



# **Balanceren tussen ruimte houden, ruimte geven**

*Advies Aanpassing Beleidslijn Grote Rivieren*

Eindrapport



Jonkerbosplein 52  
Postbus 151  
6500 AD Nijmegen  
+31 88 348 7000 Telefoon  
Fax  
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-mail  
www.royalhaskoningdhv.com Internet  
Amersfoort 56515154 KvK

Documenttitel **Balanceren tussen ruimte houden, ruimte geven  
Advies Aanpassing Beleidslijn Grote Rivieren**

Verkorte documenttitel **Aanpassing Bgr**

Status **Eindrapport**


Datum **7 februari 2017**


Projectnaam **Aanpassing Beleidslijn Grote Rivieren**


Projectnummer **BE8117-101-100**


Opdrachtgever **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**


Referentie

Auteur 

Collegiale toets 

Datum/paraaf **7 februari** 

Vrijgegeven door 

Datum/paraaf **7 februari** 



## BESTUURLIJKE 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. De Bgr is een 'beheerinstrument', naast de beheerinstrumenten uit het ruimtelijke ordeningsspoor (Omgevingswet) en naast de programma's voor ontwikkeling van het rivierengebied, zoals het Deltaprogramma.

In 2015/2016 is de Bgr geëvalueerd met als hoofdconclusie dat de doelen, uitgangspunten en opzet van de Bgr breed worden onderschreven. De waterveiligheidsdoelen worden goed geborgd maar het uitgangspunt om mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen te bieden (c.q. een integrale afweging te maken) worden als beperkt ervaren. In het evaluatierapport zijn voorstellen gedaan voor aanpassing van de beleidslijn en/of de uitvoeringspraktijk.

In de Stuurgroep Water is afgesproken een nadere uitwerking te maken van de aanpassingsvoorstellen gericht op verbeteringen van de uitlegbaarheid en de uitvoering van de Bgr (categorie A) en op optimalisatie van het afwegingskader (categorie B en C). Een fundamentele herziening van de Bgr (aanpassingen categorie D) is daarbij niet aan de orde.

### Vraagstelling

De hoofdvragen voor het onderzoek zijn:

- Een nadere uitwerking en analyse van de aanpassingsvoorstellen categorie A, B en C uit het evaluatierapport, met inzicht in haalbaarheid en uitvoerbaarheid in relatie tot risico's voor waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkeling en oplossend vermogen;
- Concreet advies over hoe de Bgr aan te passen: welke aanpassingsvoorstellen zijn het meest kansrijk en wat betekent dit voor aanpassing van de beleidsbrief, beleidsregels en onderliggende werkdocumenten zoals de handreiking en de werkafspraken.

### Aanpak

Het onderzoek heeft plaats gevonden in een open en **participatief proces met externe partners** met als doel de kennis en ervaring van zoveel mogelijk stakeholders te benutten voor het ontwikkelen van kansrijke aanpassingen. Door middel van sessies met experts, overheden en belangenorganisaties zijn de aanpassingsmogelijkheden uitgewerkt, is een zo compleet mogelijk beeld van voor- en nadelen gevormd (beoordeling) en heeft een toets plaats gevonden op een eerste aanzet van het advies. Zo zijn in totaal circa 45 stakeholders betrokken bij de uitwerking van de aanpassingsvoorstellen. Daarnaast zaten in de Begeleidingsgroep nog 11 vertegenwoordigers van provincie, waterschap, gemeente en Rijkswaterstaat. Op basis van alle informatie heeft Royal HaskoningDHV een onafhankelijk advies geschreven over 'hoe de Bgr en de uitvoeringspraktijk aan te passen'.

### Advies

Vertrekpunt voor het advies zijn de conclusies van de Evaluatie Beleidslijn Grote Rivieren. Om de ervaren knelpunten – voor zover mogelijk – op te lossen adviseren wij een 'verantwoorde verruiming' van de Beleidslijn grote rivieren. Deze insteek voor de aanpassing van de Bgr is gebaseerd op het besef dat het riviersysteem kwetsbaar is, waarbij de ruimte voor de rivier in de

afgelopen 100 jaar steeds kleiner is geworden. Kijkend naar de komende 100 jaar moeten we bovendien rekening houden met stijgende rivierafvoeren. Dat betekent dat vanuit een lange termijn perspectief het belangrijk blijft om zorgvuldig met de beschikbare ruimte om te gaan. Voor de kortere termijn is het ook van belang om daar waar maatwerk mogelijk is, dat in de praktijk te benutten om draagvlak voor een evenwichtige belangenafweging en samenwerking te behouden.

Voor een 'verantwoorde verruiming' van de Beleidslijn grote rivieren adviseren wij de volgende stappen:

1. Verhelder het doel, de werkingssfeer en de uitvoeringspraktijk van de Bgr, voor groter begrip en draagvlak;
2. Creëer ruimte voor initiatieven die niet ten koste gaan van waterveiligheid;
3. Versterk de gebiedsgerichte benadering van initiatieven binnen randvoorwaarden.

Deze stappen kunnen concreet invulling krijgen met de hierna volgende adviezen voor aanpassingen binnen de Bgr (de regels) én buiten de Bgr (de uitvoeringspraktijk).

### 1. Verhelder het doel en de werkingssfeer van de Bgr

Met verheldering en aanscherping van het doel, de werkingssfeer en de uitvoeringspraktijk van de Bgr wordt het begrip en draagvlak voor de Bgr en voor het al dan niet toelaatbaar zijn van een individueel initiatief vergroot. Wij adviseren:

- **Herformulering van het doel van de Bgr.** De huidige versie van de Bgr heeft nooit een dubbeldoelstelling gekend die gericht is op waterveiligheid én het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke kwaliteit. Toch is in de praktijk veel verwarring en onduidelijkheid ontstaan over het doel van de Bgr. Daarom adviseren we om helder aan te geven dat de Bgr **één doel** heeft, namelijk het waarborgen van **waterveiligheid** nu en in de toekomst. Dat betekent niet dat het rivierengebied 'op slot' gaat; het betekent wel dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, voor zover ze passen binnen de randvoorwaarden van waterveiligheid (een beleidsneutrale aanpassing);
- **De ordening en status van de onderdelen van de Bgr te verhelderen.** De Bgr bestaat uit een veelheid van documenten, waarvan de status richting overheden en initiatiefnemers niet altijd helder is. We adviseren om - bij aanpassing én uitvoering van de Bgr – een scherper onderscheid te maken tussen datgene wat formeel met een **juridisch rechtsgrondslag is vastgesteld** (de beleidsregels) en de nadere uitwerkingen, uitleg en werkafspraken (toelichting, handreiking en overige interne afspraken), die de status krijgen van leidraad waarbij **ruimte voor maatwerk** is binnen de kaders van de beleidsregels;
- **Aanpassingen in regime van gebieden: stroomvoerend en bergend regime.** De huidige indeling van gebieden is gebaseerd op beleidsmatige en rivierkundige overwegingen en sluit daarom niet altijd aan op de ervaren situatie ter plekke. Om de uitlegbaarheid van de Bgr te verbeteren, adviseren we:
  - Lokaal en op kleine schaal begrenzingen aan te passen, waar dit beter aansluit bij de rivierkundige situatie en de consequenties voor veiligheid verwaarloosbaar zijn;
  - Een nader te bepalen selectie van hoogwatervrije terreinen en hooggelegen gebieden (boven MHW) te wijzigen van stroomvoerend naar bergend regime, op basis van de Voorkeursstrategie Deltaprogramma en de uitkomsten van het – in het bestuurlijk overleg

- MIRT afgesproken - onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van hoogwatervrije terreinen in Gelderland;
- De termen 'stroomvoerend' en 'bergend' aan te passen en te veranderen in 'primair rivierbed' en 'secundair rivierbed';
  - **Verdere verbetering van de samenwerking** tussen overheden in de fase van vooroverleg tussen initiatiefnemers, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat voor een verdere professionalisering van het proces, ook in het licht van de aanstaande Omgevingswet. Dit kan concreet door de bekendheid van de Bgr bij gemeenten te vergroten afspraken te maken over het vooroverleg en een 'informeel pré-advies en de mogelijkheid te bekijken om de Bgr aan te melden als pilot voor samenwerking op basis van de nieuwe Omgevingswet. Daarnaast adviseren we de instandhouding van de 'begeleidingsgroep Bgr' voor het kunnen begeleiden van het vervoltraject en bespreken van knelpunten en kansen in de uitvoeringspraktijk;
  - Bij de toetsingen van initiatieven is een van de algemene voorwaarden dat het (resterende) waterstandseffect vrijwel tot 0 gereduceerd moet worden. Ondanks dat deze 'millimeterdiscussies' door initiatiefnemers en gemeenten als star worden ervaren, adviseren we deze **huidige uitwerking van 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging' te handhaven**. Een vergroting van het toelaatbare waterstandseffect leidt tot negatieve effecten op de lange termijn waterveiligheid (ook vanwege cumulatie) en vermindert de uitlegbaarheid van het beleid (inleveren van ruimte die voor waterveiligheid is gecreëerd). We zien wel kansen in het versterken van de gebiedsgerichte benadering waarbij het toelaatbare waterstandseffect op gebiedsniveau wordt afgewogen en per saldo de waterveiligheid wordt verbeterd (zie stap 3).

Bovenstaande aanpassingen leiden er in de kern toe dat ten eerste op lokaalniveau sneller helder is of én waarom een initiatief toelaatbaar is (met explicieter ruimte voor maatwerk). Ten tweede zal voor een beperkt aantal gebieden - waar de consequenties voor veiligheid verwaarloosbaar zijn - lokaal minder strenge voorwaarden voor initiatieven gaan gelden. Een aantal concrete discussies over de toelaatbaarheid van een initiatief kan hiermee tot een andere uitkomst leiden, bijvoorbeeld binnen de geselecteerde hoogwatervrije terreinen.

## 2. Creëer ruimte voor initiatieven die niet ten koste gaan van waterveiligheid

We adviseren om op een verantwoorde manier meer ruimte te geven aan activiteiten, uit oogpunt van de vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Verantwoord betekent dat de aanpassingen niet ten koste gaan van de waterveiligheid. Dit leidt tot de volgende adviezen:

- **Verruim** de wijze waarop **kleine activiteiten** mogelijk zijn door formeel te reguleren dat het slopen van bebouwing en het vervolgens vervangen voor nieuwbouw is toegestaan én door de 10% regeling voor eenmalige uitbreiding van bebouwing te vereenvoudigen;
- **Verhelder het begrip openbaar belang** door in de toelichting van de beleidsregels nadrukkelijk aan te geven dat ook initiatieven van nationale, regionale of lokale aard van openbaar belang kunnen zijn;
- **Verruim het aantal en de omschrijving van riviergebonden activiteiten** door:
  - Een beperkt aantal riviergebonden activiteiten toe te voegen: extensieve uiterwaardrecreatie, specifiek aan scheepvaart gelieerde activiteiten en (agrarische) activiteiten relevant voor beheer van buitendijkse gebieden.

- Verruimen riviergebonden activiteit 'natuur' naar 'natuur, cultuurhistorische landschapselementen en waterkwaliteit';
- Het opnemen van een '**verwantschapscriterium**', waarmee meer ruimte wordt gecreëerd voor niet-riviergebonden activiteiten, in gevallen waarin deze activiteiten bijdragen aan continuering of verduurzaming van de energievoorziening van al bestaande riviergebonden activiteiten;
- **Mogelijk maken van duurzame energie afhankelijk van wind of zon** ook in het stroomvoerend regime;
- Verruimen van de mogelijkheden voor tijdelijk ruimtegebruik bieden een interessant perspectief doordat er een relatie wordt gelegd met de actuele veiligheidssituatie (uitlegbaarheid). Er zijn voor de uitgewerkte aanpassingen echter ook veel nadelen geconstateerd (praktische uitvoerbaarheid, juridische en bestuurlijke borging). We adviseren daarom om in een (juridische) **studie voor tijdelijk ruimtegebruik** te verkennen of, en zo ja, op welke manieren tegemoet kan worden gekomen aan de genoemde knelpunten.

Deze aanpassingen leiden er toe dat er in beperkte mate meer ruimte ontstaat voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in het rivierbed: ruimte om het rivierengebied te (blijven) benutten en beleven op een wijze die aansluit bij het karakter van het rivierengebied. Enkele concrete discussies over de toelaatbaarheid van een initiatief kunnen hiermee tot een andere uitkomst leiden, bijvoorbeeld voor recreatieve ontwikkelingen of nevenactiviteiten bij een bestaand bedrijf. Ontwikkelingen die vanuit rivierkundig perspectief niet gewenst zijn, bijvoorbeeld grootschalige woningbouw, tankstations of intensieve recreatie, zullen nog steeds worden geweerd.

### **3. Versterk de gebiedsgerichte benadering**

Een gebiedsgerichte benadering binnen de Bgr draagt bij aan een robuustere en integrale aanpak van gebieden en versterkt de samenhang tussen de Bgr als beheersinstrument en het Deltaprogramma als ontwikkelinstrument. We adviseren:

- De (oorspronkelijke) intentie van een **gebiedsplan en artikel 6d (per saldo meer ruimte voor de rivier) te verhelderen**: de mogelijkheid om één of meerdere initiatieven te bundelen in één plan of project, dit te koppelen aan een rivierverruimende maatregel en voor het hele pakket in een gecoördineerde procedure één vergunning aan te vragen bij RWS;
- Gemeenten en provincie als eerst verantwoordelijke gebiedsregisseurs om een **pro-actieve rol** te nemen **in het verbinden** van initiatieven, met een ondersteunende rol van RWS en waterschappen bij het uitwerken van potentiële rivierverruimende maatregelen;
- Zeker wanneer er kansen zijn om **nationale, provinciale of lokale belangen** te realiseren adviseren we overheden om een stap verder te gaan met een **actieve faciliterende rol**:
  - Actiever te kijken of initiatieven kunnen meekoppelen met lopende dijkversterkingen of rivierverruimende projecten;
  - Financieel bij te dragen uit publieke middelen aan de bekostiging van rivierverruimende maatregelen (in combinatie met de compensatie-opgave);
  - Verkennen van de mogelijkheden om vaker en in meer gebieden, de rivierverruimende opgave in te vullen door een financiële afdracht van de private initiatiefnemer aan de (publieke) uitvoerder van een rivierverruimende maatregel;
- **Casestudies 'compenseren op gebiedsniveau'** te starten om voorwaarden en voor- en nadelen om binnen een groter gebied naar waterstandseffecten en de mogelijkheden voor



compensatie te kijken nader te onderzoeken (in essentie lokaal een resterende waterstandsverhoging accepteren, mits er per saldo op gebiedsniveau een verbetering van de waterveiligheid ontstaat). Deze wijze van gebiedsgericht afweging is op basis van de beleidsregels mogelijk voor niet-riviergebonden functies bij toepassing van artikel 6d, maar in de handreiking wordt gesteld dat waterstandverhogende effecten als gevolg van het initiatief in ieder geval op de locatie van de bouwactiviteit moeten worden gecompenseerd. Voor riviergebonden functies bieden de beleidsregels deze mogelijkheid voor gebiedsgericht afwegen niet;

- **Actualiseren van het artikel over PKB Ruimte voor de Rivier** zodat activiteiten die onderdeel uitmaken van een integraal rivierverruimingsproject uit het Deltaplan Waterveiligheid zijn toegestaan, zonder extra compenserende of rivierverruimende eisen vanuit waterveiligheidsperspectief. Vooral in dit spoor liggen de mogelijkheden om structurele aanpassingen in het riviersysteem te doen gekoppeld aan rivierverruimingen of dijkversterkingen.

Met deze aanpassingen kunnen meer kansen ontstaan om te voldoen aan de voorwaarde van de Bgr, zeker als overheden een pro-actieve of faciliterende rol innemen. De uitvoerbaarheid van gebiedsplannen zal verbeteren, al blijft de toepassing ervan in de praktijk complex (mede door factoren die buiten de werkingssfeer van de Bgr liggen). Het toetsen van waterstandseffecten op gebiedsniveau biedt perspectief voor een versterking van een integrale gebiedsgerichte aanpak. Zeker voor natuurdoelen met een dynamisch en bovenlokaal karakter is het waardevol de mogelijkheden hiervan verder uit te werken.

### Aanbevelingen

In aanvulling op de voorstellen zijn nog enkele algemene aanbevelingen geformuleerd. De belangrijkste zijn:

- de aanbeveling om de Bgr in zijn geheel in te trekken en opnieuw in procedure te brengen om de gewenste optimalisatie van de Bgr volledig te kunnen realiseren. Dit draagt bij aan een overzichtelijk stelsel van Bgr-documenten, maar moet wel passen binnen de inspanningen en de procedurele consequenties die hiermee samenhangen;
- zorg te dragen voor een consistente doorvertaling van de aangepaste tekst van de Bgr in de Barro en in de Stuurgroep Water duidelijkheid te geven over procedure en het tijdspad van de doorvertaling.
- de geactualiseerde Voorkeursstrategie Deltaprogramma voor het rivierengebied door te vertalen in de Bgr (betekenis voor begrenzingen en toetsing aan feitelijke belemmering);
- op termijn bekijken of en in welke mate de nieuwe normering moet worden doorvertaald in de Bgr (betekenis voor de randvoorwaarden en uitwerking hiervan in het afwegingskader).



## INHOUDSOPGAVE

	Blz
<b>1 INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en doelstelling	1
1.2 Aanpak onderzoek	2
1.3 Organisatie en overleg	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>DEEL A VERNIEUWING BGR</b>	<b>5</b>
<b>2 BGR EN UITKOMSTEN EVALUATIE</b>	<b>7</b>
2.1 Huidige Beleidslijn grote rivieren in het kort	7
2.2 Conclusies van de evaluatie Bgr	10
<b>3 ADVIES MEEST KANSRIJKE AANPASSINGEN</b>	<b>12</b>
3.1 Advies over kansrijke aanpassingen	12
3.2 Aanbevelingen	25
<b>DEEL B ANALYSE AANPASSINGSVOORSTELLEN</b>	<b>33</b>
<b>4 AANPASSINGSVOORSTELLEN</b>	<b>35</b>
4.1 Aanpassingsvoorstel A1. Samenwerking	35
4.2 Aanpassingsvoorstel A2. Gebruik gebiedsplan	39
4.3 Aanpassingsvoorstel A3. Status beleid en beleidsuitwerkingen	43
4.4 Aanpassingsvoorstel B1. Definitie 'kleine activiteit'	46
4.5 Aanpassingsvoorstel B2. Definitie 'tijdelijkheid'	49
4.6 Aanpassingsvoorstel B3: Groot openbaar belang	53
4.7 Aanpassingsvoorstel B4. Zo gering mogelijke waterstandsverhoging	55
4.8 Aanpassingsvoorstel B5: Integrale rivierverruiming	58
4.9 Aanpassingsvoorstel B6: Toetsing op gebieds- of riviertakniveau	60
4.10 Aanpassingsvoorstel B7. Actievere faciliterende rol overheden	62
4.11 Aanpassingsvoorstel B8: Eerder verleende vergunningen	66
4.12 Aanpassingsvoorstel C1. Doelen en uitgangspunten	69
4.13 Aanpassingsvoorstel C2: Riviergebonden activiteiten	71
4.14 Aanpassingsvoorstel C3. Begrenzing van gebieden	74
4.15 Aanpassingsvoorstel C4. Hoogwatervrije terreinen	77
<b>5 SYNTHESE</b>	<b>79</b>
5.1 Samenhang tussen aanpassingsvoorstellen	79
5.2 Overzicht van oplossend vermogen en kansrijkheid voorstellen	81
5.3 Overzicht aanpassingen over documenten	83
<b>BIJLAGE</b>	<b>85</b>



## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding en doelstelling

#### Aanleiding

De Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr) geeft de kaders aan voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe of wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren en – indien toelaatbaar – onder welke rivierkundige randvoorwaarden. Eind 2015 / begin 2016 jaar is de beleidslijn geëvalueerd. Aanleiding voor de evaluatie waren beleidsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en waterveiligheid, signalen uit de omgeving over de werking van de Bgr en het feit dat de huidige Bgr nu bijna tien jaar in werking is. Op basis van de bevindingen van de evaluatie zijn in het evaluatierapport mogelijke aanpassingen van de Bgr voorgesteld. In de Stuurgroep Water zijn de resultaten van de evaluatie besproken en is afgesproken een deel van de voorstellen voor aanpassing van de Bgr nader uit te werken : de 'no regret' voorstellen (categorie A) en de voorstellen gericht op optimalisatie van het afwegingskader binnen de randvoorwaarde van waterveiligheid (categorie B en C).

#### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is: *“Het nader uitwerken en analyseren van de aanpassingsvoorstellen uit categorie A, B en C uit de evaluatie met als doel inzicht te verkrijgen in de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de diverse aanpassingsvoorstellen in relatie tot het oplossend vermogen voor de ervaren knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen en de risico's voor respectievelijk waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit.”*

#### Uitgangspunten

De besluiten van de Stuurgroep Water van 7 april 2016 vormen het uitgangspunt voor de uitwerking van de aanpassingen. De Stuurgroep heeft bij de bespreking van het evaluatierapport besloten dat:

- Een nadere uitwerking van de voorstellen voor aanpassing van de Bgr noodzakelijk is voor wat betreft haalbaarheid, uitvoerbaarheid, risico's etc.;
- Nadere uitwerking van de aanpassingsvoorstellen met de stuurgroeppartners wordt opgepakt. Hierbij worden ook de maatschappelijke organisaties betrokken;
- Het vervolgtraject zich richt op het uitwerken van 'no regret' aanpassingsvoorstellen uit de evaluatie (verbeteren van de samenwerking aan de voorkant en de uitlegbaarheid van de Bgr ,categorie A) en de aanpassingsvoorstellen gericht op optimalisatie van het afwegingskader binnen de randvoorwaarde van waterveiligheid (categorie B en C). Uit de evaluatie komt naar voren dat naar verwachting met de 'no regret' en optimalisatievoorstellen uit de categorieën A, B en C veel van de ervaren knelpunten op relatief korte termijn kunnen worden opgelost;
- Aanpassingen uit categorie D, die een fundamentele herziening van de Bgr betreffen, nu niet aan de orde zijn;
- De huidige doelstellingen van de Bgr zijn niet ter discussie gesteld en uitgangspunt bij het vervolgtraject;
- De resultaten van de nadere uitwerking van de Bgr eind 2016 in de Stuurgroep Water worden besproken.

## 1.2 Aanpak onderzoek

### Werkzaamheden

Het onderzoek heeft plaats gevonden in een open en **participatief proces met externe partners** met als doel de kennis en ervaring van zoveel mogelijk stakeholders te benutten voor het ontwikkelen van kansrijke aanpassingen. Door middel van sessies met experts, overheden en belangenorganisaties zijn de aanpassingsmogelijkheden uitgewerkt en is een zo compleet mogelijk beeld van voor- en nadelen (beoordeling) gevormd.

Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen:

1. De uitgangspunten, aanpassingsvoorstellen, criteria en aanpak van het onderzoek zijn uitgewerkt in een Onderzoekskader en vastgesteld in de Begeleidingsgroep;
2. Aanpassingsvoorstellen uit de evaluatie zijn concreter uitgewerkt volgens een vast format (deze factsheets zijn opgenomen in een achtergronddocument)
3. In vier bijeenkomsten met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, afdelingen van het ministerie van IenM, het ministerie van EZ, RWS, waterschappen en maatschappelijke organisaties (verenigd in een respectievelijk een expertkring, takenkring en/of belangenkring) zijn de voorstellen aangescherpt en verrijkt en is een eerste overzicht gemaakt van voor- en nadelen. Voor nadere verdieping is nog een extra expertsessie georganiseerd met vertegenwoordigers van waterschappen en RWS (voor die voorstellen die de taakverdeling tussen waterschappen en RWS raken);
4. Bovenstaande stappen – aangevuld met expertkennis van RHDHV – hebben geleid tot een 1<sup>e</sup> complete versie van voorstellen en voor- en nadelen.
5. RHDHV heeft een eerste aanzet voor een redeneerlijn over kansrijke aanpassingsvoorstellen ontwikkeld en deze in een sessie met vertegenwoordigers van I&M, gemeenten en provincies getoetst (Synthessessie).
6. De eerste aanzet van de redeneerlijn / het advies is getoetst en besproken in een tweede ronde met alle stakeholders (experts, taken- en belangenbehartigers).
7. Op basis van de resultaten van de voorgaande stappen heeft RHDHV voorliggende eindrapportage opgesteld, met daarin een *onafhankelijk* advies. Hierin is rekening gehouden met onze inschatting van het draagvlak, maar dat betekent niet dat alle voorstellen op gelijk draagvlak van alle partijen kan rekenen. Partijen krijgen zo namelijk alle ruimte om hun standpunt op weg naar de Stuurgroep Water te bepalen.

Een overzicht van de deelnemers aan de bijeenkomsten is opgenomen in bijlage 2. Tussentijdse producten zijn voorgelegd aan een Begeleidingsgroep (zie hierna Organisatie en overleg).

### Beoordeling van de aanpassingsvoorstellen

Van alle aanpassingsmogelijkheden zijn de voor- en nadelen in beeld gebracht, waarbij gebruik is gemaakt van de volgende criteria:

- **Oplossend vermogen:** de mate waarin een aanpassingsmogelijkheid bijdraagt aan het oplossen van de gesignaleerde, inhoudelijke knelpunten in de evaluatie binnen de gegeven doelen en uitgangspunten van de Bgr;
- **Praktische uitvoering:** de mate waarin de praktische en beheersmatige uitvoering van de Bgr wijzigt voor direct betrokkenen als gevolg van een aanpassingsmogelijkheid

- **Juridische aspecten:** de mate waarin er juridische aspecten zijn die een aanpassingsmogelijkheid juridisch mogelijk of onmogelijk maken, of waarin uitwerking van een aanpassingsmogelijkheid stuit op knelpunten en bezwaren;
- **Risico's en kansen:** de mate waarin een aanpassingsmogelijkheid risico's en kansen oplevert voor waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit, ook op de lange termijn;
- **Robuustheid:** de mate waarin de aanpassingsmogelijkheid kansen en/of risico's met zich meebrengt in de omgeving van de Bgr (denk aan de Omgevingswet, of aan koppeling van BGR aan beleidsontwikkelingen in Deltaprogramma, zoals nieuwe overstromingsrisiconormering etc);
- **Overige effecten:** eventuele overige effecten.

Vervolgens is op basis van een kwalitatieve 'optelsom' van de benoemde voor- en nadelen een score toegekend per criterium:

Score	Betekenis
++	zeer positief effect
+	positief effect
0	neutraal effect
-	negatief effect
--	zeer negatief effect

RHDHV heeft de kansrijkheid van de voorstellen benoemd door op basis van expert judgement een kwalitatieve weging te maken van de verschillende criteria. Daarbij is het effect op de verschillende criteria in zijn totaliteit beschouwd (in welke mate wegen de voordelen op tegen de nadelen?). Een negatieve score op een criterium hoeft hierbij niet te betekenen dat een voorstel per definitie niet kansrijk is.

Het **draagvlak** van individuele partijen voor de aanpassingsvoorstellen is geen criterium geweest voor de beoordeling van de aanpassingsvoorstellingen. Partijen krijgen zo namelijk alle ruimte om hun standpunt op weg naar de Stuurgroep Water te bepalen. In het beeld van voor- en nadelen kan- waar mogelijk en relevant - wel doorklinken welke weging er gegeven wordt door partijen aan de voor- en nadelen.. Daarnaast is op basis van reacties van betrokken stakeholders per aanpassingsvoorstel wel een inschatting gegeven van het draagvlak.

### 1.3 Organisatie en overleg

De aansturing van het onderzoek heeft plaats gevonden door de opdrachtgever DGRW, in samenwerking met RWS. De evaluatie is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV.

Voor het onderzoek is een **Begeleidingsgroep** ingesteld met vertegenwoordigers van diverse overheidspartijen (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingsgroep). De rol van de begeleidingsgroep was het bewaken van de kwaliteit van het proces en de analyse. De Begeleidingsgroep heeft ingestemd met de aanpak van het onderzoek en tussentijdse en eindresultaten van het onderzoek besproken, gericht op de kwaliteit van de producten.

De resultaten van het onderzoek 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 het OIM, 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.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is opgebouwd in twee delen. Deel A geeft een beknopt overzicht van de Beleidslijn grote rivieren en de conclusies van de evaluatie (hoofdstuk 2). Vervolgens is het onafhankelijke advies van RHDHV voor aanpassing van de Beleidslijn grote rivieren opgenomen (hoofdstuk 3).

In deel B wordt vollediger inzicht gegeven in de analyse die ten grondslag ligt aan het advies. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van een zo breed mogelijke set aan denkbare aanpassingen (uit de categorieën A, B en C) met de voor- en nadelen en de beoordeling van de kansrijkheid van het voorstel. Hoofdstuk 5 bevat een syntheseslag over de samenhang en kansrijkheid van deze aanpassingsvoorstellen.

In deel B (hoofdstukken 4 en 5) is de brede set aan aanpassingsvoorstellen opgenomen die in het interactieve proces zijn uitgewerkt en besproken in de bijeenkomsten. In het advies (deel A) zijn – op basis van de voor- en nadelen – voorstellen verder aangescherpt of afgefallen. Hierdoor is er een verschil tussen de aanpassingsvoorstellen van deel A en deel B.



## **DEEL A VERNIEUWING BGR**



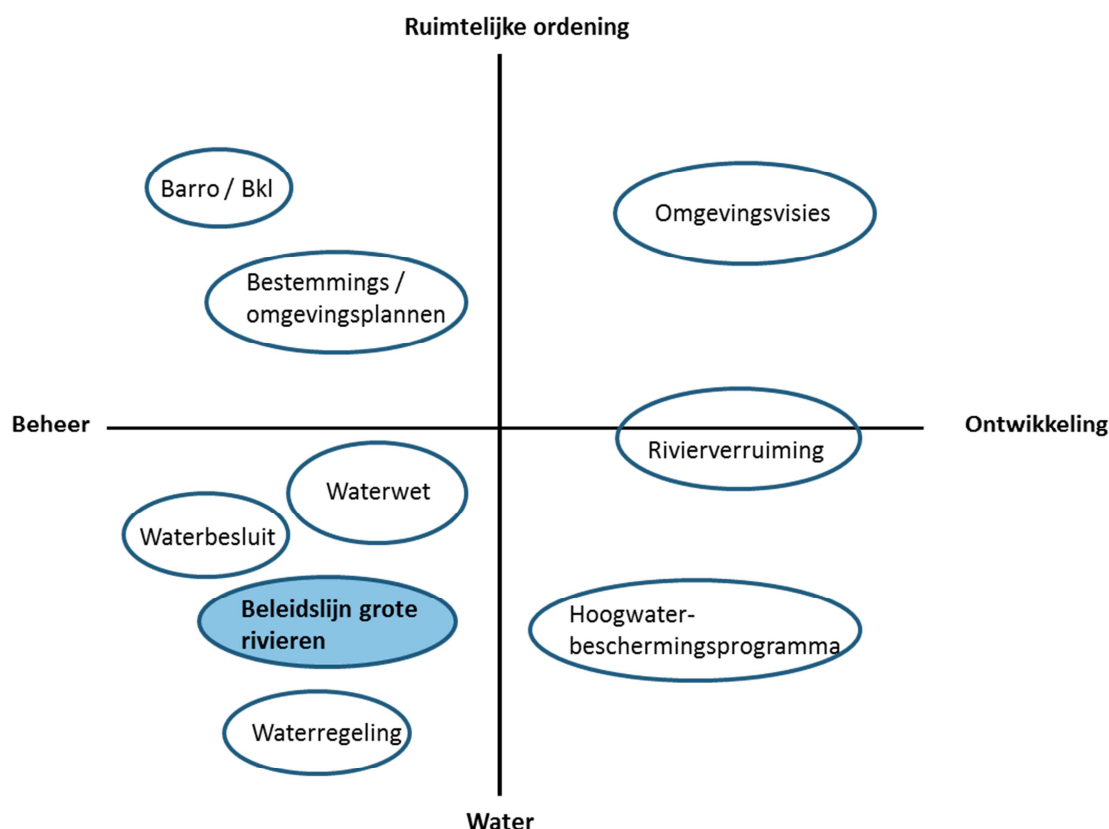
## 2 BGR EN UITKOMSTEN EVALUATIE

### 2.1 Huidige Beleidslijn grote rivieren in het kort

#### Positionering Beleidslijn grote rivieren

De Beleidslijn grote rivieren is een toetsingskader voor activiteiten in het rivierbed. De Bgr vormt daarmee samen met andere instrumenten (wet- en regelgeving en ontwikkelprogramma's) het kader voor ontwikkelingen in het rivierbed. Van belang is het onderscheid tussen:

1. De regulering van activiteiten via het waterspoor (Bgr) en de regulering van activiteiten via het ruimtelijke ordeningspoor (Barro en bestemmingsplannen).
2. De Bgr als beheersinstrument (behoud waterveiligheid) versus ontwikkelprogramma's gericht op het vergroten van de veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in het riviereengebied.



Figuur 1. Positionering van de Bgr als beheersinstrument in het waterspoor

#### Ad 1. Regulering van activiteiten via waterspoor en RO spoor

- De concrete regulering van afzonderlijke activiteiten in het waterspoor 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 Rijksbeleid gebeurt via de Wet ruimtelijke ordening<sup>1</sup> (Wro), voornamelijk door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, deze wordt in kader van de Omgevingswet vervangen door het Besluit Kwaliteit Leefomgeving). In het Barro is het rijksbeleid voor onder meer de grote rivieren vertaald in algemene regels. Gemeenten en provincies moeten zich bij het opstellen van ruimtelijke plannen aan deze algemene regels houden. Doorwerking van deze algemene regels in het ruimtelijke spoor (bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen en omgevingsvergunningen) voorkomt dat er ruimtelijke mogelijkheden ontstaan of bouwvergunningen worden afgegeven voor activiteiten die op grond van de Waterwet niet zijn toegestaan. Daarnaast geven gemeenten in hun bestemmingsplannen aan welke ontwikkelingen vanuit het gemeentelijke belang toelaatbaar zijn.

De toetsing van een nieuwe activiteit vindt doorgaans zowel plaats in het waterspoor (Bgr) als in het ruimtelijke ordeningsspoor (bestemmingsplan of provinciaal inpassingsplan). Bij de toetsing in het ruimtelijke ordeningsspoor wordt ook gekeken naar de toelaatbaarheid op basis van andere regelgeving zoals Natura2000. De uitvoering van een activiteit is alleen mogelijk als deze in beide sporen toelaatbaar is, waarbij het strengste spoor bepalend is.

Uitgangspunt is dat de aanpassingen die gemaakt gaan worden in de Bgr naar aanleiding van dit onderzoek 1-op-1 worden overgenomen in het Barro / Besluit kwaliteit leefomgeving.

De **Waterwet** regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Het **Waterbesluit** vormt samen met de **Waterregeling** een uitwerking van bepalingen van de Waterwet.

De Waterwet stelt regels aan **handelingen** in watersystemen, in de vorm van **vergunningen en algemene regels**. In het Waterbesluit en de Waterregeling is opgenomen voor welke handelingen in oppervlaktelichamen in beheer van het Rijk geen vergunningplicht geldt (Waterbesluit artikel 6.12), bijvoorbeeld het plaatsen van erf- of perceelsafscheidings. Ook het uitvoeren van onderhoud, aanleg, wijziging of overig gebruik van waterstaatswerken – zoals **dijkversterkingen** - door of in opdracht van de (water)beheerder zijn niet vergunningplichtig. Wanneer er wel sprake is van een vergunningplichtige activiteit wordt de activiteit (onder andere) getoetst aan de Bgr.

#### *Ad 2. Bgr als beheersinstrument (behoud waterveiligheid) versus ontwikkelprogramma's om veiligheid en ruimtelijke kwaliteit te verhogen*

De Bgr is een beheersinstrument 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.

---

<sup>1</sup> In 2019 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden, waarin ook de Wet ruimtelijke ordening zal opgaan.

### Doelen en uitgangspunt huidige Bgr

In de beleidsbrief zijn de doelen en uitgangspunten van de huidige Bgr opgenomen (*Beleidsbrief 2006*):

Het **uitgangspunt** van de *Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr)* 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 Bgr 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;

### Afwegingskader Bgr

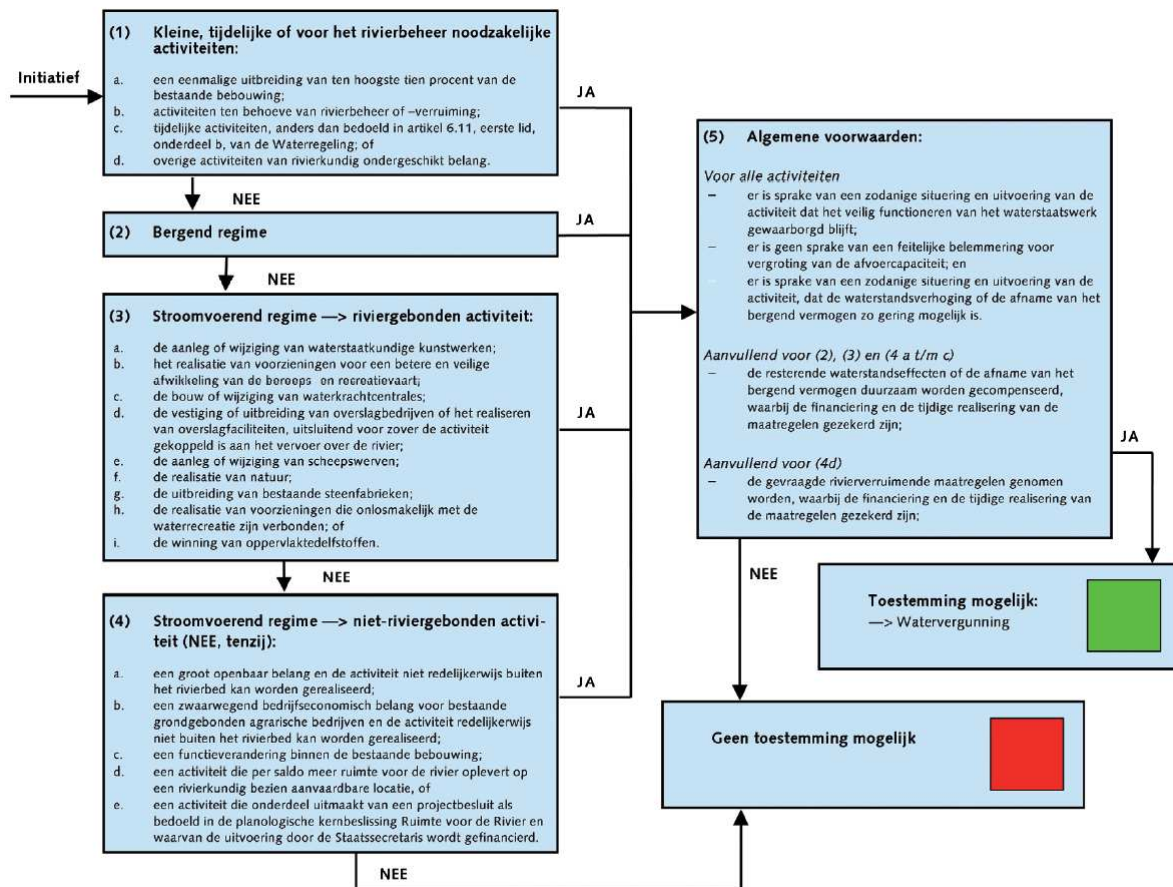
Met behulp van het afwegingskader wordt beoordeeld of activiteiten kunnen plaats vinden in het rivierbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Het stroomschema in figuur 2 geeft een beknopte weergave van dit afwegingskader. De beoordeling van een activiteit vindt plaats in **twee stappen**.

1. In stap één wordt beoordeeld of een activiteit toelaatbaar is (linkerkolom stroomschema);
2. 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 stroomschema).

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. Schematische weergave van het afwegingskader van de Bgr.

## 2.2 Conclusies van de evaluatie Bgr

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 hoofdoezet 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.

### 3 ADVIES MEEST KANSRIJKE AANPASSINGEN

#### 3.1 Advies over kansrijke aanpassingen

Op grond van de uitwerking en beoordeling van alle aanpassingsvoorstellen op kansrijkheid en alle reacties en opmerkingen van actoren in het proces komen we tot een advies voor aanpassing van de Bgr.

##### Uitgangspunten voor ons advies

Aan ons advies liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- De **conclusies van de Evaluatie Beleidslijn Grote Rivieren**; ons advies is erop gericht de daarin verwoorde knelpunten – voor zover mogelijk - op te lossen;
- De **afspraken in de Stuurgroep Water** over de Evaluatie van de Bgr; aanpassingen zijn gericht op verdere optimalisatie, niet op fundamentele wijzigingen van de Bgr;
- Heldere **positionering van de Bgr als ‘beheerinstrument’**, naast de beheerinstrumenten uit het ruimtelijke ordeningsspoor (Omgevingswet) en naast de ontwikkelprogramma’s voor het rivierengebied, denk aan het Deltaplan Waterveiligheid;
- **Voorzorgsbeginsel, maatwerk en draagvlak**; Als adviseurs laten we ons bij het opstellen van dit advies leiden door het voorzorgsbeginsel. Wij realiseren ons dat het riviersysteem kwetsbaar is, waarbij de ruimte voor de rivier in de afgelopen 100 jaar steeds kleiner is geworden. Kijkend naar de komende 100 jaar moeten we bovendien rekening houden met stijgende rivierafvoeren. Dat betekent dat vanuit een lange termijn perspectief het belangrijk blijft om zorgvuldig met de beschikbare ruimte om te gaan. Voor de kortere termijn realiseren we ons dat waar maatwerk mogelijk is, het ook van belang is om dat in de praktijk te benutten om draagvlak voor een evenwichtige belangenafweging en samenwerking te behouden. Parallel aan de Bgr zijn er bovendien mogelijkheden om structurele aanpassingen in het riviersysteem te doen, bijvoorbeeld in de vorm van dijkversterkingen en rivierverruiming.

##### Ons advies in drie stappen

Op basis van deze punten komen we tot het volgende advies voor aanpassing van de Bgr:

1. Verhelder het doel en de werkingssfeer van de Bgr, voor groter begrip en draagvlak;
2. Creëer ruimte voor initiatieven die niet ten koste gaan van waterveiligheid;
3. Versterk de gebiedsgerichte benadering van initiatieven binnen randvoorwaarden.

#### 1. Verhelder het doel en de werkingssfeer van de Bgr

##### 1.1. Herformulering doel Bgr

De huidige versie van de Bgr heeft nooit een dubbeldoelstelling gekend gericht op waterveiligheid én het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteit. Toch is in de praktijk veel verwarring en onduidelijkheid ontstaan over het doel van de Bgr. Daarom adviseren we om helder aan te geven dat de Bgr **één doel** heeft, namelijk het waarborgen van waterveiligheid nu en in de toekomst. Dat betekent niet dat het rivierengebied ‘op slot’ gaat; het betekent wel dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, voorzover deze passen binnen de randvoorwaarden van waterveiligheid.



Ter uitwerking van dit advies stellen we voor om de volgende tekst consistent en helder op te nemen in een aanpassing van de toelichting op de beleidsregels Bgr (te publiceren in Staatscourant) en de handreiking.

### **Doel**

*De Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr) richt zich op handhaving van de veiligheid van het achterland tegen overstromingen vanuit de grote rivieren, nu en in de toekomst.*

### **Randvoorwaarden**

*De ruimte in het Nederlandse riviersysteem is schaars. Daarom zijn ontwikkelingen in het rivierbed alleen onder voorwaarden mogelijk. Ter uitwerking van het doel van de Bgr gelden de volgende randvoorwaarden voor activiteiten in het rivierbed:*

- *Behouden van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden, nu en in de toekomst;*
- *Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierversruiming door verbreding en verlaging van het rivierbed nu en in de toekomst onmogelijk maken;*

### **Betekenis voor ruimtelijke ontwikkelingen**

- *Binnen bovengenoemde randvoorwaarden vanuit veiligheid, draagt de Beleidslijn eraan bij om riviergebonden functies mogelijk te maken (uitgewerkt in 'ja, mits');*
- *Overige ruimtelijke ontwikkelingen zijn alleen in beperkte mate mogelijk binnen bovengenoemde randvoorwaarden vanuit veiligheid (uitgewerkt in 'nee, tenzij').*

Bovenstaande is een beleidsneutrale aanpassing, waarbij helder wordt gemaakt dat 'ruimtelijke kwaliteit' geen doel en ook geen toetsingscriterium van de Bgr is.

In de toetsingspraktijk constateren we dat het **kapitaalintensieve karakter** van initiatieven ook een rol kan spelen in de afweging van initiatieven. We hebben ervoor gekozen om dit element – net als in de huidige Bgr – nu ook niet in het doel of de randvoorwaarden te verankeren, omdat de brede functieafweging in het ruimtelijke ordeningsspoor moet worden genomen (met invloed op de kapitaalintensiviteit).

### **1.2. Handhaven van uitwerking 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging'**

Bij toetsing van een initiatief op basis van de huidige Bgr is één van de algemene voorwaarden dat de toelaatbare waterstandsverhoging zo gering mogelijk moet zijn en het resterende waterstandseffect vrijwel tot 0 gereduceerd moet worden. In de uitvoeringspraktijk worden deze 'millimeterdiscussies' door initiatiefnemers en gemeenten vaak als star ervaren. In onze analyse zijn voorstellen uitgewerkt om na te gaan of voor een (individueel) initiatief hiermee flexibeler kan worden omgegaan. Hoewel deze voorstellen lokaal meer ruimte voor initiatieven kunnen opleveren, voldoen de uitgewerkte voorstellen niet aan het huidige doel van de Bgr dat er geen afname van de afvoer- en bergingscapaciteit mag optreden. Dit betekent dat er negatieve effecten zijn op de lange termijn waterveiligheid: de levensduur van het rivierbed en de dijk verkort, onder meer vanwege eventuele cumulatie van effecten. Daarnaast vermindert de uitlegbaarheid van het beleid door het 'inleveren' van ruimte die voor waterveiligheid is gecreëerd. Om deze redenen adviseren we om de **huidige uitwerking en toetsing op grond van deze voorwaarde te handhaven**. We zien wel kansen in het versterken van de gebiedsgerichte benadering waarbij

voor één of meerdere initiatieven samen het toelaatbare waterstandeffect op gebiedsniveau wordt afgewogen en per saldo de waterveiligheid wordt verbeterd (zie stap 3).

Een ruimere interpretatie van de voorwaarde ‘zo gering mogelijke waterstandsverhoging’ vraagt in essentie om aanpassing van de doelen van de Bgr en van de waterveiligheids-benadering die daaraan ten grondslag ligt (van fysiek ruimte vrijhouden voor berging en afvoer naar afweging van risico's op grond van meer faalmechanismen). We bevelen wel aan om op termijn - als ervaringen zijn opgedaan met de aangepaste toetsingsrondes op basis van de nieuwe normering - **opnieuw te bezien** of de **nieuwe normering** ook consequenties moet hebben voor de doelen en werking van de Bgr. Een dergelijke fundamentele aanpassing (categorie D) valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

### 1.3. Verheldering ordening en status onderdelen Bgr

De Bgr bestaat - inclusief de in de loop van de tijd toegevoegde uitwerkingen en afspraken - uit een veelheid van documenten waarvan de status richting overheden en initiatiefnemers niet altijd helder is. We adviseren om - bij een aanpassing van de Bgr – een scherper onderscheid te maken tussen datgene wat formeel met een **juridisch rechtsgrondslag (o.b.v. ABW art 4.81)** is vastgesteld ( de beleidsregels) en de nadere uitwerkingen, uitleg en werkafspraken (toelichting, handreiking en overige interne afspraken), die de status krijgen van leidraad waarbij **ruimte voor maatwerk** is binnen de kaders van de Beleidsregels. Op basis hiervan adviseren we - bij een aanpassing van de Bgr - de bestaande onderdelen te herordenen naar de volgende **driedeling van documenten**:

1. Beleidsregels: een uitwerking van de Waterwet ten behoeve van het verlenen van vergunningen voor activiteiten in het rivierbed. Deze worden door de Minister van Infrastructuur en Milieu vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Het Rijk is verplicht in overeenstemming met de beleidsregels te handelen.
2. Toelichting en handreiking: toelichting, uitwerking en uitleg van de beleidsregels ten behoeve van de toepassing in de praktijk. In deze documenten wordt geen nieuw beleid opgenomen. Bij toepassing van deze documenten is ruimte voor maatwerk doordat een vergunningverlener rekening moet houden met de toelichting of uitwerking, maar daarvan ook gemotiveerd kan afwijken. Hiervoor zijn een flexibele en meedenkende houding en optreden bij vergunningverleners nodig.
3. Overige afspraken, waar nodig op te stellen om te komen tot een gelijke toetsingspraktijk voor gelijke gevallen en/of voor de uitwisseling van praktijkervaringen met het toepassen van maatwerk, zonder juridische status.

Als formeel besloten wordt tot aanpassing van de Bgr, bevelen we aan om eerst te bepalen welke elementen in de beleidsregels en/of de toelichting verankerd moeten worden. Op grond van ons advies gaat het daarbij in elk geval om de volgende elementen:

- De verankering van de aangepaste formulering van doel, randvoorwaarden en betekenis voor ruimtelijke ontwikkelingen (in de toelichting);
- De wijziging van de aanduiding van stroomvoerend en bergend regime in ‘primair’ en ‘secundair rivierbed’ (art. 1);
- Het formeel regelen van slopen van bebouwing en het vervangen door nieuwbouw (art. 3);
- De voorgestelde uitbreiding en herformulering van het aantal riviergebonden functies (art. 5) en het mogelijk maken van voorzieningen voor duurzame energie (art. 6f);

- De aangepaste formuleringen van de artikelen 6b ('verwantschaps criterium'), 6d (verhelderen gebiedsplan), 6e (toevoegen rivierverruiming Deltaplan Waterveiligheid) en de toelichting bij 7a (groot openbaar belang kan van nationaal, regionaal en/of lokaal karakter zijn).

Vervolgens kan gefaseerd worden toegewerkt aan een herziening van de handreiking. In die handreiking kan naast een toelichting op de regels ook specifieker worden ingegaan op de mogelijkheden voor maatwerk. Net als in 2006 verdient het aanbeveling om de beleidsregels, de toelichting en de handreiking **in één document** te presenteren, met een kortere beleidsbrief ter introductie en ter duiding van de juridische status van de onderdelen.

We adviseren de handreiking in overleg met de stakeholders op te stellen, zodat een meer gedragen en gezamenlijke uitvoeringspraktijk kan ontstaan, aansluitend bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid (RO en Waterspoor). Als platform kan hiervoor gebruik worden gemaakt van een eventuele voortzetting van de begeleidingsgroep (zie voorstel 1.5).

#### **1.4. Aanpassingen in regime van gebieden: stroomvoerend en bergend**

In de Bgr is een afwegingskader uitgewerkt op basis van een indeling van het rivierbed met een stroomvoerend regime en een bergend regime. Deze indeling is gebaseerd op beleidsmatige en rivierkundige overwegingen en sluit daarom niet altijd aan op de ervaren situatie ter plaatse. Om de uitlegbaarheid van de Bgr te verbeteren, adviseren we om **lokaal en op kleine schaal begrenzings aan te passen**, daar waar dit beter aansluit bij de rivierkundige situatie en de consequenties voor veiligheid verwaarloosbaar zijn. Dit betekent dat een klein aantal gebieden kunnen overgaan van een stroomvoerend naar een bergend regime, waardoor lokaal minder strenge voorwaarden voor activiteiten gelden. Het gaat dan om afgebakende, ingesloten gebiedjes die volledig stromingsluw gelegen zijn, denk aan hogere delen, havenkommen, havenmondingen, havenbekkens etc. Op deze plekken zouden bij een verandering van het regime bijvoorbeeld meer mogelijkheden ontstaan voor het toelaten van woonboten, als dat in het ruimtelijke ordeningsspoor ook toelaatbaar is.

Voor een groot deel kunnen deze kleine aanpassingen al op korte termijn in een 1<sup>e</sup> snelle ronde worden uitgevoerd. We adviseren Rijkswaterstaat om gemeenten en provincies actief uit te nodigen om gemotiveerd aan te geven waar kleinschalige aanpassingen gewenst zijn. De resultaten daarvan leiden tot aanpassing van het kaartmateriaal dat formeel deel uitmaakt van de beleidsregels. Op termijn wordt geadviseerd om in een 2<sup>e</sup> herzieningsronde de voorkeursstrategieën uit het Deltaprogramma en de nieuwe normering (na een meer definitieve uitwerking van beide ) door te vertalen naar de begrenzings van gebieden. .

Naast optimalisaties van de huidige begrenzings, stellen we voor om een nader te bepalen selectie van **hoogwatervrije terreinen en hoog gelegen gebieden** (boven MHW) op te nemen als 'secundair rivierbed' (dus veranderen van stroomvoerend naar bergend regime). In de uitwerking van de Voorkeursstrategie voor het rivierengebied in het kader van het Deltaprogramma kan gezamenlijk de selectie worden gemaakt van terreinen die hiervoor in aanmerking komen. Daarbij kunnen dan ook de resultaten worden betrokken van de in het bestuurlijk overleg MIRT 2016 (regio Oost) afgesproken uitwerking van de ontwikkelingsmogelijkheden voor deze terreinen in Gelderland. Hoewel de betekenis van deze nog te maken selectie van terreinen voor

waterveiligheid beperkt is, kiezen we er bewust voor om niet te adviseren deze terreinen buiten het toepassingsbereik van de Bgr te brengen, omdat onder het regime van een 'secundair rivierbed' een toets op waterveiligheid ook in de toekomst mogelijk blijft. Aangezien de selectie plaatsvindt op basis van de voorkeursstrategie (waarbij de noodzaak om deze terreinen beschikbaarheid te houden voor de lange termijn waterveiligheid wordt meegewogen), is daarna bij de vergunningaanvraag maatwerk mogelijk bij de toetsing aan 'feitelijke belemmering'.

Om de helderheid verder te vergroten, bevelen we aan de termen 'stroomvoerend' en 'bergend' aan te passen en te veranderen in '**primair rivierbed**' en '**secundair rivierbed**'. Deze namen verwijzen directer naar een verschil in regime, in plaats van een verschil in rivierkundige situatie (die ter plaatse niet altijd kan worden uitgelegd).

Concreet leidt dit tot het volgende aanpassingsvoorstel in de beleidsregels.

#### *Artikel 1. Definitiebepalingen*

1. *In dit besluit wordt verstaan onder :*
- c. *secundair rivierbed regime: het afwegingskader dat geldt op het gedeelte van het rivierbed aangegeven op de bij dit besluit behorende detailkaart;*
- d. *primair rivierbed regime: het afwegingskader dat geldt op het gedeelte van het rivierbed aangegeven op de bij dit besluit behorende detailkaart.*

#### **1.5. Verbeteren samenwerking overheden**

In de samenwerking tussen initiatiefnemers, provincies, gemeenten, waterschappen en RWS is al veel verbeterd in de afgelopen jaren. Als gevolg van de invoering van de Omgevingswet (naar verwachting in 2019) zal een nieuwe impuls worden gegeven aan de samenwerking tussen overheden vanuit de '1-loket' gedachte. Vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet stellen we voor om de **samenwerking en informatie-uitwisseling in de fase van vooroverleg** tussen initiatiefnemers, gemeenten, waterschappen en RWS verder te verbeteren. Doel daarvan is om meer en eerder duidelijkheid te kunnen geven aan en bij te dragen aan een sneller proces voor initiatiefnemers. Concreet stellen we voor dit te bereiken door:

- Het vergroten van de **bekendheid van de Bgr bij gemeenten** door het organiseren van jaarlijkse netwerkbijeenkomsten om kennis en ervaringen te delen met als doel dat lokale overheden de Bgr eerder in het planproces meenemen;
- Werkafspraken te maken over **het vooroverleg en een 'informeel pré-advies'** van RWS, waarin op basis van een concept plan een eerste uitspraak wordt gedaan over 1) de kansrijkheid van het initiatief en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, 2) de te volgen procedure inclusief planning en 3) tips over de mogelijkheden van maatwerk. Het concept plan moet hiervoor duidelijkheid geven over de uit te voeren functies/activiteiten, omvang en ligging;
- De mogelijkheid bekijken om de Bgr aan te melden als één van de **pilots voor samenwerking** op basis van de nieuwe Omgevingswet. Hiermee kan niet alleen ervaring worden opgedaan met stroomlijning van procedures tussen bevoegde gezagen, maar ook met 'zachtere elementen' als houding en gedrag in relatie met verzoeken van initiatiefnemers

Om het toegenomen begrip dat tijdens de evaluatie en het proces van dit advies is ontstaan tussen de betrokken partijen verder vast te houden, stellen we voor om een **'Begeleidingsgroep Bgr' in stand te houden** voor het kunnen begeleiden van de aanpassing van de Bgr en voor het regelmatig kunnen blijven bespreken van knelpunten en kansen in de uitvoeringspraktijk. Mogelijke agendapunten zijn:

- Een concept handreiking
- Afspraken over de toepassing van het pre-advies
- Hoe loopt de ketensamenwerking en de praktijk van de vergunningverlening (onder andere cultuur en houding)?
- Ervaringen met een meer gebiedsgerichte benadering
- Afstemming met andere instrumenten (Natura 2000, PAS, etc.)
- Tot welke effecten leidt de – ter zijn tijd – aangepaste beleidslijn? (zijn er minder knelpunten etc.)

#### Wat levert stap 1 'Verhelder het doel en de werkingssfeer van de Bgr' op?

- Helderheid waterveiligheid centraal, te benutten door alle overheden
- Op lokaal niveau sneller helder óf en waarom een initiatief wel/niet toelaatbaar is (met explicieter de ruimte voor maatwerk)
- Voor een beperkt aantal gebieden lokaal minder strenge voorwaarden (denk aan stroomluwe gebieden, selectie van hoogwatervrije terreinen)

## 2. Creëer ruimte voor initiatieven die niet ten koste gaan van waterveiligheid

Uit de evaluatie van de Bgr is gebleken dat soms initiatieven zijn afgewezen, waarbij het belang van de waterveiligheid niet of maar beperkt een rol speelde. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, stellen we de volgende aanpassingsvoorstellen voor:

### 2.1. Verruimen definitie 'kleine activiteit'

Om op een verantwoorde manier iets meer ruimte te geven voor kleine activiteiten bevelen we aan om de toelaatbaarheid van slopen en vervangende nieuwbouw ook formeel te regelen en om te komen tot een verdere vereenvoudiging van de regels voor eenmalige uitbreiding van bebouwing.

Op dit moment doet de Bgr geen uitspraken over de toelaatbaarheid van het slopen van bestaande bebouwing in het rivierbed en deze te vervangen voor nieuwbouw. In de praktijk wordt – op basis van interne werkafspraken binnen RWS – deze mogelijkheid al geboden.

Het voorstel is het **formeel te reguleren dat slopen van bebouwing en het vervolgens vervangen voor nieuwbouw is toegestaan** door het opnemen van een nieuw onderdeel onder artikel 3. Daarbij wordt de voorwaarde gesteld dat in het stroomvoerend regime geen omzetting mag plaatsvinden van een riviergebonden functie naar een niet-riviergebonden functie. In tegenstelling tot de huidige werkafpraak stellen we voor om functiewijzigingen binnen de categorie riviergebonden of niet-riviergebonden functies wel mogelijk te maken, omdat deze afweging vanuit waterveiligheid niet relevant is. In het ruimtelijke ordeningsspoor kan bovendien worden geregeld welke functies toelaatbaar worden geacht.

Een tweede mogelijkheid om meer ruimte voor kleine activiteiten te realiseren, is om de **10% regeling voor eenmalige uitbreiding van bebouwing te vereenvoudigen**. We stellen voor om deze vereenvoudiging door te voeren door:

- De 10% uitbreidingsmogelijkheid toe te passen op 'een aaneengesloten terrein van één eigenaar' ( in plaats van 10% per perceel of bouwblok);
- De 10% alleen te berekenen voor het bebouwingsvolume of - indien dit niet mogelijk is - het oppervlakte van de bebouwing (en niet beide);
- De 10% niet meer te berekenen per (sub)functie, mits er géén omzetting van riviergebonden naar niet-riviergebonden functie in stroomvoerend regime plaatsvindt.

Dit betekent dat we het volgende tekstvoorstel doen voor aanpassing van art. 3. De overige aanpassingen kunnen in de Handreiking voor de aangepaste Bgr worden verwerkt.

*Artikel 3. Kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten*

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

*e. het slopen van bebouwing en vervangen door nieuwbouw, mits er geen sprake is van wijziging van een riviergebonden activiteit naar een niet-riviergebonden activiteit in het stroomvoerend regime.*

## **2.2. Verhelderen begrip 'openbaar belang'**

Onder de huidige regels kunnen ook regionale en lokale belangen in beginsel het gewicht "groot openbaar belang" krijgen. In de praktijk wordt dit alleen nog niet vaak zo ervaren en wordt de uitleg van groot openbaar belang meestal beperkt tot nationale belangen. Ons voorstel is om de toelichting van artikel 6a van de beleidsregels zodanig aan te passen dat het duidelijk wordt dat met **groot openbaar belang zowel nationale, regionale als lokale belangen** kunnen worden bedoeld. Dit betekent geen verruiming van de mogelijkheden, maar leidt wel tot meer duidelijkheid aan de voorkant bij de toetsing. In alle gevallen blijft een stevige motivering nodig om van de betreffende uitzonderingsbepalingen (in art. 6) gebruik te kunnen maken en kunnen initiatiefnemers naar de rechter stappen als ze het niet eens zijn met de gemaakte afweging.

## **2.3. Verruimen aantal en omschrijving van riviergebonden activiteiten**

Voor riviergebonden activiteiten geldt een minder streng afwegingskader binnen de Bgr. In de evaluatie is als knelpunt genoemd dat de huidige lijst als 'te beperkt' wordt ervaren, en als 'te theoretisch', met name wanneer het gaat om riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten in samenhang mogelijk te maken. Bijvoorbeeld bij functiemenging op een terrein of het realiseren van nevenactiviteiten om een riviergebonden activiteit rendabel te houden.

Wij stellen voor om een **beperkt aantal riviergebonden activiteiten toe te voegen** aan de bestaande lijst. Het betreft de volgende activiteiten die ook in de evaluatie zijn genoemd:

- extensieve uiterwaardrecreatie (fiets- en wandelpaden, bruggetjes, ondersteunende tijdelijke horecavoorzieningen etc.);
- specifiek aan scheepvaart gelieerde activiteiten (scheepselektrotechniek, scheepsinrichting etc., niet bedoeld zijn distributiecentrum, opslag e.d.);
- activiteiten relevant voor beheer van buitendijkse gebieden (grondgebonden agrarische activiteiten, natuur- en landschapsbeheer, etc.).

Voor de bestaande riviergebonden activiteit 'natuur' stellen we voor deze aan te passen tot **'natuur, cultuurhistorische landschapselementen of waterkwaliteit'**, en deze omschrijving bij de toepassing van de Bgr niet te beperken tot de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en/of het Natuurnetwerk.

Dit advies leidt tot het volgende tekstvoorstel voor aanpassing van artikel 5<sup>2</sup>.

*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, tweede lid, toestemming gegeven:*

- a. 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 zover de activiteit gekoppeld is aan het vervoer over de rivier;*
- e. de aanleg of wijziging van scheepswerven en specifiek daaraan verbonden bedrijfsactiviteiten;*
- f. de realisatie of wijziging van natuur, cultuurhistorische landschapselementen of waterkwaliteit;*
- g. de uitbreiding van bestaande steenfabrieken;*
- h. de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met waterrecreatie en extensieve uiterwaardrecreatie zijn verbonden; of*
- i. de winning van oppervlaktedelfstoffen.*
- j. activiteiten relevant voor beheer van buitendijkse gebieden*

Verder stellen we voor om meer ruimte te creëren voor niet-riviergebonden activiteiten, maar alleen in gevallen waarin ze kunnen bijdragen aan de continuering of verduurzaming op gebied van de energievoorziening van al bestaande riviergebonden activiteiten. Dit kan worden ingevuld door een herformulering van artikel 6b zodat de mogelijkheden voor niet-riviergebonden activiteiten worden verruimd indien deze onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds bestaande riviergebonden activiteit. Dit voorstel geeft invulling aan het **'verwantschaps criterium'** zoals ingebracht door het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu. Concreet stellen we de volgende tekst voor<sup>3</sup>:

*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 6, sprake is van:*

- b. een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang of verduurzaming van de energievoorziening van het bedrijf voor de continuering van bestaande riviergebonden bedrijven en grondgebonden agrarische bedrijven en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.*

---

<sup>2</sup> Als de definitie voor 'specifiek aan scheepswerf verbonden bedrijfsactiviteiten' niet voldoende waarborgen kan bieden voor waterveiligheid wordt als alternatief geadviseerd om deze aanpassing in de handreiking te verwerken.

<sup>3</sup> Deze mogelijkheid voor nieuwe activiteiten voor riviergebonden functies staat naast de mogelijkheid voor eenmalige uitbreiding van 10% van de bebouwing (artikel 3). Bij toepassing van artikel 7b geldt daarmee geen beperking tot 10%.

Voor al deze voorstellen geldt dat de aanpassingen voldoende concreet zijn afgebakend om een onverantwoord ruimtegebruik te voorkomen. En ten tweede blijven de 'algemene voorwaarden' van de Bgr van kracht waarmee de waterveiligheid kan worden geborgd (algemene voorwaarden in art. 7).

#### **2.4. Mogelijk maken duurzame energie afhankelijk van wind of zon**

In de discussie over mogelijke uitbreiding van het aantal riviergebonden functies is ook de suggestie gedaan om voorzieningen voor duurzame energie, bijvoorbeeld afhankelijk van wind en zon mogelijk te maken. In directe zin is hier geen sprake van *riviergebonden* activiteiten, mogelijk met uitzondering van de waterkrachtcentrales die al als riviergebonden activiteit zijn opgenomen. In indirecte zin - gezien het karakter van het rivierenlandschap – zijn functiecombinaties op het gebied van rivieren en duurzame energie denkbaar. Om meer mogelijkheden hiervoor te creëren, stellen we voor om deze functies niet als riviergebonden activiteiten op te nemen, maar toe te voegen als uitzonderingsbepaling bij de niet-riviergebonden functies (art. 6). De toelaatbaarheid van een activiteit is uiteraard ook afhankelijk van de afweging in het ruimtelijk spoor door Rijk en regio.

Een concreet tekstvoorstel voor een nieuw artikel 6.f ziet er als volgt uit.

##### *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, tweede lid, sprake is van:*

f. Voorzieningen voor duurzame energie afhankelijk van water, wind of zon;

#### **2.5. Uitvoeren studie voor 'tijdelijk ruimtegebruik'**

In de analyse zijn voorstellen uitgewerkt om meer mogelijkheden te creëren voor tijdelijk ruimtegebruik, denk aan het verlengen van de seizoensduur van een activiteit als geen hoogwater wordt verwacht, of het voor een veel langere periode (bijvoorbeeld 10 à 20 jaar) mogelijk maken van activiteiten die nu niet worden vergund vanwege een feitelijke belemmering voor toekomstige rivierverruiming. De uitlegbaarheid van de Bgr zou aan kracht winnen, omdat een directe relatie wordt gelegd met de ervaren veiligheidssituatie ter plaatse. De voorstellen kennen ook veel nadelen, met name op het gebied van praktische uitvoerbaarheid (vraagt meer toezicht en handhaving) en de juridische en politiek-bestuurlijke borging dat wat tijdelijk is, ook niet permanent wordt.

Tegen deze achtergrond adviseren we om de voorstellen voor tijdelijk ruimtegebruik nu niet te implementeren. Wel bevelen we aan in een (*juridische*) **studie voor tijdelijk ruimtegebruik** te verkennen of, en zo ja op welke manieren tegemoet kan worden gekomen aan de genoemde knelpunten. Daarbij kunnen ook de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet worden meegenomen. Als één van de varianten om in deze studie te verkennen, zien we de mogelijkheid om art. 7.b aan te passen (in plaats van art. 3 over kleine, tijdelijke activiteiten). Artikel 7.b geeft de algemene voorwaarde dat 'er geen sprake is van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit'. Als dit artikel wordt aangepast in de zin dat er geen sprake mag zijn van een 'permanente feitelijke belemmering', dan opent dit wellicht mogelijkheden om tijdelijke activiteiten - onder voorwaarden - meer toe te staan.



**Wat levert stap 2 'Creëer ruimte voor initiatieven die niet ten kosten gaan van waterveiligheid' op?**

- Beperkt meer ruimte voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in het rivierbed
- Ontwikkelingen die vanuit rivierkundig perspectief niet gewenst zijn (grootschalige woningbouw, intensieve recreatie, etc.) worden nog steeds geweerd.

**3. Versterk gebiedsgerichte benadering van initiatieven binnen randvoorwaarden.**

**3.1. Verhelderen en stimuleren gebruik van het gebiedsplan**

Oorspronkelijk is het gebiedsplan op basis van artikel 6d van de Bgr gericht op het mogelijk maken van één of meerdere niet-riviergebonden activiteiten in combinatie met een rivierverruimende maatregel, waarbij het totaal per saldo bijdraagt aan meer ruimte voor de rivier. In de praktijk is verwarring ontstaan over het gebiedsplan. Hoewel het daarvoor wel kan worden benut, is artikel 6 (en het gebiedsplan) oorspronkelijk niet bedoeld als uitzonderingsgrond voor individuele kleine niet-riviergebonden activiteiten of voor grootschalige gebiedsontwikkelingen (bijvoorbeeld grootschalige woningbouw). Zo kan artikel 6d echter wel worden geïnterpreteerd, waardoor de voorwaarde om per saldo meer ruimte voor de rivier te realiseren - met name voor afzonderlijke, kleine initiatieven - als onevenredig wordt ervaren. Het gebiedsplan is ook niet bedoeld als beleidsplan of beleidsvisie om een integraal afwegingskader te bieden. Daarvoor bestaan in het Deltaprogramma (denk aan voorkeursstrategie) en/of in het ruimtelijke ordeningsspoor voldoende andere instrumenten (denk aan masterplan, gebiedsvisie etc).

Tegen deze achtergrond pleiten we ervoor om meer helderheid te bieden door terug te gaan naar de **oorspronkelijke en beperktere betekenis van het gebiedsplan**, namelijk als mogelijkheid om één of meerdere initiatieven van initiatiefnemers te bundelen in één plan of project, dit te koppelen aan een rivierverruimende maatregel en voor dit hele pakket in een gecoördineerd procedure één vergunning aan te vragen bij RWS. Juist door initiatieven te combineren, kunnen meer kansen ontstaan om te voldoen aan de voorwaarde om meer ruimte voor de rivier te creëren, zeker als overheden hieraan pro-actief en eventueel financieel bijdragen. Hoewel ook individuele activiteiten gebruik kunnen blijven maken van het gebiedsplan, wordt de uitlegbaarheid van het artikel vergroot omdat duidelijk wordt dat de stevige eis van meer ruimte voor de rivier gebaseerd is op de veronderstelling dat meer initiatieven samen deze voorwaarde makkelijker kunnen invullen. Naast deze gebiedsplannen zou in het ruimtelijke ordeningsspoor meer gebruik kunnen worden gemaakt van integrale visies (afgestemd op de Bgr) als richtinggevende kaders voor gebiedsplannen.

Om deze betekenis van het gebiedsplan te verhelderen, stellen we de volgende aanpassing voor van de beleidsregel.

*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:*

- d. één of meerdere activiteit(en) die in een gecoördineerde vergunningaanvraag per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie.*

Uit de evaluatie is gebleken dat het samenbrengen van initiatieven in de praktijk lastig en complex is. Dat vraagt een pro-actieve overheid die de verschillende initiatieven belangrijk vindt en de rol op zich wil nemen om het proces en de procedure voor de verschillende initiatiefnemers te coördineren. Daarnaast beperkt de huidige Bgr de mogelijkheden voor een meer gebiedsgerichte afweging. In ons advies bevelen we provincies en gemeenten als eerst verantwoordelijke gebiedsregisseurs dan ook aan om - bij initiatieven die provinciale of gemeentelijke belangen ondersteunen - een **pro-actieve rol** op zich te nemen door te inventariseren welke initiatieven in een bepaald gebied en periode spelen, deze bij elkaar te brengen en actief te zoeken naar mogelijkheden om deze initiatieven te verbinden. **RWS en waterschappen kunnen ondersteunen** door informatie te delen over welke potentiële maatregelen voor rivierverruiming in een gebied voorhanden zijn. Ook bevelen we aan om in een aantal pilots invulling te gaan geven aan meer mogelijkheden voor het kunnen compenseren op gebiedsniveau (zie 3.4).

Verder adviseren we af te zien van het voorstel om het gebiedsplan (artikel 6d) onder te brengen in het uitzonderingsartikel voor projecten in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier (artikel 6e). Deze koppeling zou namelijk betekenen dat gebiedsplannen (op initiatief van diverse initiatiefnemers) alleen mogelijk kunnen zijn in het kader van rivierverruiming binnen het Deltaplan Waterveiligheid (op initiatief van de overheid). Daarmee beperken we de mogelijkheden om via private initiatieven bij te dragen aan meer ruimte voor de rivier.

### 3.2. Actievere faciliterende rol van overheden

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. De ervaren complexiteit door initiatiefnemers en de kansen die zich kunnen voordoen om juist ook de doelen van de Bgr te realiseren, rechtvaardigen een **actievere en meer faciliterende rol van overheden**. Vooral in situaties waarbij initiatieven bijdragen aan nationale, regionale of lokale doelen. De voorstellen die we hiervoor doen bevorderen de uitvoerbaarheid van een gebiedsplan (gericht op meer ruimte voor de rivier) en dragen bij aan een meer gedeelde verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en overheden om maatregelen voor compensatie en/of rivierverruiming te realiseren.

Wij adviseren overheden om een actievere, meer faciliterende rol op de volgende manieren in te vullen:

1. Bij voorgenomen maatregelen voor dijkversterkingen en rivierverruiming kan door gemeenten, waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat actiever gekeken worden of er initiatieven in de omgeving zijn, die **meegekoppeld** kunnen worden in de plannen en uitvoering van deze maatregelen. In de handreikingen voor onderzoeken en verkenningen in het kader van HWBP/MIRT zijn deze intenties ook al opgenomen, maar de praktijkervaringen zijn nog pril. Ook in de recente evaluatie van het Deltaprogramma is geconstateerd dat het integrale karakter van het Deltaprogramma nog kan worden versterkt (TopConsult, 2016);
2. **Financieel bij te dragen** aan initiatieven door de (mede)bekostiging van compensatie- en/of rivierverruimende maatregelen uit de publieke middelen als de initiatieven bijdragen aan rijks-, regionale en/of lokale doelen en prioriteiten. Het is mogelijk dat Rijk, provincie, gemeenten en/of waterschappen financieel bijdragen aan de bekostiging van deze

maatregelen van ondernemingen zonder dat er sprake is van onverenigbare staatssteun. Daarvoor is wel nodig om de bijdrage te laten passen binnen de door de Europese Commissie gestelde kaders (bijvoorbeeld bijdrage per initiatiefnemer niet hoger dan 200.000 Euro, per drie belastingjaren). Een alternatief is om een generieke regeling op te stellen en deze ter toetsing voor te leggen aan de Europese Commissie;

3. Het verkennen door het Rijk van de mogelijkheden om vaker en in meer gebieden de mogelijkheid toe te passen voor initiatiefnemers om een **financiële afdracht** van de rivierverruimende maatregel te doen en onder welke voorwaarden. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden te onderzoeken voor het oprichten van een fonds door Rijk of regio, waarin private initiatiefnemers een storting doen voor de rivierverruimende maatregel (veelal inclusief compensatieopgave) en waarbij verankerd is dat de middelen worden ingezet voor uitvoering van rivierverruimende maatregelen uit het Deltaplan Waterveiligheid. De storting in het fonds én de opname in het Deltaplan Waterveiligheid worden dan opgevat als invulling van de huidige beleidsregel dat financiering en tijdige realisering gezekerd moeten zijn (art. 7). Bij de vormgeving van het fonds is het van belang verder uit te werken welke bestuursorganen op welke manier betrokken zijn bij het fonds en in welke verhouding ze staan ten opzichte van de initiatiefnemers.

Hoewel deze drie voorstellen de uitvoerbaarheid van gebiedsplannen verbeteren, blijft de toepassing ervan in de praktijk complex. Dat ligt ook aan factoren die buiten de werkingssfeer van de Bgr liggen, zoals benodigde onteigeningen, afstemmen van wensen van verschillende initiatieven, het wel of niet parallel lopen in de tijd van initiatieven etc.

Wat betreft het mogelijk **ontkoppelen in de tijd** van de realisatie van initiatieven en de realisatie van de compenserende of rivierverruimende maatregelen, pleiten we ervoor om voor compenserende maatregelen de beleidsuitspraak te handhaven dat de compensatie vooraf of gelijktijdig met de ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd (zoals al opgenomen in de beleidsbrief 'Regie op Ruimte in het rivierbed'). Bij compensatie later in de tijd verslechtert tijdelijk de waterveiligheidssituatie en nemen de risico's van onvoldoende borging toe. Voor rivierverruimende maatregelen geldt nu ook al dat ze later in de tijd mogen worden gerealiseerd (binnen 10 jaar), met name vanwege een betere borging van de bekostiging en uitvoering van de maatregelen.

### 3.3. Uitvoeren casestudies voor 'compenseren op gebiedsniveau'

Op grond van de huidige Bgr vindt de toetsing van de waterstandseffecten van een initiatief plaats op de locatie van de ingreep. Daarbij moet er sprake zijn van een zo gering mogelijke waterstandsverhoging (cf Bgr art 7.1c) en moeten resterende waterstandseffecten worden gecompenseerd (cf Bgr art 7.2). De benodigde compensatie moet zo dicht mogelijk bij de locatie van de ingreep plaatsvinden om de veiligheidssituatie ter plaatse niet te laten verslechteren. In ons onderzoek is de mogelijkheid verkend van een meer gebiedsgerichte benadering waarbij op het schaalniveau van een groter gebied naar de effecten én de mogelijkheden voor compensatie wordt gekeken (zoals onder welke voorwaarden/criteria compensatie niet in de directe nabijheid van een activiteit acceptabel is). In essentie wordt hierbij lokaal een –resterende waterstandsverhoging geaccepteerd (dus geen compensatie tot 1 mm), mits per saldo op gebiedsniveau een verbetering van de waterveiligheid ontstaat. Onze voorlopige conclusie is dat dit een interessant perspectief kan bieden, juist omdat het zowel positief is voor de waterveiligheid als een meer integrale

benadering mogelijk maakt. Deze wijze van gebiedsgericht afwegen is mogelijk op basis van de beleidsregels bij toepassing van artikel 6d (doordat de voorwaarde voor compensatie van waterstandseffecten (artikel 7.2) niet van toepassing is op artikel 6d), maar in de Handreiking wordt expliciet gesteld dat waterstandsverhogende effecten als gevolg van het initiatief in ieder geval op de locatie van de bouwactiviteit moeten worden gecompenseerd. De beleidsregels en de handreiking vormen samen het kader waarbinnen Rijkswaterstaat artikel 6.d. in de praktijk toepast. Voor riviergebonden functies bieden de beleidsregels deze mogelijkheid niet, omdat artikel 7.2 daarop van toepassing is. Daarnaast is er discussie over de praktische en beleidsmatige uitwerking van dit voorstel, ook in relatie met de betekenis van de nieuwe normering.

Ons advies is daarom om nu nog geen definitief besluit te nemen over deze aanpassing, maar wel om in 2017 enkele **casestudies 'compenseren op gebiedsniveau'** te starten. Doel van deze casestudies is om de voorwaarden en voor- en nadelen completer in beeld te brengen met aandacht voor het onderscheid tussen riviergebonden en niet-riviergebonden functies en het verschil tussen de formele regels en de uitvoeringspraktijk (handreiking). Op basis van de resultaten van de casestudies kan worden bezien of aanpassing van de beleidsregels en onderliggende documenten (in het bijzonder de handreiking) wenselijk en mogelijk is.

#### **Aanvullende suggestie te onderzoeken in casestudie 'compenseren op gebiedsniveau'**

Op basis van voortschrijdend inzicht en de gedachtewisseling tijdens het informeel overleg van het OIM - waarin nadrukkelijk aandacht is gevraagd voor activiteiten die leiden tot een waterstandsdaling – adviseren wij om in de casestudie het volgende aanpassingsvoorstel te onderzoeken. Omdat dit aanpassingsvoorstel niet is besproken tijdens de bijeenkomsten met stakeholders hebben we deze niet integraal opgenomen in het advies, maar in een apart tekstkader geplaatst.

De volgende aanpassing van de Bgr zou ook aan riviergebonden functies (en activiteiten in het bergend regime) de mogelijkheid bieden voor een gebiedsgerichte afweging waarbij per saldo op gebiedsniveau meer ruimte voor de rivier wordt gecreëerd.

#### *Artikel 7.2*

*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 gecompenseerd of per saldo op gebiedsniveau meer ruimte voor de rivier wordt gerealiseerd op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn.*

Daarnaast dient bij dit aanpassingsvoorstel ook de handreiking aangepast te worden op de eis dat waterstandsverhogende effecten op de locatie van de activiteit moeten worden gecompenseerd.

Dit advies voor pilots compenseren op gebiedsniveau hangt samen met ons advies om de uitwerking van 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging' te handhaven (zie advies 1.2). De reden om die uitwerking te handhaven, maar wel voor deze pilots te kiezen, hangt samen met de kansen die we zien om met een gebiedsgerichte benadering per saldo bij te dragen aan de waterveiligheid op gebiedsniveau. Hierdoor is ook het risico op cumulatie van waterstandseffecten beperkt.

### 3.4. Aanpassing artikel over PKB Ruimte voor de Rivier

In de beleidsregels van de huidige Bgr (art. 6e) is opgenomen dat voor niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime geen toestemming wordt gegeven, tenzij die activiteit onderdeel uitmaakt van een projectbesluit in de planologische kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. De maatregelen in het kader van deze PKB zijn grotendeels uitgevoerd of in uitvoering; nieuwe rivierverruimende maatregelen worden nu voorbereid in het kader van het Deltaplan Waterveiligheid. Daarom is het nodig de tekst van dit artikel te actualiseren. We stellen daarom voor artikel 6<sup>e</sup> de volgende tekstaanpassing<sup>4</sup> voor:

*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:*

*e. een activiteit die onderdeel uitmaakt van een projectbesluit als bedoeld in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier of een projectplan Waterwet voor een rivierverruimende maatregel uit het Deltaplan Waterveiligheid, en waarvan de uitvoering mede door de Minister wordt gefinancierd.*

#### Wat levert stap 3 'Versterk gebiedsgerichte benadering' op?

- Vergroting uitvoerbaarheid van gebiedsplannen (meer kansen om aan voorwaarden te voldoen), al blijft dit complex
- Beperkt meer ruimte voor ontwikkelingen bij een gebiedsgerichte afweging die ook bijdraagt aan grotere waterveiligheid

#### Tot slot

Om een beeld te schetsen van het oplossend vermogen van de voorstellen is in het kader op bladzijde 25 tm 27 een overzicht opgenomen van cases uit de evaluatie waarbij discussies zijn gevoerd over de toepassing van de huidige Bgr (aangeleverd door diverse betrokkenen) met een aanduiding van de mogelijke betekenis van het advies voor dit soort cases in de toekomst na aanpassing van de Bgr.

## 3.2 Aanbevelingen

In aanvulling op ons advies over aanpassing van de Bgr en de uitvoeringspraktijk komen we tot de volgende aanbevelingen om de effectiviteit van een aangepaste Bgr verder te vergroten:

1. Afhankelijk van de mate waarin ons advies wordt overgenomen, bevelen we aan om - indien nodig - de Bgr in zijn geheel in te trekken en een **geoptimaliseerde Bgr in procedure** te brengen om de gewenste aanpassingen van de Bgr volledig te kunnen realiseren en toe te lichten uit het oogpunt van uitlegbaarheid en draagvlak. Dit draagt bij aan een overzichtelijk stelsel van Bgr-documenten, maar moet wel passen binnen de inspanningen en de procedurele consequenties die hiermee samenhangen;

<sup>4</sup> Dit artikel is niet van toepassing voor dijkversterkingen, zie ook aanbeveling 3

2. De beleidsregels van de Bgr werken ook door in **het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)** en in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de nieuwe Omgevingswet. We constateren dat er verschillen zitten tussen de tekst van de Bgr en de tekst in het Barro. Hoewel beide instrumenten een ander doel hebben, bevelen we aan om na aanpassing van de Bgr zorg te dragen voor een **consistente doorvertaling** van de tekst in de Bgr in het Barro (als onderdeel van het nieuwe Bkl) en in de Stuurgroep Water duidelijkheid te geven over de procedure en het tijdpad voor de doorvertaling.
3. Een van de aanpassingsvoorstellen uit de evaluatie had betrekking op compensatie bij **buitendijkse dijkversterking**. Tijdens dit traject is duidelijk geworden dat de werkafpraak over buitendijkse dijkversterkingen niet van toepassing is voor dijkversterkingen uitgevoerd door de waterschappen, omdat deze dijkversterkingen niet getoetst worden aan de Bgr. Er geldt wel een compensatieplicht voor dijkversterkingen op basis van het Waterbesluit (art. 6.15). Het is gewenst om dit nieuwe inzicht te communiceren richting alle betrokkenen en met elkaar te bekijken wat dit betekent voor de wijze van compenseren bij buitendijkse dijkversterkingen .
4. Aanbevolen wordt om de **ruimtelijke visies en plannen** voor het rivierengebied in overeenstemming te brengen met de aangepaste Bgr. Nu is in de praktijk het strengste van de beide sporen (ruimtelijke ordening versus waterspoor) uiteindelijk bepalend voor de toelaatbaarheid van een activiteit. Integrale ruimtelijke visies en plannen voor het rivierengebied, die in overeenstemming zijn met de Bgr versterken de helderheid naar initiatiefnemers (bijvoorbeeld als integraal kader voor gebiedsplannen) en anticiperen bovendien op de invoering van de nieuwe Omgevingswet (1-loket-gedachte).
5. Uit oogpunt van **beleidsconsistentie** tussen het beheerinstrument Bgr en het ontwikkelspoor van het Deltaprogramma bevelen wij aan:
  - a. de (geactualiseerde) Voorkeursstrategie voor het rivierengebied door te vertalen in de Bgr (betekenis voor begrenzingen en toetsing aan feitelijke belemmering);
  - b. op termijn – als ervaringen zijn opgedaan met de aangepaste toetsingsrondes op basis van de nieuwe normering – opnieuw te bezien of en in welke mate de nieuwe normering moet worden doorvertaald in de Bgr (betekenis voor de randvoorwaarden en uitwerking hiervan in het afwegingskader). Een wijziging van de waterveiligheidsbenadering van de Bgr (van het huidige fysiek ruimte vrijhouden voor berging en afvoer naar afweging van risico's op grond van meer faalmechanismen) kan de randvoorwaarde van 'behoud van afvoer- en bergingscapaciteit en daarmee een 'zo gering mogelijke waterstandsverhoging' in een nieuw licht plaatsen.
6. In het rivierengebied zijn in het verleden vergunningen verleend, die vervolgens niet, of niet volledig zijn benut. In de modellen van RWS waarop vergunningverlening wordt gebaseerd, is wel al rekening gehouden met het waterstandsverhogende effect van de ingrepen die in de praktijk dus nog niet zijn uitgevoerd. Aanbevolen wordt om deze vergunningen in te trekken en de 'modelruimte' die hierdoor ontstaat te gaan benutten voor het hoofddoel van de Bgr (waterveiligheid).

7. 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 informatie-uitwisseling 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).
  
8. In lijn met onze voorstellen om een 'Bgr Begeleidingsgroep' van betrokken partijen te handhaven en de monitoring en uitwisseling van feitelijke ontwikkelingen te versterken, bevelen we ook aan te voorzien in een jaarlijks netwerkmoment om kansen, knelpunten en ontwikkelingen met alle betrokkenen te delen. Dit kan voorzien in de behoefte om 'het verhaal' achter de Bgr beter uit te dragen en om de uitlegbaarheid in de praktijk te blijven bewaken. In praktische zin kan hiervoor ook het jaarlijkse Nationale Deltacongres worden benut, waardoor zowel het belang van integrale ontwikkeling als van zorgvuldig beheer van het rivierengebied in samenhang kan worden uitgedragen.

### Illustratie Oplossend vermogen van het advies

Om een beeld te schetsen van het oplossend vermogen van de voorstellen volgt hieronder een overzicht van cases uit de evaluatie waarbij discussies zijn gevoerd over de toepassing van de huidige Bgr (aangeleverd door diverse betrokkenen) met een aanduiding van de mogelijke betekenis van het advies voor dit soort cases in de toekomst na aanpassing van de Bgr. Het is niet mogelijk om een definitieve uitspraak te doen over het oplossen van het knelpunt omdat daarbij het gehele vergunningsdossier betrokken moeten worden (we gaan niet op de stoel van de vergunningverlener zitten). We verwachten wel dat diverse situatie tot andere uitkomsten kunnen leiden bij overname van ons advies.

Nr	Casus	Typering casus uit de evaluatie	Relatie met ons advies aanpassing Bgr
<b>Maas</b>			
1	Oolderplas-Noordplas Roermond	Initiatieven verbonden in gebiedsplan met regionaal fonds voor bijdrage compensatiemaatregelen, organisatorisch en juridisch complex en uitvoerbaarheid nog onbekend.	Adviezen over pro-actiever rol en bijdrage in financiering kunnen helpen, maar uitvoering zal complex blijven, oorzaken liggen deels ook buiten de Bgr
2	Maasheggen Cuijk	Spanningsveld behoud en ontwikkeling cultuurhistorisch landschap irt tot Programma Stroomlijn en Bgr	Opname van 'cultuurhistorische landschapselementen' als riviergebonden functie kan integrale afweging bevorderen
3	Horecaboot in passantenhaven Mook	Horecaboot niet toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regime	Blijft niet toelaatbaar tenzij de plek gaat vallen onder de kleine aanpassingen van begrenzing bergend regime, en/of de uitkomsten van de pilots tijdelijk gebruik perspectief bieden.
4	Verplaatsing tankstation Roermond en herinrichting N280	Tankstation niet toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regime	Blijft niet toelaatbaar, geen riviergebonden functie.
5	De Berckt Baarlo	Uitbreiding golfcomplex in stroomvoerend regime mogelijk na procesondersteuning en financiële facilitatie provincie	Geen veranderingen.
6	Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	Vernieuwende aanpak voor benutten overruimte rivierverruiming t.b.v. ontwikkelingen (integrale aanpak), gefinancierd door provincie	Geen veranderingen.
7	Camperplaats Maastricht	Camperplaats toelaatbaar, minimalistische landschappelijke inpassing en afkoop van natuurcompensatie EHS, door ligging in stroomvoerend regime	Geen veranderingen
8	Amer Centrale	Herinrichten van hooggelegen centrale-terrein niet/beperkt toelaatbaar vanwege niet riviergebonden functie in stroomvoerend regiem	Afweging kan anders gaan uitvallen afhankelijk van de selectie van hooggelegen terreinen die in bergend regime komen te liggen.
<b>Waal</b>			
9	Waalweelde West	Functieveranderingslocaties verbonden in gebiedsplan, operationalisering extra rivierverruiming onduidelijk en	Blijft complex, adviezen over pro-actievare rol en bijdrage in financiering kunnen helpen, afhankelijk van de rolopvatting provincie



		organisatorisch/juridisch complex	
10	Steenfabrieken en hoogwatervrije terreinen	Herontwikkeling van steenfabrieken met niet-riviergebonden functies op (historisch) hoogwatervrije terreinen moeilijk door stroomvoerend regime	Er ontstaan meer mogelijkheden, afhankelijk van selectie van hoogwatervrije terreinen waarvoor bergend regime gaat gelden conform advies
11	Excluton eiland Druten	Functiewijziging van percelen en uitbreidingsmogelijkheden betonwarenfabriek op hooggelegen terrein belemmerd door stroomvoerend regime (naast Bgr ook Barro)	Zie vorige opmerking, afhankelijk van selectie terreinen. Vereenvoudiging 10% regeling kan tot andere eisen t.a.v. functiewijziging en uitbreidingsmogelijkheden leiden.
12	Appartementen-gebouw Tiel	Toets op bouwvolume boven dijkniveau belemmert ontwikkeling appartementengebouw (ter vervanging van tankstation)	Geen veranderingen
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)	Afweging kan anders gaan uitvallen, afhankelijk van de kleine aanpassingen van begrenzing stroomvoerend versus bergend regime
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 opstuwning	Geen verandering, mogelijk ontstaat beter proces bij toepassing informeel pré-advies
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)	Geen veranderingen, tenzij uit pilots voor tijdelijk gebruik haalbare mogelijkheden ontstaan voor tijdelijke vergunning voor bv 10 of 20 jaar
16	Veerdam Druten	Functie van een restaurant op een drijvende voorziening (ponton) in haven past niet binnen Bgr.	Blijft niet toelaatbaar tenzij de plek gaat vallen onder de kleine aanpassingen van begrenzing bergend regime, en/of de uitkomsten van de pilots tijdelijk gebruik perspectief bieden.
<b>Merwedes / Rijnmond</b>			
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.	Toepassen van een informeel pré-advies zou in de toekomst tot een sneller proces kunnen leiden vanuit de kant van RWS en initiatiefnemer
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	Opname van 'cultuurhistorische landschapselementen' als riviergebonden functie kan integrale afweging bevorderen. Maar toetsingskader Natura 2000 blijft van kracht.

19	Uitbreiding bedrijf in havengebied Werkendam	Uitbreiding scheepselektrotechniek-bedrijf niet toelaatbaar vanwege niet-riviergebonden activiteit (max 10% uitbreiding)	Afweging kan anders gaan uitvallen vanwege aanpassing en vereenvoudiging kleine activiteit, en vanwege uitbreiding definitie riviergebonden activiteiten.
20	Bestemmingsplan Nieuwe Sliedrechtse Biesbosch	Bestemmingsplan vooral gericht op borging waterbelangen, gewenste recreatieve ontwikkeling beperkt mogelijk, vanwege niet-riviergebonden activiteiten in stroomvoerend regime	Afweging kan deels anders gaan uitvallen vanwege uitbreiding riviergebonden activiteiten met extensieve uiterwaardrecreatie. Eventueel ook deels afhankelijk van kleine aanpassingen begrenzing stroomvoerend versus bergend regime.
21	Ontwikkeling jachthaven Papendrecht	Toelaatbaarheid van horeca onduidelijk door verwarring over kaartmateriaal	Toepassing van informeel pré-advies zou voor eerdere duidelijkheid en heldere procesafspraken moeten leiden
<b>Nederrijn-Lek- IJssel</b>			
23	Ontwikkeling vrijetijdslandschap in uiterwaarden van de Lek bij Houten	Recreatieve functies en activiteiten niet toelaatbaar, vanwege niet-riviergebonden functies in stroomvoerend regime.	Afweging kan deels anders gaan uitvallen vanwege uitbreiding riviergebonden activiteiten met 'extensieve uiterwaardrecreatie'. Eventueel ook deels afhankelijk van kleine aanpassingen begrenzing stroomvoerend versus bergend regime of van explicieter maken dat regionale belangen ook meegewogen kunnen worden onder groot openbaar belang
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.	Geen veranderingen, tenzij uit pilots voor 'compenseren op gebiedsniveau' haalbare mogelijkheden ontstaan. Maar afwegingskader Natura 2000 blijft ook van kracht.
25	Rivierfront Veessen	Ophogen (vervuild) terrein t.b.v. ontwikkelen rivierfront ('compensatie' hoogwatergeul Veessen-Wapenveld) niet toelaatbaar vanwege ligging in stroomvoerend regime en (kostbare) alternatieven aanwezig.	Afweging kan eventueel anders uitvallen vanwege kleine aanpassingen in begrenzing stroomvoerend versus bergend regime.
26	Snelfietsroute Arnhem-Wageningen	Snelfietsroute niet toelaatbaar vanwege niet-riviergebonden activiteit in stroomvoerend regime. <i>Actualisatie: snelfietsroute is toelaatbaar als 'groot openbaar belang'</i>	Mogelijk ontstaat sneller duidelijkheid bij opname 'nationaal en regionaal' bij openbaar belang.
28	Ontwikkeling vrijetijdslandschap in uiterwaarden van de Lek bij Lopik	Recreatieve functies en activiteiten niet toelaatbaar, vanwege niet-riviergebonden functies in stroomvoerend regime.	Afweging kan deels anders gaan uitvallen vanwege uitbreiding riviergebonden activiteiten met 'extensieve uiterwaardrecreatie'. Eventueel ook deels afhankelijk van kleine aanpassingen begrenzing stroomvoerend versus bergend regime of van explicieter maken dat regionale belangen ook meegewogen kunnen worden onder groot openbaar belang

29	Eiland Ossenwaard Vianen	'Meer ruimte voor de rivier'- opgave voor herontwikkeling oud steenfabriek-terrein ( <i>voorziet al afname van bebouwing</i> ) gelegen boven de maatgevende hoogwaterafvoer	Er ontstaan mogelijk andere eisen, afhankelijk van selectie van hoogwatervrije terreinen waarvoor bergend regime gaat gelden conform advies
----	-----------------------------	---	---



## **DEEL B ANALYSE AANPASSINGSVOORSTELLEN**



## 4 AANPASSINGSVOORSTELLEN

In dit hoofdstuk worden vijftien aanpassingsvoorstellen gepresenteerd. Deze voorstellen geven een zo breed mogelijk palet aan denkbare uitwerkingen van de aanpassingsvoorstellen uit de evaluatie (categorie A, B en C) weer. De voorstellen zijn uitgewerkt door RHDHV en aangevuld en verrijkt in de sessies. Daarnaast wordt ieder voorstel beoordeeld, mede op basis van de kennis die is opgehaald in de sessies met de expert-, taak- en belangenkringen.

Per aanpassingsvoorstel wordt een eerst korte omschrijving van de het ervaren knelpunt gegeven (op basis van de evaluatie) waarna het aanpassingsvoorstel, met subvoorstellen, gepresenteerd worden. Het voorstel wordt beoordeeld op basis van zes criteria, te weten:

- Oplossend vermogen
- Praktische uitvoering
- Juridische aspecten
- Kansen en risico's
- Robuustheid
- Overige effecten

**N.B In dit hoofdstuk is het brede palet aan aanpassingsvoorstellen opgenomen in de vorm waarin ze zijn voorgelegd en besproken in de bijeenkomsten. In het advies zijn – op basis van de voor- en nadelen – voorstellen verder aangescherpt of niet langer opgenomen. De voorstellen in dit hoofdstuk kunnen daarmee afwijken van het advies.**

### 4.1 Aanpassingsvoorstel A1. Samenwerking

**Aanpassingsvoorstel evaluatie: Verbeteren samenwerking Rijkswaterstaat en regio gericht op meer en sneller volledige duidelijkheid aan initiatiefnemers**

#### 4.1.1 Korte typering ervaren knelpunt

Een van de bevindingen van de evaluatie is dat de processen om al dan niet tot een vergunning te komen regelmatig zeer veel tijd kosten (jaren). Genoemde oorzaken zijn enerzijds dat het lang duurt voordat (volledig) duidelijkheid wordt gegeven over hoe de voorwaarden uit de Bgr dienen te worden toegepast en anderzijds doordat de initiatiefnemer of de lokale overheid de beleidslijn en Rijkswaterstaat pas laat betrekken in de planvorming ((diverse gemeenten zijn niet bekend de inhoud van de Bgr of Barro<sup>5</sup>). De lange processen en onduidelijkheden leiden tot ongenoegen en hogere planvorming- of ontwerpkosten bij initiatiefnemers. Overigens is in de evaluatie ook geconstateerd dat de samenwerking in de afgelopen jaren al wel verbeterd is, onder andere door een proactieve en meedenkende houding bij Rijkswaterstaat

---

<sup>5</sup> Zie ook het rapport Onderzoek grote rivieren, toepassing van het Barro door gemeenten in bestemmingsplannen, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014

#### 4.1.2 Aanpassingsvoorstel

De Omgevingswet - die in 2019 in werking treedt – zal naar verwachting een deel van de bovenstaande knelpunten al gaan oplossen door:

- Een verbetering van de samenwerking en afstemming tussen bevoegd gezagen ( en met initiatiefnemers). De Omgevingswet introduceert één loket: vergunningaanvragen vinden plaats via één loket bij de gemeenten. Bevoegde gezagen werken achter het loket samen. Deze sterkere coördinatie ‘achter het loket’ zorgt ervoor dat in een vroeg stadium de verschillende belangen en regels (zoals de Bgr) worden meegenomen in het proces. Door afstemming van procedures kunnen processen tevens sneller worden doorlopen.
- Het opzetten van een digitaal stelsel als een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Het digitaal stelsel stelt initiatiefnemers in staat om digitaal vergunningen aan te vragen en meldingen te doen én daarbij sneller te beschikken over de regels die op de betreffende locatie gelden.

Voorsortend aan de Omgevingswet, kunnen de volgende twee voorstellen de samenwerking tussen overheden verder verbeteren.

##### **Professionaliseren informeel vooroverleg**

Het voorstel is dat lokale/regionale overheden, waterschappen en Rijkswaterstaat meer gezamenlijk optreden zodat aan initiatiefnemers eerder duidelijkheid over de toelaatbaarheid van een activiteit kan worden gegeven. Dit gezamenlijke optreden kan worden gestimuleerd door:

- *Vergroten bekendheid Bgr bij lokale overheid en elkaar beter weten te vinden*  
Een goede samenwerking is erbij gebaat als partijen elkaar kennen en weten te vinden. En dat een ieder voldoende op de hoogte is van de Bgr. Voor gemeenten is de Bgr vaak een van de vele onderwerpen/beleidssterreinen waar zij mee te maken hebben. Voorstellen om bekendheid te vergroten en communicatie te versnellen:
  1. Regionale directies van Rijkswaterstaat organiseren één keer per jaar een kennis- en netwerkbijeenkomst over de Bgr.
  2. Vergroten bekendheid met vaste contactpersonen/intakers per riviergemeente
  3. Helpdesk beleidsregels instellen (eventueel per regio)
- *Lokale overheden nemen Bgr eerder mee bij ruimtelijke ontwikkelingen.*  
Een grotere bekendheid met de Bgr zal een positief effect hebben op het meenemen van de Bgr bij ruimtelijke initiatieven. Hierdoor kan de afstemming tussen het water- en RO-spoor verbeteren. Dit sluit aan bij de 1-loket-gedachte van de nieuwe omgevingswet.
- *Pre-advies van Rijkswaterstaat*  
Initiatiefnemers de gelegenheid bieden om een informeel ‘preadvies’ aan te vragen, alvorens de officiële vergunningaanvraag wordt gedaan. Dit gebeurt de laatste tijd in de praktijk ook al, maar deze werkwijze kan verder verbeterd en geprofessionaliseerd worden. Verbeterpunten zitten in 1) meer durf aan de kant van RWS om aan de voorkant informeel uitspraken te doen, 2) betere afspraken over de termijnen waarbinnen reacties gegeven worden, 3) betere wisselwerking tussen de compleetheid van de informatie van de initiatiefnemer en de informele uitspraken van RWS (afstemming abstractieniveau van het plan en van het advies). Het meedenken aan de voorkant, zoals nu ook al plaatsvindt, krijgt daarmee een professioneler,



maar geen formeel karakter. In het advies geeft RWS helderheid over de wijze waarop de voorwaarden bij dit initiatief toegepast worden en streeft er daarbij naar in één keer volledig te zijn. Onderdeel hiervan is ook het doorzetten van de klantgerichtheid bij RWS, zoals het meedenken met initiatieven (hoe kan een initiatief eventueel wel?). Voorwaarden voor een preadvies is wel dat er een globaal ontwerp van de activiteit is, op basis waarvan RWS haar advies kan geven.

### Samen blijven optrekken in verdere uitwerking en doorvoeren aanpassingen Bgr

Voor de uitwerking en borging van de 'verbetering van de samenwerking' kunnen de volgende procesafspraken worden gemaakt:

1. Afspraken over 'verbeteren samenwerking' concretiseren en verankeren in de handreiking door RWS in samenwerking met andere overheden
2. In standhouden van de 'begeleidingsgroep Bgr' (1 á 2 keer per jaar) om algemene zaken rond de uitvoering van de Bgr met elkaar te bespreken:
  - o Een concept handreiking
  - o Afspraken over de toepassing van het pre-advies
  - o Hoe loopt de ketensamenwerking?
  - o Wat zijn de ervaringen met een meer gebiedsgerichte benadering?
  - o Tot welke effecten leidt de – te zijner tijd – aangepaste beleidslijn? (zijn er minder knelpunten, etc)

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Verbeteren samenwerking			X	

#### 4.1.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

Het oplossend vermogen van dit voorstel is dat het verbeteren van de samenwerking bijdraagt aan:

- Een zorgvuldiger en sneller proces met eerder duidelijkheid voor initiatiefnemers, waardoor ook de proces- en ontwerpkosten voor initiatiefnemers kunnen afnemen.
- Er wordt steviger invulling gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van RWS en regionale/lokale overheden voor de uitvoering van de Bgr.
- Aan de voorkant van een proces is een betere integrale afweging mogelijk, binnen de kaders van de Bgr
- Het voorstel vergroot naar verwachting het begrip en draagvlak voor de Bgr

Een betere samenwerking zal echter geen invloed hebben op concrete discussies over de toelaatbaarheid van een initiatief.

Qua praktische uitvoerbaarheid zal dit voorstel meer tijdsinzet voor RWS aan de voorkant vragen, daar staat tegenover dat de tijdsinzet bij vergunningverlening kan afnemen. Ook een helpdesk of

het geven van voorlichting legt beslag op RWS capaciteit. Er liggen kansen in het creëren van win-win situaties door belangen aan de voorkant met elkaar te verbinden. Het voorstel is robuust doordat zij voorsorteert op de Omgevingswet.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Verbeteren samenwerking	++	0	n.v.t.	+	+	0

### Weging en beoordeling

Het voorstel voor verbetering van de samenwerking is kansrijk: het voorstel verbetert de uitvoering van de Bgr in de praktijk, kan bijdrage aan een integralere aanpak en kent vrijwel geen nadelen. Het voorstel kan in die zin beschouwd worden als 'no regret'.

### Inschatting van het draagvlak

Op basis van de positieve reacties tijdens de sessies op het voorstel om de samenwerking te verbeteren, is er naar verwachting draagvlak voor dit voorstel. Zowel RWS als lokale/regionale overheden geven hierbij wel aan dat dit bij de partners ook om een cultuur- en gedragsverandering vraagt.

*In het advies is voorgesteld de voorstellen voor verbetering van de samenwerking uit te voeren.*

## 4.2 Aanpassingsvoorstel A2. Gebruik gebiedsplan

### **Aanpassingsvoorstel evaluatie: Verbeteren samenwerking gericht op meer en snellere duidelijkheid: meer gebruik maken van mogelijkheden gebiedsplan**

#### 4.2.1 Korte typering ervaren knelpunt

Een van de bevindingen van de evaluatie is dat de processen om al dan niet tot een vergunning te komen regelmatig zeer veel tijd kosten (zie vorige paragraaf). De indruk is dat de mogelijkheden om een gebiedsplan - waarin waterveiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang zijn uitgewerkt - in te zetten op dit moment nog onvoldoende worden benut. Uit de evaluatie blijkt dat er onbekendheid is met de mogelijkheden van een gebiedsplan en onduidelijkheden over de rollen en verantwoordelijkheden.

Het gebiedsplan lijkt nu vooral te worden toegepast om voor concrete individuele initiatieven te voldoen aan de voorwaarden van de Bgr, vooral onder de noemer van artikel 6d. Artikel 6d stelt dat niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime niet toelaatbaar zijn, tenzij een activiteit per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert. In de evaluatie is geconstateerd dat er onduidelijkheden zijn over hoe art. 6d oorspronkelijk is bedoeld: alleen voor grootschalige gebiedsontwikkelingen, of ook voor kleinschalige activiteiten.

#### 4.2.2 Aanpassingsvoorstel

##### **Voorstel 1: Vergroten helderheid betekenis gebiedsplan en meer gebruik maken van het gebiedsplan als gecoördineerde vergunningaanvraag**

De mogelijkheid om met een gebiedsplan te werken is geregeld via de notitie 'Regie op ruimte'. Daarbij zien we twee betekenissen: 1) het gebiedsplan als lange termijnvisie/ontwikkelingsbeeld op ruimtelijke ontwikkelingen en waterveiligheid in een gebied en 2) het gebiedsplan als middel voor gecoördineerde vergunningaanvraag en verruimende maatregel voor verschillende initiatieven. Aangezien de eerste betekenis al invulling krijgt in het Deltaprogramma, is het voorstel om ten eerste de term gebiedsplan alleen te gebruiken voor de gecoördineerde vergunningaanvraag van verschillende initiatieven gekoppeld aan artikel 6d (per saldo meer ruimte voor de rivier). In de beleidsbrief en handreiking kan deze betekenis worden toegelicht (artikel 6d en gebiedsplan dus niet voor individueel klein initiatief). Tevens kan er worden uitgelegd waarom er per saldo extra ruimte voor de rivier worden gevraagd.

Het voorstel is ten tweede dat lokale en regionale overheden pro-actiever en vaker gebruik maken van de mogelijkheid om een gebiedsplan te ontwikkelen samen met initiatiefnemers. (N.B. Daarnaast zijn er andere voorstellen die de werking van het gebiedsplan kunnen versterken: B6 en B7).

Het gebruik van het instrument gebiedsplan kan worden gestimuleerd door:

- Het gebiedsplan een prominentere plek te geven in de handreiking (het staat nu 'verstopt' in een kader) en/of de mogelijkheden van een gebiedsplan nadrukkelijker onder de aandacht te brengen bij lokale en regionale overheden. In gebieden waar naar verwachting veel ontwikkelingen spelen, kan RWS hierover het gesprek aan gaan met gemeenten.

- Provincie of gemeenten nemen een proactieve rol door te inventariseren welke initiatieven spelen, deze bij elkaar te brengen en het proces te organiseren (actief zoeken naar mogelijkheden om initiatieven te verbinden)
- Rijkswaterstaat ondersteunt het zoeken naar mogelijkheden voor verruimende maatregelen door de potentiële maatregelen in beeld te brengen en/of mede uit te voeren gekoppeld aan eigen maatregelen
- Gezamenlijk een pilot uit voeren waarbij het gebiedsplan 'proactief' wordt opgesteld.

### Voorstel 2 Gebiedsplan/ per saldo meer ruimte voor de rivier koppelen aan Deltaprogramma via artikel 6e

Oorspronkelijk is de intentie van Artikel 6d -bij wijze van uitzondering op het algemene afwegingskader- gericht op het mogelijk maken van niet-riviergebonden activiteiten door de combinatie met een rivierverruimende maatregel die bijdraagt aan de waterveiligheid op lange termijn (een integrale aanpak). Hoewel het daarvoor wel kan worden benut, is artikel 6d oorspronkelijk is niet bedoeld als uitzonderingsgrond voor individuele kleine niet-riviergebonden activiteiten. Zo kan artikel 6d echter wel worden geïnterpreteerd, waardoor de voorwaarde om per saldo meer ruimte voor de rivier te realiseren, als onevenredig wordt ervaren.

Om de bedoeling van artikel 6d te verduidelijken is het voorstel om Artikel 6d te combineren met artikel 6e. Dit betekent dat toepassing van artikel 6e (nu voor PKB ruimte voor de rivier, Maaswerken en Deltaprogramma) wordt verbreed tot integrale gebiedsplannen. Op deze manier wordt helder dat artikel 6d zich niet richt op het alsnog toestaan van bepaalde kleinschalige niet-riviergebonden activiteiten, maar het (bij wijze van uitzondering) onder voorwaarden toestaan van (grootschaliger/integrale) gebiedsontwikkelingen waarbij het waterveiligheidsbelang, als ruimtelijke ontwikkelingen en andere ontwikkelingen (zoals KRW, natuur) in samenhang worden bekeken (vb Ooijen –Wansum, Gouden Ham) .

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werk-documenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
1. Meer helderheid en gebruik gebiedsplan	X		X	
2. Gebiedsplan/artikel 6d koppelen aan Deltaprogramma/6e	X	X	X	Barro / Bkl

#### 4.2.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

*Voorstel 1: Vergroten helderheid betekenis gebiedsplan en meer gebruik maken van het gebiedsplan als gecoördineerde vergunningaanvraag*

Voorstel 1 heeft als oplossend vermogen dat het meer duidelijkheid creëert over de bedoeling van artikel 6d (per saldo meer ruimte voor de rivier) en het gebiedsplan. Daarnaast kan door een proactievare inzet van gemeente, provincie en Rijkswaterstaat individuele activiteiten die nu tegen de voorwaarden van de Bgr oplopen in sommige situaties mogelijk worden gemaakt, binnen de randvoorwaarden van waterveiligheid. Het voorstel heeft dus oplossend vermogen, maar dit wordt wel beperkt doordat de toepassing van het gebiedsplan complex en tijdrovend is (het zal niet direct bijdragen aan sneller duidelijkheid voor initiatiefnemers).

Qua praktische uitvoerbaarheid zal dit voorstel meer (proactieve) inzet van gemeenten, provincie en Rijkswaterstaat vragen. Daarmee is het effect mede afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om deze inzet te doen. Er liggen kansen in het versterken van een integrale aanpak en koppelen van verschillende belangen.

*Voorstel 2 Gebiedsplan/ per saldo meer ruimte voor de rivier koppelen aan Deltaprogramma via artikel 6<sup>e</sup>*

Voorstel 2 heeft een positief effect op uitlegbaarheid doordat duidelijk wordt gemaakt dat artikel 6d zich niet richt op kleinschalige niet-riviergebonden activiteiten, maar op integrale gebiedsontwikkelingen met per saldo meer ruimte voor de rivier. Voorstel 2 vermindert echter wel de mogelijkheden om het instrument gebiedsplan toe te passen omdat er voor initiatiefnemers alleen de mogelijkheid zal zijn om 'mee te koppelen met het Deltaprogramma'. Het oplossend vermogen is daarmee negatief.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Meer helderheid en gebruik gebiedsplan	+	-	0	+	0	0
Gebiedsplan/art 6d koppelen aan Deltaprogramma/ 6e	-	0	0	0	0	0

### Weging en beoordeling

Het voorstel om de bedoeling van het gebiedsplan te verhelderen en meer gebruik te maken van het gebiedsplan als gecoördineerde vergunningverlening is kansrijk. Het voorstel heeft oplossend vermogen: meer duidelijk en initiatieven mogelijk maken door een integrale gebiedsgericht aanpak. De nadelen ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid (toepassing gebiedsplan vraagt inzet van overheden en is complex en tijdrovend) zijn oplosbaar door een gefaseerde aanpak (begin in gebieden waar nu meerdere initiatieven spelen) en tevens een kwestie van taak- en rolopvatting van de betreffende overheid. Een proactieve inzet van overheden ligt het meest voor de hand wanneer ontwikkelingen bijdragen aan lokale, regionale of provinciale belangen.

Het voorstel om het gebiedsplan en artikel 6d te koppelen aan het Deltaprogramma heeft geen overall geen positief oplossend vermogen voor knelpunten: wel verheldering van de intentie maar

tevens een inperking van de mogelijkheden om een gebiedsplan toe te passen. Om deze reden wordt het niet kansrijk geacht.

### **Inschatting van het draagvlak**

Lokale overheden lijken kansen te zien in het gebruik van het gebiedsplan als middel om via een integrale aanpak van ruimtelijke ontwikkelingen en waterveiligheid maatschappelijk gewenste initiatieven – binnen de randvoorwaarden van waterveiligheid - mogelijk te maken. Bij provincies is het draagvlak ook afhankelijk van hun rol- en taakopvatting, ook ten aanzien van waterveiligheid en de in de praktijk ervaren complexiteit. Rijkswaterstaat is soms terughoudender vanwege de gevraagde tijdsinzet van hun kant.

Het ministerie van IenM en RWS zien voordelen in het koppelen van het gebiedsplan en artikel 6d aan het Deltaprogramma (artikel 6e) vanwege de duidelijkheid die dit oplevert over de bedoeling van artikel 6d (grootschalige ontwikkelingen en clustering van activiteiten). Vanwege de beperktere mogelijkheden om met het 'instrument' gebiedsplan te werken, namelijk alleen via het Deltaprogramma, zullen de stakeholders naar verwachting geen voorstander van dit voorstel zijn.

*In het advies is het voorstel opgenomen om de bedoeling van het gebiedsplan te verhelderen en meer gebruik te maken van gebiedsplan als gecoördineerde vergunningverlening met een pro-actievere rol van de overheden.*

### **4.3 Aanpassingsvoorstel A3. Status beleid en beleidsuitwerkingen**

#### **Aanpassingsvoorstel evaluatie: minder strikte toepassing van de beleidsuitwerkingen in de praktijk**

##### **4.3.1 Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt**

Naast de juridische documenten (Beleidsbrief, beleidsregels en kaarten) zijn er een aantal publicaties die ondersteuning bieden bij de toepassing van de Beleidslijn in de praktijk: de handreiking, het rivierkundig beoordelingskader en de werkafspraken. In de praktijk moeten veel documenten worden geraadpleegd alvorens er duidelijkheid is over de toelaatbaarheid.

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat deze beleidsuitwerkingen 1) een strakke en behoudende uitwerking kennen die 2) 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). De ervaring is dat er hierdoor weinig afwegingsruimte (maatwerk) bij de vergunningverlening mogelijk is. Het feit dat de betreffende documenten (zoals de handreiking en werkafspraken) een andere status hebben (een vergunningverlener kan gemotiveerd afwijken) maar wel in alle gevallen strikt worden gehandhaafd, stuit bij diverse respondenten op weerstand. De beleidsuitwerkingen lijken daarmee in de praktijk een formeel onderdeel te zijn geworden van de beleidsregels.

Daarnaast blijkt in de praktijk de Bgr – al dan niet samen met de handreiking – meestal niet voldoende duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers over de voorwaarden waaraan een activiteit moet voldoen om een vergunning op grond van de Waterwet te krijgen. Voor initiatiefnemers is daarbij de veelheid aan documenten onoverzichtelijk.

##### **4.3.2 Aanpassingsvoorstel**

###### **Verheldering in ordening en status onderdelen Bgr**

Het voorstel is om een scherper en helder onderscheid te gaan maken tussen dat wat formeel geldt als nadere invulling van de belangenafweging in het kader van de vergunningverlening van de minister op grond van de Waterwet (beleidsregels ) en de uitleg en afspraken over de toepassing daarvan voor de (externe en interne) uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat uitleg en afspraken niet mogen leiden tot aanvulling of aanscherping van de beleidsregels.

In essentie is het voorstel een scherper onderscheid (en toepassing) van de volgende driedeling:

1. Beleidsregels (inclusief officiële toelichting daarop in Stcrt.) – juridisch bindend voor vergunningverlening door minister en richting derden;
2. Uitleg van de beleidsregels voor de toepassing in de praktijk (externe uitvoeringspraktijk) initiatiefnemers, adviseurs, andere bevoegde gezagen die toepassing geven aan de Bgr (zoals huidige handreiking).
3. Afspraken (intern werkend) – voor zover nodig - bijvoorbeeld over eenduidige toepassingen, interpretaties etc.

Als we kijken naar de huidige onderdelen betekent dit voorstel concreet:

- a) Onderdelen 2 (uitleg) en 3 (interne afspraken) niet meer '1-op-1' gebruikt zullen worden ter motivering van een besluit: de argumenten voor een besluit worden gebaseerd op de beleidsregels en toelichting Dit biedt de mogelijkheid om op dit niveau maatwerk te leveren: per situatie bekijken of uitleg en afspraken passen bij de situatie of dat binnen de regels van de Bgr ook een andere invulling passend is.
- b) Vertaling van de huidige (of nieuwe) beleidsbrief in beleidsregels dan wel in de toelichting (ten behoeve van de overzichtelijkheid);
- c) Onderdelen van de handreiking, RBK en werkafspraken die invulling geven aan de belangenafweging in het kader van de vergunningverlening "verheven" tot beleidsregel of toelichting (mede op basis van keuzes in andere aanpassingsvoorstellen)

N.B. deze documenten behouden daarnaast hun eigenstandige betekenis, bijvoorbeeld het gebruik van de modellen in het RBK ter onderbouwing van vergunningaanvragen

Er zijn andere voorstellen opgenomen om verschillende punten uit de beleidsuitwerkingen minder behoudend toe te passen (B1 tm B4). De uiteindelijke keuzes op deze punten krijgen dan ook een plek in de Beleidsregels of de toelichting daarop (1 document).

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werk-documenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Verheldering ordening en status onderdelen Bgr	X	X	X	

#### 4.3.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor en nadelen op basis van criteria

Een overzichtelijk en scherper 'stelsel van Bgr-documenten' met heldere afspraken over welke documenten de grondslag vormen voor de motivering van de toelaatbaarheid (de vergunningverlening) zal de duidelijkheid, het begrip en de uitlegbaarheid van (de uitvoering van) de Bgr vergroten. Initiatiefnemers kunnen zelf op basis van de beleidsregels en toelichting een beeld vormen van de mogelijke toelaatbaarheid van hun initiatief (duidelijkheid over de eisen). Door de uitleg (handreiking) en overige (interne) afspraken als leidraad te beschouwen, ontstaat er – binnen de doelen en kaders van de Bgr – enige ruimte voor maatwerk. Daarbij is er wel een spanningsveld tussen duidelijkheid en rechtszekerheid enerzijds en flexibiliteit/maatwerk anderzijds. Dit voorstel probeert hier de middenweg in te zoeken door meer helderheid te bieden in de beleidsregels en toelichting en door de onderliggende uitleg en afspraken niet strikt toe te passen.



Er zijn geen significante voor- en nadelen op het gebied van praktische uitvoering (de gevraagde inzet om de documenten aan te passen is overzichtelijk). Ten aanzien van de juridische aspecten zal er een consistentere en overzichtelijker juridisch geheel ontstaan. Mogelijk dat de nieuwe werkwijze de eerste jaren kan leiden tot een grotere kans op juridische procedures doordat er minder uniformiteit is bij de toepassing van de beleidsregels. Het voorstel is robuust doordat zij aansluit bij achtergronden van de Omgevingswet: eenvoud en overzichtelijkheid in regels, afwegingsruimte binnen algemene regels/doelen.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Verheldering ordening en status onderdelen Bgr	++	0	+	0	+	0

#### Weging en beoordeling

Het voorstel heeft oplossend vermogen en positieve effecten op juridische aspecten en robuustheid. De gesignaleerde juridische risico's worden als acceptabel beschouwd, ook omdat zij passen binnen de huidige tijdsgeest zoals die van de aanstaande Omgevingswet.

#### Inschatting van het draagvlak

Gezien de positieve reacties lijkt er draagvlak voor het voorstel om de onderdelen van de Bgr overzichtelijker te maken en de status te verhelderen. De roep om maatwerk bij lokale/regionale overheden en initiatiefnemers is groot. De vergunningverleners van RWS lijken wisselender te staan tegenover dit voorstel: sommige benadrukken hierbij het belang van uniformiteit (en de hiermee samenhangende duidelijkheid).

*In het advies is met aanscherpingen voorgesteld de verheldering van de ordening en status van de onderdelen Bgr uit te voeren.*

#### 4.4 **Aanpassingsvoorstel B1. Definitie ‘kleine activiteit’**

##### **Aanpassingsvoorstel evaluatie: verruiming definitie ‘kleine activiteit’**

#### 4.4.1 **Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt**

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’). Een strikte interpretatie beperkt de mogelijkheden voor relatief kleinschalige, regionaal en lokaal gewenste initiatieven, dit geldt onder andere voor de invulling van het begrip ‘kleine activiteit’.

#### 4.4.2 **Aanpassingsvoorstel**

##### **Voorstel 1: Slopen van bebouwing en vervangen voor nieuwbouw formeel reguleren**

Op dit moment doet de Bgr geen uitspraken over de toelaatbaarheid van het slopen van bestaande bebouwing in het rivierbed en deze te vervangen voor nieuwbouw. In de praktijk wordt – op basis van interne werkafspraken binnen RWS – deze mogelijkheid al geboden.

Het voorstel is het formeel te reguleren dat slopen van bebouwing en het vervolgens vervangen voor nieuwbouw is toegestaan door het opnemen van een nieuw onderdeel onder artikel 3. Daarbij wordt de voorwaarde gesteld dat in het stroomvoerend regime geen omzetting mag plaatsvinden van een riviergebonden functie naar een niet-riviergebonden functie. Een functiewijziging (binnen deze twee categorieën) kan wel (i.t.t. de huidige werkafpraak) omdat dit vanuit waterveiligheid niet relevant is. Een gemeente kan in haar bestemmingsplan aangeven welke functies gewenst/mogelijk zijn. Hierbij wordt ook geadviseerd om het begrip Bebouwing nader te definiëren en hierbij aan te sluiten bij de nieuwe Omgevingswet

N.B. Indien een initiatiefnemer onder artikel 3a nog de mogelijkheid heeft om 10% uit te breiden, dan is in die situatie vervangen voor nieuwbouw mogelijk tot 110 % van het volume en geprojecteerde oppervlakte van de bestaande bebouwing.

##### **Voorstel 2: Vereenvoudigen 10% regeling voor eenmalige uitbreiding van bebouwing**

In de handreiking van de Bgr (inclusief bijlage) worden aangegeven op welke wijze de 10%-regeling wordt getoetst. Het voorstel is deze toetsing te vereenvoudigen door:

- De 10% uitbreidingsmogelijkheid toe te passen op ‘een aaneengesloten terrein van één eigenaar’ ( in plaats van 10% per perceel of bouwblok)
- De 10% alleen te berekenen voor het bebouwingsvolume (en niet tevens op het oppervlakte van de bebouwing)
- De 10% niet meer te berekenen per (sub)functie, mits er géén omzetting van riviergebonden naar niet-riviergebonden functie in stroomvoerend regime plaatsvindt.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Nieuwbouw formeel reguleren		X	X	
10% regeling vereenvoudigen			X	

#### 4.4.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

De voorstellen verruimen de wijze waarop kleine activiteiten gerealiseerd kunnen worden: meer flexibiliteit ten aanzien van vorm en inhoud. Hierdoor zal meer ruimte ontstaan voor kleinschalige aanpassingen van bestaande activiteiten, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de bedrijfsvoering te vernieuwen of nieuwe activiteiten te ontplooiën. Het verruimen van de mogelijkheden – binnen de bestaande randvoorwaarden voor waterveiligheid - komt tevens ten goeden aan het draagvlak en begrip voor de Bgr (afname van ervaren striktheid).

Een praktisch bezwaar bij het vereenvoudigen van de 10% regeling voor uitbreiding van bestaande bebouwing is het feit dat voor de toetsing luchtfoto's uit 1997 worden gebruikt, waarop alleen het oppervlak te zien is. Potentieel risico is een toename van kapitaalintensief vermogen en evacuatiedruk in het rivierbed, doordat er functiewijzigingen toegestaan worden. Daarnaast is er in combinatie is er in een situatie waarbij sprake is van 'sloop en nieuwbouw' een potentieel negatief effect op het bergend vermogen (door een aangepaste bouwvorm met meer volume beneden de maatgevende hoogwaterstand).

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Nieuwbouw formeel reguleren	++	0	0	-	0	0
10% regeling vereenvoudigen	++	-	0	-	0	0

##### Weging en beoordeling

De voorgestelde aanpassingen zijn kansrijk. Zij bieden oplossend vermogen en de praktische uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid zijn goed. Het gesignaleerde risico van kapitaalintensivering is naar verwachting klein omdat het voorstel betrekking blijft hebben op kleinschalige initiatieven en éénmalige uitbreiding van bestaande bedrijven. Bovendien is het tegengaan van kapitaalintensivering geen doel of uitgangspunt van de Bgr. Omdat een initiatief ook

moet voldoen aan artikel 7c (zodanige uitvoering van de activiteit dat de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is) is het risico op een afname van het bergend vermogen klein.

#### **Inschatting van het draagvlak**

Op basis van de positieve reacties tijdens de sessies op beide voorstellen voor het verruimen van de invulling van het begrip 'kleine activiteit', is er naar verwachting draagvlak voor dit voorstel. Rijkswaterstaat waarschuwt daarbij wel voor het risico van een toename van kapitaal intensief vermogen waardoor er meer eisen komen ten aanzien van evacuatie (met bijbehorende maatregelen)

*In het advies is opgenomen beide voorstellen voor aanpassing van de definitie kleine activiteit op te nemen in de beleidsregels en onderliggende documenten.*

## 4.5 Aanpassingsvoorstel B2. Definitie 'tijdelijkheid'

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Verruimen van begrippen en definities in beleidsuitwerkingen: verruiming definitie 'tijdelijkheid'

#### 4.5.1 Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt

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'). Een strikte interpretatie beperkt de mogelijkheden voor relatief kleinschalige, regionaal en lokaal gewenste initiatieven. Dit geldt onder meer voor de definitie van wat onder een 'tijdelijke' activiteit wordt verstaan.

De huidige definitie gaat uit van seizoensgebondenheid of eenmaligheid waarbij de vergunning voor een of enkele jaren wordt afgegeven. Initiatiefnemers wensen een interpretatie waarbij wordt gedacht aan 'het toelaten van activiteiten zolang deze geen problemen voor de waterveiligheid opleveren en gemakkelijk te verwijderen zijn (bij dreigend hoogwater en/of gebruik van het gebied voor veiligheidsmaatregelen)'.

#### 4.5.2 Aanpassingsvoorstel

Vanuit de gedachte 'dat activiteiten worden toegelaten zolang deze geen problemen voor de waterveiligheid opleveren en gemakkelijk te verwijderen zijn' zijn de volgende voorstellen denkbaar:

##### **Voorstel 1: Seizoensgebonden vergunning: duur van aanwezigheid verruimen**

Bij seizoensgebonden vergunningen wordt een vergunning verleend voor een periode van maximaal een laagwater seizoen (1 april t/m 1 oktober). Bouwwerken e.d. moeten tijdens het hoogwaterseizoen verwijderd worden (bijvoorbeeld bij campings).

Voorstel is om tijdelijke activiteiten voor een langere (tijdelijke) duur onder beperking toe te staan. Feitelijk is er vaak pas een belemmering voor de hoogwaterveiligheid bij extreem hoge afvoeren. Zo vormt een beperkte opstuwende werking van een activiteit tijdens een normaal hoogwater geen hoogwaterveiligheidsrisico. Het voorstel betreft om een voorwaarde op te nemen dat de initiatiefnemer een activiteit bij een bepaalde (gemeten) maximale afvoer (bij de landsgrens) moet verwijderen. Onder deze afspraken zou de duur van een tijdelijkheid van een activiteit langer kunnen zijn dan één laagwaterseizoen.

Er kan gedacht worden aan (met de Rijn als voorbeeld):

a. Verwijderen bij een gemeten van afvoer van ca. 5.000 á 6.000 m<sup>3</sup>/sec. Tot die afvoer zijn de meest locaties nog goed bereikbaar. Een dergelijke afvoer wordt jaarlijks overschreden (gemiddeld 10 á 15 dagen per jaar). In principe kan deze afvoer ook in de herfst optreden, echter regelmatig treed deze afvoer pas op in februari/maart. Dit betekent een verlenging van het seizoen voor de betreffende activiteit.

b. Verwijderen bij een gemeten afvoer van 8.000 m<sup>3</sup>/sec bij Lobith. Initiatiefnemers hebben dan enkele dagen de tijd voor het verwijderen van de activiteiten (vanaf ongeveer 10.000 m<sup>3</sup> is het uit oogpunt van veiligheid en schade gewenst dat activiteiten weg zijn). Deze afvoer heeft een herhalingsduur van eens per 4 jaar.

Overigens is een goede voorspelling van de uiteindelijk optredende maximale afvoer (de hoogte van een afvoergolf) mogelijk in de orde van circa 5 dagen.

### **Voorstel 2: Tijdelijke vergunning: voor meer activiteiten permanente aanwezigheid toestaan en daarbij de looptijd van de tijdelijke vergunning uitbreiden naar 10-20 jaar**

Dit voorstel voorziet er in dat activiteiten die nu vanwege een feitelijke belemmering voor toekomstige rivierverruiming niet vergunbaar zijn wel toelaatbaar worden zolang er geen feitelijke claim voor toekomstige rivierverruiming op een uiterwaard of gebied ligt of de rivierverruiming pas over tientallen jaren plaatsvindt. Een vergunningsduur van 10-20 jaar doet recht aan het eventuele businessplan of benodigde investering van de initiatiefnemer. Bij een tussentijdse heroverwegingsprocedure, om de bijvoorbeeld 5 jaar, door initiatiefnemer of door bevoegd gezag, kan de vergunningsduur verlengd of na looptijd beëindigd worden. Een vergunning zou op deze manier na de tijdelijke looptijd beëindigd kunnen worden als gebied ingezet dient te worden waterveiligheidsmaatregelen. De ontwikkelingen moeten wel blijven voldoen aan de voorwaarde dat de eventuele waterstandsverhoging of afname van bergend vermogen zo gering mogelijk is. En geldt de voorwaarde dat de vergunde zaken na verstrijken van de termijn worden verwijderd door de vergunninghouder.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Seizoensgebonden vergunning verlengen			X	
Mogelijkheden tijdelijke vergunning uitbreiden		X	X	

#### **4.5.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel**

##### **Voor- en nadelen op basis van criteria**

###### *Voorstel 1 Seizoensgebonden vergunning verlengen*

Het voorstel heeft in beperkte mate oplossend vermogen doordat er iets meer ruimte ontstaat voor tijdelijke activiteiten (een ervaren knelpunt), waarmee tevens de uitlegbaarheid van de Bgr wordt vergroot (“*zolang er geen actuele problemen zijn voor de waterveiligheid, mag iets*”). Een camping kan bijvoorbeeld zijn activiteiten langer uitvoeren of hoeft niet ieder seizoen alle bouwwerken te verwijderen (verbetering van de bedrijfsmatigheid). Het oplossend vermogen hangt echter wel sterk af van de gekozen maximale afvoer. Een afvoer waarbij bouwwerken e.d. nog goed te verwijderen

zijn, ligt voor de hand maar hierbij moeten activiteiten gemiddeld nog wel jaarlijks worden verwijderd.

Op het gebied van de praktische uitvoering is een nadeel van het voorstel dat dit een toename betekent van de uitvoeringslast bij Rijkswaterstaat. Daarnaast geldt hoe hogere de maximale afvoer - waarbij activiteiten verwijderd moeten worden – geldt, des te slechter de verwijdering nog praktisch uitvoerbaar is (bijvoorbeeld doordat toegangswegen al niet meer bereikbaar zijn). Daarbij kan het niet tijdig verwijderen van activiteiten leiden tot schade voor anderen in het rivierbed.

#### *Voorstel 2 Tijdelijke vergunning uitbreiden*

Het verruimen van de mogelijkheden om met een tijdelijke vergunning te werken biedt meer ruimte voor tijdelijke activiteiten en vergroot de uitlegbaarheid (*“ zolang er geen actuele problemen zijn voor de waterveiligheid, mag iets”*). Het heeft daarmee oplossend vermogen voor ervaren knelpunten. Bijvoorbeeld een woonboot kan in het rivierbed gelegen zijn voor een afgesproken periode (voorstel 2). Of meer recreatieve activiteiten in de uiterwaarden, bijvoorbeeld voorzieningen rond zwemplassen, zijn voor een tijdelijke periode van 10 á 20 jaar toelaatbaar. De uitlegbaarheid van de Bgr kan wel onder druk komen te staan doordat er voor tijdelijke activiteiten geen functietoets geldt.

Het voor een periode van 10 á 20 jaar toelaatbaar maken van activiteiten die nu vanwege een feitelijke belemmering niet vergunbaar zijn leidt tot een tijdelijke afname van de afvoer- en bergingscapaciteit. Dit is een risico voor waterveiligheid, want elk jaar is er dezelfde kans op hoogwater. Hoewel het voorstel juridisch mogelijk is, is er daarnaast een risico dat activiteiten een permanent karakter krijgen waarbij bestuurlijke stevigheid nodig is indien verwijderen van activiteiten uit oogpunt van waterveiligheid nodig is (denk aan discussies over permanente bewoning van recreatiewoningen). Een overig effect is dat een toename van mogelijkheden voor niet-riviergebonden functies, ten kosten kan gaan van de mogelijkheden/ruimte voor riviergebonden functies.

#### **Juridische grondslag voor ‘tijdelijkheid’**

Art. 6.20, lid 1 Waterwet biedt de mogelijkheid om beperkingen aan de watervergunning te verbinden, waaronder beperkingen in de tijd. Dit biedt dus de algemene wettelijke grondslag voor tijdelijke vergunningen, ook voor watervergunningen voor activiteiten in het rivierbed waarbij getoetst wordt aan de Bgr. In de toelichting op artikel 6.20 Waterwet wordt niet gesproken over een maximale termijn. Als we kijken naar de Wabo (artikel 2.23). dan is er ook voor omgevingsvergunningen een grondslag voor het verlenen van een vergunning voor een aflopende activiteit (tijdelijk bouwerk). De ‘tijdelijkheid’ is in de Wabo beter geregeld door aan een aflopende activiteit ook een herstelplicht te koppelen. De Waterwet en de Wabo zullen allebei onderdeel worden van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Dit biedt de gelegenheid om de voorwaarden met betrekking tot tijdelijkheid te harmoniseren.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Seizoengebonden vergunning verlengen	+	--	0	0	0	-
Mogelijkheden tijdelijke vergunning uitbreiden	+	0	-	--	0	-

### Weging en beoordeling

Het verlengen van de seizoensgebonden vergunning is niet kansrijk vanwege het beperkte oplossende vermogen, mede in verhouding tot de negatieve aspecten ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid.

Het huidige voorstel voor het verruimen van de mogelijkheden om met een tijdelijke vergunning van 10 á 20 jaar te werken is niet kansrijk. Het voorstel biedt te veel de mogelijkheid om het huidige afwegingskader te 'omzeilen' met bijbehorende negatieve effecten op waterveiligheid en uitlegbaarheid.

### Inschatting van het draagvlak

Het principe van 'tijdelijk ruimtegebruik' in het rivierbed lijkt in het algemeen positief te worden ontvangen. Bij de huidige voorstellen zien diverse partijen echter bezwaren. Riviergebonden functies zijn mogelijk tegen dit voorstel omdat het de (ontwikkelings)mogelijkheden voor de riviergebonden activiteiten kan beperken. Rijkswaterstaat noemt de praktische uitvoerbaarheid en risico's voor de waterveiligheid als een bezwaar bij de huidige voorstellen.

*In het advies zijn de voorstellen om het begrip tijdelijkheid te verruimen niet opgenomen. Er wordt wel aanbevolen om een (juridische) studie te doen naar tijdelijkheid, waarbij onder andere wordt gekeken of het verruimen van tijdelijkheid gekoppeld kan worden aan de algemene voorwaarden (artikel 7b over feitelijke belemmering).*



## 4.6 Aanpassingsvoorstel B3: Groot openbaar belang

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Verruimen van begrippen en definities in beleidsuitwerkingen: betrekken regionale/lokale belangen in 'groot openbaar belang'

#### 4.6.1 Korte typering ervaren knelpunt

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'). Zo is er een wens dat ook lokale en regionale belangen in de afweging over toelaatbaarheid van 'groot openbaar belang' kunnen zijn.

#### 4.6.2 Aanpassingsvoorstel

Onder de huidige regels kunnen lokale en regionale belangen in beginsel het gewicht "groot openbaar belang" krijgen, zoals mobiliteit en bereikbaarheid. In de praktijk is dit echter bij betrokkenen veelal niet bekend en wordt dit zeer zelden toegepast.

Het voorstel betreft om artikel 7a over groot openbaar belang zodanig uit te breiden dat het duidelijk wordt dat met groot openbaar belang zowel nationaal, regionaal en lokaal belang wordt bedoeld.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Opnemen begrip nationaal, regionaal en lokaal belang in de beleidsregel		X		

#### 4.6.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

Het voorstel vergroot de duidelijkheid over de toepasbaarheid van het begrip 'openbaar belang' en biedt daarmee kansen om dit begrip – indien gerechtvaardigd – vaker toe te passen en/of discussies hierover te verkorten. Zo zal bijvoorbeeld eerder overeenstemming zijn over het openbaar belang van een snelfietspad voor de regionale bereikbaarheid. Er is juridische gezien echter geen sprake van een verruiming van de toelaatbaarheid van activiteiten (alleen verheldering).

Er is een risico dat op lokaal/regionaal niveau ontwikkelingen eerder of vaker als openbaar belang worden aangemerkt, waardoor er veel discussies of juridische procedures ontstaan.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Opnemen begrip nationaal, regionaal en lokaal belang in de beleidsregel	+	0	-	0	0	0

### Weging en beoordeling

Het voorstel is kansrijk omdat zij leidt tot meer duidelijkheid. Voor de uitlegbaarheid is het van belang dat helder blijft dat ontwikkelingen een substantiële maatschappelijke impact moeten hebben om van openbaar belang te zijn.

### Inschatting van het draagvlak

Belangenorganisaties en lokale / regionale overheden zijn naar verwachting positief over het expliciteren dat ook lokale en regionale belangen van groot openbaar belang kunnen zijn. Rijkswaterstaat wijst op het risico dat lange termijn waterveiligheidsbelang op lokaal/regionaal niveau onvoldoende of minder gewicht krijgt t.o.v. korte termijn (ruimtelijk-economische) belangen.

*In het advies is opgenomen om de begrippen nationaal, regionaal en lokale aard op te nemen in de toelichting van de beleidsregels.*

## 4.7 Aanpassingsvoorstel B4. Zo gering mogelijke waterstandsverhoging

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Verruimen van begrippen en definities in beleidsuitwerkingen: verruiming definitie ‘zo gering mogelijke waterstandsverhoging’

#### 4.7.1 Korte typering ervaren knelpunt

Bij de rivierkundige toetsing van een initiatief wordt de eis gesteld dat de waterstandsverhoging zo gering mogelijk moet zijn (vrijwel tot nul gereduceerd) en het resterende waterstandeffect tot 0 gecompenseerd moet worden (met een marge van 1 mm). Partijen ervaren dit als een zeer stringente eis en men begrijpt veelal niet waarom deze eis uit oogpunt van waterveiligheid zo stringent zou moeten zijn.

#### 4.7.2 Aanpassingsvoorstel

Bij het formuleren van aanpassingsvoorstellen is gezocht naar mogelijkheden om een gering waterstandseffect toe te staan, zonder daarbij in te boeten op waterveiligheid

##### **Voorstel 1: Gebruik beschikbaar overruimte in afweging waterstandseffect**

Het voorstel betreft het benutten van de mogelijke overruimte in de dijkhoogte bij de beoordeling van het toelaatbare waterstandseffect. Indien er overruimte aanwezig is (of anders geformuleerd: zolang de huidige lokale (maatgevende) waterstand, niet de lokale waterstand die hoort bij de vigerende veiligheidsnorm overschrijdt), kan een groter (gering) waterstandseffect (tot een bepaald maximum, bijvoorbeeld maximaal 5 mm) toegestaan worden. Hiermee wordt de afweging van geringe waterstandsverhoging meer locatiespecifiek: het toelaatbare waterstandseffect is afhankelijk van de lokaal aanwezige overruimte.

##### **Voorstel 2: Toets het effect van de waterstandsverhoging op de waterveiligheid van de dijk**

Bij de toetsing van een dijk wordt beoordeeld of de dijkhoogte en de dijkstabiliteit nog voldoet aan de normfrequentie van de dijk. Voorstel is om het voldoen aan de normfrequentie (op gebied van benodigde dijkhoogte en dijkstabiliteit) te betrekken in de afweging van het toelaatbare waterstandseffect. Indien de uitkomst van de toetsingscriteria niet wijzigt ten gevolge van het optredende waterstandseffect (ofwel de dijkhoogte- en stabiliteit blijven voldoen aan de normfrequentie), wordt een groter (gering) waterstandseffect toegestaan. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de waterstand ten opzichte van de andere factoren een marginale rol speelt. Ook met dit voorstel wordt de afweging van geringe waterstandsverhoging meer locatiespecifiek: het toelaatbare waterstandseffect is afhankelijk van de lokale situatie van de dijk.

##### **Voorstel 3: Toets van waterstandseffect aan de bandijk in plaats van op de as van de rivier**

Het voorstel betreft om in de toetsing niet te beoordelen op de maximale waterstandsverhoging in de as van de rivier, maar aan de maximale waterstandsverhoging aan de bandijk aan beide zijden van de rivier. De locatie die uiteindelijk voor hoogwaterveiligheid het meest van belang is.

Aandachtspunt: Dit voorstel kan ook tot minder ruimte voor ingrepen leiden. Ingrepen die dichter aan de bandijk dan aan zomerbed zijn gelegen, kunnen hierdoor mogelijk juist minder ruimte krijgen voor ontwikkelingen. N.B. Gaandeweg het traject is duidelijk geworden dat in de huidige praktijk reeds getoetst wordt op de as én de bandijk.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Toets op beschikbare overruimte dijk			X	
Toets op waterveiligheid van de dijk			X	
Toets waterstandseffect op de bandijk			X	

#### 4.7.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van de criteria

*Voorstellen 1 en 2: toetsing acceptabel waterstandseffect op basis van beschikbare overruimte of de waterveiligheid van de dijk.*

De voorstellen hebben oplossend vermogen: doordat eisen die worden gesteld aan initiatieven die in principe toelaatbaar iets versoepeld worden, kunnen sommige activiteiten eenvoudiger worden gerealiseerd. Zo wordt de compensatie-opgave voor initiatieven beperkter van omvang. Daarbij kan worden gedacht aan uitbreiding van bestaande activiteiten, bijvoorbeeld een golfcomplex, of een betere landschappelijke inpassing van initiatieven. Deze voorstellen zouden ook betekenen dat binnen een gebiedsplan niet meer overal/bij ieder afzonderlijk initiatief aan de eis van 'lokaal waterstandneutraal' voldoen hoeft te worden, waardoor eerder een gebiedsplan kan worden gemaakt dat voldoet aan de eisen (met nog steeds per saldo meer ruimte voor de rivier), bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling.

Een toetsing van het toelaatbare waterstandseffect vraagt om betrokkenheid van de dijkbeheerder waardoor in de beoordeling van de vergunning meer afstemming nodig is (nadeel voor de praktische uitvoering). Daarnaast zal de toetsing complexer worden, ook gezien de nieuwe normering waarbij in de normering meerdere waterstanden zijn betrokken en overruimte geen eenduidig begrip meer is. Grootste nadeel van de voorstellen is gelegen in de risico's voor waterveiligheid: bij toepassing van deze voorstellen treedt er lokaal een waterstandsverhogende effect op (afname van de afvoer en bergingscapaciteit van water. Dit verkort de levensduur van het riviersysteem en de dijken, zo zijn eerder nieuwe dijkversterkingen nodig (met bijbehorende kosten). Bovendien staat de uitlegbaarheid onder druk doordat ruimte die door middel van maatregelen (dijkversterking of rivierverruiming) is gecreëerd voor waterveiligheid wordt benut voor andere ontwikkelen, terwijl deze op lange termijn nodig kan zijn voor waterveiligheid (levensduur van het riviersysteem verkort).

*Voorstel 3: toetsing waterstandseffecten aan de bandijk in plaats van as van de rivier*

Bij het voorstel om het waterstandseffect (alleen) te toetsen op de bandijk (met nog steeds de eis dat deze het effect tot nul gereduceerd moet worden) is het oplossend vermogen afhankelijk van de lokale situatie: toetsing aan de bandijk kan ook tot een strengere eis leiden.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Toets op beschikbare overruimte dijk	++	--	0	--	0	0
Toets op waterveiligheid van de dijk	++	--	0	--	0	0
Toets waterstandseffect op de bandijk	-	-	0	0	0	0

**Weging en beoordeling**

De voorstellen om te toetsen op beschikbare overruimte of waterveiligheid van de dijk zijn niet kansrijk. Ondanks dat zij meer ruimte bieden voor initiatieven, waarbij de 'korte termijn-waterveiligheid' niet geschaad wordt (de waterkeringen blijven voldoen aan de normering), is de lange termijn waterveiligheid in geding doordat er sprake is van een afname van de afvoer- en bergingscapaciteit in het riviersysteem en wordt de levensduur van riviersysteem en dijken verkort. De voorstellen voldoen daarmee niet aan de huidige doelstelling van de Bgr dat er geen afname van de afvoer- en bergingscapaciteit mag optreden.

Het voorstel om het waterstandseffect (alleen) te toetsen op de bandijk is niet kansrijk omdat zij onvoldoende oplossend vermogen heeft.

**Inschatting van het draagvlak**

Initiatiefnemers van activiteiten in het rivierbed en sommige lokale/regionale overheden zullen naar verwachting positief staan tegenover voorstellen die een groter waterstandseffect dan de huidige 0 á 1 cm toelaatbaar maken, omdat hierdoor meer ruimte ontstaat voor ontwikkelingen. Met name het ministerie van IenM, Rijkswaterstaat, de waterschappen (dijkbeheerders) en riviergebonden functies zoals scheepvaart wijzen op de nadelen van deze voorstellen: de risico's voor waterveiligheid, de vrees voor een te grote toename aan ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied en toename van complexiteit in de uitvoering (vraagt intensievere betrokkenheid waterschap). Ook voor de waterschappen kan hun betrokkenheid bij de vergunningverlening een bezwaar zijn bij dit voorstel.

*In het advies is opgenomen deze voorstellen voor verruiming van het toelaatbare waterstandseffect niet te implementeren in de Bgr.*

## 4.8 Aanpassingsvoorstel B5: Integrale rivierverruiming

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Aanpassing van omschrijving over PKB Ruimte voor de Rivier

#### 4.8.1 Korte typering ervaren knelpunt

Tot voor kort werden de algemene voorwaarden van de Bgr ook toegepast bij de toetsing van buitendijkse dijkversterkingsmaatregelen. Dit leidde tot een discussie over de compensatieplicht voor ontwikkelingen die worden meegenomen in het ontwerp (zoals fietspaden, etc.). Nieuw inzicht is echter dat dijkversterkingen niet worden getoetst aan de Beleidslijn Grote Rivieren en de werkafspraken hierover niet van toepassing zijn. Dit betekent dat het knelpunt zoals naar voren gekomen in de evaluatie in relatie tot de Bgr is komen te vervallen. Overigens geldt er nog wel een compensatieplicht voor dijkversterkingen op basis van het Waterbesluit.

Onderstaand aanpassingsvoorstel betreft nog wel een actualisatie van het artikel over de PKB Ruimte voor de Rivier naar rivierverruimende maatregelen in het kader van het Deltaprogramma.

#### 4.8.2 Aanpassingsvoorstel

##### Voorstel 1: Integraal rivierverruimingsplannen uit ontwikkelingsspoor blijven ontzien van compensatieplicht

Het concrete voorstel is het artikel 6e over PKB Ruimte voor de Rivier uit te breiden met rivierverruimende maatregelen die onderdeel uitmaken van het Deltaplan Waterveiligheid.

De beleidslijn grote rivieren vormt samen met de maatregelen uit het Deltaplan Waterveiligheid (HWBP en rivierverruiming) de uitwerking van de samenhangende beleidsinzet om te zorgen voor een veilige afvoer en berging van rivierwater onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden. In deze programma's wordt een brede en gedegen afweging gemaakt op welke wijze de benodigde opgave voor waterveiligheid gerealiseerd wordt. Hierbij geldt de beleidsambitie om bij het treffen van maatregelen ook mogelijkheden te benutten om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren of andere ingrepen te laten meekoppelen. Het voorstel is om na een dergelijke integrale aanpak – die mede bijdraagt aan draagvlak voor waterveiligheidsmaatregelen – het integrale plan voor het rivierbed uit te sluiten van de compensatieplicht. Activiteiten die behoren tot integrale plannen en binnen dat kader zijn beoordeeld en afgewogen, moeten daarna niet nog eens als zelfstandige activiteit en op detailniveau worden afgewogen. Bij RvR en Deltaprogramma is I&M en RWS als rivierbeheerder in voldoende mate betrokken om de rivierkundige aspecten te borgen.

<b>Aanpassing nodig van:</b>	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Integrale rivierverruimings-plan blijven ontzien van compensatieplicht		X	X	Barro / Bkl

### 4.8.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

#### Voor- en nadelen op basis van criteria

Het voorstel heeft oplossend vermogen in die zin dat de huidige tekst van de Bgr wordt geactualiseerd zodat de beleidsmatige wens om meekoppelkansen bij uitvoering van het Deltaplan te realiseren, wordt ondersteund. Het voorstel biedt de mogelijkheid om in het ontwikkelingsspoor integrale plannen te maken, bijvoorbeeld door natuurontwikkeling mee te nemen bij rivierverruimingsprojecten.

Er zijn geen andere voor- of nadelen gesignaleerd.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Integrale rivierverruimingsplan blijven ontzien van compensatieplicht	+	0	0	0	0	0

#### Weging en beoordeling

Het voorstel is kansrijk doordat zij zorgt voor afstemming tussen het beheerspoor van de Bgr en het ontwikkelingspoor van het Deltaprogramma.

#### Inschatting van het draagvlak

Aangezien hier sprake is van een actualisatie van de huidige Bgr, kan dit voorstel naar verwachting op draagvlak rekenen bij alle stakeholders.

*In het advies is opgenomen deze actualisatie van artikel 6<sup>e</sup> in de Bgr op te nemen.*

#### 4.9 Aanpassingsvoorstel B6: Toetsing op gebieds- of rivierniveau

Meer mogelijkheden voor toetsing op gebieds- of rivierniveau: groter gebied betrekken in toetsing activiteit op specifieke locatie

##### 4.9.1 Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt

Bij de rivierkundige toetsing van een initiatief wordt de eis gesteld dat de waterstandsverhoging zo gering mogelijk moet zijn (vrijwel tot nul gereduceerd) en het resterende waterstandeffect tot 0 gecompenseerd moet worden (met een marge van 1 mm).

De toetsing van de waterstandseffecten van een initiatief vindt plaats op de locatie van de ingreep. Ook de eventuele compensatie van het waterstandseffect moet zo dicht mogelijk bij de locatie van de ingreep plaatsvinden. Er wordt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van initiatieven geen rekening gehouden met gerealiseerd bergingsvermogen vanwege rivierverruimende maatregelen of 'overcompensatie' uit eerdere vergunningen binnen hetzelfde gebied. Deze wijze van toetsing wordt als stringent en vrij statisch ervaren (zie ook aanpassingsvoorstel B4). Er is een wens om op een groter schaalniveau (gebieds- of rivierniveau) te kunnen kijken naar de effecten en de mogelijkheden voor compensatie.

##### 4.9.2 Aanpassingsvoorstel

###### Voorstel 1: Compenseren van waterstandsverhoging op gebiedsniveau

Het toetsen op gebieds- of rivierniveau is enkel mogelijk als het nabijheidscriterium (compensatie bij de locatie) wordt losgelaten. Het voorstel betreft om – meegewogen het openbaar belang van de activiteit – een grotere waterstandsverhoging te accepteren dan de waterstandsneutrale verhoging van maximaal 1 mm, mits de nieuwe veiligheidsnorm niet wordt overschreden én elders op de riviertak gecompenseerd wordt op een plek waar dit uit oogpunt van waterveiligheid gewenst is en meer oplevert (gebieden waar de veiligheidsnorm niet wordt behaald). Hierdoor ontstaat per saldo op gebiedsniveau een verbetering van de waterveiligheid (gebied is Waal, Grensmaas, Zandmaas, etc.)

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Compenseren waterstandseffect op gebiedsniveau			X	

##### 4.9.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

###### Voor- en nadelen op basis van criteria

Het oplossend vermogen van dit voorstel is gelegen in de flexibiliteit en speelruimte die wordt ingebracht in de rivierkundige toetsing aan waterveiligheid door op een groter schaalniveau naar



de effecten te kijken. Hiermee zou bijvoorbeeld beter aangesloten kunnen worden bij het dynamische en bovenlokale karakter van natuurontwikkeling. Ook voor andere ruimtelijke ontwikkelingen worden meer kansen geboden om aan voorwaarden vanuit waterveiligheid te kunnen voldoen. Een gebiedsgerichte benadering biedt meer mogelijkheden voor een integrale aanpak van knelpunten en oplossingen (zoals het verenigen van doelen op het gebied van waterveiligheid en natuur). Voor het concreet kunnen gebruik maken van deze optie dient de initiatiefnemer wel te kunnen beschikken over de locatie waar men een compenserende of rivier verruimende maatregel wil treffen. Daarmee lijkt het voorstel vooral kansrijk voor grote terreinbeheerders in het riviergebied.

Nadelen van het voorstel zijn gelegen in de risico's en praktische uitvoerbaarheid. Het risico voor waterveiligheid is het gegeven dat er – ondanks dat op gebiedsniveau de waterveiligheid toeneemt - lokaal wel sprake is van een afname van afvoer- en bergingscapaciteit. Daarnaast zou deze aanpak wellicht kunnen interfereren met rivier verruimende maatregelen die door de rivierbeheerder moeten worden uitgevoerd. Een voordeel kan zijn dat een groter gebied om compenserende / rivierverruimende maatregelen treffen meer kansen biedt voor een robuuste maatregelen (minder versnippering van lokale kleine maatregelen), ook bij de toepassing van een gebiedsplan (robuustheid). De praktische uitvoering van de toetsing van waterstandseffecten wordt met dit voorstel complexer: effecten die over grenzen van dijkbeheerder heen gaan, bij nieuwe normering kunnen per dijksectie andere MHW's gelden. Het is nog onduidelijk hoe dit voorstel vertaald kan worden in een nieuw voorschrift.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Compenseren waterstandseffect op gebiedsniveau	++	-	0	-	+	0

### Weging en beoordeling

Het compenseren op gebiedsniveau biedt een interessant perspectief zowel uit het oogpunt van waterveiligheid (verbeteren op gebiedsniveau) als een integrale aanpak. De praktische en beleidsmatige uitvoerbaarheid van het voorstel zijn nog onzeker. Hierover is meer duidelijkheid nodig alvorens een uitspraak over de kansrijkheid gedaan kan worden.

### Inschatting van het draagvlak

Veel partijen lijken het principe achter dit voorstel – een gebiedsgerichte aanpak - te ondersteunen. Ook binnen Rijkswaterstaat en de waterschappen (dijkbeheerders) ziet men kansen gezien de beoogde verbetering van de waterveiligheid op gebiedsniveau. Dit neemt niet weg dat er ook bezwaren zijn: is het praktisch uitvoerbaar en welk effect gaat dit hebben op rivierverruiming in het kader van het Deltaprogramma?

*In het advies is voorgesteld om nu nog geen definitief besluit te nemen over deze aanpassing, maar wel om in 2017 enkele casestudies 'compenseren op gebiedsniveau' te starten.*

## 4.10 Aanpassingsvoorstel B7. Actievere faciliterende rol overheden

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Actievere faciliterende rol 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 financieel te compenseren, bv in fonds.

### 4.10.1 Korte typering ervaren knelpunt

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. Initiatiefnemers lopen hierbij aan tegen:

- 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.
- De vereiste compensatie en/of per saldo rivierverruiming wordt vaak als disproportioneel ervaren, zeker bij kleine initiatieven.

Daarnaast blijken er onduidelijkheden over hoe artikel 6d oorspronkelijk bedoeld is: alleen voor grootschalige gebiedsontwikkelingen, of ook voor (bundeling van) kleinschalige initiatieven.

### 4.10.2 Aanpassingsvoorstel

#### Voorstel 1: Actievere faciliterende rol van overheden

Het voorstel is dat overheden een actievere faciliterende rol nemen bij de realisatie van compensatie of per saldo meer rivierverruiming. 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 voorstellen zijn:

1. Financieel bijdragen aan de bekostiging van compensatie of rivierverruimende maatregelen als die maatregelen passen in het rijks- en regionaal beleid (publiek geld)

*De financiële verantwoordelijkheid voor compensatie of rivierverruiming kan (voor een deel) worden opgepakt door een overheid door financieel bij te dragen aan de compenserende of rivierverruimende maatregel (bijvoorbeeld fonds provincie Limburg).*

2. Actief meenemen van initiatieven in de planvormingstrajecten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en het Deltaprogramma

*De Bgr als beheerinstrument en het Deltaprogramma als ontwikkelinstrument worden in de praktijk nog veel als gescheiden trajecten/sporen ingezet. In dit voorstel wordt in de*

maatregelen voor dijkversterking en/of rivierversuiming actiever gekeken of er initiatieven in de omgeving zijn, die meegekoppeld kunnen worden in de plannen en uitvoering van de maatregelen voor dijkversterking en/of rivierversuiming. De initiatiefnemer blijft financieel aan de lat staan voor zijn deel van de compensatie of rivierversuiming (markt-conform). Het voordeel is dat er wordt voldaan aan de voorwaarde dat een robuuste maatregel gerealiseerd kan worden (zonder onevenredige belasting van een initiatief) en dat 'meekoppelende' initiatiefnemers niet worden belast met de daadwerkelijke uitvoering / realisatie van de compensatie of rivierversuimende maatregel.

3. Het mogelijk maken van het ontkoppelen in tijd van initiatieven en de realisatie van de compenserende en/of rivierversuimende maatregelen

*Het voorstel is dat compensatie of rivierversuimende maatregelen niet gelijktijdig met het initiatief gerealiseerd hoeven te zijn, (bv. wel voorzien in borging op het moment van het besluit, maar niet in de uitvoering zelf). Juist in het rivierengebied waar een langere planningshorizon kan worden gehanteerd moet het mogelijk zijn de compensatie of rivierversuiming van een initiatief jaren later te realiseren, zolang de uitvoering daarvan maar wel geborgd is, bijvoorbeeld in het Deltaplan Waterveiligheid.*

4. Het vergroten van de mogelijkheden om via een financieel bijdrage te voldoen aan de compensatieplicht of rivierversuiming, bijvoorbeeld door een financiële afdracht in een fonds (privaat geld).

*Het voorstel is compensatie- of rivierversuimende maatregelen niet fysiek te laten uitvoeren door de initiatiefnemer, maar dat een financiële bijdrage wordt gevraagd van de initiatiefnemer die in een fonds wordt gestort. Het fonds kan bijvoorbeeld worden ingezet voor uitvoering van maatregelen in het Deltaplan Waterveiligheid.*

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Actievere faciliterende rol overheden		X (voorstel 3 en 4)	X	

#### 4.10.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

Voordeel van het voorstel in de zin van oplossend vermogen is dat er meer flexibiliteit en ondersteuning wordt geboden aan initiatiefnemers voor het realiseren van compensatie en/of per saldo meer ruimte voor de rivier (gekoppeld aan een gebiedsplan). Hierdoor is de kans groter dat initiatieven (sneller) gerealiseerd kunnen worden én aan de eisen van de Bgr wordt voldaan. Bijvoorbeeld een aanpak zoals in Limburg is gevolgd bij de Noorderplas/Oostplas kan in meer gebieden navolging krijgen, denk aan Merwedde waar meerdere initiatieven spelen. De uitvoerbaarheid van een gebiedsplan neemt toe, waarbij echter wel de beperking geldt dat mede

door andere oorzaken de uitvoering complex blijft (RO-procedures, onteigening, etc.). Overigens geldt voor rivierverruimende maatregelen nu al dat ze later in de tijd gerealiseerd mogen worden (binnen 10 jaar) (voorstel 3).

Qua praktische uitvoerbaarheid zal dit voorstel meer (proactieve) inzet van gemeenten, provincie en Rijkswaterstaat vragen en ook tot hogere kosten voor deze partijen kunnen leiden. Daarmee is het effect mede afhankelijk van de bereidheid van deze partijen om deze inzet te doen. Er liggen kansen in het versterken van een integrale aanpak en koppelen van verschillende belangen: de overheid kan de activiteiten en compenserende of rivierverruimende maatregelen van initiatiefnemers benutten bij uitvoering van de eigen plannen en belangen (waterveiligheid of RO/economie). Een actievere rol van overheden kan ook een positief effect hebben op ruimtelijke kwaliteit (meer sturing vanuit de overheid). Een ontkoppeling in de tijd (waar zowel bij voorstel drie als vier sprake is) leidt bij compensatie echter wel tot een tijdelijke afname van de afvoer- en bergingscapaciteit. Dit is een risico op het gebied van waterveiligheid (ieder jaar is er dezelfde kans op hoogwater).

Een financiële bijdrage van overheden aan de bekostiging van compensatie of rivierverruimende maatregelen is binnen kaders juridisch mogelijk. Bij de voorstellen voor ontkoppelen in de tijd en de mogelijkheid om een financiële afdracht te doen (waarbij er ook sprake zal zijn van ontkoppeling in de tijd) is de waarborging van de afspraken een juridisch aandachtspunt. Daarnaast geldt dat de juridische haalbaarheid van een financiële afdracht door initiatiefnemers in een fonds sterk afhankelijk is van de inrichting van het fonds en welke bestuursorganen hierbij betrokken zijn.

#### **Juridische haalbaarheid financiële bijdrage door de overheid**

Het is mogelijk dat de overheid financieel bijdraagt aan de bekostiging van compensatiemaatregelen zonder dat er sprake is van onverenigbare staatssteun. Daarvoor is het nodig om ofwel de bijdrage te laten passen binnen de door de Europese Commissie gestelde kaders ofwel door een generieke regeling op te stellen en deze ter toetsing voor te leggen aan de Europese Commissie. Bijdragen die gedaan worden ten gunste van initiatiefnemers die geen ondernemingen zijn, zijn vanuit staatssteunoptiek altijd toelaatbaar. Dat geldt ook voor bijdragen die worden gedaan zonder dat daarbij staatsmiddelen worden gebruikt en voor bijdragen die per initiatiefnemer niet hoger zijn dan € 200.000,- per drie belastingjaren.

#### **Juridische haalbaarheid privaat fonds**

Het voorstel omvat het oprichten van een fonds waarin initiatiefnemers een storting doen en waarvan de opgehaalde gelden worden ingezet voor uitvoering van maatregelen (in het deltaplan Waterveiligheid). Bij de beoordeling of dit voorstel juridisch haalbaar is, is naast het staatssteunrechtelijke aspect ook van belang of de Nederlandse rechtsorde ruimte biedt om een dergelijk fonds daadwerkelijk in te richten en ook stortingen in het fonds te borgen. Daartoe is het nodig om verder uit te werken welke bestuursorganen op welke manier betrokken zijn bij het fonds en welke relatie zij hebben met de initiatiefnemer. Vervolgens kan een beoordeling worden gegeven van de juridische haalbaarheid.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Actievere faciliterende rol overheden	+	-	0 (voorstellen 1 en 2)	+	0	0
			- (voorstellen 3 en 4)	-		

### Weging en beoordeling

De voorstellen zijn vooral kansrijk gekoppeld aan een gebiedsplan met per saldo meer ruimte voor de rivier. Vooral in deze situaties kunnen de voorstellen bijdragen aan een betere uitvoerbaarheid. Bovendien kunnen bij een dergelijke gebiedsgerichte aanpak de potentiële voordelen voor overheden (integrale aanpak gekoppeld aan eigen doelen) eerder opwegen tegen de nadelen (benodigde inzet en middelen).

Bij de realisatie van compenserende maatregelen zijn de voorstellen minder kansrijk vanwege de relatief grote inzet/middelen die dit vraagt van overheden en de risico's voor waterveiligheid. Wanneer de compensatie gekoppeld is aan rivierverruiming zijn de risico's voor waterveiligheid beperkt (borging via afspraken gebiedsplan). Ook het voorstel om mee te koppelen met HWBP / rivierverruiming is ook kansrijk voor initiatieven die een compenserende maatregel moeten treffen.

### Inschatting van het draagvlak

Naar verwachting zullen initiatiefnemers van ruimtelijke activiteiten positief staan tegenover een meer faciliterende rol van overheden. Overheden zien in het algemeen wel dat ze meer kunnen doen om initiatieven te faciliteren maar dit is ook afhankelijk van hun rol- en taakopvatting, ook ten aanzien van waterveiligheid. Hier zijn verschillen tussen afzonderlijke lokale en provinciale overheden zichtbaar.

*In het advies zijn voorstellen opgenomen voor een actievere en meer faciliterende rol van overheden.*

## 4.11 Aanpassingsvoorstel B8: Eerder verleende vergunningen

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Benutten van de 'overruimte' in eerder verleende vergunningen

#### 4.11.1 Korte typering ervaren knelpunt

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 dan 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. Uit de evaluatie van de Bgr is naar voren gekomen dat initiatiefnemers graag de mogelijkheid zien om eerder gecreëerde overruimte aan rivierversuiming te benutten. Men zou graag een flexibelere toepassing van het beleid zien ten aanzien van het benutten van overruimte. De vraag is hoe 'overruimte' bij de toepassing van de Bgr kan worden aangewend voor nieuwe initiatieven en wat daar de gevolgen van zijn.

#### 4.11.2 Aanpassingsvoorstel

##### **Voorstel 1: Intrekken bestaande vergunningen en benutten voor doelen Bgr**

Het voorstel betreft het (gedeeltelijk) intrekken van niet of gedeeltelijk gebruikte bestaande vergunningen door RWS (oude Rivierwetvergunningen van voor 1997). De eventuele waterstandsverlaging of vergroting van de afvoercapaciteit die deze intrekking van vergunning oplevert, kan dan beschikbaar komen voor maatregelen voor het hoofddoel (waterveiligheid) en/of het uitgangspunt m.b.t. ruimtelijke kwaliteit van de Bgr (zie verheldering formulering van de doelen van de Bgr in aanpassingsvoorstel C1). Onderdeel van dit voorstel is goede afstemming tussen het Waterwet en RO -spoor (dus voorstel richten op die vergunningen waarvan het intrekken past in beide sporen).

##### **Voorstel 2: Gebruiken niet-benutte overruimte in een bestaande vergunning**

Het voorstel betreft het gebruiken van een niet-benutte vergunning door een initiatiefnemer of vergunningseigenaar in ruil voor een bepaalde ontwikkelingsruimte voor andere functies. Ruime bouwcontouren in oude vergunningen (bijvoorbeeld bij hoogwatervrije terreinen) zijn nog steeds geldig en kunnen gebruikt worden als ontwikkelingsruimte binnen de contouren van de oude vergunning. Dit mits het past in de overige voorwaarden van de vergunning en geen effect heeft op de waterveiligheid, ofwel de inruil moet waterstandsneutraal zijn.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Intrekken bestaande vergunningen			X	
Gebruiken niet benutte overruimte in vergunningen			X	

#### 4.11.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

Het oplossend vermogen om meer ruimte te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen blijkt in beide gevallen sterk afhankelijk van het ruimtelijke spoor (bestemmingsplannen/Barro). Daardoor zullen de voorstellen slechts in specifieke/individuele situaties tot een oplossing kunnen leiden. Indien mogelijk binnen het RO-spoor kan het benutten van bestaande vergunningen voor nieuwe ontwikkelingen mogelijk een kans bieden voor herontwikkeling van hoogwatervrije steenfabrieksterreinen (een groot deel van de oude vergunningen betreft deze terreinen).

Bij het intrekken van bestaande vergunningen staat de uitlegbaarheid onder druk indien dit wordt toegepast om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren (verschil tussen activiteiten). Wellicht dat hierbij ook sprake is van rechtsongelijkheid. De praktische uitvoering loopt aan tegen het nadeel dat vergunninghouders niet altijd bekend zijn bij Rijkswaterstaat en dit een omvangrijke inzet vraagt. Een principiële nadeel is dat de oude Rivierwetvergunningen zijn verleend voor de eerste beleidslijn en daarmee geen afweging op waterveiligheid heeft plaatsgevonden.

##### Juridische grondslag voor intrekken van vergunningen.

Op grond van art. 6.22, lid 2 Waterwet kan het bevoegd gezag een watervergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, indien de vergunning gedurende drie achtereenvolgende jaren niet is gebruikt.

Bovendien blijkt dat intrekking van oude watervergunningen in beginsel mogelijk is bij aantoonbaar gewijzigde beleidsinzichten waarbij door het bevoegd gezag vooraf expliciet is aangegeven dat, na een overgangsperiode, tot intrekking zal worden overgegaan (beleidsregel).

Bij het wijzigen of intrekken van vergunningen kan onder bepaalde omstandigheden sprake zijn van een verplichting tot vergoeding van de schade die de vergunninghouder daardoor leidt. Bij hele oude vergunningen zal het niet ondenkbaar dat intrekking van de vergunning tot het normale maatschappelijke risico behoort waar de vergunninghouder rekening mee moet houden. In dat geval bestaat er geen schadevergoedingsplicht jegens de vergunninghouder.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Intrekken bestaande vergunningen	+	-	-	+	0	-
Gebruiken niet benutte overruimte in vergunningen	+	0	0	0	0	0

### Weging en beoordeling

Voorstel 1 om bestaande vergunningen in te trekken en te benutten voor *ruimtelijke ontwikkelingen* is niet kansrijk vanwege het beperkte oplossende vermogen (RO-spoor is veelal beperkend), de moeilijke uitlegbaarheid en de nadelen op het gebied van praktisch uitvoering (vergunningen niet bekend). Dit voorstel biedt wel een interessante optie als de vrijgekomen 'modelruimte' wordt benut voor *waterveiligheid* (voor zover de vergunningen bekend zijn of gemeld worden bij RWS). Het uit de modellen halen van onbenutte 'ruimte' vergroot de uitlegbaarheid.

De kansrijkheid van voorstel 2 'het gebruiken van overruimte in bestaande vergunningen' is sterk afhankelijk van de toelaatbaarheid van een activiteit in het RO-spoor

### Inschatting van het draagvlak

Het draagvlak voor het voorstel om bestaande vergunningen in te trekken is moeilijk in te schatten omdat hier in het proces weinig reacties van stakeholders op zijn gekomen. Hierbij speelt waarschijnlijk een rol dat aanwezigen geen zicht hebben op deze situaties. Rijkswaterstaat lijkt vanuit de praktische bezwaren geen voorstander van dit voorstel. Het voorstel om niet-benutte overruimte in bestaande vergunningen te benutten wordt vooral door provincie Gelderland als kansrijke optie gezien, zij hebben veel hoogwatervrije steenfabrieksterreinen in hun gebied.

*Bij het advies is een aanbeveling opgenomen om niet benutte vergunningen in te trekken en de 'modelruimte' die hierdoor ontstaat te benutten voor het hoofddoel van de Bgr (waterveiligheid).*



## 4.12 Aanpassingsvoorstel C1. Doelen en uitgangspunten

**Aanpassingsvoorstel evaluatie: Doelen en uitgangspunten herordenen en verduidelijken:**

- Doelen bovenaan stellen en relatie met uitgangspunten duidelijk maken
- Nieuwe doelenboom uitwerken, inclusief verwerken nevendoele

### 4.12.1 Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt

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.

### 4.12.2 Aanpassingsvoorstel

**Verhelderen relatie tussen doelen en uitgangspunten**

Dit voorstel betreft een concreet tekstvoorstel voor de beleidsbrief om de doelen van de Bgr te verhelderen, mede in relatie tot de uitgangspunten:

***Doel***

*De Beleidslijn Grote Rivieren (Bgr) richt zich op het waarborgen van een veilige afvoer en berging van rivierwater onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden, nu en in de toekomst, ten behoeve van een duurzame handhaving van de veiligheid van het achterland tegen overstromingen vanuit de grote rivieren.*

***Randvoorwaarden***

*De ruimte in het rivierbed is schaars. Ter uitwerking van het doel van de Bgr gelden de volgende randvoorwaarden voor activiteiten in het rivierbed:*

- *Behouden van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed*
- *Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken.*
- *Binnen bovengenoemde randvoorwaarden vanuit waterveiligheid, draagt de Beleidslijn eraan bij om riviergebonden functies mogelijk te maken en zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk voor het behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierbed.*

Toelichting op de aanpassingen:

In bovenstaand, aangescherpte tekstvoorstel zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- De termen 'doel' en 'randvoorwaarden' zijn toegevoegd, om scherper aan te geven dat waterveiligheid het hoofddoel is van de Bgr;
- In het doel is 'nu en in de toekomst' toegevoegd om te benadrukken dat het riviersysteem ook op orde moet kunnen blijven bij toekomstige veranderingen in maatgevende afvoeren;
- Toegevoegd is de notie dat de ruimte in het rivierbed/het riviersysteem schaars is. Dat verduidelijkt waarom juist deze twee randvoorwaarden nodig zijn;

- Riviergebonden functies zijn nu expliciet genoemd, omdat het onderscheid tussen riviergebonden en niet-riviergebonden functies ook centraal staat in het huidige afwegingskader;

Het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen is in een eerdere versie als 'nevendoeel' aangeduid. Die term is nu weggelaten nav opmerkingen in de takenkring en belangenkring dat Bgr niet als doel heeft om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan (dat kan via andere sporen).

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Verhelderen doelen Bgr	X	X		

#### 4.12.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

Een scherpere formulering van de doelen vergroot de uitlegbaarheid van de Bgr: helderheid over het hoofddoel waterveiligheid en het verschil in belang van riviergebonden en niet-riviergebonden functies. Het huidige tekstvoorstel geeft nog onvoldoende duidelijkheid over de betekenis ruimtelijke ontwikkelingen hebben in relatie tot de Bgr.

De overige criteria zijn bij dit voorstel niet van toepassing.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Verhelderen doelen Bgr	++	N.v.t	N.v.t	N.v.t	N.v.t	N.v.t

##### Weging en beoordeling

Een verheldering van de doelen van de Bgr is kansrijk omdat zij een belangrijke bijdrage levert aan de uitlegbaarheid en het begrip voor de Bgr.

##### Inschatting van het draagvlak

Op basis van de reacties tijdens de sessies lijkt er overeenstemming te zijn het hoofddoel van de Bgr: waterveiligheid. Over de betekenis van ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen zijn er verschillende meningen: nevendoeel, uitgangpunt, etc.

*In het advies is de verheldering van de doelen van de Bgr opgenomen met een aangepaste formulering.*

## 4.13 Aanpassingsvoorstel C2: Riviergebonden activiteiten

### Aanpassingsvoorstel evaluatie: Toevoegen van meer riviergebonden activiteiten in stroomvoerend regime

#### 4.13.1 Korte typering ervaren knelpunt

Bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van activiteiten wordt in het stroomvoerend regime onderscheid gemaakt tussen riviergebonden activiteiten en niet-riviergebonden activiteiten. Niet-riviergebonden activiteiten zijn in het stroomvoerend regime in principe niet toelaatbaar.

In de evaluatie zijn twee type ervaren knelpunten naar voren gekomen:

- De 'definitie' van riviergebonden activiteit (i.c. de limitatieve lijst) wordt als te eng ervaren. Uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en de behoefte om meer ruimte te geven aan maatschappelijk gewenste functies in het rivierbed is er een wens om de definitie te verbreden.
- Het onderscheid tussen riviergebonden en niet-riviergebonden wordt als 'onterecht' of 'te theoretisch' ervaren wanneer het gaat om riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten die met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld bij functiemenging op een terrein of het realiseren van nevenactiviteiten om een riviergebonden activiteit rendabel te maken.

#### 4.13.2 Aanpassingsvoorstel

##### Voorstel 1: Uitbreiding van de limitatieve lijst van riviergebonden activiteiten

Uitbreiden van de lijst met de volgende activiteiten (gebaseerd op de activiteiten/functies die in de evaluatie naar voren zijn gekomen):

- extensieve uiterwaardrecreatie (fiets- en wandelpaden, bruggetjes, etc)
- duurzame energie (die afhankelijk is van water/wind/zon)
- indirect aan scheepvaart gelieerde activiteiten
- (agrarische) activiteiten relevant voor beheer van buitendijkse gebieden
- het verruimen van natuur tot 'natuur, landschap en waterkwaliteit'. En vervolgens deze niet in de handreiking nader in te perken tot de EHS (of Natuurnetwerk)

Daarnaast kan meer duidelijkheid worden gegeven bij artikel 5d (overslagbedrijven) over de hoeveelheid overslag- waterland (ten opzichte van totale overslag) die moet plaatsvinden om het als riviergebonden te beschouwen (bijvoorbeeld 50%) en de ruimte voor opslag.

##### Voorstel 2: Verwantschaps criterium: uitzonderingsbepaling voor agrarische bedrijven verbreden naar riviergebonden bedrijven

Het voorstel betreft een herformulering van artikel 6b zodat de mogelijkheden voor niet-riviergebonden activiteiten worden verruimd indien deze onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds bestaande riviergebonden activiteit (N.B. dit geeft invulling aan het 'verwantschaps criterium' zoals ingebracht door het OIM):

*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:*

b. een zwaarwegend bedrijfseconomisch of duurzaamheidsbelang voor continuering van bestaande riviergebonden bedrijven en grondgebonden agrarische bedrijven en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Uitbreiden limitatieve lijst riviergebonden activiteiten	X	X	X	Barro / Bkl
Verwantschaps-criterium voor riviergebonden activiteiten	X	X	X	Barro / Bkl

#### 4.13.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

##### Voor- en nadelen op basis van criteria

De voorgestelde aanpassingen zorgen voor meer ruimte voor (uitbreiding van) maatschappelijk gewenste functies in het rivierbed (oplossend vermogen voor ervaren knelpunt), bijvoorbeeld extensieve recreatie, nevenactiviteiten voor bestaande bedrijven of maatregelen gericht op verduurzaming of vergroening. Als voorbeeld is in het OIM het omschakelen van fossiele brandstoffen (gas) naar een biogasinstallatie genoemd. Specifiek ten aanzien van duurzame energie staat wel de uitlegbaarheid onder druk, aangezien hier in directe zin geen sprake van *riviergebonden* activiteiten, mogelijk met uitzondering van de waterkrachtcentrales.

Als juridisch risico is gesignaleerd dat er mogelijk ruimte wordt gegeven voor andere ontwikkelingen dan de intentie, dit geldt vooral ten aanzien van het ruime begrip 'landschap'. Daarnaast vraagt het beoordelen van bedrijfseconomische of duurzaamheidsbelangen van bedrijven extra juridische vaardigheden van de vergunningverleners.

Een nadeel (bij overige effecten) is dat de ruimte voor de 'nieuwe riviergebonden activiteiten' een beperking kan betekenen voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de huidige riviergebonden activiteiten beperken (via beschikbare compensatie ruimte, restricties, fysieke ruimte).

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Uitbreiden limitatieve lijst riviergebonden activiteiten	++	0	-	0	0	-
Verwantschaps-criterium voor riviergebonden bedrijven	++	0	-	0	0	0

### Weging en beoordeling

De voorgestelde aanpassingen zijn kansrijk omdat zij voorzien in een behoefte aan iets meer ruimte voor maatschappelijk gewenste functies in het rivierbed (oplossend vermogen). De nadelen zijn oplosbaar met goede juridische omschrijvingen en vertrouwen in de noodzaak van goede motiveringen van economische en/of duurzaamheidsbelangen van de initiatiefnemers.

### Inschatting van het draagvlak

Dit voorstel kan naar verwachting rekenen op draagvlak bij veel partijen, aangezien zij aansluit bij maatschappelijke wensen/behoefte van zowel riviergebonden als niet-riviergebonden belangen. De belangenorganisaties en lokale/regionale overheden benadrukken daarbij de wens om definities niet te veel 'dicht te timmeren' zodat er ruimte blijft voor maatwerk. Aan de kant van RWS wordt door sommige juist gevraagd om voldoende sluitende juridische formuleringen.

*In het advies is voorgesteld om een beperkt aantal riviergebonden activiteiten toe te voegen (met een aanscherping ten aanzien van 'landschap') en het verwantschapcriterium op te nemen in de Bgr. Voor duurzame energie is als aangepast voorstel opgenomen om deze als uitzonderingsbepaling bij de niet-riviergebonden functies op te nemen (art. 6).*

#### 4.14 **Aanpassingsvoorstel C3. Begrenzing van gebieden**

**Aanpassingsvoorstel evaluatie: Betere aansluiting van begrenzing van gebieden op feitelijke situatie: stroomvoerend en bergend regime meer laten aansluiten bij werkelijke situatie**

##### 4.14.1 **Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt**

De aanwijzing en begrenzing van gebieden op kaart worden niet altijd als logisch of uitlegbaar ervaren: het regime zoals op de BGr-kaarten is aangewezen is niet (alleen) gebaseerd op de daadwerkelijke rivierkundige functie van gebieden (denk aan hoogteligging, stroomluw gebied). Een van de redenen is dat de kaarten zijn gebaseerd op een vrij grove gebiedsindeling. Zo geldt voor de hele Waal een stroomvoerend regime. Dat is gebaseerd op een beleidsmatige keuze, niet alleen op rivierkundige karakteristieken. Hierdoor staan de uitlegbaarheid en het draagvlak voor de Bgr onder druk.

##### 4.14.2 **Aanpassingsvoorstel**

**Voorstel 1: Naamswijziging van stroomvoerend en bergend regime en duidelijkheid over onderbouwing begrenzing.**

De namen van het stroomvoerend en bergend regime blijken niet geheel de lading te dekken van de gebruikte criteria voor de gebiedsindeling. Hierbij worden namelijk – zoals hierboven beschreven – meer elementen meegewogen. Initiatiefnemers of overheden vormen echter wel op basis van deze namen hun beeld van het ‘juiste’ regime voor een locatie. Door de namen van de regimes te wijzigen, kan (een deel) van de op dit moment als onlogisch of onjuist ervaren grenzen mogelijk niet langer als onlogisch worden ervaren. Voorstel voor nieuwe namen: ‘primair rivierbed regime’ en ‘secundair rivierbed regime’. Daarnaast is het voorstel om bij het kaartmateriaal helderheid te geven over de gehanteerde criteria voor de begrenzingen.

**Voorstel 2: Gemeente uitnodigen om ervaren onjuistheden in het kaartmateriaal te bespreken en zo mogelijk kleinschalige aanpassingen te maken**

Indien er daadwerkelijk sprake is van een onjuiste begrenzing kan dit op dit moment ook al worden besproken met Rijkswaterstaat, waarbij zij overwegen of aanpassing van de kaart aan de orde is. Het procesvoorstel is het actiever uitnodigen van gemeenten om van deze mogelijkheid gebruik te maken. En een duidelijk loket voor gemeenten en initiatiefnemers te bieden.

**Voorstel 3: Herzieningsronde van het kaartmateriaal**

Het voorstel betreft het herzien van al het kaartmateriaal in een interactief proces met gemeente, provincie en waterschap. Gekoppeld aan de herziening vindt tevens gezamenlijk een herijking van de gebruikte methodiek plaats. Vertrekpunt voor de herijking van de methodiek zijn de volgende wijzigingen:

1. Meer detail en eilandjes in de begrenzing toestaan zodat beter kan worden aangesloten bij de feitelijke situatie
2. Stroomluwe delen van het stroomvoerend regime omzetten in bergend regime
3. Actualiseren begrenzingen (Maas a.g.v. nieuwe normeringssystematiek) en ruimtelijke reserveringen voor waterveiligheid op basis van de strategieën van het Deltaprogramma

N.B. Het voorstel in de volgende paragraaf heeft ook betrekking op herbegrenzing van gebieden: hoogwatervrije terreinen of hoger gelegen bedrijfsterreinen opnemen in de lijst met vrijgestelde gebieden of gebieden met bergend regime

*Ad 1. Voorstel 2: hanteren van duidelijke fysieke begrenzing*

Het voorstel is om bij corrigeren van de begrenzingen van de modelresultaten (voor stroomvoerend en bergend regime) meer detail en eilandjes toe te staan, zodat beter kan worden aangesloten bij de fysieke situatie van gebieden.

*Ad 2. Stroomluwe delen als bergend regime classificeren*

Het voorstel betreft het classificeren van de stroomluwe delen in het rivierbed als bergend regime. Hierdoor wordt in de classificatie meer aangesloten op de feitelijke karakteristiek van een (deel)gebied. Sommige (deel)gebieden stromen nauwelijks tot niet mee (lage stroomsnelheid en lage waterdiepte) tijdens een maatgevend hoogwater. Deze (deel)gebieden zijn daarmee feitelijk meer bergend dan stroomvoerend. Door dit voorstel zullen er kleine (deel)gebieden als bergend worden geclassificeerd, voornamelijk langs de bedijkte rivieren.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Naamswijziging regimes	X	X	X	Barro / Bkl
Kleinschalige aanpassingen begrenzingen		X	X	Barro / Bkl
Herziening kaartmateriaal	X	X	X	Barro / Bkl

#### 4.14.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

Door de namen van de regimes te wijzigen en de indeling van de regimes op de kaarten beter te laten aansluiten bij de lokale karakteristieken kan de uitlegbaarheid van de Bgr worden vergroot. Doordat het regime met voorwaarden beter aansluit bij de feitelijke situatie (luwte gebieden, hoogwatervrije terreinen, begrenzing rivierbed Waal en Maas) en het belang van het gebied voor de waterveiligheid. Daarnaast kan het (op kleine schaal) aanpassen van begrenzingen een oplossing bieden voor sommige initiatieven, bijvoorbeeld een woon- of horecaboot kan toelaatbaar worden als het betreffende gebied (jachthaven, stroomluwe kom in de rivier) onderdeel wordt van het bergend regime.

Een herzieningsronde van het kaartmateriaal vraagt wel een aanzienlijke tijdsinvestering van Rijkswaterstaat (nadeel praktische uitvoering). De doorvertaling van de voorkeursstrategieën uit het Deltaprogramma naar het kaartmateriaal zorgt echter wel voor afstemming tussen het

beheersinstrument en het ontwikkelinstrument. Dit is positief voor de robuustheid en uitlegbaarheid van de Bgr.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Naamswijziging regimes	+	0	0	0	0	0
Kleinschalige aanpassingen begrenzings	++	0	0	0	0	0
Herziening kaartmateriaal	++	-	0	0	+	0

### Weging en beoordeling

De voorstellen zijn kansrijk gezien het oplossende vermogen: betere uitlegbaarheid en oplossen van enkele individuele knelpunten. Het nadeel dat een herziening van het kaartmateriaal een aanzienlijke tijdsinvestering vraagt is te verkleinen door deze herzieningsronde in de tijd af te stemmen op de vertaling van de voorkeursstrategieën in het kaartmateriaal (dit zal zonder meer nodig zijn uit oogpunt van beleidsconsistentie).

### Inschatting van het draagvlak

Er lijken bij RWS en waterschappen geen bezwaren te zijn voor een naamswijziging van de regimes, al zijn er ook mensen die er op wijzen dat ook de nieuwe namen tot onduidelijkheid kunnen leiden. Ook het op kleine schaal aanpassen van begrenzings passend bij de lokale situatie kan naar verwachting op draagvlak rekenen. Het op termijn doorvertalen van de voorkeursstrategie en de nieuwe normering (voor wat betreft de Maas) uit het Deltaprogramma naar het kaartmateriaal van de Bgr wordt in het algemeen als noodzakelijk gezien.

*In het advies is het voorstel opgenomen om lokaal en op kleine schaal begrenzings aan te passen, op termijn de voorkeursstrategie en nieuwe normering van het Deltaprogramma door te vertalen naar de begrenzings van de regimes en de termen 'stroomvoerend' en 'bergend' te veranderen in 'primair rivierbed' en 'secundair rivierbed'.*



## 4.15 Aanpassingsvoorstel C4. Hoogwatervrije terreinen

**Aanpassingsvoorstel evaluatie: Betere aansluiting van begrenzing van gebieden op feitelijke situatie: hoogwatervrije terreinen waar mogelijk vanwege veiligheid opnemen als vrijgesteld gebied**

### 4.15.1 Korte typering aanpassing en ervaren knelpunt

De toepassing van de Bgr laat in enkele cases zien dat activiteiten die (soms ogenschijnlijk) geen effect hebben op de waterveiligheid (afvoer- en bergingscapaciteit) niet toelaatbaar zijn. Dit speelt onder meer bij terreinen die boven de maatgevende hoofdwaterstand zijn gelegen. Daarnaast blijkt ook de herontwikkeling van bestaande activiteiten (bijvoorbeeld steenfabrieksterreinen) op hoogwatervrije terreinen tegen de eisen van de Bgr aan te lopen, gezien de ligging in stroomvoerend regime (daardoor zijn alleen bij uitzondering, niet-riviergebonden functies mogelijk, bijvoorbeeld met 'per saldo meer ruimte voor de rivier'). Aangezien het historisch bebouwde terrein betreft (herontwikkeling kan positief uitwerken voor waterveiligheid) en een verrommeling van deze terreinen maatschappelijk niet gewenst, is er behoefte aan een oplossing.

### 4.15.2 Aanpassingsvoorstel

#### Voorstel 1: vrijstellen hoogwatervrije terreinen

Het voorstel betreft om de ligging van de hoogwatervrije terreinen of hoger gelegen bedrijfsterreinen op te nemen in de lijst met vrijgestelde gebieden. Dit dient dan ook zo op de rivierkaarten (of op aparte kaarten) te worden opgenomen.

#### Voorstel 2: hoogwatervrije terreinen indelen als 'bergend regime'

Een alternatief is hoogwatervrije terrein onder het 'bergend regime' te brengen. Dit betekent dat ook niet-riviergebonden functies op deze terreinen ontwikkeld kunnen worden (onder de algemene voorwaarden zoals compensatie), maar dat nog steeds een vergunning nodig is.

Aanpassing nodig van:	Beleidsbrief	Beleidsregels en kaarten	Werkdocumenten (handreiking, werkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
Vrijstellen hoogwatervrije terreinen		X	X	Barro / Bkl
Hoogwatervrije terreinen als bergend regime		X	X	Barro / Bkl

### 4.15.3 Beoordeling van het aanpassingsvoorstel

Beide voorstellen voorzien in het bieden van ruimte voor herontwikkelingen van hoogwatervrije terreinen of gebieden boven MHW te verbeteren (ruimtelijke kwaliteit).

Het vrijstellen van hoogwatervrije terreinen kan echter negatieve effecten hebben op waterveiligheid: afname afvoer- en bergingscapaciteit (indien gelegen beneden MHWS) en er vindt geen toets plaats op feitelijke belemmeringen. Deze nadelen gelden in veel mindere mate bij het voorstel om de hoogwatervrije terreinen als bergend regime te classificeren. In dat geval blijft er namelijk een toets op feitelijke belemmering en de eis om waterstandseffecten te compenseren.

	Oplossend vermogen	Praktische uitvoering	Juridische aspecten	Kansen en risico's	Robuustheid	Overige effecten
Vrijstellen hoogwatervrije terreinen	++	0	0	--	0	-
Hoogwatervrije terreinen als bergend regime	++	0	0	-	0	-

#### Weging en beoordeling

Het voorstel om hoogwatervrije terreinen als bergend regime te classificeren is kansrijk omdat zij oplossend vermogen biedt voor hoogwatervrije terreinen. De negatieve effecten op waterveiligheid zijn op te lossen door het voorstel te beperken tot een selectie van hoogwatervrije terreinen met huidige bebouwing, mede te baseren op de voorkeursstrategieën van het Deltaprogramma.

Het voorstel om hoogwatervrij terreinen vrij te stellen is niet kansrijk vanwege de risico's voor de op waterveiligheid.

#### Inschatting van het draagvlak

Er lijkt draagvlak voor het selectief onder brengen van hoogwatervrije terreinen onder bergend regime (maatwerk).

*In het advies is voorgesteld om hoogwatervrije terreinen en hoog gelegen gebieden (boven MHW) op te nemen als 'secundair rivierbed' (dus veranderen van stroomvoerend naar bergend regime). Dit geldt alleen voor een selectie van terreinen, mede op basis van de nog concreet uit te werken Voorkeursstrategie Deltaprogramma en de uitkomsten van het- in het bestuurlijk overleg MIRT afgesproken – onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van hoogwatervrije terreinen in Gelderland.*

## 5 SYNTHESE

### 5.1 Samenhang tussen aanpassingsvoorstellen

Op basis van casussen en interviews in de evaluatie kunnen de concrete knelpunten bij de uitvoering van de Bgr in een aantal typen worden onderscheiden. Hieronder is per type knelpunt aangegeven welke aanpassingsvoorstellen een oplossing van de knelpunten kunnen zijn en in welke mate de voorstellen uitwisselbaar zijn in die zin dat ze hetzelfde knelpunt oplossen.

1. *Knelpunt: complexe en langdurige processen om tot duidelijkheid én begrip bij te komen over de toelaatbaarheid van een initiatief doordat:*
  - o *De uitlegbaarheid van de doelen van de Bgr en de betekenis hiervan op locatieniveau in de praktijk moeilijk kan zijn*
  - o *Eisen niet vanaf het begin helder en eenduidig zijn*
  - o *Bgr pas laat in het planvormingsproces wordt meegenomen*

De volgende voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt:

C1. Doelen en uitgangspunten herordenen en verduidelijken

A1. Verbeteren van de samenwerking tussen lokale overheden en RWS

A3. Verheldering status en ordening de Bgr documenten

Het voorstel om de doelen en uitgangspunten voor de Bgr te herordenen en verduidelijken heeft betrekking op het vergroten van het begrip voor de beleidslijn als instrument om de waterveiligheid te behouden. Dit voorstel is daarmee relatief eigenstandig.

De voorstellen voor het verhelderen van de status en ordening van de Bgr en de verbetering van de samenwerking tussen lokale overheden en RWS dienen er beide toe om meer en sneller duidelijkheid te krijgen over de toelaatbaarheid van een initiatief. Enerzijds door heldere regels zodat initiatiefnemers zelf een beter beeld kunnen vormen en anderzijds in het proces voor een vergunningaanvraag (overheden creëren duidelijkheid). In theorie zou een van beide voorstellen voldoende kunnen zijn om tot een zorgvuldiger en sneller proces te komen. Uit oogpunt van een professionele overheid en de verbeterdoelen van de Omgevingswet ligt het voor de hand om zowel qua regels als proces een verbeterslag te maken.

2. *Knelpunt: De invulling en eisen bij de begrippen 'kleinschaligheid' en 'tijdelijkheid' sluit niet aan bij de beleving in de praktijk*

De volgende voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt:

B1. Verruimen definitie kleinschaligheid

B2. Verruimen definitie tijdelijkheid

Bij situaties die betrekking hebben op kleinschaligheid (zoals uitbreiding van bestaande bebouwing met 10%) of tijdelijkheid (zoals de wens om iets toe te staan zolang het geen waterveiligheidsprobleem oplevert) gaat het om verschillende type activiteiten. De voorstellen staan daarmee op zich zelf.

3. *Knelpunt: Het niet toelaatbaar zijn van niet- riviergebonden activiteiten in stroomvoerend regime wordt als knelpunt ervaren in situaties dat:*
- *Activiteit naar beleving wel met de rivier of uiterwaarden 'verbonden' is, bijvoorbeeld recreatie, landschap en cultuurhistorie.*
  - *Activiteit geen effect lijkt te hebben op de waterveiligheid vanwege het drijvende karakter (bijvoorbeeld woonboot) of de activiteit i gelegen is een gebied dat niet/zeer beperkt stroomt of hooggelegen.*
  - *Activiteit van groot regionaal of lokaal belang is, bijvoorbeeld regionale bereikbaarheid*

De volgende voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt:

C2. Verruimen riviergebonden activiteiten

C3. Begrenzings gebieden meer laten aansluiten bij werkelijke situatie

C4. Hoogwatervrije terreinen buiten Bgr of als bergend regime opnemen

B3. Verhelderen begrip openbaar belang

B8. Benutten 'overruimte' in vergunningen

Deze voorstellen bieden in een deel van de situaties mogelijk verschillende opties om een knelpunt op te lossen. Hierbij gaat het om 'uitwisselbaarheid' tussen

- Verruimen riviergebonden activiteiten en aanpassen van begrenzing van gebieden, bijvoorbeeld extensieve uiterwaard recreatie
- Verruimen van riviergebonden activiteiten en verhelderen begrip openbaar belang, bijvoorbeeld een regionaal snelfietspad
- Hoogwatervrije terreinen buiten Bgr of als bergend regime opnemen en benutten 'overruimte in vergunningen

Overigens heeft het voorstel om meer ruimte te bieden voor niet-riviergebonden activiteiten bij een riviergebonden activiteit als er sprake is van een zwaarwegend bedrijfseconomie of duurzaamheidsbelang betrekking op andere situaties - bestaande riviergebonden activiteiten in plaats van nieuwe activiteiten - en staat daarmee op zich zelf.

4. *Knelpunt: De eis dat het waterstandseffect zo gering mogelijk moet zijn of volledig moet worden gecompenseerd (op elke locatie, gelijktijdig met de ingreep) wordt als te stringente eis en te grote last ervaren (qua uitvoerbaarheid en financiën)*

De volgende voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt:

B4. Zo gering mogelijk waterstandseffect

B6. Toetsing op gebieds- of rivierniveau

A2. Meer gebruik maken van gebiedsplan

B7. Actievere faciliterende rol van overheden

De eerste twee voorstellen en de laatste twee voorstellen hebben een andere benadering van het knelpunt. De voorstellen B4 en B6 hebben de intentie om het knelpunt op te lossen door de eisen m.b.t tot het toelaatbare waterstandseffect te versoepelen. Met de voorstellen A2 en B7 wordt het knelpunt aangepakt door een actievere faciliterende rol van overheden bij het

voldoen aan de eisen voor compensatie en/of rivierverruiming. Bij het aanpakken van dit knelpunt kan een (princiële) keuze gemaakt worden voor een van de twee benadering.

Overigens lijkt bovenstaande keuzemogelijkheid niet (of in mindere mate) te gelden voor het ervaren knelpunt dat de eisen met betrekking tot waterstandseffect (geen lokaal effect, gelijktijdig met de ingreep gecompenseerd) moeilijk verenigbaar zijn met (dynamische) ontwikkeling van natuur(doelen). Hiervoor lijkt alleen een andere benadering ten aanzien van waterstandseffecten een mogelijke opening te bieden.

5. *Knelpunt: De toepassing van artikel 6d (per saldo meer ruimte voor de rivier) en het verbinden van initiatieven met behulp van een gebiedsplan is complex en een grote last voor initiatiefnemers qua organisatie, praktische uitvoering en financiën*

De volgende voorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt:

B7. Actievere faciliterende rol van overheden

Met één voorstel is de vraag of voorstellen hetzelfde knelpunt oplossen niet aan de orde.

## 5.2 Overzicht van oplossend vermogen en kansrijkheid voorstellen

Onderstaand figuur geeft een overzicht van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de diverse aanpassingsvoorstellen in relatie tot het oplossend vermogen voor de ervaren knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen en de risico's voor respectievelijk waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

De as 'oplossend vermogen' is gebaseerd op de voor- en nadelen op dit criterium.

De as 'haalbaarheid en uitvoerbaarheid' is gebaseerd op het geheel van voor- en nadelen op de criteria 'praktische uitvoering' en 'juridische aspecten' (de inschatting van het draagvlak is hier dus niet in meegenomen).

De kleuren die het risico weergeven zijn gebaseerd op het geheel van voor- en nadelen op de criteria 'kansen en risico's' en 'robuustheid'.

In het overzicht is het brede palet aan aanpassingsvoorstellen opgenomen dat aan de orde is gekomen tijdens het proces en de sessies. Met \* is weergegeven welke (eventueel aangescherpte) voorstellen in het advies worden geadviseerd om te implementeren:

\* = (aangescherpt) voorstel wordt geadviseerd te implementeren

\*\*= advies om nader onderzoek uit te voeren.

**Oplossend vermogen van  
ervaren knelpunten**

**Risico's: Geen, beperkt, wel**

<p><b>B4. Groter 'waterstandseffect' toestaan</b></p> <p>++</p>	<p><b>B6. Compenseren op gebiedsniveau**</b> <b>C3. Herzieningsronde kaartmateriaal*</b></p>	<p><b>B7. Actiever faciliterende rol overheid bij rivierverruiming en/of compensatie*</b></p>	<p><b>A1. Verbeteren samenwerking*</b> <b>A3. Ordening en status Bgr verhelderen*</b> <b>B1. Verruiming definitie kleine activiteit*</b> <b>C1. Verhelderen doelen*</b> <b>C2. Uitbreiden riviergebonden activiteiten*</b> <b>C4. Hoogwatervrije terreinen vrijstellen</b> <b>C4. Hoogwatervrije terrein bergend regime*</b></p>
<p>+</p>	<p><b>B2. Seizoensgebonden vergunning verlengen</b></p>	<p><b>B2. Tijdelijke vergunning verruimen**</b> <b>B8 Intrekken bestaande niet-gebruikte vergunningen*</b> <b>B8. Gebruik niet-benutte overruimte in een vergunning</b></p>	<p><b>A2. Verhelderen en stimuleren gebiedsplan*</b> <b>B3. Regionaal / lokaal belang verhelderen*</b> <b>B5. Integrale rivierverruiming Deltaprogramma geen compensatieplicht*</b> <b>C3. Verbeteren kaartmateriaal en namen regimes aanpassen*</b></p>
<p>-</p>	<p>0</p>	<p>+</p> <p><b>B4. Toetsing waterstandseffect aan alleen aan de dijk</b></p>	<p>++ <b>Haalbaarheid en uitvoerbaarheid</b></p> <p><b>A2. Koppelen artikel 6d aan 6<sup>e</sup></b></p>

### 5.3 Overzicht aanpassingen over documenten

Onderstaande tabel geeft weer op welke niveau – beleidsbrief, beleidsregels, onderliggende documenten of buiten de Bgr – de voorstellen uitgewerkt moeten worden indien besloten wordt tot een aanpassing.

Aanpassing nodig van:	Beleids- brief	Beleids- regels en kaarten	Werk- documenten (handreikingw erkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
A1. Verbeteren samenwerking			X	
A2. Meer helderheid en gebruik gebiedsplan	X		X	
A2. Gebiedsplan/artikel 6d koppelen aan Deltaprogramma/6e	X	X	X	Barro/Bkl
A3. Verheldering ordening en status onderdelen Bgr	X	X	X	
B1. Nieuwbouw formeel reguleren		X	X	
B1.10% regeling vereenvoudigen			X	
B2. Seizoensgebonden vergunning verlengen			X	
B2. Mogelijkheden tijdelijke vergunning uitbreiden			X	
B3. Opnemen begrip nationaal, regionaal en lokaal belang in de beleidsregel		X		
B4 Toets op beschikbare overruimte dijk			X	
B4. Toets op waterveiligheid van de dijk			X	
B4.Toets waterstandseffect op de bandijk			X	
B5. Integrale rivierverruimings-plan blijven ontzien van compensatieplicht		X	X	Barro / Bkl

Aanpassing nodig van:	Beleids- brief	Beleids- regels en kaarten	Werk- documenten (handreikingw erkafspraken, RBK)	Buiten de Bgr
B6. Compenseren waterstandseffect op gebiedsniveau			X	
B7. Actievere faciliterende rol overheden		X (voorstel 3 en 4)	X	
B8. Intrekken bestaande vergunningen			X	
B8. Gebruiken niet benutte overruimte in vergunningen			X	
C1. Verhelderen doelen Bgr	X	X		
C2. Uitbreiden limitatieve lijst riviergebonden activiteiten	X	X	X	Barro / Bkl
C2. Verwantsschaps criterium voor riviergebonden bedrijven	X	X	X	Barro / Bkl
C3. Naamswijziging regimes	X	X	X	Barro / Bkl
C3. Kleinschalige aanpassing begrenzings		X	X	Barro / Bkl
C3 Herzieningsronde	X	X	X	Barro / Bkl
C4. Hoogwatervrije terreinen vrijstellen		X	X	Barro / Bkl
C4.2 Hoogwatervrije terreinen als bergend regime		X	X	Barro / Bkl



## **BIJLAGE**

### Bijlage 1 Leden van de begeleidingsgroep

Organisatie	Naam
Vereniging Nederlandse Riviergemeenten	Edmee van der Hoeven
Provincie Utrecht	Jan-Willem Vrolijk
Provincie Overijssel	Rini Bulterman
Provincie Zuid-Holland	Evert van der Meide
Provincie Gelderland	Marc van Hemmen
Provincie Limburg	Rob Creemers
Provincie Noord-Brabant	Ben van de Reek
Waterschap Aa en Maas	Joop de Bijl
Waterschap Rijn en IJssel	Ysbrand Graafsma
Rijkswaterstaat Zuid-Nederland	Luc Pacilly
Rijkswaterstaat Oost-Nederland	Cor Jol
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Eva Baron
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Thomas Buijs
Agendalid namens opdrachtgeversteam	Janneke van der Linden / Corné de Leeuw

## Bijlage 2 Deelnemers interactieve sessies Aanpassing Bgr

Organisatie	Naam
LTO Nederland	Jeroen van Achten
Koninklijke Schippersvereniging 'Schuttevaer'	Marleen Buitendijk
Vereniging Koninklijke Nederlandse Bouwkeramiek (KNB)	Ewald van Hal
HISWA	Gerdina Krijger
Natuur en milieufederatie Gelderland / Rivieren coalitie van natuurorganisaties / Natuurmonumenten	Roelof van Loenen Martinet
Natuurmonumenten	Kirsten Haraard
Staatsbosbeheer	Marjon Paree
RWE	Gerard van den Heijkant
Recron	Ivo Gelsing
Landelijke woonbotenorganisatie	Tonnie Ramstijn
Federatie Ruimtelijke Kwaliteit / Gelders Genootschap	Aditho Kho
Federatie Ruimtelijke Kwaliteit	Flip ten Cate
NEPROM	Nicolette Zandvliet
Watersportverbond	Onno Walda
Erfgoedvereniging Heemschut	Wim Vos
Koninklijke Horeca Nederland	Joost Lubbers
Gemeente Dordrecht	Paul Bezemer
Gemeente Roermond	Rob Gerardts
Gemeente Werkendam	Kees Bikker
Gemeente Druten	Marco Jansen
Gemeente Krimpenerwaard	
Vereniging Nederlandse Riviergemeenten	Edmee van der Hoeven
Provincie Utrecht	Jan-Willem Vrolijk
Provincie Gelderland	Henk de Hartog
Provincie Gelderland	Floor van Gaasbeek
Provincie Gelderland	Martijn den Hertog
Provincie Gelderland	Irma Bijker
Provincie Gelderland	Janice Wezenberg
Provincie Gelderland	Marc van Hemmen
Provincie Limburg	Rob Creemers
Waterschap Rivierenland	Evert Hazenoot
Waterschap Aa en Maas	Joop de Bijl
Waterschap Peel en Maasvallei	Arjan van Hal
Waterschap Rijn en IJssel	Ysbrand Graafsma
Ministerie van EZ	Siep Groen
Rijkswaterstaat WVL	Trijn Dijkhuis

Rijkswaterstaat	Marco Tijnagel
Rijkswaterstaat	Silvia van 't Laar
Rijkswaterstaat West Nederland - Zuid	Peter Janssen
Rijkswaterstaat West Nederland - Zuid	Marlous van Herten
Rijkswaterstaat	Manja Straatman
Rijkswaterstaat	Philippe Beenen
Rijkswaterstaat	Daan Duijsings
Rijkswaterstaat	Adriaan van Nooten
Rijkswaterstaat	Rolf Jan Sielcken
Ministerie van IenM	Marco Taal
Ministerie van IenM / HBJZ	Ton Lavrijsen
Ministerie van IenM	Victoria dekker

