. In het kader van het HWBP staan waterschappen aan de lat voor de dijkversterkingsmaatregelen.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Waterbeheer is een van de toezichtsdomeinen van de ILT.

Uitwerking van de Bgr

Naast de juridische documenten zijn er een aantal publicaties die ondersteuning bieden bij de toepassing van de Beleidslijn in de praktijk:

- De **handreiking** van het Ministerie van IenM geeft een uitgebreide toelichting op de inhoud en procedures bij de toepassing van de Bgr. De handreiking dient als handvat voor de uitvoeringspraktijk van de Bgr maar heeft geen juridisch bindende werking;

- De **notitie 'Regie op ruimte in het Rivierbed'** is opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu met als doel om meer duidelijkheid te bieden over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de voorwaarden waaronder riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend deel van de rivier zijn toegestaan. De notitie beschrijft onder ander de 'rekenregel' voor de mate van rivierverruiming die is verbonden aan artikel 6, onderdeel d. De inhoud van deze notitie is bijna in zijn geheel overgenomen in een actualisatie van de handreiking en heeft daarmee de status van de handreiking;
- In het **rivierkundig beoordelingskader (RBK)** zijn door RWS een deel van de voorwaarden (artikel 7) uitgewerkt die worden gesteld aan activiteiten die in principe mogen plaatsvinden in het rivierbed. Ook zijn kaders vanuit andere RWS-belangen, zoals scheepvaartbelangen, uitgewerkt. Het RBK wordt in de praktijk door RWS benut om tot een eenduidige toetsing te komen;
- Er zijn **werkafspraken**² door RWS gemaakt ter ondersteuning van de uitvoerders van de Bgr. De status van deze 'werkafspraken' is hetzelfde als die van het RBK. Ze zijn bedoeld als tabbladen in de klapper van de handreiking met als doel een hulpmiddel te bieden voor medewerkers van de bevoegde instanties bij het toepassen van de Bgr en erop gericht om 'gelijke gevallen gelijk te kunnen behandelen'.

² De werkafspraken uit 2008 zijn in 2015 integraal herzien (eindconcept gereed).

3 BGR IN UITVOERING

3.1 Introductie en positionering knelpunten

In dit hoofdstuk zijn per 'schakel in de beleidscyclus' de beelden van betrokkenen over de Bgr beschreven, zoals naar voren is gekomen in de interviews en riviertakworkshops.

Om deze beelden uit de praktijk goed te positioneren is het inzicht van belang dat er naar schatting per jaar enkele honderden vergunningen worden afgegeven (zie tabel 3.1). Het aantal cases waarover vaak (jarenlange) discussies ontstaan, bedraagt naar verwachting enkele tientallen over meerdere jaren. De gevallen waarvoor veel vergunningen worden verleend zijn vaak kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten. De gevallen waarover discussies ontstaan, hebben vaak een grotere ruimtelijke impact, of hebben betrekking op andere functies die lokaal of regionaal belangrijk worden gevonden. Voor deze evaluatie zijn door partijen in totaal bijna 30 cases aangeleverd waarin discussies zijn gevoerd over een periode van soms meerdere jaren (zie tabel 3.2). Uit dit laatste overzicht blijkt onder meer dat veel afgewezen initiatieven niet-riviergebonden activiteiten zijn in het stroomvoerende regime van de Bgr. Naast deze categorieën van initiatieven bestaat er overigens geen inzicht in het aantal initiatieven dat op voorhand niet wordt overwogen (de 'afschrikkende werking' van de Bgr). Ook wordt een aantal initiatieven waar mogelijk al meegenomen en opgelost in het ontwikkelingsspoor Ruimte voor de Rivier / Maaswerken. Het precieze aantal hiervan is onbekend.

Dienst	Oost Nederland	West Nederland Zuid	Zuid Nederland	Totaal
Bergend regime (km ²)	2	224	92	318
Stroomvoerend regime (km ²)	389	144	242	765
Bgr Totaal (km ²)	391	368	324	1.083
Waterbesluit 6.16 (km ²)	48	147	25	220
Bgr vergunningen 2012	141 (waarvan 20 kabels/leidingen)	371 (waarvan 53 kabels/leidingen)		
Bgr vergunningen 2013	142 (waarvan 20 kabels/leidingen)	354 (waarvan 54 kabels/leidingen)		
Bgr vergunningen 2014	116 (waarvan 32 kabels/leidingen)	242 (waarvan 25 kabels/leidingen)		
Bgr vergunningen 2015	Naar schatting 50 (exclusief kabels en leidingen)	Naar schatting 144 (exclusief kabels en leidingen)	Naar schatting 80 (exclusief kabels en leidingen)	

Tabel 3.1. Overzicht van verleende vergunningen op grond van de Bgr.

Nr	Casus	Typering casus
Maas		
1	Oolderplas-Noordplas Roermond	Initiatieven verbonden in gebiedsplan met regionaal fonds voor bijdrage compensatiemaatregelen, organisatorisch en juridisch complex en uitvoerbaarheid nog onbekend.
2	Maasheggen Cuijk	Spanningsveld behoud en ontwikkeling cultuurhistorisch landschap irt tot Programma Stroomlijn en Bgr

3	Horecaboot in passantenhaven Mook	Horecaboot niet toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regime
4	Verplaatsing tankstation en herinrichting N280 Roermond	Tankstation niet toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regime
5	De Berckt Baarlo	Uitbreiding golfcomplex in stroomvoerend regime mogelijk na procesondersteuning en financiële facilitatie provincie
6	Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	Vernieuwende aanpak voor benutten overruimte rivierverruiming t.b.v. ontwikkelingen (integrale aanpak), gefinancierd door provincie
7	Camperplaats Maastricht	Camperplaats toelaatbaar, minimalistische landschappelijke inpassing en afkoop van natuurcompensatie EHS, door ligging in stroomvoerend regime
8	Amer Centrale	Herinrichten van hooggelegen centrale-terrein niet/beperkt toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regime
Waal		
9	Waalweelde West	Functieveranderingslocaties verbonden in gebiedsplan, operationalisering extra rivierverruiming onduidelijk en organisatorisch/juridisch complex
10	Steenfabrieken en hoogwatervrije terreinen	Herontwikkeling van steenfabrieken met niet-riviergebonden functies op (historisch) hoogwatervrije terreinen moeilijk door stroomvoerend regime
11	Excluton eiland Druten	Functiewijziging van percelen en uitbreidingsmogelijkheden betonwarenfabriek op hooggelegen terrein belemmerd door stroomvoerend regime (naast Bgr ook Barro)
12	Appartementengebouw Tiel	Toets op bouwvolume boven dijkniveau belemmert ontwikkeling appartementengebouw (ter vervanging van tankstation)
13	Botenloods in uiterwaarden Tolkamer	Aanleg botenloods bij jachthaven niet mogelijk vanwege niet-riviergebonden activiteit in stroomvoerend regime (niet zijnde in overeenstemming met feitelijke rivierkundige situatie)
14	Waalwaard/de Beijer	Langlopend proces voor verplaatsing bedrijf (naar voormalig steenfabrieksterrein) in kader PKB Ruimte voor de Rivier door herhalende discussies over gehanteerde modellen voor bepalen opstuwung
15	Gent Camping Waalstrand	Ophoging of terras voor tijdelijke recreatieplekken niet toelaatbaar vanwege feitelijke belemmering voor uitbreiding afvoercapaciteit op lange termijn (op een locatie met ruimtelijke reservering in NWP)
16	Veerdam Druten	Functie van een restaurant op een drijvende voorziening (ponton) in haven past niet binnen Bgr.
Merwedes / Rijnmond		
17	Wellnesscomplex Biesbosch	Vergunning wellnesscomplex verleend na langdurig proces van aanpassingen ontwerp en invullen compensatie (niet-riviergebonden functie in stroomvoerend proces). Technische en financiële uitvoerbaarheid na aanpassingen onzeker.
18	Veerhaven Hellevoetsluis	Vergunning bouwplan verleend, uitwerking compensatieopgave voldoet door combinatie met ligging binnen Natura2000 niet aan landschappelijke wensen t.a.v. aantrekkelijkheid en toegankelijkheid
19	Uitbreiding bedrijf in havengebied Werkendam	Uitbreiding scheepselektrotechniek-bedrijf niet toelaatbaar vanwege niet-riviergebonden activiteit (max 10% uitbreiding)
20	Bestemmingsplan Nieuwe Sliedrechtse Biesbosch	Bestemmingsplan vooral gericht op borging waterbelangen, gewenste recreatieve ontwikkeling beperkt mogelijk, vanwege niet-riviergebonden activiteiten in stroomvoerend regime

21	Ontwikkeling jachthaven Papendrecht	Toelaatbaarheid van horeca onduidelijk door verwarring over kaartmateriaal
22	Uitbreiding restaurant Werkendam	Extra verdieping op restaurant (boven maatgevende waterstand) niet toelaatbaar, vanwege niet-riviergebonden functie
Nederrijn-Lek- IJssel		
23	Ontwikkeling vrijetijdlandschap in uiterwaarden van de Lek bij Houten	Recreatieve functies en activiteiten niet toelaatbaar, vanwege niet-riviergebonden functies in stroomvoerend regime.
24	Staatsbosbeheer (speelt in meer riviertakken)	Uitbreiding of compensatie van natuur vanuit doelen en eisen Natura2000 is moeilijk realiseerbaar door verhogend effect op waterstand en compensatie-opgave.
25	Rivierfront Veesen	Ophogen (vervuild) terrein t.b.v. ontwikkelen rivierfront ('compensatie' hoogwatergeul Veessen-Wapenveld) niet toelaatbaar vanwege ligging in stroomvoerend regime en (kostbare) alternatieven aanwezig.
26	Snelfietsroute Arnhem-Wageningen	Snelfietsroute niet toelaatbaar vanwege niet-riviergebonden activiteit in stroomvoerend regime.
28	Ontwikkeling vrijetijdlandschap in uiterwaarden van de Lek bij Lopik	Recreatieve functies en activiteiten niet toelaatbaar, vanwege niet-riviergebonden functies in stroomvoerend regime.
29	Eiland Ossenwaard Vianen	Compensatieopgave voor herontwikkeling oud steenfabriek-terrein gelegen boven de maatgevende hoogwaterafvoer

Tabel 3.2. Overzicht van cases waarbij discussies zijn gevoerd over de toepassing van de Bgr, aangeleverd door diverse betrokkenen (de gearceerde cases zijn niet uitgediept in de riviertakworkshops omdat de problematiek vergelijkbaar was met andere cases).

3.2 Beelden over beleid

Respondenten geven in het algemeen aan achter de **doelen** van de Bgr te staan. Het waarborgen van de waterveiligheid door een veilige afvoer en berging van rivierwater wordt door iedereen van belang geacht. Men realiseert zich dat dit beperkingen oplevert ten aanzien van de activiteiten die kunnen plaatsvinden in het rivierbed. Toch zou er wel – binnen randvoorwaarden van waterveiligheid – volgens lokale en regionale overheden meer ruimte kunnen en moeten zijn voor ontwikkelingen, mede uit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en economie.

Bij concrete projecten is de relatie tussen het eigen initiatief en hoogwaterveiligheid voor initiatiefnemers en lokale overheden niet altijd helder. Dit lijkt vaak voort te komen uit het feit dat de laatste hoogwaters op de betreffende locatie decennia of langer geleden plaatsvonden. Ook het vrijwaren van gebieden om toekomstige rivierverruiming mogelijk te maken (de tweede concrete doelstelling van de Bgr) terwijl er op dit moment, bijvoorbeeld in het kader van het deltaprogramma, geen concrete plannen zijn om ze in te zetten, wordt door enkele respondenten als disproportioneel ervaren. Er is behoefte om duidelijker inzichtelijk te maken welke gebieden daadwerkelijk in de toekomst nodig zijn voor rivierverruimende maatregelen. Beide punten leiden er toe dat er niet altijd begrip is voor de betekenis van de doelen van de beleidslijn voor de eigen locatie.

Met behulp van het **afwegingskader** wordt beoordeeld of activiteiten kunnen plaats vinden in het rivierbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Het hanteren van een onderscheid tussen *bergend en stroomvoerend regime* wordt door de meeste respondenten als een logisch onderscheid gezien, passend bij het verschil in karakter van gebieden binnen het rivierbed. Ten aanzien van de uitwerking van deze regimes op het kaartmateriaal zijn diverse opmerkingen gemaakt ten aanzien van de aanwijzing en grenzen van de gebieden (inclusief de vrijgestelde gebieden). De grenzen worden niet altijd als logisch of uitlegbaar ervaren: het regime zoals op de Bgr-kaarten is aangewezen lijkt niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke rivierkundige functie op die locatie. Er zijn wensen om gedetailleerder naar gebieden te kijken, rekening houdend met meer karakteristieken (bijvoorbeeld luwte), om tot een nauwkeurige en actuele aanwijzing en begrenzing te komen. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de begrenzing van de gehele Waal als stroomvoerend regime geen recht doet aan het karakter van sommige kleinere locaties. Ook in de RWS-evaluatie is aangegeven dat veel begrippen soms vaag en subjectief worden ervaren. Ook wordt daarin aangegeven dat het onderscheid tussen stroomvoerend en bergend regime wel werkbaar is, maar soms ook moeilijk uitlegbaar (zie kader met resultaten RWS-evaluatie verderop in deze paragraaf). Dat komt omdat er een beleidsmatige keuze aan deze indeling ten grondslag ligt, die niet alleen gebaseerd is op rivierkundige karakteristieken.

Casus Havengebied Werkendam

Het havengebied van Werkendam bestaat uit een cluster van bedrijven op het gebied van scheepsbouw, reparatie en onderhoud. Een deel van deze bedrijven voert 'riviergebonden' activiteiten en een deel 'niet-riviergebonden' activiteiten uit. Hierdoor gelden voor naast elkaar gelegen bedrijven andere eisen en voorwaarden vanuit de Bgr gelden. Door de strengere eisen voor niet-riviergebonden bedrijven (de 10% uitbreidingsregeling) kan een bedrijf op het gebied van scheepselektrotechniek niet uitbreiden en gaat het bedrijf volgens betrokken 'op slot'. De gemeente is van mening dat het bedrijf wel riviergebonden is doordat het met de haven verbonden is in een cluster van functioneel met elkaar samenhangende bedrijven. Mede naar aanleiding van de discussie is de locatie inmiddels vergunningvrij gemaakt (via Waterbesluit art. 6.16) en is de discussie over riviergebondenheid voor deze locatie niet meer actueel.

Over het hanteren van een onderscheid tussen wel en niet *riviergebonden functies* verschillende de meningen. Een deel van de respondenten geeft aan dat het (nationale) belang van de riviergebonden activiteiten en het feit dat deze niet elders kunnen plaatsvinden rechtvaardigen dat deze activiteiten het primaat hebben in stroomvoerende gebieden. Andere respondenten wijzen er op dat er met dit principe een functie-afweging wordt gemaakt, terwijl dit een ruimtelijke ordeningstaak zou zijn. Deze afweging zou door het RO bevoegd gezag moeten worden gemaakt. Diverse respondenten geven daarnaast aan dat dit principe functiemenging, meekoppelen of nevenactiviteiten om riviergebonden activiteiten rendabel te maken, in het stroomvoerende regime moeilijk maakt. Initiatieven bestaan vaak uit logisch met elkaar samenhangende activiteiten. Het los van elkaar beoordelen van deze activiteiten wordt als 'onterecht' en 'te theoretische benadering' ervaren. Tot slot wordt door verschillende respondenten de 'definitie' van riviergebonden activiteiten (i.c. de limitatieve lijst) als te eng ervaren. Uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en

de behoefte om meer ruimte te geven aan maatschappelijk gewenste functies in het rivierbed (bijvoorbeeld waterrecreatie) is er een wens om de definitie te verbreden. Van 'riviergebonden' naar 'uiterwaard gebonden' of 'met de rivier verbonden'.

De toepassing van bovenstaande principes laat in enkele cases zien dat activiteiten die (soms ogenschijnlijk) **geen effect hebben op de waterveiligheid** niet toelaatbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn hoogwatervrije terreinen, uitbreiding van activiteiten boven maatgevende hoogwaterstand, een met het water meestijgende horecaboot etc. In deze situaties is weinig begrip bij respondenten voor de restricties van de Bgr.

Casus Horecaboot Mook

Een initiatiefnemer wilde een horecaboot in de passantenhaven van Mook realiseren. De locatie is gelegen in het stroomvoerend regime van de Maas en betreft een niet-riviergebonden functie, waardoor deze niet toelaatbaar is (tenzij bijvoorbeeld groot openbaar belang kan worden aangetoond.). Nadat Rijkswaterstaat heeft aangegeven dat de kans op een vergunning zeer klein is, heeft initiatiefnemer afgezien van zijn plan.

In deze casus is de activiteit niet toelaatbaar op basis van het afwegingskader, terwijl de concrete doelstellingen van de Bgr – behoud van beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit en ontwikkelingen tegen gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken -, niet in het geding zijn.

Ten aanzien van de **algemene voorwaarden** (die betrekking hebben op locatiekeuze, ontwerp en compensatie, zie art. 7) worden op twee punten kritische vragen gesteld. Het eerste punt betreft het *per saldo creëren van meer ruimte voor de rivier* als voorwaarde bij de uitzonderingssituatie van het realiseren van niet-riviergebonden functies in het stroomvoerend regime. De financiële last voor deze 'extra ruimte voor de rivier' is volgens respondenten niet of moeilijk voor projecten te dragen en wordt regelmatig als disproportioneel ervaren. Enkele respondenten ervaren dit bovendien als een oneigenlijke wijze om een deel van de (nationale) waterveiligheidsopgave door initiatiefnemers te laten realiseren. Rijkswaterstaat signaleert dat bij veel initiatieven deze uitzonderingsbepaling als 'laatste redmiddel' voor het realiseren van het initiatief wordt gezien.

Het tweede punt betreft de verplichte *compensatie bij buitendijkse dijkversterkingsmaatregelen*. Door enkele waterschappen is aangegeven dat in het Deltaprogramma een brede en gedegen afweging is gemaakt op welke wijze de benodigde opgave voor veiligheid gerealiseerd wordt (rivierverruiming dan wel dijkversterking of een combinatie van beiden). Enkele waterschappen merken op dat als voor dijkversterking gekozen is, de waterbeheerder alsnog een rivierkundige compensatieverplichting in de watervergunning krijgt opgelegd als deze dijkversterking (gedeeltelijk) buitendijks gerealiseerd wordt. In de werkspraken zijn hier bepalingen over opgenomen. Kern daarvan is dat bij een 'buitendijks' ontwerp wordt beoordeeld of het ontwerp voldoet aan de gestelde eisen (sober en doelmatig en binnendijks indien mogelijk). Als hieraan wordt voldaan is compensatie niet aan de orde en kan een vergunning verleend worden op basis van art. 3b van de Bgr. Bij

overmatige versterkingen buitendijks (waar bijvoorbeeld andere ontwikkelingen worden meegenomen in het ontwerp, zoals fietspaden, wandelpaden etc.) wordt voor het additionele gedeelte soms compensatie vereist. De discussie spitst zich toe op de vraag welke onderdelen mogen worden geacht integraal deel uit te maken van het dijkversterkingsplan.

Daarnaast zijn op de voorwaarde van compensatie veel reacties gekomen, die in de praktijk vaak wordt ervaren als overcompensatie. Die reacties hebben vooral betrekking op de uitwerking en uitvoering van compensatie, zoals beschreven in de volgende twee paragrafen (omvang in relatie met omvang van initiatief en de verantwoordelijkheid voor de compensatie). Het principe van compensatie op zichzelf is niet ter discussie gesteld.

Tot slot wordt in algemene zin door een deel van de respondenten aangegeven dat veel begrippen als open en multi-interpretabel worden ervaren. Aan de andere kant worden de uitwerkingen van deze begrippen in bijvoorbeeld de werkafspraken of het rivierkundig beoordelingskader als te strikt ervaren. Dit leidt bij de uitvoering in de praktijk tot onduidelijkheden en discussie bij de cases waarbij dit speelt (zie tabel 3.2). Daarbij komt dat de zaken in Barro, beleidsregels, handreiking en de notitie 'Regie op Ruimte' telkens net iets anders zijn omschreven.

Samenvatting van de interne evaluatie van de Bgr bij RWS

Medio 2015 is intern RWS een evaluatie uitgevoerd van de eigen ervaringen met de Bgr. Deze evaluatie is gebaseerd op een enquête onder de verschillende organisatieonderdelen van RWS. De belangrijkste resultaten zijn kort samengevat:

- De Bgr wordt door de RWS-respondenten in het algemeen als valide, werkbaar en doeltreffend ervaren;
- De twee-sporen van besluitvorming (water en ruimte) roepen spanningen op in de praktijk met andere overheden en initiatiefnemers die de Bgr als strikt ervaren;
- Er leven verschillende beelden over de doelen van de Bgr. Deze verschillende beelden werken door in de interpretaties die aan de Bgr gegeven worden;
- De principes van de Bgr met twee regimes en soorten activiteiten zijn over het algemeen goed werkbaar en uitlegbaar. Wel roept de naamgeving van de regimes soms verwarring op (bv. stroomvoerend versus bergend);
- Strikt zijn waar het moet en ruimte bieden waar het kan is een spanningsveld dat hoort bij de Bgr; betere duiding van begrippen en definities blijft aandacht vragen;
- Een eenduidig referentiekader voor de toekomstige ontwikkelingen in het kader van de voorkeursstrategieën van het Deltaprogramma ontbreekt nog voor RWS; dit is van belang voor de toepassing van artikel 7 (locatiekeuze en compensatie);
- Er zijn externe ontwikkelingen (toename gebiedsontwikkelingen, Deltaprogramma met voorkeursstrategieën en risiconormering en Omgevingswet) die het zinvol maken om de Bgr eens tegen het licht te houden.

3.3 Beelden over beleidsuitwerking

De beleidsuitwerking van de Bgr betreft de eerder genoemde handreiking, notitie 'regie op ruimte in het rivierbed' en het rivierkundig beoordelingskader. Uit de gesprekken blijkt dat veel van de casussen die naar voren zijn gebracht, in het bijzonder de relatief kleinere initiatieven, 'struikelen' over de voorwaarden en uitleg die in deze documenten aan de Bgr wordt gegeven. Veel respondenten zijn van mening dat de interpretatie van de Bgr in de beleidsuitwerkingen leidt tot een **zeer strikte toepassing** van de Bgr. Uitingen daarbij zijn: 'elke millimeter waterstandsverhoging is al te veel', en 'de compensatie-eisen zijn disproportioneel en onhaalbaar'.

De strikte interpretatie van diverse begrippen in het afwegingskader van de Bgr **sluit niet aan bij de belangen** van initiatiefnemers. Concreet zijn de volgende begrippen genoemd:

1. Kleinschalig initiatief en eis van maximaal 1 mm waterstandseffect;
2. Tijdelijk: huidige definitie gaat uit van seizoensgebonden of in enkele jaren begrensd, andere invulling zou kunnen zijn 'zolang de activiteit geen problemen voor de hoogwaterveiligheid oplevert en gemakkelijk te verwijderen is';
3. Gebouw: huidige definitie sluit gronden er om heen uit en houdt geen rekening met gebouwen op het water;
4. Groot openbaar belang: er is een wens om dit begrip te verruimen zodat ook lokale en regionale belangen hierbij beter kunnen worden meegewogen;
5. Compensatie-eis bij een afname van het bergend vermogen van meer dan 50 m³;
6. Compensatiemaatregelen die robuust moeten zijn, wat in de praktijk (van de Maas) een effect van meer dan 5 mm betekent.

Snelfietsroute Arnhem-Wageningen

De gemeenten Arnhem, Renkum, Wageningen werken samen met de provincie Gelderland en het ministerie van I&M om een snelfietsroute tussen Arnhem en Wageningen te realiseren om zo de stedelijke bereikbaarheid in het gebied op peil te houden. Voor de snelfietsroute is een ontwerp gemaakt dat door de uiterwaarden van de Neder-Rijn loopt (stroomvoerend regime). In het ontwerp wordt de afvoer- en bergingscapaciteit verruimd. Door Rijkswaterstaat is voorsnog een negatief advies gegeven over de toelaatbaarheid van het fietspad. Een fietspad is geen riviergebonden functie. De stedelijke bereikbaarheid van de regio valt op basis van de toelichting in de handreiking niet onder groot openbaar belang. In principe zijn er alternatieve tracés buiten de uiterwaarden. Bij de uitvoering van een MKBA voor de tracékeuze zijn de voorwaarden vanuit de Bgr niet meegenomen. Volgens de provincie zijn deze tracés financieel echter niet haalbaar. De enige optie lijkt toepassing van artikel 6d waarbij 'per saldo meer ruimte voor de rivier' wordt gecreëerd. Door het ontbreken van een taakstelling voor de Neder-Rijn kan de rekenregel echter niet worden toegepast. Bovendien is het de vraag of dit voor het project een financieel haalbare optie is.

Een ander punt dat in dit kader wordt genoemd is het criterium 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging' (art. 7 lid 1c en 2). Dit geldt zowel op lokaal als rivierniveau. Met name de eis voor het **lokale niveau** levert in de ogen van initiatiefnemers en betrokken

overheden knelpunten op. Hierdoor zijn oplossingen die een verbetering van het bergend vermogen in een groter gebied of riviertak niet mogelijk (bijvoorbeeld rivier verruimende maatregel stroomopwaarts). Dit belemmert soms verbeteringen op riviertakniveau.

Natuurontwikkeling en de Bgr

Bij het ophalen van de praktijkervaringen is ook gewezen op de spanning tussen natuurdoelen en de Bgr. Er zijn praktijkvoorbeelden waar de ontwikkeling van bijvoorbeeld boskernen tegen knelpunten oploopt, vanwege de Bgr maar ook Natura 2000. Om dit beter in beeld te krijgen is een extra expertsessie georganiseerd.

In het kader van het project 'Stroomlijn' wordt vegetatie weggehaald om de afvoer en doorstroming van water te kunnen bevorderen. Als het gaat om vegetatie/bos beschermd door Natura 2000 is compensatie verplicht, als het om niet beschermd bos gaat, is er geen compensatie verplicht. Vanwege de uitvoering van Stroomlijn is er behoefte aan locaties voor compensatie van bos. Uit een oogpunt van natuur is de wens om dat niet te versnipperen, maar te streven naar robuuste natuur op specifieke locaties (vaak locaties in het stroomvoerende deel waar ook de grootste restricties op basis van de Bgr liggen). Op basis van Natura 2000 is het wettelijk verplicht eerst te compenseren voordat bos wordt weggehaald. Op basis van de Bgr wordt natuurontwikkeling ook beoordeeld op grond van het effect op de waterstand (effect moet op locatie zo gering mogelijk zijn, < 1 mm), en als er compensatie van waterstandsverhoging nodig is, moet die in de directe omgeving van de activiteit gevonden worden. Het invullen van de compensatie voor kappen van vegetatie in het kader van Stroomlijn sluit door de diverse eisen in de praktijk niet aan bij het streven naar grotere eenheden van natuur op andere plekken. De uitvoering van Stroomlijn ligt op schema, maar in de praktijk wordt daarbij vaker niet-beschermd bos gekapt om compensatie-eisen vanuit natuurwetgeving te voorkomen, daar deze compensatie vaak strijdig is met de Bgr door waterstandsverhogende effecten. Ook niet-beschermd bos heeft landschappelijke waarde, wat in de praktijk soms weerstand kan oproepen. Vanwege de eisen en de lokale toetsing van de Bgr is het lastig nieuwe natuur te ontwikkelen op plekken waar dat wel zou kunnen. De uitbreiding van natuur op basis van Natura 2000 wordt hiermee ook belemmerd.

Mogelijke oplossingen zouden kunnen zijn om naar het waterstandseffect op grotere trajecten te kijken en/of een groter negatief effect te accepteren (meer dan 1 mm). Ook het meekoppelen van natuurontwikkeling met rivierverruimingsprojecten biedt meer mogelijkheden, maar dat aantal projecten is beperkt. Ook voorstellen die voorzien in een ontkoppeling van het initiatief en de compensatie in ruimte en tijd bieden kansen. Alleen worden deze mogelijkheden begrensd voor natuur die valt onder Natura 2000 (eis van compenseren vooraf). In principe biedt ook de overstromingsrisicobenadering kansen, omdat meerdere factoren dan alleen het effect op de waterstand in de afweging worden meegenomen.

Het feit dat de betreffende documenten (zoals de handreiking en rekenregel) **niet direct juridisch doorwerken**, maar wel in alle gevallen strikt worden gehandhaafd, stuit bij diverse

respondenten op weerstand. Dit belemmert de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit en lijkt de ruimte die de Bgr biedt te niet te doen. De beleidsuitwerkingen lijken daarmee in de praktijk een formeel onderdeel te zijn geworden van de beleidsregels. Veel respondenten zijn van mening dat de handreiking, de werkafspraken en het rivierkundig beoordelingskader de (ontwikkel)mogelijkheden van de beleidsregels onvoldoende benutten.

Tegelijkertijd geven diverse respondenten ook aan dat ook in de beleidsuitwerkingen nog veel begrippen en regels open en multi-interpretabele lijken. Ze bieden nog onvoldoende duidelijkheid in de uitvoeringspraktijk (zie ook vorige paragraaf).

Casus Vrije tijdslandschap Lek bij Houten

Het recreatieschap wil de exploitatie van een zwemplas bij de Lek aantrekkelijker maken door enkele functies en activiteiten toe te voegen. De gemeente beschouwt deze recreatieve ontwikkelingen als gewenst om een aantrekkelijk uitloopgebied te creëren voor stedelijk gebied. Vanwege de ligging in stroomvoerend regime, is realisatie van deze niet-riviergebonden functies moeilijk/onmogelijk. De ervaren knelpunten door initiatiefnemer en gemeente zijn 1) onevenredigheid: het effect van de activiteiten op de doorstroomcapaciteit is nihil, 2) een te krappe definitie van riviergebondenheid, 3) een te krappe invulling van het begrip tijdelijkheid: de gewenste ontwikkelingen kunnen verwijderd worden, als het nodig is en 4) dat er geen mogelijkheid is om eerder gecreëerde overruimte aan rivierverruiming te benutten.

3.4 Beelden over beleidsuitvoering

De meeste respondenten geven aan dat de **samenwerking** tussen de betrokken partijen bij een aanvraag voor een vergunning goed is. Men ervaart Rijkswaterstaat als goed toegankelijk voor afstemming en overleg. Partijen hebben volgens respondenten in de loop van de jaren elkaars belangen en taal steeds beter leren kennen. Tegelijkertijd wordt door respondenten ook geconstateerd dat men bij Rijkswaterstaat regelmatig een zeer formeel juridische en behoudende **houding** ervaart. Men vindt dat de handreiking, rekenregels etc. zeer strak worden gevolgd in plaats van deze als leidraad te gebruiken met flexibiliteit voor bijvoorbeeld een integrale of maatwerk afweging. Ook bestaat bij sommigen de indruk dat er 'altijd wel een reden (te vinden) is om nee te zeggen' tegen een initiatief. De laatste jaren lijkt hier volgens respondenten wel verandering in te komen: er zijn bij RWS steeds meer mensen met een proactieve en meedenkende houding.

Over het **proces** zijn respondenten soms niet tevreden. Processen om al dan niet tot een vergunning te komen kosten zeer veel tijd (jaren). Als oorzaken hiervoor worden als eerste de onduidelijkheden genoemd over de wijze waarop het beleid dient te worden toegepast. Ook is wel eens de ervaring dat er in het proces steeds nieuwe eisen op tafel komen (bijvoorbeeld compensatie binnen rivierkundige eenheid, maatregel moet robuust zijn, etc.). Dit betekent dat een ontwerp vaak meerdere malen moet worden aangepast. En als derde oorzaak wordt genoemd dat initiatiefnemers en lokale overheden RWS juist vaak te laat in processen betrekken. Hierdoor heeft er al een traject met initiatiefnemers plaats gevonden en komt de toets aan de Bgr als onaangename verrassing. Overigens dragen ook oorzaken

buiten de Bgr hieraan bij (denk aan natuurwetgeving, bodemkwaliteit en onteigeningen). Respondenten geven aan dat door de vaak lange processen (te) lang onzekerheid is bij initiatiefnemers over de toelaatbaarheid van hun initiatief. Bovendien vindt men dat er mede daardoor (te) veel kosten moeten worden gemaakt in het proces.

Casus steenfabrieksterreinen / hoogwatervrije terreinen

Langs de Gelderse rivieren liggen circa 90 steenfabrieksterreinen, waarvan 25 staan leeg of verrommeld zijn. Provincie Gelderland en lokale initiatiefnemers willen deze terreinen herinrichten om de gebieden een kwaliteitsimpuls te geven en het cultureel erfgoed te behouden. De omvang van de terreinen maakt dat er bij herontwikkeling gezocht wordt naar diverse functies, waaronder functies die inkomen opleveren. De herontwikkeling van deze terreinen is binnen het kader van de Bgr (en Barro) moeilijk omdat het niet-riviergebonden activiteiten betreft in stroomvoerend regime. Daarbij wordt de optie van het toepassen van artikel 6d met het realiseren van per saldo meer ruimte voor de rivier als een te zware financiële last ervaren. De reden dat ontwikkelingen vanuit waterveiligheid niet gewenst zijn omdat deze een belemmering kunnen vormen voor toekomstige rivierverruiming, wordt door betrokkenen als disproportioneel ervaren omdat er geen concrete plannen voor rivierverruiming op deze locaties zijn. Volgens de provincie zouden via art. 6.5 Waterwet en 6.12 Waterbesluit hoogwatervrije terreinen buiten de vergunningsplicht moeten worden gebracht.

Wellnesscomplex in de Biesbosch

Vanaf 2005 had een ondernemer het initiatief om een wellnesscomplex te realiseren in het recreatiegebied de Hollandse Biesbosch, gelegen in stroomvoerend regime. Deze voorziening sluit aan bij de wens van de gemeente en het Nationaal Park de Biesbosch om recreatieve mogelijkheden nabij de stad verder te ontwikkelen. Er heeft een jarenlang proces plaatsgevonden om overeenstemming te vinden over het ontwerp en de compensatiemaatregel (toepassing van artikel 6d). Het ontwerp is meerdere malen aangepast aan aanvullende eisen. Het vergaand aangepast ontwerp (gebouw op catamaranliggers in de stroomrichting van hoogwater, omklapbaar rasterhek), is volgens betrokkenen technisch (te) complex en kostbaar. De locatie is gelegen in een stroomluw gedeelte van het rivierbed (naast een gesloten stortplaats). Deze gebiedskenmerken zijn niet meegenomen in de begrenzing van het regime. De maatregelen om per saldo meer ruimte voor de rivier te creëren worden als fors ervaren voor een relatief klein project. Voor de initiatiefnemers is dit moeilijk te begrepen mede gezien de watermaatregelen die al in de directe omgeving waren genomen. De gemeente heeft de realisatie van de compensatie op zich genomen. Het vergaand aanpassen van het ontwerp en het realiseren van meer ruimte voor de rivier, betekenen beide een substantiële kostenpost. Dit wordt als 'dubbelop' ervaren. In 2012 is de vergunning verleend maar was de initiatiefnemer failliet verklaard. Er is tot op heden geen andere partij gevonden om het project te realiseren.

In de notitie 'Regie op ruimte in het rivierbed' en de handreiking is uitgelegd dat het mogelijk is om binnen het kader van de beleidslijn initiatieven met elkaar te verbinden door middel van een **gebiedsplan en gezamenlijke robuuste compensatie** geëxpliciteerd (art. 6d). Betrokkenen bij dergelijke gebiedsplannen geven aan dat in de praktijk de uitvoering van dit instrument organisatorisch en juridisch zeer complex en tijdrovend is. De reden hiervan is dat vele zaken op elkaar moeten worden afgestemd: besluitvorming individuele initiatiefnemers, bestemmingsplan en vergunningenprocedures, subsidieregels, grondonteigening etc. Dit wordt mede veroorzaakt door de directe koppeling tussen activiteiten en de maatregel om compensatie of 'per saldo meer ruimte voor de rivier' te realiseren: initiatiefnemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor tijdige realisering en beheer van de maatregel. Het in de praktijk door RWS weleens voorgestelde idee om kleinschalige initiatieven te koppelen aan een gebiedsplan, past volgens respondenten vaak niet qua proces en legt een onevenredige last aan op aan deze initiatieven. Enkele betrokkenen geven aan dat de verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke compensatiemaatregel niet bij de initiatiefnemers zou moeten liggen. Dit zou een te grote last zijn, mede gezien de vaak grote verschillen tussen initiatiefnemers. Dit sluit aan bij het breder gehoorde signaal dat partijen een actievere **rol** van Rijkswaterstaat zouden willen bij de uitwerking en uitvoering van compensatiemaatregelen.

Casus Oolderplas

Diverse ondernemers en initiatiefnemers zien mogelijkheden om het gebied Oolderplas nabij het stedelijk gebied van Roermond verder te ontwikkelen. Deze ontwikkelingen betreffen onder meer een bezoekerscentrum, vakantiewoningen, uitkijktoren, wandelpaden, aanlegsteigers en nieuwbouw voor een surfvereniging. Provincie en gemeente beschouwen initiatieven als gewenst vanuit verbetering ruimtelijke kwaliteit en economisch-toeristisch beleid. Op basis van de Bgr geldt voor ieder initiatief dat zij alleen gerealiseerd kan worden, wanneer er per saldo meer ruimte voor de rivier wordt gecreëerd (stroomvoerend regime, niet-riviergebonden functies, artikel 6d). Omdat deze maatregelen als te groot en ingrijpend worden ervaren voor de individuele initiatiefnemers, is een proces gestart om de initiatieven (die ruimtelijk en functioneel beperkte samenhang hebben) in een gebiedsplan met elkaar te combineren en te komen tot een gezamenlijke (over)compensatiemaatregel. De provincie heeft samen met de gemeenten in de regio een subsidieregeling ingesteld om bij te dragen aan de financiering van de compenserende maatregelen. Feitelijke werkbaarheid gemaakt afspraken en aanpak moeten nog blijken.

De ervaren knelpunten door initiatiefnemers, gemeente en provincie zijn 1) lange tijd onduidelijkheid over de wijze van compenseren, 2) compenserende maatregelen zijn financieel niet te dragen voor initiatiefnemers, overheidsbijdrage is nodig), 3) gevoel dat kosten lange termijn hoogwaterveiligheid worden afgewenteld, 4) uitvoering gezamenlijke compensatiemaatregel is organisatorisch en procedureel complex, doordat initiatiefnemers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor uitvoering en beheer maatregelen en alle procedures (bestemmingsplannen, vergunningen, etc.) gelijk moeten oplopen en 5) bij elkaar leidt dit tot een langdurig, onzeker proces voor initiatiefnemers (circa 10 jr.).

Bij de uitvoering van de beleidslijn wordt volgens respondenten onvoldoende rekening gehouden met het feit dat in de praktijk (gebieds)**ontwikkelingen gefaseerd** plaatsvinden. Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit wordt geen rekening gehouden met gerealiseerde bergingsvermogen of “over” compensatie uit eerdere vergunningen binnen hetzelfde gebied, ook niet als de waterveiligheidsingrepen en ruimtelijke ingrepen beleidsmatig met elkaar verbonden zijn. Een vergelijkbaar beeld geldt overigens ook in gebieden waar is meegewerkt aan rivier verruimende maatregelen. Wanneer er sprak is van centimeters waterstandsverlaging door rivierverruimende maatregelen versus millimeters waterstandshoging als gevolg van de nieuwe activiteit, staan het begrip voor en de uitlegbaarheid van de Bgr onder druk.

Ten aanzien van **verantwoordelijkheden** geven de meeste respondenten aan dat zij de verantwoordelijkheden met betrekking tot de Bgr op logische wijze vinden belegd. Uit een aantal casus blijkt wel dat de Bgr door initiatiefnemers of gemeenten niet altijd wordt meegewogen bij de initiële projectdefinitie – of locatiekeuze, bijvoorbeeld in een maatschappelijke kosten-baten analyse. In de communicatie over initiatieven lijken lokale overheden vaker het belang van het initiatief centraal te stellen en de communicatie over het veiligheidsbelang over te laten aan het rijk/RWS.

Bestuurlijke signalen

In het kader van de evaluatie hebben we ook enkele (telefonische) interviews afgenomen met gedeputeerden en wethouders. Om een impressie te geven uit deze interviews hebben we de volgende signalen uit deze interviews afgeleid:

- Veel bestuurders stellen de integrale afweging voorop en worden in de praktijk geconfronteerd met initiatieven die ruimtelijk-economisch wenselijk zijn;
- De Bgr wordt ervaren als star, strikt en weinig flexibel. Er is behoefte aan meer maatwerk, bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijk bestemmen.
- Initiatiefnemers zouden niet of beperkt financieel moeten bijdragen aan het realiseren van waterveiligheid; dat is primair een rijksoverheidstaak; Het moet gaan om een reële bijdrage in verhouding tot het initiatief.
- In rivierverruimingsprojecten wordt veel meer ruimte ervaren om doelen te koppelen, meerdere belangen te dienen en integraal af te wegen en ook samen te investeren. Ook is de rol van RWS dan meer meedenkend en meewerkend;
- Daar waar toetsing van initiatieven op basis van de Bgr én een rivierverruimingsproject in hetzelfde gebied plaatsvindt, komt de bestuurlijke uitlegbaarheid van de Bgr sterk onder druk te staan ('als je 70 mm wint door rivierverruiming en een belangrijk initiatief mag even verderop niet vanwege 1 mm waterstandsverhoging, dan is dat lastig uit te leggen').

3.5 Beelden over beleidseffecten

Alle respondenten zijn van mening dat het **waterveiligheidsbelang** met de Bgr goed wordt geborgd. Ten aanzien van **ruimtelijke ontwikkelingen** voor niet-riviergebonden activiteiten hebben velen de beleving dat er in de praktijk (te) beperkte mogelijkheden zijn. De

opeenstapeling van eisen, het langdurige en complex proces en de strikte toepassing maken deze ruimtelijke ontwikkelingen volgens respondenten in veel situaties te moeilijk.

Zo zijn volgens respondenten de mogelijkheden voor een **integrale afweging of aanpak** binnen de beleidslijn beperkt. Waterveiligheidsbelangen domineren veelal boven andere maatschappelijke of economische belangen. Bijvoorbeeld de herontwikkeling van historisch hoog en droog gelegen bedrijven- of industrieterreinen in het rivierbed lijkt binnen de Bgr onmogelijk terwijl door de economische situatie van bedrijven verpaupering van deze gebieden optreedt. Door respondenten is ook aangegeven dat beleidsopgaven voor veiligheid en natuur (Stroomlijnen, N2000) door de diverse eisen in de praktijk vaak niet verenigbaar zijn.

4 BGR IN DE BELEIDSCONTEXT

In dit hoofdstuk worden de mogelijke implicaties van recente beleidsontwikkelingen in de omgeving van de Bgr in beeld gebracht. Het gaat om:

1. Relatie met de voorkeursstrategie van het Deltaprogramma;
2. Relatie met de overstromingsrisicobenadering in de nieuwe normering;
3. Relatie met de Omgevingswet.

Per ontwikkeling worden in een paragraaf beschreven:

- De kern van de beleidsontwikkeling;
- De relatie tussen de beleidsontwikkeling en de Bgr op basis van de resultaten van een expertsessie, aangevuld met informatie uit interviews en riviertakworkshops

4.1 Voorkeursstrategie Deltaprogramma

Kern van de voorkeursstrategie Deltaprogramma

Het doel van het Deltaprogramma is Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen overstromingen en zorgen voor voldoende zoetwater. Het Deltaprogramma is een nationaal programma, waar rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten samen aan werken. Maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstituten zijn actief betrokken. De Deltacommissaris voert de regie over het Deltaprogramma. In het Deltaprogramma 2015 zijn vijf deltabeslissingen en voorkeursstrategieën beschreven om de opgave voor waterveiligheid en zoetwater tot aan 2100 aan te pakken. Deze deltabeslissingen en voorkeursstrategieën zijn ook vertaald in het Nationaal Waterplan 2 en zullen ook worden vastgelegd in decentrale plannen.

Ook voor het rivierengebied is er een opgave om de bescherming tegen hoogwater op orde te houden. De hoofdlijn van de voorkeursstrategie Rivieren is een krachtig samenspel tussen dijkversterking en rivierverruiming. In het deltaprogramma 2015 zijn tevens concept maatregelen opgenomen die momenteel verder worden uitgewerkt.

Relatie voorkeursstrategie Deltaprogramma en Bgr

Een van de concrete doelstellingen van de Bgr is 'ontwikkelingen tegen gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken'. In de praktijk betekent dit dat vrijwel overal ruimte wordt vrij wordt gehouden voor eventuele toekomstige rivierverruimingsmaatregelen die in de 'eeuwigheid' nodig zouden kunnen zijn. In het Deltaprogramma is met de Voorkeursstrategie in beeld gebracht welke ruimte in de periode tot 2100 mogelijk nodig is voor rivierverruimende maatregelen. De vraag is of het feit dat de voorkeursstrategie Rivieren aan geeft welke ruimte voor maatregelen nodig is tot aan 2100 gevolgen heeft voor de toepassing van deze doelstelling.

In de expertsessie is geconstateerd dat het een beleidsmatige keuze is om de Bgr wel of niet aan te passen aan de termijn tot 2100. Dit zou betekenen dat alleen mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen die in de voorkeursstrategie aan de orde zijn, bij de beoordeling van ontwikkelingen worden meegenomen. Voor- en nadelen hiervan zijn.

Voordelen:

- Beleidsmatige consistentie tussen Bgr en voorkeursstrategie Deltaprogramma;
- Op 'korte' termijn meer ruimte voor initiatieven in gebieden die niet nodig zijn voor rivierverruiming tot 2100;
- Vergroting van de uitlegbaarheid van de Bgr; het vrijhouden van ruimte waarvan niet zeker is of het ooit nodig zal zijn, wordt ook wel als disproportioneel ervaren.

Nadelen:

- Er wordt niet meer geanticipeerd op een mogelijke hoogwateropgave na 2100;
- De voorkeursstrategie en bijbehorende maatregelen zijn nu nog onvoldoende uitgewerkt en verankerd in nationaal beleid om als kader voor de kortere termijn te kunnen dienen.

4.2 Overstromingsrisicobenadering

Voor het schrijven van deze paragraaf is mede gebruik gemaakt van een interne notitie van Rijkswaterstaat over 'De Beleidslijn grote rivieren en de overstromingsrisicobenadering' (Max Schropp, 2015). Deze notitie geeft een vollediger overzicht van mogelijke aanpassingen van de Bgr aan de overstromingsrisicobenadering en de voor- en nadelen hiervan.

Kern van de overstromingsrisicobenadering

De Bgr is in 2006 ontwikkeld met als uitgangspunt de toen geldende veiligheidsfilosofie, zijnde de overschrijdingskansbenadering. Aan deze benadering ligt de veronderstelling ten grondslag dat als een maatgevende waterstand wordt overschreden, een overstroming onvermijdelijk is. In het kader van het project VNK en het Deltaprogramma is de afgelopen jaren de overstromingskansbenadering ontwikkeld. Belasting en sterkte van de waterkering worden daarin meer in samenhang bekeken en per dijktraject uitgedrukt in een toelaatbare kans op overstromen (falen). Niet langer is één waterstand bepalend voor het falen van een kering, maar de combinatie van een aantal hydraulische belastingniveaus bestaande uit waterstanden, windgolven en faalmechanismen als piping en macro-stabiliteit. Ook kent de overstromingskansbenadering een grotere ruimtelijke differentiatie in de normen voor waterkeringen. De overstromingskansbenadering wordt naar verwachting per 1-1-2017 in de Waterwet verankerd.

Relatie overstromingsrisicobenadering en Bgr

De huidige Bgr is uitsluitend gericht op het rivierbed en het effect op waterstanden als maat voor het behoud van de afvoer- en bergingscapaciteit. Enkele respondenten geven aan dat als gevolg hiervan de relatieve betekenis van waterstanden bij enerzijds het 'samen spel van dijkversterking en rivierruiming' in het kader van het Deltaprogramma en anderzijds de Bgr (en ook een programma Stroomlijn) verschillen. De besluitvorming van maatregelen over dijkversterking en rivierverruiming wordt gebaseerd op de overstromingsrisicobenadering. Met de overstromingsrisicobenadering wordt de 1-op-1 relatie tussen waterstanden en overstromingskansen losgelaten, waardoor het relatieve belang van waterstanden en rivierverruiming afneemt. Bovendien blijkt dat ook door de omvang van de opgave om de sterkte van de dijken te verbeteren (als gevolg van faalmechanisme zoals piping) de waterstanden in de afweging een relatief ondergeschikt belang hebben. Dit terwijl in de Bgr

het effect op waterstanden doorslaggevend is. Dit wordt als inconsequent ervaren en vraagt volgens respondenten ten minste om een logisch verhaal. Een van de elementen in dit verhaal zou kunnen zijn dat in de toekomst als de dijken op faalmechanismes zijn verbeterd, dan waterstanden weer aan relatief belang winnen.

Het aanpassen van de Bgr aan de overstromingsrisicobenadering c.q. een toets op overstromingskansen zou betekenen dat ook de hydraulische belasting en de sterkte van de kering in samenhang bij het toetsen van initiatieven worden meegenomen. Tijdens de expertsessie zijn de volgende voordelen en nadelen hiervan benoemd.

Voordelen:

- Beleidsmatige consistentie tussen Bgr en normering/uitvoering Deltaprogramma;
- Ruimte voor een bredere afweging van initiatieven: in de toets worden ook de effecten op de dijksterkte- en belasting meegenomen wat een positief effect kan hebben in de eindafweging om een activiteit wel of niet toe te staan (bv. ook vanwege meer mogelijkheden tot compenseren).

De nadelen hebben betrekking op de uitvoerbaarheid:

- Vraagt aanpassing / herformulering / uitbreiding van de doelen van de Bgr, ter uitwerking daarvan is ook een nieuw rivierkundig beoordelingskader nodig;
- Complexere afstemming tussen waterschappen en Rijkswaterstaat (het rivierbed is in beheer van Rijkswaterstaat en de waterkering in beheer van het waterschap);
- Meer financiële afhankelijkheden als er ook op andere wijze kan worden gecompenseerd, bijvoorbeeld in de vorm van dijkversterkingen (dijkversterkingen worden in het kader van het HWBP uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de waterschappen, rivierverruiming door provincies en Rijkswaterstaat).

4.3 Omgevingswet

Kern van de Omgevingswet

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht, één van de beleidsambities van het huidige Kabinet. Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Het kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. Modernisering van het omgevingsrecht is volgens het kabinet noodzakelijk. De Omgevingswet heeft vier verbeterdoelen:

- Het vereenvoudigen, versnellen en verbeteren van besluitvorming in het fysieke domein;
- Meer integraliteit, de integratie van plannen en toetsingskaders;
- Het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;
- Het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

Met de wet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Dit leidt tot een verdergaande integratie van wet- en regelgeving van verschillende beleidsvelden. Circa 40 wetten, meer dan 150 Amvb's en honderden ministeriële regelingen zullen geheel of deels opgaan in het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet. In 2015 heeft besluitvorming plaatsgevonden over de Omgevingswet in de Tweede Kamer. Momenteel

wordt gewerkt aan de uitwerking van de Amvb's. De omgevingswet treedt naar verwachting in 2018 in werking.

Relatie Omgevingswet en Bgr

De komst van de nieuwe omgevingswet vraagt volgens de experts niet direct juridisch gezien om aanpassing van de Bgr ('naar de letter van de nieuwe wet'). De huidige Bgr kan (en zal) onder de Omgevingswet van kracht blijven en worden overgenomen in een Amvb. De regels uit titel 2.4 Barro (Grote Rivieren) worden ook opgenomen in een Amvb onder de Omgevingswet. Verschillen daartussen worden daarbij weggenomen. Indirect kan de omgevingswet wel gevolgen hebben voor de Bgr.

Vanuit de 'geest' van de Omgevingswet kan druk ontstaan op 'meer algemene regels in plaats van vergunningen', 'meer maatwerk' en 'meer ruimte voor ontwikkelingen'. Voor de Bgr zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat meer wordt gewerkt met doelvoorschriften en een grotere afwegingsruimte (omschakeling van functie- naar effectbeoordelingen). Dit zou passen bij de wens van respondenten om meer 'oog voor de lokale/regionale situatie' en ruimte voor een integrale afweging binnen de Bgr. Tegelijkertijd kan echter ook de onzekerheid en onduidelijkheid over de toelaatbaarheid van activiteiten binnen de Bgr toenemen. Dit raakt de huidige discussie binnen de Omgevingswet over het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.

Daarnaast introduceert de Omgevingswet één loket: vergunningaanvragen vinden plaats via één loket bij de gemeenten. Bevoegde gezagen werken achter het loket samen, waarbij procedures gelijk getrokken worden. Voor de Bgr kan dit betekenen dat er meer of snellere afstemming en stroomlijning tussen partijen (gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschap) plaatsvindt. En dit kan een positief effect hebben op het nu nog door initiatiefnemers ervaren spanningsveld dat RWS let op de veiligheid en decentrale overheden op de ruimtelijke ontwikkeling. Bij een sterkere coördinatie 'achter het loket' zal 'de overheid' meer met 'één mond' spreken richting initiatiefnemers.

5 BEVINDINGEN OVER DE WERKING VAN DE BGR

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de beelden ‘opgetekend’ die zijn opgehaald uit interviews, riviertakworkshops en expertsessie beleidsontwikkelingen ten aanzien van de ervaringen in de praktijk met de Bgr. Deze beelden zijn gebaseerd op een aantal cases waarover vaak (jarenlange) discussies ontstaan (enkele tientallen over meerdere jaren). In totaal worden enkele honderden vergunningen afgegeven per jaar (zie voor een overzicht par. 3.1). De gevallen waarvoor veel vergunningen worden verleend zijn vaak kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten. De gevallen waarover discussies ontstaan, hebben vaak een grotere ruimtelijke impact, of hebben betrekking op andere functies die lokaal of regionaal belangrijk worden gevonden.

In dit hoofdstuk zijn de beelden uit de praktijk door ons (RHDHV) vertaald in een aantal bevindingen die de kern vormen van het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: “Hoe heeft de Bgr in de afgelopen 9 jaar gewerkt in de praktijk in relatie tot de doelstelling van de beleidslijn en de mogelijkheden die deze biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen?”

Op grond van de beelden zijn onze bevindingen als volgt:

1. Doelen van de Bgr worden goed geborgd, het uitgangspunt om mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen te bieden, wordt beperkt vorm gegeven

De beleidslijn lijkt er goed in te slagen om te voorkomen dat activiteiten in het rivierbed plaatsvinden, die in strijd kunnen zijn met de beide doelen van de Bgr: behoud van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed en het voorkomen van ontwikkelingen die de mogelijkheid tot rivierverruiming nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken. Daarmee wordt voldaan aan het uitgangspunt om een veilige afvoer en berging van rivierwater te borgen. De mogelijkheden om ruimte te bieden voor ontwikkelingen die van belang zijn voor het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit worden als heel beperkt ervaren door initiatiefnemers en regionale en lokale overheden. In de praktijk zijn in een aantal gevallen initiatieven afgewezen, waarbij het belang van de waterveiligheid niet of maar beperkt een rol speelde. Voor een integrale afweging van ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed, zijn de mogelijkheden dan ook beperkt.

2. Er is draagvlak voor de uitgangspunten en doelen van de Bgr en de opzet en structuur van het afwegingskader, maar de uitlegbaarheid van en het begrip voor de uitwerking van regels op locatieniveau is beperkt

De beide doelen van de Bgr worden door alle respondenten onderschreven. Ook de structuur van het afwegingskader - met de twee stappen en drie principes - is in algemene zin vrijwel niet ter discussie gesteld. Wel worden in een aantal cases kanttekeningen geplaatst bij het hanteren van het onderscheid tussen riviergebonden en niet –riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime en bij het niet overeenkomstig de feitelijke situatie begrenzen van gebieden. Ook in de RWS-evaluatie is aangegeven dat het afwegingskader werkbaar is, maar soms lastig is uit te leggen.

De uitlegbaarheid van de beleidslijn op locatieniveau is in de praktijk soms moeilijk, waardoor het begrip en draagvlak voor de Bgr onder druk komen te staan. Dit geldt met name in situaties waarin de ervaren noodzaak van het tegenhouden van een activiteit uit oogpunt van hoogwaterveiligheid minder evident lijkt. De lange tijdstermijn van de Bgr en het incidentele optreden van hoogwater spelen hierbij een rol. De uitlegbaarheid is ook moeilijk in situaties waar het een activiteit betreft in de nabijheid van een breder plan om meer ruimte voor de rivier te creëren. De afwijzing van 'kleine initiatieven' terwijl recent nog in hetzelfde gebied medewerking is verleend aan een groter rivierverruimend project kan regionaal en lokaal dan lastig worden uitgelegd.

3. Initiatieven lopen vooral aan tegen de beleidsuitwerking en uitvoering van de Bgr: striktheid beleidsuitwerking, complex en langdurig vergunningproces

Een groot deel van de cases die in de evaluatie de revue zijn gepasseerd, lopen in de praktijk aan tegen de wijze waarop de beleidslijn is uitgewerkt in onderliggende documenten (handreiking, rekenregels, etc.) en/of tegen het complexe en langdurige proces om tot een vergunning te komen. De beleidsuitwerkingen kennen een strakke en behoudende uitwerking die ook in de praktijk strikt wordt gehanteerd vanuit de wens om consistent te willen zijn (denk aan definities van tijdelijkheid, omvang van kleine ingrepen, etc). Deze bieden weinig afwegingsruimte aan de individuele vergunningverlener. Doordat soms ook pas later in het proces voldoende duidelijkheid wordt gegeven, duren processen langer dan nodig is en nemen de kosten voor initiatiefnemers toe. De samenwerking tussen initiatiefnemers, decentrale overheden en RWS is in de afgelopen jaren wel verbeterd. Al blijft het mensenwerk en heeft de 'meedenkhouding' en procesgevoeligheid van de betreffende vergunningverlener wel invloed op hoe de samenwerking met RWS ervaren wordt. Ook komt het voor dat de initiatiefnemer of de regio RWS pas laat betrekt in de planvorming (zie bevinding 5).

Naast de situaties waarin het waterveiligheidsbelang als minder evident wordt ervaren (maar dit conform de Bgr er wel is), zijn er in de evaluatie ook voorbeelden naar voren gekomen waarbij door de toepassing van het afwegingskader een activiteit niet toelaatbaar is, terwijl het waterveiligheidsbelang volgens alle betrokkenen niet geschaad wordt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de beleidslijn allereerst de toelaatbaarheid van een activiteit toetst op basis van het afwegingskader en pas in de tweede stap, bij de voorwaarden, kijkt naar het rivierkundig effect. Een andere oorzaak hiervan ligt in de aanwijzing van gebieden in een regime (stroomvoerend of bergend), die niet aansluit bij de feitelijke rivierkundige situatie zoals die lokaal ervaren wordt. Dat laatste geldt in principe ook voor de situatie rondom hoogwatervrije terreinen, waarbij het belang voor de afvoer- en bergingscapaciteit in de praktijk vaak moeilijk is aan te tonen.

Per saldo lijkt er dan ook een onnodig gat tussen de doelen en de meer gedetailleerde beleidsuitwerking- en uitvoering van de Bgr, waardoor in de praktijk de beleidslijn als 'rigide' wordt ervaren.

4. Het ‘gebiedsplan’ waarbij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen samen worden gebracht om aan de eisen van de Bgr te voldoen, blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar vanwege organisatorische, procesmatige en juridische complexiteit

Het verbinden van verschillende activiteiten in een gebiedsplan (art. 6d) waarbij gezamenlijk wordt voldaan aan de voorwaarden van de Bgr, blijkt in de uitvoeringspraktijk complex en wordt als een grote last ervaren voor initiatiefnemers. De oorzaken hiervan zijn het verschil in dynamiek tussen initiatieven en de veelheid aan procedures die gelijktijdig doorlopen moeten worden. Een deel van de complexiteit heeft te maken met regels en procedures op andere terreinen (onteigeningsprocedures, RO-procedures, etc.) die maken dat gebiedsontwikkelingen (ook buiten de Bgr om) vele jaren tijd kosten. Daarnaast komt de complexiteit en ervaren last voort uit de directe koppeling tussen de activiteiten en de maatregelen om compensatie of ‘per saldo meer ruimte voor de rivier’ te realiseren. Vooral voor kleine initiatieven wordt de vereiste compensatie vaak als disproportioneel ervaren. Het succes van de toepassing van dit artikel is dan ook sterk afhankelijk van een actieve, coördinerende rol van één van de partijen. Maar ook als dit gebeurt, blijven het complexe gebiedsprocessen (hoeveel en waar compenseren, direct of indirect gekoppeld aan locatie en in de tijd gezien, etc).

Kanttekening is dat het gebiedsplan nu vooral lijkt te worden toegepast om voor concrete individuele initiatieven te voldoen aan de voorwaarden van de Bgr (vooral onder de noemer van artikel 6d). De Rijksnotitie ‘Regie op ruimte in het rivierbed’ (zie blz 10) positioneert een gebiedsplan meer als ‘ontwikkelingsbeeld’ voor een gebied waarin gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden samengebracht, zodat er een referentiekader is voor het in een vroeg stadium kunnen bepalen van de toelaatbaarheid en wenselijkheid van (toekomstige) activiteiten op basis van de voorwaarden van de Bgr (compensatie of “per saldo meer ruimte voor de rivier”). We constateren dan ook dat er onduidelijkheden zijn over hoe art. 6d oorspronkelijk is bedoeld (alleen voor grootschalige gebiedsontwikkelingen, of ook voor een bundeling van kleinschalige activiteiten). Ondanks de aantoonbare complexiteit en onduidelijkheid bestaat toch de indruk dat de mogelijkheden om een gebiedsplan in te zetten op dit moment ook nog onvoldoende worden benut.

5. Beleidslijn Grote Rivieren wordt in de praktijk onvoldoende door decentrale overheden meegenomen in integrale planvorming aan de voorkant

Hoewel het veiligheidsbelang zeker wordt erkend en meegewogen door lokale en regionale overheden, wordt niet altijd de invulling hiervan conform de Bgr gevolgd. Bijvoorbeeld door de eisen van de Bgr niet mee te nemen in de initiële projectdefinitie, haalbaarheidsstudies of de locatiekeuze van activiteiten. Of door in de communicatie over initiatieven vaker het belang van het initiatief centraal te stellen en de communicatie over het veiligheidsbelang over te laten aan het rijk/RWS. In dit soort situaties leidt de integrale afweging door lokale en regionale overheden veelal tot een opstelling ten gunste van de ruimtelijke of economische ontwikkeling. Het spanningsveld in tijd- en ruimteschalen tussen ruimtelijke en economische ontwikkelingen (lokale schaal, korte termijn belang) en waterveiligheid (nationale schaal, lange termijn belang) speelt hierbij

een belangrijke rol. Het blijkt moeilijk om lange termijn afwegingen een goede plek te geven in lokale belangenafwegingen. De ervaren en deels onnodige striktheid en gedetailleerdheid van de beleidsuitwerking versterken dit spanningsveld in de praktijk en beperken de uitlegbaarheid van de Bgr. Dit leidt er toe dat Rijkswaterstaat in de praktijk vaak de volledige verantwoordelijkheid voelt of krijgt om voorwaarden vanuit de Bgr in te brengen. Volgens het tweesporenbeleid (de parallelle toetsing van initiatieven in het waterspoor én in het RO-spoor) is er formeel juist sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle overheden. Dat betekent dat ook lokale en regionale overheden hun verantwoordelijkheid moeten nemen bij het toepassen van het waterveiligheidsbeleid. Ook in het kader van de komende Omgevingswet vraagt deze bevinding om extra aandacht, omdat die wet uitgaat van één loket voor vergunningaanvragen, waarbij de samenwerkende overheden 'achter het loket' tot een eenduidige en integrale afweging van beleid zullen moeten komen.

6. Directe invloed van beleidsontwikkelingen in de context van de Bgr is beperkt en afhankelijk van nieuwe beleidskeuzes op basis van weging van voor- en nadelen

In de evaluatie van de Bgr zijn enkele ontwikkelingen in de context van de Bgr geanalyseerd om na te gaan wat de betekenis hiervan is voor mogelijke aanpassingen van de Bgr. Deze ontwikkelingen zijn de ontwikkelde Voorkeursstrategie in het kader van het Deltaprogramma, de nieuwe Overstromingsrisicobenadering en de Omgevingswet.³ De bevinding is dat deze ontwikkelingen niet direct en in formele zin noodzaken tot aanpassingen van de Bgr. Het is vooral een beleidsmatige keuze om de Bgr wel of niet beter aan te laten sluiten op deze veranderingen in de omgeving, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van beleidsmatige consistentie. Die afweging kan worden gebaseerd op een weging van de voor- en nadelen in relatie met een weging van de omvang van de problemen die in de praktijk ervaren worden. In de voorstellen voor aanpassing in hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

³ De huidige Bgr en de teksten uit het Barro worden in principe overgenomen in één van de vier AMVB's van de nieuwe Omgevingswet. Die omzetting wordt nu voorbereid. Als eventuele aanpassingen in de Bgr worden doorgevoerd, wordt ook de betreffende AMVB daarop aangepast.

6 BGR IN DE TOEKOMST: VOORSTELLEN VOOR AANPASSING

6.1 Introductie

Om de werking van de Bgr te verbeteren zijn diverse aanpassingen aan de beleidslijn of de beleidsuitwerking- en uitvoering mogelijk. In dit hoofdstuk zijn op basis van de geconstateerde bevindingen mogelijke richtingen voor het aanpassen en/of vernieuwen van de Bgr in beeld gebracht. Het waarborgen van de waterveiligheid is en blijft hierbij de randvoorwaarde.⁴

Aanpak in vier stappen

Om te komen tot een overzicht van mogelijke aanpassingen zijn drie stappen uitgevoerd:

1. Opstellen van een 'denkkader' met denkrichtingen die de volle breedte van mogelijke aanpassingen in beeld brengt;
2. Inventariseren van mogelijke aanpassingen per denkrichting; soms zijn mogelijke aanpassingen al in de interne RWS-evaluatie, de interviews of riviertakworkshops benoemd, voor een deel zijn ze aangevuld door RHDHV. De mogelijke aanpassingen hangen samen met de knelpunten die in de praktijk zijn opgehaald, en/of komen voort uit de analyse van de ontwikkelingen in de context van de Bgr;
3. Beschrijven van (een eerste voorzet voor) de voor- en nadelen van elke aanpassing, inclusief de bijdrage die ze kunnen leveren aan de ervaren knelpunten in de praktijk;
4. Opnieuw ordenen van het overzicht van aanpassingen op een manier die aansluit bij de bespreking in de Stuurgroep Water (van beperkte aanpassingen in de uitvoering tot meer ingrijpende aanpassingen van het afwegingskader van de Bgr).

Denkkader met 'denkrichtingen'

In het oorspronkelijke denkkader dat we hebben gehanteerd om mogelijke aanpassingen van de Bgr in beeld te brengen, hebben we twee hoofdkeuzes onderscheiden (zie figuur 6.1).

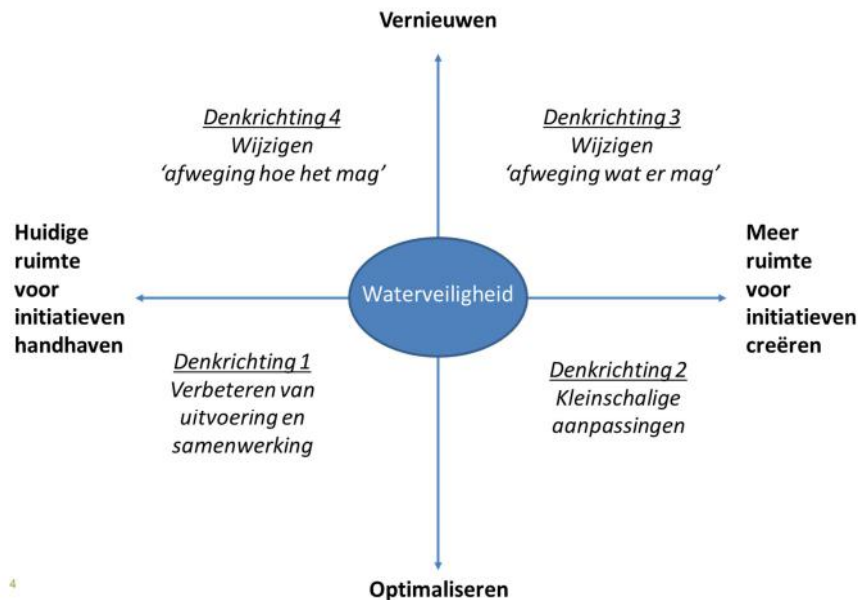
1. Het handhaven van of het creëren van meer ruimte voor (niet-riviergebonden) initiatieven;
2. Het alleen optimaliseren en/of het vernieuwen (grootschalig wijzigen) van de beleidslijn.

De eerste keuze heeft vooral betrekking op het heroverwegen van de balans tussen de belangen van waterveiligheid en ruimte / economie en tussen korte en lange termijn. De tweede keuze hangt samen met een weging van de aard en omvang van de gesignaleerde knelpunten in relatie met de wenselijkheid van een kleine of grotere aanpassing van de Bgr. Deze twee hoofdkeuzes leiden tot een viertal denkrichtingen. De denkrichtingen zijn:

- Denkrichting 1: uitgaande van de huidige ruimte die de Bgr aan initiatieven biedt, zijn er optimalisatiemogelijkheden door in de uitvoering en samenwerking van de beleidslijn verbeteringen of veranderingen aan te brengen;
- Denkrichting 2: binnen het huidige afwegingskader van de Bgr kunnen kleinschalige aanpassingen van de beleidslijn of beleidsuitwerkingen worden aangebracht, waardoor er meer ruimte ontstaat voor initiatieven;
- Denkrichting 3: de wijze waarop de toelaatbaarheid van activiteiten wordt getoetst, kan worden aangepast (in de linkerkolom van het afwegingsschema, zie hfdst 2), waardoor er meer ruimte ontstaat voor initiatieven;

⁴ In principe wordt hier verwezen naar de beide doelen van de huidige Bgr. Maar als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de overstromingsrisicobenadering, zou ook een andere definitie van waterveiligheid gehanteerd kunnen worden.

- Denkrichting 4: in principe worden niet meer initiatieven mogelijk gemaakt, maar worden de voorwaarden waaronder of de uitvoering gewijzigd (in de rechterkolom van het afwegingschema in hoofdstuk 2).



Figuur 6.1 Hoofdkeuzes en mogelijke denkrichtingen voor aanpassing van de Bgr op basis van doelen/wensen (horizontale as) en de wijze om die te bereiken/in te vullen (verticale as).



Figuur 6.2. Overzicht van alle mogelijke aanpassingen van de Bgr per denkrichting.

Mogelijke voorstellen voor aanpassing

Op grond van deze denkrichtingen zijn in totaal 12 mogelijke aanpassingen van de Bgr in beeld gebracht. Deze zijn - geordend naar de vier denkrichtingen - weergegeven in figuur 6.2. In de volgende paragrafen worden de mogelijke aanpassingen beschreven, inclusief de voor- en delen. Om de discussie in de Stuurgroep Water beter te kunnen faciliteren, hebben we alle aanpassingen ingedeeld in een viertal categorieën, met een oplopende schaal van de mate van aanpassing (van alleen aanpassingen in uitvoering tot aanpassing afwegingskader). Deze indeling sluit aan bij ons evaluatiekader. Maar elke aanpassing staat op zichzelf en kan apart worden afgewogen. Elke volgende paragraaf beschrijft de mogelijke aanpassingen per categorie. Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met een korte reflectie.

De vier categorieën met mogelijke aanpassingen zijn:

Categorie A bestaat uit verbeteringen alleen in de **uitvoering** van de huidige Bgr en in de samenwerking tussen partijen. De Bgr zelf verandert hierbij niet. Het gaat om 'quick wins' die vrij eenvoudig zijn door te voeren en weinig nadelen kennen.

Categorie B bestaat uit aanpassingen in de **beleidsuitwerkingen**, dus niet in de beleidsregels van het afwegingskader maar in de handreiking, de werkafspraken, etc.

Categorie C bevat kleinschalige aanpassingen van de **beleidsbrief en de beleidsregels** van de Bgr, waarbij het afwegingskader wordt gehandhaafd.

Categorie D bestaat uit fundamentele aanpassingen van de Bgr, waarbij de structuur en de inhoud van het **afwegingskader** worden aangepast.

6.2 Categorie A: Voorstellen verbetering uitvoering en samenwerking

Deze categorie van aanpassingen bestaat uit verbeteringen in de uitvoering en samenwerking van partijen. Het gaat om 'quick wins' die vrij eenvoudig zijn door te voeren en weinig nadelen kennen, en die ook bijdragen aan het oplossen van knelpunten die in de cases zijn voren kwamen (onduidelijkheden, langdurige processen etc). De voorstellen voor aanpassing zijn:

1. Verbeteren van de samenwerking gericht op meer en snellere duidelijkheid

Rijk / Rijkswaterstaat én lokale / regionale overheden staan samen voor de verantwoordelijkheid om initiatiefnemers snel duidelijkheid te geven over de toelaatbaarheid van een initiatief. Van lokale en regionale overheden mag worden verwacht dat zij de beleidslijn vroegtijdig in de planvorming meenemen en communiceren over de Bgr met de initiatiefnemers. Zij kunnen ook pro-actiever en vaker gebruik maken van de mogelijkheid om een gebiedsplan te ontwikkelen waarin waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang zijn uitgewerkt, als kader voor de toelaatbaarheid en wenselijkheid van activiteiten in de komende decennia.

De vergunningverlener staat aan de lat om snel en meteen ook volledige duidelijkheid te geven over de betekenis van de Bgr voor de betreffende locatie en initiatief. In de praktijk blijkt dat deze betekenis soms pas laat of gefaseerd in het proces worden ingebracht. Dit betekent wel dat het initiatief voldoende concreet moet zijn uitgewerkt. In deze fase

bestaat er in de praktijk vaak spanning. RWS wil ver uitgewerkte plannen om duidelijkheid te kunnen geven. Initiatiefnemers willen pas investeren in uitwerkingen van plannen als duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid. Daarom is nog winst te halen door de samenwerking tussen alle partijen nog beter op elkaar af te stemmen.

Voordelen / wat levert het op:

- In processen zal de snelheid en service vergroten: sneller duidelijkheid voor initiatiefnemers waardoor ook de proces- en ontwerpkosten kunnen afnemen;
- Aan de voorkant van een proces is betere integrale afweging mogelijk binnen de kaders van de Bgr;
- Vergoten uitlegbaarheid en draagvlak van de Bgr;
- De procesverbeteringen sluit aan bij de veranderingen die ook met de komst van de Omgevingswet in de komende jaren van bevoegd gezagen worden gevraagd (de invoering van één loket voor vergunningaanvragen, stroomlijning van procedures).

Nadelen / risico's:

- Heeft nog geen invloed op concrete discussies over de toelaatbaarheid van een initiatief (discussies uit de cases worden nog niet 'opgelost');
- Vraagt een gedragsverandering van lokale en regionale overheden, ambtelijk en bestuurlijk, om de doelen van de Bgr explicieter uit te dragen en mee te wegen. Dit vraagt tijd en inspanning waarbij de lokale en regionale verschillen groot kunnen zijn.

2. Minder strikte toepassing van de beleidsuitwerkingen in de praktijk

De beleidsregels vormen het juridische kader waar een ieder aan gehouden is. Bij beleidsuitwerkingen (handreikingen, werkafspraken, rivierkundig beoordelingskader, notitie Regie op Ruimte) gaat het om de uitwerking en de interpretatie die hieraan in de praktijk door RWS gegeven wordt. In de praktijk blijkt dat deze uitwerkingen strikt zijn uitgewerkt en worden toegepast (bv. meer in absolute normen dan in bandbreedtes). Dit voorstel betreft het idee om de verschillen in juridische status te benutten bij de toepassing in de praktijk. Dat betekent concreet dat een grotere interpretatieruimte wordt afgesproken bij de toepassing van de beleidsuitwerkingen (zonder de begrippen en definities al aan te passen). Het leveren van gebiedsgericht maatwerk moet daarbij opnieuw worden afgewogen tegen het voorkomen van precedentwerking. Hierdoor ontstaat enige ruimte om - binnen het kader van het veiligheidsdoel en de beleidsregels - een goede afweging te maken tussen alle belangen. Te strikte toepassingen van regels waarbij de doelen niet in het geding zijn, moeten worden voorkomen. De ervaringen die hiermee in de praktijk worden opgedaan, kunnen dan op termijn leiden tot een aanscherping van de beleidsregels of tot een bredere formulering van de beleidsuitwerking (bandbreedtes in plaats van vaste normen). Daarbij kunnen dan ook de geconstateerde verschillen in formuleringen tussen deze stukken worden opgelost.

Voordelen / wat levert het op:

- Vergoten eenduidige uitlegbaarheid en draagvlak van de Bgr vooral bij kleine initiatieven (verhardingen, fysieke obstakels, tijdelijke initiatieven, etc);

- Er ontstaat enige ruimte om - binnen het kader van het veiligheidsdoel en de beleidsregels - een goede afweging te maken tussen alle belangen. De verwachting is dat hiermee tussen de 10 à 20% van de cases kan worden opgelost;
- Het principe van 'afwegingsruimte binnen algemene regels/doelen' sluit aan bij de geest en uitgangspunten van de Omgevingswet.

Nadelen / risico's:

- Vermindering van uniformiteit bij het toepassen van de beleidsregels tussen vergunningverleners en regionale diensten;
- Kan leiden tot een vergroting van de precedentwerking bij vergelijkbare gevallen.

6.3 **Categorie B: Voorstellen aanpassing beleidsuitwerkingen**

Deze categorie bevat aanpassingen in de beleidsuitwerkingen: handreiking, werkafspraken, etc. Deze voorstellen vragen soms wel een beleidsmatige afweging, maar meer in de uitwerking en operationalisatie van beleid. De mogelijke aanpassingen in deze categorie zijn:

3. **Verruimen van begrippen en definities**

De interpretatie van een aantal begrippen in de beleidsuitwerkingen (handreiking, werkafspraken, etc.) sluit in de praktijk vaak niet aan bij de beleving en belangen van initiatiefnemers en lokale/regionale overheden ('te strikte interpretatie'). Deze categorie bevat voorstellen om een aantal interpretaties en definities te verruimen. Concreet gaat het dan om:

- verruiming van de definitie van wat onder een 'kleine' activiteit wordt verstaan;
- verruiming van het begrip 'tijdelijk': niet alleen betrekking laten hebben op een seizoen, maar ook op een periode van een aantal jaren, of toelaten zolang de activiteit geen problemen voor de waterveiligheid oplevert en gemakkelijk te verwijderen is;
- betrekken van een aantal regionale en lokale belangen in de beschrijving van het begrip 'groot openbaar belang'
- verruiming van de definitie van een 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging' en 'feitelijke belemmering';
- aanpassen van de omschrijving in artikel 4e waardoor ook dijkversterkingsprojecten en rivierverruimingen in het kader van het HWBP en Deltaprogramma hieronder vallen⁵.

Voordelen / wat levert het op:

- Door deze begrippen en definities te verruimen zal meer ruimte ontstaan voor kleinschalige, regionaal en lokaal gewenste initiatieven. Hoewel nauwkeurige inschattingen niet zijn te geven, verwachten we dat 20 à 40% van de cases hiermee kunnen worden opgelost;
- Vergroot de uitlegbaarheid van de Bgr, op voorwaarde dat de aanpassing van de begrippen en definities door Rijk én regio worden ondersteund;
- Een afname van de ervaren 'striktheid' waardoor het begrip en draagvlak voor de Bgr toenemen, met name bij het tegengaan van de kleinere initiatieven.

⁵ Hoewel deze aanpassing formeel onderdeel uitmaakt van de beleidsregels, is deze toch bij dit voorstel opgenomen omdat deze aanpassing beter aansluit bij het karakter van het voorstel (aanpassen begrippen of definities).

Nadelen / risico's:

- Aangepaste begrippen en definities ('nieuwe grenzen') zullen zeker op termijn ook weer tot nieuwe en vergelijkbare discussies kunnen leiden;
- Door meer ruimte voor niet-riviergebonden initiatieven, kan de beschikbare ruimte voor riviergebonden functies onder druk komen te staan;
- Door meer ruimte voor niet-riviergebonden initiatieven, kan de beschikbare ruimte voor toekomstige rivierverruimende maatregelen onder druk komen te staan.

4. Meer mogelijkheden voor toetsing op gebieds- of rivierniveau

De toetsing van de waterstandseffecten van een initiatief vindt plaats op de locatie van de ingreep. Daarbij moet er sprake zijn van een zo gering mogelijke waterstandsverhoging. Ook de eventuele compensatie moet zo dicht mogelijk bij de locatie van de ingreep plaatsvinden. Er wordt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van initiatieven ook geen rekening gehouden met gerealiseerd bergingsvermogen vanwege rivierverruimende maatregelen of 'overcompensatie' uit eerdere vergunningen binnen hetzelfde gebied. Een mogelijke aanpassing is dan ook om op een groter schaalniveau (gebieds- of rivierniveau) te kunnen kijken naar de effecten en de mogelijkheden voor compensatie.

Voordelen / wat levert het op:

- Hierdoor zal meer ruimte ontstaan voor kleinschalige, regionaal en lokaal gewenste initiatieven: naar schatting worden 10 à 20 % van de cases hiermee opgelost;
- Een afname van de ervaren 'striktheid' waardoor het begrip en draagvlak voor de Bgr toenemen.

Nadelen/risico's:

- Lokaal kan afname ontstaan van de waterveiligheid, afhankelijk van de waterveiligheidssituatie ter plaats (bv. werkelijke sterkte van de dijken);
- Complexere toetsing; een groter gebied moet in de afweging worden betrokken, en daarmee zijn ook meerdere actoren nodig voor de oplossing (bv. bij compensatie);
- Juridische toets op haalbaarheid nodig.

5. Actievere ontwikkelende rol overheden bij uitwerking en realiseren van compensatie en per saldo meer ruimte voor de rivier

In de huidige praktijk staan in principe de initiatiefnemers aan de lat om de wijze van compenseren en/of het creëren van per saldo 'meer ruimte voor de rivier' (op basis van artikel 6d) uit te werken. Vanwege de complexiteit van het proces en de omvang van de compensatie hebben enkele provincies (met name Limburg en Gelderland) al een actieve rol opgepakt in de coördinatie van het proces (Waalweelde), of in de financiering (fonds Limburg). Om de mogelijkheden die ontstaan door het bundelen van afzonderlijke initiatieven nog beter te benutten, kan een sterkere, ontwikkelende rol van overheden en waterbeheerders helpen. Concrete voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld 1) financieel bijdragen aan de bekostiging van compensatiemaatregelen als die maatregelen passen in het rijks- en regionaal beleid, 2) actief meenemen van initiatieven in de planvormingstrajecten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en het Deltaprogramma, 3) het mogelijk maken van het ontkoppelen in tijd, ruimte en/of

verantwoordelijkheid van initiatieven en de realisatie van de compenserende en/of rivierverruimende maatregelen en 4) als variant op het vorige punt het vergroten van de mogelijkheden om financieel te compenseren, bijvoorbeeld door een financiële afdracht van de compensatieplicht in een fonds.

Voordelen / wat levert het op

- Processen worden minder complex en de uitvoerbaarheid van gebiedsplannen (op basis van art. 6d) nemen toe. Verwachting is dat hiermee in 10 à 20% van de cases een bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing;
- Mogelijke meekoppelkansen worden benut tussen de Bgr als beheerinstrument en de uitvoering en financiering van maatregelen in het Deltaprogramma en het HWBP;
- Initiatiefnemers dragen financieel minder / niet bij aan de waterveiligheidsstaak van de overheid.

Nadelen / risico's:

- Hogere kosten/capaciteit voor overheden / beheerders, en/of een toename van het aantal claims (van initiatiefnemers) op gelijkblijvende budgetten (van overheden / beheerders);
- Goede borging van afspraken en zekerheid van realisatie van compensatie en/of van rivierverruimende maatregelen nodig (in feite nemen overheden verplichting over);
- Financiële afdracht van compensatieplicht vraagt om een juridische grondslag, juridische toets nodig op de haalbaarheid hiervan;
- Kans op vermenging van toetsende en ontwikkelende rollen;
- Past minder in de tendens van een terugtrekkende overheid ('initiatiefnemer betaalt').

6. **Benutten van de 'overruimte' in eerder verleende vergunningen**

Als een initiatief moet voorzien in compensatie dan is deze direct gekoppeld aan het initiatief, moet deze binnen een bepaalde termijn uitgevoerd zijn en moeten er ook garanties zijn dat deze compensatie ook uitgevoerd wordt. Afzonderlijke initiatieven worden dus afzonderlijk getoetst. Hoewel hier goede redenen voor zijn (voorkomen dat wel de initiatieven, maar niet de compensatie uitgevoerd wordt), rijst toch de vraag of meer flexibiliteit mogelijk is. Er zijn drie voorstellen om deze flexibiliteit vorm te geven.⁶

- Indien een eerdere maatregel meer doet dan voor een initiatief nodig is, zou het mogelijk moeten zijn dat deze 'overruimte' kan worden behouden en kan worden ingezet voor een volgend initiatief binnen het gebied (koppeling van initiatieven);
- Niet-benutte overruimte in bestaande vergunningen, bijvoorbeeld bij hoogwaterrijke terreinen voor onbepaald ophogen, zou ingeleverd moeten kunnen worden in ruil voor een zekere ontwikkelingsruimte;
- Nagaan of het mogelijk is om bestaande watervergunningen die niet benut zijn in te trekken, zonder dat in alle gevallen een schadevergoeding moet worden betaald.

Voordelen / wat levert het op

- Meer flexibiliteit in het koppelen van verschillende initiatieven, dat bij kan dragen aan een meer integrale en gebiedsgerichte afweging van initiatieven. Omdat niet bekend

⁶ In voorstel 4 is ook sprake van het benutten van overruimte. Bij voorstel 4 is die onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak en afweging, in dit voorstel gaat het om generieke maatregelen los van de gebiedsgerichte samenhang.

is hoeveel overruimte beschikbaar is, kan nog geen inschatting worden gemaakt van in hoeveel gevallen dit kan bijdragen aan een oplossing;

- Meer begrip en draagvlak voor de Bgr;
- Mogelijke oplossing voor een deel van de hoogwatervrije terreinen.

Nadelen / risico's:

- Goede borging van juridische afspraken en financiering nodig voor meerdere initiatieven, kan de complexiteit in het proces vergroten. Juridische toets op haalbaarheid is nodig;
- Kan afbreuk doen aan de ontwikkeling van een robuust riviersysteem.

6.4 **Categorie C: Voorstellen kleinschalige aanpassingen beleidsbrief en -regels**

De voorstellen in deze categorie betreffen kleinschalige aanpassingen van de beleidsregels, waarbij het afwegingskader van de Bgr nog wordt gehandhaafd. De voorstellen zijn:

7. **Doelen en uitgangspunten herordenen en verduidelijken**

Tijdens de evaluatie is meerdere keren discussie ontstaan over de doelen en uitgangspunten van de Bgr. Het onderscheid tussen 'doelen' en 'uitgangspunten' scheidt verwarring. Daarom bestaat een aanpassing eruit om de doelen explicieter te (her)formuleren, de doelen bovenaan te stellen, de relatie tussen de doelen en de uitgangspunten helderder te maken en de relatie tussen de doelen en uitgangspunten enerzijds en de randvoorwaarden uit het afwegingskader anderzijds te verduidelijken, zodat de uitlegbaarheid van en het begrip voor de betekenis van de regels op locatieniveau toenemen. Elementen in die aanpassing zijn met name het verduidelijken van het belang van het waarborgen van fysiek beschikbare ruimte voor waterveiligheid, de wenselijkheid om ruimte te laten aan ruimtelijke ontwikkelingen die niet in strijd zijn met de huidige doelen van de Bgr, het verduidelijken van het effect van lokale initiatieven voor het riviersysteem als geheel en het verhelderen van de relatie tussen korte termijn belangen en het lange termijn perspectief (behouden van ruimte voor de rivier op weg naar en na 2100, afhankelijk van hoe de relatie met de voorkeursstrategieën uit het Deltaprogramma wordt gezien).

Een wat verder gaande variant van deze oplossingsrichting is het opnieuw formuleren en herordenen van de doelen, uitgangspunten en afwegingskader in een nieuwe 'doelenboom'. Het opnieuw uitwerken van een doelenboom tot het niveau van beleidsregels draagt bij aan het begrip en draagvlak voor de beleidslijn. Aan de beleidsregels blijken ook diverse neven-doelen ten grondslag te liggen, die niet expliciet zijn geformuleerd in de beleidsbrief of -regels, bijvoorbeeld het voorkomen van schade en maatschappelijke ontwrichting en het beschikbaar houden van ruimte voor riviergebonden functies. Ook deze elementen kunnen hierbij worden meegenomen, evenals de relatie met doelen van natuurbeleid.

Bij de eerste variant van 7 verandert de inhoud niet, alleen het begrip wordt beter en daarmee kan de uitvoering vlotter en consequenter gebeuren. De tweede variant neigt meer naar vernieuwing. Hierbij is ruimte om de beleidsregels zo te formuleren dat ze

rechtstreeks van de doelen afgeleid zijn. Daarmee kunnen cases opgelost worden die nu vastlopen op de regels, maar die niet tegenstrijdig zijn met de doelen.

Voordelen / wat levert het op:

- Vergoten uitlegbaarheid en draagvlak van de Bgr; voorkomen van de verwarring die in veel discussies over de doelen en uitgangspunten van de Bgr nog ontstaat, niet alleen bij initiatiefnemers, maar bijvoorbeeld ook bij bestuurders in de regio;
- Meer helderheid over de doelen van de Bgr in relatie met de ruimte die binnen een bepaalde periode of 'voor de eeuwigheid' nodig is voor ruimte voor de rivier. Hiermee kan een heldere koppeling met het Deltaprogramma worden (uit)gelegd.

Nadelen / risico's:

- In beide varianten: geen / beperkte invloed op concrete discussies over de toelaatbaarheid van een initiatief (discussies worden niet 'opgelost', dus geen of beperkt direct oplossend vermogen).

8. Verruimen lijst van riviergebonden activiteiten (artikel 5)

Als het wenselijk is meer ruimte te geven aan niet-riviergebonden initiatieven is een mogelijke aanpassing het verder uitbreiden van de lijst van riviergebonden activiteiten (aanpassen omschrijvingen en/of toevoegen nieuwe functies). Concrete voorbeelden daarvan zijn het toevoegen van meer vormen van (water)recreatie, vormen van duurzame energie (afhankelijk van water/wind), indirect aan scheepvaart gelieerde activiteiten, en/of directe meekoppelkansen van riviergebonden activiteiten. Onderdeel van deze aanpassing kan ook zijn om na te gaan of het mogelijk meer aan te sluiten bij karakteristieke functies per riviertak (meer gebiedsdifferentiatie in de lijst).

Voordelen / wat levert het op:

- Door de lijst met riviergebonden activiteiten te verruimen zal meer ruimte ontstaan voor regionaal en lokaal gewenste maatschappelijke initiatieven. Een inschatting is lastig, maar afhankelijk van de verruiming zou voor een groot deel van de cases (40 à 60%) meer ruimte kunnen ontstaan (een groot deel van de cases is namelijk afhankelijk van de toets aan riviergebondenheid van activiteiten);
- Vergroot de uitlegbaarheid van de Bgr, op voorwaarde dat een heldere en herkenbare lijst van riviergebonden activiteiten wordt opgesteld (geen ad hoc opsomming, maar een aan de identiteiten van het gebied ontleende lijst, mogelijk gebiedsgericht);
- Een afname van de ervaren 'striktheid' waardoor het begrip en draagvlak voor de Bgr toenemen.

Nadelen / risico's:

- Nieuwe definities van activiteiten creëren ook altijd nieuwe 'grensgevallen';
- Door meer ruimte voor initiatieven, kan de beschikbare ruimte voor huidige riviergebonden functies onder druk komen te staan;
- Door meer ruimte voor initiatieven, kan de beschikbare ruimte toekomstige rivierverruimende maatregelen onder druk komen te staan.

9. **Betere aansluiting van begrenzing van gebieden op feitelijke situatie (kaarten)**

De kaarten die worden benut bij de toepassing van de Bgr zijn gebaseerd op een vrij groffe gebiedsindeling. Zo geldt voor de hele Waal een stroomvoerend regime. Dat is gebaseerd op een beleidsmatige keuze, niet alleen op rivierkundige karakteristieken. In de praktijk blijkt bij de toetsing van individuele gevallen dat de feitelijke situatie ter plaatse niet altijd aansluit bij deze gebiedsindeling en de indeling in regimes (denk aan stroomvoerend, bergend, hoogteligging etc). Dit wordt door veel initiatiefnemers en lokale overheden niet logisch gevonden. Door de indeling van de regimes op de kaarten (stroomvoerend regime, bergend regime, vrijgestelde gebieden, afbakening rivierbed) te laten aansluiten bij de lokale karakteristieken (luwte gebieden, hoogwatervrije terreinen, begrenzing rivierbed Waal en Maas) kan de uitlegbaarheid van de Bgr worden vergroot doordat het regime met voorwaarden aansluit bij de feitelijke situatie en het belang van het gebied voor de waterveiligheid.

In de interne RWS-evaluatie is als oplossing gesuggereerd om alleen de naamgeving van 'stroomvoerend' en 'bergend' aan te passen. Dit voorstel gaat verder doordat het voorziet in een aanpassing van de begrenzingen. Een ander idee uit de RWS-evaluatie dat hier mee samenhangt, is om de begrenzing van het rivierbed voor de Maas aan te passen (loslaten van overstroombaarheid van de keringen bij de Maas).

Voordelen / wat levert het op:

- Vergroot de uitlegbaarheid van de Bgr doordat de juridische situatie beter aansluit bij de werkelijke situatie. In de evaluatie is geen analyse gedaan van de ligging van de cases ten opzichte van alle begrenzingen. Hoewel het precieze oplossend vermogen daardoor onbekend is, schatten we in dat dit in de orde grootte van 10 à 30% ligt;
- Kan meer ruimte bieden voor specifieke cases, bijvoorbeeld langs de Waal (denk bv. aan hoogwatervrije terreinen vanwege ligging voormalige baksteenfabrieken).

Nadelen / risico's:

- Vergt een extra inspanning om de kaarten gedetailleerder te maken, en hoe gedetailleerder hoe vaker een eventuele actualisatie nodig is.

6.5 **Categorie D: Voorstellen aanpassing afwegingskader**

Deze categorie bestaat uit fundamentele aanpassingen van de beleidslijn op basis van een scherpere verdeling tussen het borgen van het waterveiligheidsbelang (in de Bgr) en het afwegen van de wenselijkheid van ruimtelijke initiatieven (ruimtelijke ordening). Deze categorie bevat voorstellen waarbij het afwegingskader zelf wordt aangepast. De mogelijke aanpassingen binnen deze categorie zijn:

10. **Waterveiligheids-effecttoets als 1^e stap in het afwegingskader**

In dit voorstel wordt elke activiteit eerst getoetst aan de (al dan niet geherformuleerde) waterveiligheidsdoelen van de Bgr. Indien een initiatief geen effect heeft op de waterveiligheid, is toestemming - onder nadere en eventueel aangescherpte voorwaarden - mogelijk. Hierdoor zullen alleen activiteiten waarbij het waterveiligheidsdoel daadwerkelijk in het geding is, niet toelaatbaar zijn. In een tweede stap van het

afwegingskader kan de bestaande toets aan riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten gehandhaafd blijven.

Voordelen / wat levert het op:

- Vergroot de uitlegbaarheid van de Bgr omdat er een directe koppeling is tussen de doelen en de criteria voor de toetsing;
- Creëert meer ruimte voor innovatieve en experimentele vormen van bouwen of ruimtegebruik, die geen effect hebben op de doelstellingen van de Bgr;
- Lost met name een aantal cases op waarbij de afwijzing meer gebaseerd is op de uitwerking van de beleidsregels dan op de doelen zelf;
- Toetsen op doelen sluit meer aan bij de veranderingen van de Omgevingswet.

Nadelen / risico's:

- Relatief ingrijpende aanpassing van de Bgr (wijziging beleidsregels), voor relatief beperkt aantal kleine gevallen (20 à 40% van de gevallen);
- Vraagt heldere en eenduidige criteria op basis van waterveiligheid, omdat de mogelijkheid om op basis van functies initiatieven af te wijzen, beperkt wordt;
- Afhankelijk van de uitwerking van de criteria kan het beperking opleveren voor het vrijhouden van ruimte die nodig is voor toekomstige rivierverruiming (associatie met de situatie van voor de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier).

11. Onderscheid riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten verwijderen

Een verdergaande aanpassing is om de toets aan riviergebonden functies uit het afwegingskader te halen en de toets te beperken tot criteria op basis van de waterveiligheidsdoelen van de Bgr (en dus niet op basis van ruimtelijke functies). Dit betekent dat in het stroomvoerend regime het onderscheid tussen riviergebonden en niet-riviergebonden functies komt te vervallen (art. 5 en 6). Initiatieven vallen dan niet meer af omdat ze niet-riviergebonden zijn, maar omdat ze niet passen in de doelen van de Bgr ('nee-tenzij' benadering).

Voordelen / wat levert het op:

- Geen discussies meer over het afvallen van niet-riviergebonden functies. Zou daarmee in 40 à 60% van de gevallen een oplossing kunnen bieden;
- Scherpere scheiding tussen bevoegdheden voor waterveiligheid en ruimtelijke ordening ('RWS niet op de stoel van RO bevoegd gezag'). Dit sluit aan bij de decentralisatie van het beleid voor de fysieke leefomgeving naar provincies en gemeenten;
- Meer benutten van meekoppelkansen en functiemenging, zoals complexe initiatieven met meerdere activiteiten, nevenactiviteiten, gemengde bedrijfsterreinen, etc.

Nadelen / risico's:

- Toetsing op basis van nader omschreven functies is een eenvoudige manier van toetsen; het laten vallen van deze mogelijkheid kan de toetsing complexer maken;
- Afhankelijk van de uitwerking kan de beschikbare ruimte voor riviergebonden activiteiten en voor mogelijkheden voor compensatie sterk onder druk komen te staan

als deze ruimte wordt benut door veel niet-riviergebonden activiteiten. Dit kan ook leiden tot toename van schade voor deze functies;

- Toename van de compensatieverplichtingen voor alle huidige riviergebonden functies uit art.3, waaronder bijvoorbeeld natuur, scheepswerven, overslagbedrijven etc;
- Doet een groter appèl op provincies en gemeenten om vormen van ruimtelijk beleid voor het rivierengebied te ontwikkelen (wat is wel en niet toelaatbaar), waarbij de verschillen tussen gebieden kunnen toenemen;
- Afhankelijk van de uitwerking van de criteria kan het beperking opleveren voor het vrijhouden van ruimte die nodig is voor toekomstige rivierverruiming.

12. Overstromingsrisicobenadering implementeren in de Bgr (artikel 7)

De afwegingskader van de huidige Bgr is gericht op het rivierbed en het effect op waterstanden als maat voor het behoud van de afvoer- en bergingscapaciteit (kans op overschrijding van de maatgevende hoogwaterstand). In het nieuwe waterveiligheidsbeleid is inmiddels de overstap gemaakt naar een andere benadering, de overstromingsrisicobenadering. In de overstromingsrisicobenadering wordt de waterveiligheid niet alleen bepaald door (maatgevende) waterstanden, maar ook door de belasting en sterkte van de dijk (de overstromingskans in een dijkkring). Uit een oogpunt van consistentie van beleid zou ervoor gekozen kunnen worden om ook de Bgr aan te passen en de huidige overschrijdingsrisicobenadering in de Bgr te vervangen door de overstromingsrisicobenadering. De toets van een initiatief op overstromingskansen zou betekenen dat ook de hydraulische belasting en de sterkte van de kering in samenhang bij het toetsen van initiatieven worden meegenomen. Oftewel, als een dijk sterk genoeg is, zou een initiatief kunnen, anders niet of in een andere vorm.

Voordelen / wat levert het op:

- Beleidsmatige consistentie tussen het waterveiligheidsbeleid (normering/uitvoering Deltaprogramma) en de Bgr als beheerinstrument voor waterveiligheid;
- Ruimte voor een bredere, meer integrale en gebiedsgerichte afweging van initiatieven: toets aan overstromingskansen kent meer variabelen dan toets aan overschrijdingskansen. Dat kan meer ruimte creëren voor initiatieven, afhankelijk van de werkelijke waterveiligheidssituatie in een gebied of op een locatie;
- Er kan een stimulans ontstaan om het beheerspoor (toetsen van initiatieven) en het ontwikkelpoor (meekoppelen van initiatieven bij dijkversterkingen of rivierverruiming) beter op elkaar af te stemmen en veel meer te gaan integreren.

Nadelen / risico's:

- Ontwikkeling van een nieuw rivierkundig beoordelingskader is nodig met uitgebreidere en complexere toetsing; in toets moeten ook effecten op de dijksterkte- en belasting worden meegenomen. Dit vraagt ook om aanpassing van de concrete doelen van de Bgr, in aanvulling op het doel om afvoer- en bergingscapaciteit te behouden. Hierdoor is ook het oplossend vermogen op voorhand nog moeilijk in te schatten;
- Intensievere afstemming bij de toetsing tussen waterschap en Rijkswaterstaat (het rivierbed is in beheer van Rijkswaterstaat en de waterkering in beheer van het waterschap). Betekent feitelijk (verdere) integratie van de vergunningverlening;

- Meer financiële afhankelijkheden als er ook op andere wijze kan worden gecompenseerd (bv dijkversterking). Dijkversterkingen worden in het kader van het hoogwaterbeschermingsprogramma uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de waterschappen, rivierverruiming door provincies en Rijkwaterstaat;
- Uitvoerbaarheid is nog onduidelijk, mede doordat de overstromingsrisicobenadering momenteel wordt doorontwikkeld en uitgewerkt, in het kader van de toetsingsrondes van de primaire keringen.

7 REFLECTIE EN AANBEVELINGEN

7.1 Reflectie

In hoofdstuk 6 zijn op basis van de bevindingen uit de praktijk 12 mogelijke aanpassingen van de Bgr beschreven, met een aantal voor- en nadelen. In onze opdracht voor het evaluatieonderzoek is aangegeven alleen een aantal mogelijke opties uit te werken voor een eventuele aanpassing, zonder een voorkeur uit te spreken. Doel hiervan is om de discussie in de Stuurgroep Water open en over de volle breedte te kunnen voeren, waarbij de verschillende perspectieven en belangen van partijen aan bod kunnen komen.

Tegen deze achtergrond geven we geen advies over de verschillende voorstellen, maar geven we wel een aantal gedachten mee, die de discussie zou kunnen ondersteunen. De eerste gedachte is de suggestie om in elk geval de volgende **elementen** in hun onderlinge samenhang in de **weging** van de voorstellen te betrekken:

- de ervaren aard en omvang van de gesignaleerde knelpunten in de praktijk;
- de aard en omvang van de eventuele inspanningen om de voorstellen uit te voeren;
- de gewenste balans tussen de belangen van waterveiligheid en ruimte / economie;
- de daarbij horende verdeling en gedeelde verantwoordelijkheden van rijk en regio en;
- de mate en het tempo waarin aansluiting wenselijk is op nieuwe ontwikkelingen in de context van de beleidslijn (beleidsconsistentie).

Een tweede gedachte betreft de **uitvoerbaarheid** in relatie met de **verwachte bijdrage aan het oplossen van de knelpunten** in de praktijk. Veel voorstellen in de categorieën A, B en C zijn in inhoudelijke zin goed uitvoerbaar, al zullen de inspanningen voor de aanpassingen wel verschillen. Bij de voorstellen 4 ('gebiedsgerichte afweging') en 6 ('benutten overruimte') is nog een juridische toets op uitvoerbaarheid nodig. De nadere afweging die bij de verschillende voorstellen kan worden gemaakt, zal vooral afhangen van de wenselijkheid van de voordelen in relatie met de aard en omvang van de ervaren knelpunten in de praktijk (bestuurlijk en maatschappelijk). Bij de voorstellen over betere samenwerking en een minder strikte toepassing van de beleidsuitwerking (categorie A) ontstaan er procesmatig veel minder fricties en worden kosten voor initiatiefnemers beperkt. Het aantal cases dat hiermee kan worden opgelost is afhankelijk van de ruimte in de interpretatie.

Met de voorstellen gericht op verruiming van begrippen en definities en het benutten van de overruimte in vergunningen kan een groter aantal cases worden opgelost (categorie B, voorstel 3 en 6). Hoewel hiermee op korte termijn meer ruimte wordt gecreëerd, zullen nieuwe begrippen en definities op langere termijn ook weer nieuwe grensgevallen opleveren. De voorstellen gericht op toetsing op gebieds- of rivierniveau en een sterkere ontwikkelende rol vragen vooral een andere rolverdeling en rolinvulling van partijen: pro-actiever en met de bereidheid om beheer en ontwikkeling gelijktijdig en gebiedsgericht in te zetten (categorie B, voorstel 4 en 5). Daarvoor zullen eerst de ambities en de bereidheid bij partijen aanwezig moeten zijn. Met de voorstellen gericht op uitbreiding van riviergebonden activiteiten en aanpassing van begrenzingen - al dan niet in combinatie met herordening en verduidelijking van de doelen - zal een groot deel van de huidige ervaren knelpunten kunnen worden opgelost (categorie C).

De voorstellen in categorie D zijn veel fundamenteeler van karakter. Naast de afweging van voor- en nadelen in relatie met de in de praktijk ervaren knelpunten, kunnen bij deze afweging met name ontwikkelingen in de context van de Bgr worden meegewogen. Bijvoorbeeld de mate waarin de nieuwe Omgevingswet naar letter of geest al een rol speelt, of de mate waarin partijen al willen aansluiten bij de nieuwe overstromingsrisicobenadering. Hoewel voor dit laatste voorstel nog veel onderdelen zullen moeten worden uitgewerkt, lijkt deze wel kansen te bieden op een integrale, gebiedsgerichte en ontwikkelingsgerichte benadering. In deze afweging kunnen dan ook argumenten worden meegewogen over hoe het 'ideale beleid- en beheerstelsel' voor het rivierengebied er op langere termijn uit zou moeten zien.

Samengevat kan worden gesteld dat er relatief eenvoudige en uitvoerbare mogelijkheden zijn om - binnen de randvoorwaarde van veiligheid - verder tegemoet te komen aan het uitgangspunt om mogelijkheden te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit (denk aan voorstellen in categorie A t/m C). Voor alle voorstellen - en met name voor de voorstellen in categorie D - geldt dat een weging nodig is van de aangegeven voor- en nadelen in relatie met de aard en omvang van de ervaren knelpunten in de praktijk. Het perspectief daarop kan per partij verschillen.

7.2 Aanbevelingen in generieke zin

In aanvulling op de 12 voorstellen en onze reflectie formuleren we nog enkele aanbevelingen die in generieke zin bij kunnen dragen aan een effectievere beleidslijn.

1. Bij de beschrijving van mogelijke aanpassingen van de Bgr zijn enkele, belangrijke voor- en nadelen al in beeld gebracht. Bij de uitwerking van deze aanpassingen is **nader onderzoek** nodig naar de **kansen, haalbaarheid en uitvoerbaarheid**, zodat het overzicht van voor- en nadelen kan worden aangescherpt en aangevuld. Daarbij kunnen ook de voor- en nadelen per doelgroep in kaart worden gebracht.
2. Indien besloten zou worden om enkele aanpassingen te doen in de **beleidsuitwerking** (denk aan aanpassing definities, begrippen, begrenzingen) wordt voorgesteld aan RWS om deze uitwerking **gezamenlijk met de regio** op te pakken. De bevoegdheden voor kaderstelling zijn helder verdeeld, maar als de beleidsuitwerking breed wordt gedragen dan kan dit helpen in het uitdragen van een gezamenlijk geluid richting initiatiefnemers.
3. Vooruitlopend op de nieuwe **Omgevingswet** wordt voorgesteld om aansluiting te zoeken bij de pilots die in dit kader worden uitgevoerd om zicht te krijgen op hoe de afstemming in vergunningverlening gaat plaatsvinden op het moment dat initiatiefnemers van één digitaal loket gebruik kunnen gaan maken. Een **specifieke pilot** kan worden uitgevoerd voor de Bgr in relatie met het ruimtelijke spoor. De resultaten van deze pilot kunnen ook inzicht geven in de vraag of hiermee een betere bijdrage kan worden geleverd aan het twee-sporen-beleid, waarbij rijk/RWS en regio gezamenlijk hun standpunt bepalen.
4. Met het oog op de nieuwe **Omgevingswet** - en de vertaling van de huidige Bgr en het Barro in de nieuwe **AMVB's** - wordt ook voorgesteld om te verkennen of er ook nu al onderdelen zijn in de bestaande beleidsuitwerkingen die - al dan niet aangepast - kunnen worden opgenomen in de beleidsregels van de AMVB.

5. Aanbevolen wordt om de **monitoring** van initiatieven, van wel en niet verleende vergunningen en van de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling in het toepassingsgebied van de Bgr te versterken. En om de resultaten daarvan periodiek te publiceren om de informatieuitwisseling tussen initiatiefnemers, vergunningverleners en betrokken overheden te verbeteren. Een beter inzicht in deze gegevens kan een belangrijke basis bieden voor toekomstige evaluaties en voor de weging van mogelijke aanpassingen van de Bgr in de toekomst (weging van de aard en omvang van aanpassingen in relatie met de aard en omvang van het probleem).
6. Met **artikel 6d** is een meer ontwikkelingsgericht instrument opgenomen in een beheersinstrument. Voorgesteld wordt om na te gaan of de beschikbare middelen binnen het **HWBP en Deltaprogramma** ook kunnen worden benut om meer toepassingen van artikel 6d mogelijk te maken. Dat kan niet alleen de bekendheid, maar ook de mogelijkheden die dit instrument in de praktijk biedt, verder vergroten.

BIJLAGE A SAMENSTELLING BEGELEIDINGSGROEP

Provincie Zuid-Holland	Evert van der Meide
Provincie Noord-Brabant	Ben van de Reek
Provincie Gelderland	Marc van Hemmen
Provincie Limburg	Rob Creemers
Provincie Overijssel	Dianne Laarman-Hoogendoorn
Provincie Utrecht	Marjolein Braam / Jan Willem Vrolijk
IPO	Peter Jasperse
Vereniging Nederlandse Riviergemeenten	Edmee van der Hoeven
Vereniging Nederlandse Riviergemeenten	Paul Bezemer
Unie van Waterschappen	Judith van den Bos-Scholtes
Waterschap Rijn en IJssel	Ysbrand Graafsma
Waterschap Aa en Maas	Joop de Bijl
RWS Oost-Nederland	Cor Jol
RWS Zuid-Nederland	Luc Pacilly
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Bart Kornman
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Eva Baron

BIJLAGE B INTERVIEWS, RIVIERTAKWORKSHOPS EN EXPERTSESSIE

Interviews

Provincie Zuid-Holland	Evert van der Meide
Provincie Gelderland	Marc van Hemmen
Provincie Limburg	Theo Reinders
Provincie Overijssel	Arjan Otten
Provincie Brabant	Ben van de Reek
Gemeente Venlo	Christine Jansen
Gemeente Hellevoetsluis	Hanna Borren
Gemeente Binnenmaas	Patrick Bakker
Waterschap Rijn en IJssel	IJsbrand Graafsma
Staatsbosbeheer	Piet Winterman
Smits Bouwbedrijf	Jan Marsman
Gebiedscoöperatie O-Gen	Anne Jansen
Essent	Gerard van den Heijkant
LTO Nederland	G van 't Klooster
Agrariër	Alma Frederiks

Bestuurlijke interviews

Gemeente Houten	Wethouder Geerdes
Gemeente Heerde	Wethouder Van der Stege
Gemeente Roermond	Wethouders Fick en IJff
Gemeente Zaltbommel	Wethouder Bragt
Gemeente Venray	Wethouder van Loonen
Provincie Gelderland	Gedeputeerde Meijers
Provincie Limburg	Gedeputeerde van de Broeck

Riviertakworkshops

Neder-Rijn / IJssel / Lek

Cultuurland / gemeente Heerde	Thom Melenhorst
Recreatie Midden Nederland	Laurens Roose
Staatsbosbeheer	Marjon Patee
Staatsbosbeheer	Han Sluiter
Gebiedscoöperatie O-gen	Anne Jansen
Gemeente Houten	Natalie Keulers
Provincie Utrecht	Jan Willem Vrolijk
Provincie Gelderland	Anita Stienstra
Provincie Overijssel	Dianne Laarman-Hoogendoorn
Rijkswaterstaat	Manja Straatman
Rijkswaterstaat	Erik Fröling
Rijkswaterstaat	Rick Kuggeleijn

Waal

Klopbeheer	Martin Klop
Antea group	Eveline de Groot
Arcadis	Pascal Weidema
Gemeente Neerijnen	J. Janssen
Gemeente Druten	Mark Jansen
Gemeente Druten	Suzanne Welbers
Van Dijkhuizen	Ad Lodder
Gemeente Rijnwaarden	Ard Schenk
Waterschap Rivierenland	Evert Hazenoot
Provincie Gelderland	Jan van Doorn
Provincie Gelderland	Marc van Hemmen
Rijkswaterstaat	Corné de Leeuw
Rijkswaterstaat	Harry Meester

Merweddes

Parklandschap De Biesbosch	Dick Verheijen
Parklandschap De Biesbosch	Mw. Kiewiet
Gemeente Dordrecht	Paul Bezemer
Gemeente Dordrecht	P.J. de Haas
Gemeente Werkendam	Corine Lankhaar
Provincie Zuid-Holland	Odette Bongers
Provincie Zuid-Holland	Evert van der Meide
Rijkswaterstaat	Pim Neefjes
Rijkswaterstaat	Peter Janssen

Maas

Oolderplas	John van Nierop
Oolderhof BV	Jan Theunissen
Vrolijk	Rob Vrolijk
Nederland Cultuurlandschap	Jaap Dirkmaat
Staatsbosbeheer	Piet Hofman
Gemeente Roermond	Crit Smeets
Gemeente Roermond	Rob Gerardts
Gemeente Venlo	Christine Jansen
Waterschap Overmaas	Yvonne van Kruchten
Waterschap Peel en Maasvallei	Arjan van Hal
Provincie Limburg	Rob Creemers
Rijkswaterstaat	Daan Duijsings
Rijkswaterstaat	Pierre Verbraak

Expertsessie beleidsontwikkelingen

Max Schropp	RWS
Trijnie Dijkhuis	RWS
Evert Hazenoot	Waterschap Rivierenland
Hermjan Barneveld	HKV
Evert van der Meide	Deltaprogramma Rijnmond Drechtsteden
Rolf Jan Siecken	RWS
Ton Lavrijssen	DGRW / Deltaprogramma
Saskia Ferf-Jentink	DGRW
Judith van den Bos-Scholtes	UvW

Expertsessie natuur

Leen Kool	Ministerie EZ
John Maaskant	DGRW
Cor Beekmans	RWS
Margriet Schoor	RWS

BIJLAGE C: VIGERENDE TEKST BELEIDSREGELS BGR (2015)

Artikel 1. Definitiebepalingen

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

a. toestemming: de toelaatbaarheid vanuit rivierkundig opzicht bezien, nodig voor het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in artikel 6.12 van het Waterbesluit;

b. rivierbed: de oppervlakte begrensd ingevolge artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet;

c. bergend regime: het afwegingskader dat geldt op het gedeelte van het rivierbed aangegeven op de bij dit besluit behorende detailkaart;

d. stroomvoerend regime: het afwegingskader dat geldt op het gedeelte van het rivierbed aangegeven op de bij dit besluit behorende detailkaart.

2. Maatregelen, ingrepen, bouwen en soortgelijke begrippen worden voor de toepassing van dit besluit als activiteit aangemerkt.

Artikel 1a

Deze beleidsregels berusten op artikel 6.12 van het Waterbesluit.

Artikel 2. Toepassingsbereik

1. De artikelen 3 tot en met 7 zijn van toepassing op de waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, voor zover aangegeven op de in bijlage 1 bij dit besluit opgenomen overzichtskaart en detailkaarten.

2. De artikelen 3 tot en met 7 zijn niet van toepassing op de in bijlage 2 bij dit besluit aangewezen activiteiten of locaties.

Artikel 3

In het rivierbed wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, eerste lid, toestemming gegeven voor:

a. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing;

b. activiteiten ten behoeve van rivierbeheer -verruiming;

c. tijdelijke activiteiten, anders dan bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, onderdeel b, van de Waterregeling, en

d. overige activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang.

Artikel 4. Activiteiten bergend regime

Voor activiteiten in het gedeelte van het rivierbed waarop het bergend regime van toepassing is, wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, eerste en tweede lid, toestemming gegeven.

Artikel 5. Riviergebonden activiteiten stroomvoerend regime

Voor de navolgende riviergebonden activiteiten in het gedeelte van het rivierbed

waarop het stroomvoerend regime van toepassing is, wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, eerste en tweede lid, toestemming gegeven:

ina. de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken;

b. de realisatie van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;

c. de bouw of wijziging van waterkrachtcentrales;

d. de vestiging of uitbreiding van overslagbedrijven of het realiseren van

overslagfaciliteiten, uitsluitend voor de activiteit gekoppeld is aan het vervoer over de rivier;

e. de aanleg of wijziging van scheepswerven;

f. de realisatie van natuur;

g. de uitbreiding van bestaande steenfabrieken;

h. de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden; of

i. de winning van oppervlaktedelstoffen.

Artikel 6. (niet-riviergebonden activiteiten stroomvoerend regime)

Voor niet-riviergebonden activiteiten in het gedeelte van het rivierbed waarop het stroomvoerend regime van toepassing is, wordt geen toestemming gegeven, tenzij, onverminderd het bepaalde in artikel 7, sprake is van:

a. een groot openbaar belang en de activiteit niet redelijkerwijs buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;

b. een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden

agrarische bedrijven en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan

worden gerealiseerd;

c. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;

d. een activiteit die per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig bezien

aanvaardbare locatie; of

e. een activiteit die onderdeel uitmaakt van een projectbesluit als bedoeld in de planologische

kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en

waarvan de uitvoering door de Staatssecretaris wordt gefinancierd.

Artikel 7

1. De toestemming, bedoeld in artikel 3, wordt alleen gegeven indien:

a. er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig

functioneren van het waterstaatswerk

gewaarborgd blijft;

b. er geen sprake is van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit, en

c. er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de

waterstandsverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor het geven van de toestemming,

bedoeld in de artikelen 4, 5 en 6, aanhef en de onderdelen a, b en c, met dien verstande dat de

resterende waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam worden

degecompenseerd waarbij de financiering en de tijdsrealisering van de maatregelen gezekeerd zijn.

3. Het eerste lid is van overeenkomstige

toepassing voor het geven van de toestemming, bedoeld in artikel 6, aanhef en onderdeel d,

met dien verstande dat de gevraagde rivierverruimende maatregelen genomen

worden, waarbij de financiering en de tijdsrealisering van de maatregelen gezekeerd zijn.

Artikel 8. Intrekking

De Beleidslijn ruimte voor de rivier (Stcrt. 1997, 87, p. 6) wordt ingetrokken.⁹ [Vervallen per 29-12-2012]

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels grote riviere

