

Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren

Geactualiseerd februari 2014

Het Rijk heeft de beleidslijn opgesteld na overleg met de betrokken provincies, de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten en de Unie van Waterschappen, gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid. Verder zijn maatschappelijke organisaties en andere belangenbehartigers betrokken bij het proces.



INLEIDING

Voor u ligt de handreiking Beleidslijn grote rivieren. Deze handreiking is bedoeld voor iedereen die plannen heeft in het rivierbed – van gemeenten tot particulieren – en licht het beleid zoals vastgelegd in de Beleidslijn grote rivieren nader toe. De Beleidslijn grote rivieren bestaat uit de beleidsbrief 'Beleidslijn grote rivieren' (17 februari 2006) en de Beleidsregels grote rivieren. Deze handreiking geeft een uitgebreide toelichting op de beleidslijn. Het document dient als handvat voor de uitvoeringspraktijk van de Beleidslijn grote rivieren, maar heeft geen juridische status.

De Handreiking is in december 2013 geactualiseerd ten opzichte van de laatste versie uit 2006. Het beleid zelf is niet gewijzigd. Wel is sprake van wijzigingen in de wetgeving voor water en in de rolverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente in de ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn ook de beleidsregels op enkele onderdelen gewijzigd. U vindt de belangrijkste wijzigingen in onderstaand kader. Nieuw is verder een uitgebreide beschrijving voor de toepassing van artikel 6, onderdeel d, en de rekenregel voor het bepalen van de verruimingsopgave.

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de handreiking uit 2006

- Wet beheer rijkswaterstaatswerken is opgegaan in de Waterwet.
- Beleid voor de grote rivieren is opgenomen in Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).
- Artikel 9 (Overgangsrecht) van de beleidsregels is vervallen.
- Artikel 6e is toegevoegd zodat dat de Beleidsregels grote rivieren nauwer aansluiten bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (PKB).
- Wijziging van het beheerregime in delen van het benedenriviergebied.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 begint met de noodzaak, uitgangspunten en doelstellingen van de Beleidslijn grote rivieren. Hierna komt in hoofdstuk 2 het toepassingsgebied aan bod. Hoofdstuk 3 gaat over het afwegingskader. Het bevat een stappenplan om de afwegingsgronden en de rivierkundige voorwaarden voor ruimtelijke initiatieven in het rivierbed te bepalen. Ook wordt onder andere ingegaan op gebiedsdifferentiatie, de twee afwegingsregimes (stroomvoerend en bergend), riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten en de algemene voorwaarden uit de beleidslijn. Hoofdstuk 4 beschrijft het instrumentarium. Dit zijn de twee sporen waarlangs de beleidsregels nader worden uitgewerkt: het waterspoor (de Waterwet) en het ruimtelijke spoor (de Wet ruimtelijke ordening, Wro). Hoofdstuk 5 beschrijft de samenhang met andere programma's en projecten, zoals Ruimte voor de Rivier, De Maaswerken, het Deltaprogramma en Experimenten met aangepaste bouwvormen (EMAB).

De handreiking sluit af met drie bijlagen. Bijlage 1 gaat over de '10%-regeling' voor uitbreiding bestaand bebouwd oppervlak. Bijlage 2 bestaat uit een toelichting op toepassing van rekenregel 'per saldo meer ruimte voor de rivier' (de 6d-opgave), inclusief antwoorden op de meestgestelde vragen over dit artikel uit de beleidsregels. Bijlage 3 ten slotte bevat de randvoorwaarden voor Experimenten met aangepaste bouwvormen (EMAB).

De handreiking Beleidslijn grote rivieren is zelfstandig leesbaar en openbaar beschikbaar (www.helpdeskwater.nl).



Inhoudsopgave

INLEIDING	3
Leeswijzer	3
1 BELEIDSLIJN GROTE RIVIEREN	7
1.1 Noodzaak van een beleidslijn voor de rivieren	7
1.2 Evaluatie Beleidslijn ruimte voor de rivier	7
1.3 Uitgangspunten en doelstellingen Beleidslijn grote rivieren	7
1.3.1 Uitgangspunten	7
1.3.2 Doelstelling	8
1.4 Juridische status Beleidslijn grote rivieren	8
1.4.1 Tweesporenbeleid	8
1.4.2 Beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht	9
1.4.3 Afwijkingmogelijkheid bij bijzondere omstandigheden	10
1.5 Onderdelen beleidslijn grote rivieren	10
2 TOEPASSINGSGEBIED	11
2.1 Toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren	11
2.2 Vrijstellingsgebieden (bijlage IV bij artikel 6.16 Waterbesluit)	14
3 HET AFWEGINGSKADER	15
3.1 Het afwegingskader in kort bestek	15
3.2 Kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten	17
3.3 Gebiedsdifferentiatie	19
3.3.1 Twee afwegingsregimes	19
3.3.2 Riviersystemen en verdeling naar regimes	20
3.4 Riviergebonden activiteiten	22
3.5 Niet-riviergebonden activiteiten	25
3.6 Algemene voorwaarden	29
3.7 Veiligheid in het buitendijks gebied	32
4 INSTRUMENTARIUM	33
4.1 Tweesporenbeleid	33
4.2 Waterwet en watervergunning	33
4.3 Ruimtelijke ordening	33
4.4 Overgangsbepalingen	34
4.5 Monitoring en evaluatie	34
5 SAMENHANG MET ANDERE TRAJECTEN	35
5.1 Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en De Maaswerken	35
5.2 Integrale Verkenning Maas-2	35
5.3 Deltaprogramma	35
5.4 Experimenten met aangepaste bouwvormen (EMAB)	36
BIJLAGEN	37
BIJLAGE 1	37
BIJLAGE 2	39
BIJLAGE 3	42



1 BELEIDSLIJN GROTE RIVIEREN

1.1 Noodzaak van een beleidslijn voor de rivieren

In de afgelopen eeuwen is veel ruimte aan de rivieren ontnomen, met het gevolg dat de rivieren zijn ingeklemd tussen dijken die steeds hoger zijn gemaakt. Door de bevolkingsontwikkeling en de economische groei zijn de te beschermen waarden sterk toegenomen. Als een overstroming zou plaatsvinden, zijn de gevolgen enorm. Deze kwetsbaarheid van ons land, samen met de ongunstige verwachtingen over klimaatveranderingen en zeespiegelstijging, maken duidelijk dat een duurzame bescherming tegen hoogwater, zowel nu als in de toekomst, hoge prioriteit moet houden. De dreigende overstromingen in 1993 en 1995 hebben bewezen dat het probleem niet moet worden onderschat.

Door deze hoogwaters van de Maas en Rijn(takken) eind vorige eeuw is duidelijk geworden dat er anders met de ruimte voor de afvoer van (rivier)water moet worden omgegaan. Een accentverschuiving van steeds maar weer dijken versterken naar (meer) ruimte voor de rivier is noodzakelijk gebleken. Om anders met de rivier om te gaan, is gekeken naar de activiteiten in het rivierbed (zoals bouwen, wonen, werken en recreëren) die de ruimte voor de rivier verminderen en tot verhoging van de waterstanden leiden. Om een goede afweging te kunnen maken bij elke nieuwe ingreep in het rivierbed, is in 1996 de Beleidslijn ruimte voor de rivier tot stand gekomen.

De beleidslijn bevat een afwegingskader waaraan nieuwe activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren moeten voldoen. De toepassing van het afwegingskader waarborgt de veiligheid in het achterland; de ruimte die de rivier nodig heeft bij een maatgevende hoogwatersituatie blijft hiermee behouden. Voor nieuwe of uitbreiding van bestaande activiteiten in het rivierbed is in veel gevallen een vergunning op grond van de Waterwet nodig. Een goede doorwerking van het beleid vereist een adequate coördinatie tussen de ruimtelijke ordening en waterveiligheid. De beleidslijn is het instrument dat hierin voorziet.

1.2 Evaluatie Beleidslijn ruimte voor de rivier

Na verloop van jaren werd de Beleidslijn ruimte voor de rivier als te restrictief ervaren ten aanzien van regionale ruimtelijk economische ontwikkelingswensen en mogelijkheden. Om na te gaan of een meer ontwikkelingsgerichte beleidslijn wenselijk zou zijn, is in 2005 een evaluatie¹ uitgevoerd. Mede op basis van de resultaten van de evaluatie en ervaringen in de praktijk is besloten om de Beleidslijn ruimte voor de rivier aan te passen. De nieuwe beleidslijn (Beleidslijn grote rivieren) biedt meer ontwikkelingsmogelijkheden voor initiatieven die een positief effect hebben op het rivierbeheer en op de ruimtelijke en economische kwaliteit van het betreffende gebied.

1.3 Uitgangspunten en doelstellingen Beleidslijn grote rivieren

1.3.1 Uitgangspunten

Het uitgangspunt van de Beleidslijn grote rivieren is het waarborgen van een veilige afvoer en berging van rivierwater, onder normale en onder maatgevende hoogwaterstanden, en het bieden van voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor overheden om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening.

De beleidslijn gaat uit van een eigen risico en verantwoordelijkheid ten aanzien van ontstane schade door hoogwater voor activiteiten in het rivierbed. Initiatiefnemers in het rivierbed zijn zelf aansprakelijk voor schade en zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om zich tegen potentiële schade te beschermen.

¹ Royal Haskoning i.o.v. de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, 'Evaluatie beleidslijn Ruimte voor de Rivier', april 2005.

Eigen risico en verantwoordelijkheid in buitendijkse gebieden

In buitendijkse gebieden is de bescherming tegen hoogwater, in tegenstelling tot binnendijkse gebieden, niet vastgelegd in normen of criteria. Het rivierbed heeft immers primair tot taak de – voor binnendijkse gebieden – veilige afvoer en berging van rivierwater bij hoogwatersituaties te regelen. De (Rijks)overheid is hiermee niet verantwoordelijk voor de veiligheid van mens en dier in het rivierbed, evenmin is zij aansprakelijk voor schade als gevolg van hoogwater.

In de Beleidslijn ruimte voor de rivier (vastgesteld 12 mei 1997) werd in de afweging voor nieuwe of wijziging van bestaande activiteiten uitgegaan van het (binnendijkse) beschermingsniveau van 1:1250 jaar voor potentiële schadegevallen. Om onnodige belemmeringen voor ontwikkelingen te voorkomen en om expliciet te benadrukken dat het bouwen in het rivierbed voor eigen risico is, is in de Beleidslijn grote rivieren de voorwaarde met betrekking tot potentiële schade komen te vervallen. Bij een aanmerkelijk lager beschermingsniveau dan 1:1250 accepteert de initiatiefnemer een aanzienlijk groter risico op schade. De initiatiefnemer zal daar op gewezen worden.

1.3.2 Doelstelling

De Beleidslijn grote rivieren heeft als doelstelling om:

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

Het afwegingskader in deze beleidslijn is bedoeld om te kunnen beoordelen of activiteiten kunnen plaatsvinden in het rivierbed, en zo ja, onder welke voorwaarden.

De beleidslijn zelf is geen instrument om actief rivierverruiming uit te voeren. Daarvoor bestaan andere kaders en procedures. Wel biedt het afwegingskader mogelijkheden om binnen de gestelde voorwaarden initiatieven voor rivierverruimende maatregelen uit te voeren.

1.4 Juridische status Beleidslijn grote rivieren

1.4.1 Tweesporenbeleid

De Beleidslijn grote rivieren is in 2006 opgesteld door de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, samen met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De nadere uitwerking van de beleidslijn vindt plaats langs twee sporen: waterveiligheid en ruimtelijke ordening. De concrete regulering van afzonderlijke activiteiten vindt plaats via de Waterwet; de Beleidslijn grote rivieren is een afwegingskader voor het toestaan van ontwikkelingen in het rivierbed bij vergunningverlening op grond van de Waterwet. De ruimtelijke doorwerking van het beleid gebeurt via de Wet ruimtelijke ordening (Wro), voornamelijk door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Met de Beleidslijn grote rivieren geeft het Rijk aan hoe in de praktijk met de toegekende bevoegdheid wordt omgegaan en welk beleid gevoerd wordt met betrekking tot ontwikkelingen in het rivierbed. De beleidslijn is het kader voor beoordeling van initiatieven in het rivierbed. Daarbij wordt uitgegaan van een integrale afweging. Dat gebeurt – waar mogelijk – gebiedsgericht, waarbij betrokken partijen in (voor)overleg de (on)mogelijkheden bekijken en indien noodzakelijk naar oplossingen zoeken.

1.4.2 Beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht

De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:3, lid 4, Awb). Het gaat hier om een bij besluit vastgestelde algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De bevoegdheid voor vergunningverlening is vastgelegd in de Waterwet (Wtw). Het betreft de bevoegdheid voor de verlening of weigering, wijziging of intrekking van een vergunning (artikel 6.5, onder c, Wtw jo. artikel 6.12 Waterbesluit). Een watervergunning kan onder beperkingen worden verleend en van voorschriften worden voorzien.

Wetteksten beleidsregels

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) definieert het begrip beleidsregel in artikel 1:3, lid 4, Awb als volgt:

Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

De Awb kent verder een speciale titel over beleidsregels (titel 4.3 Awb), waarin onder meer staat dat elk bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot o.a. een hem toekomende bevoegdheid (artikel 4:81 Awb).

Wetteksten bevoegdheden vergunningverlening

De bevoegdheden rondom de vergunningverlening voor rijkswateren staan beschreven in de Waterwet (Wtw) en het daartoe behorende Waterbesluit.

Artikel 6.5, onder c, Wtw luidt:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren worden bepaald dat het verboden is zonder vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap:

c. gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.12, lid 1, Waterbesluit luidt:

Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:

a. werken te maken of te behouden;

b. vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.12, lid 2 geeft aan wanneer het eerste lid niet van toepassing is. Voor deze activiteiten geldt geen vergunningplicht.

1.4.3 Afwijkingsmogelijkheid bij bijzondere omstandigheden

Bij de vergunningverlening moet volgens de beleidsregels gehandeld worden. Afwijken van de beleidsregels is slechts mogelijk indien sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht. Hierbij is het noodzakelijk dat de bijzondere omstandigheden worden afgezet tegen de doelen van de beleidslijn.

Wettekst afwijkingsmogelijkheid

Artikel 4:84 Awb luidt:

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

1.5 Onderdelen beleidslijn grote rivieren

De Beleidslijn grote rivieren bestaat uit twee onderdelen; de beleidsbrief van 17 februari 2006 en de beleidsregels zoals gepubliceerd in de Staatscourant. De atlas met detailkaarten maakt onderdeel uit van de beleidsregels en is met een verwijzing opgenomen in de Staatscourant. De kaarten zijn ook gepubliceerd op www.helpdeskwater.nl. Op deze detailkaarten is het toepassingsgebied van de beleidslijn aangegeven met daarbij de differentiatie van gebieden naar stroomvoerend en bergend regime (zie paragraaf 3.3). Aanpassingen in de detailkaarten worden in de Staatscourant en op www.helpdeskwater.nl gepubliceerd.

Deze handreiking gaat uitvoeriger in op de inhoud en procedures bij de toepassing van de beleidslijn. Tevens zijn onderdelen van het afwegingskader voorzien van een motivering en is aangegeven hoe deze beleidslijn zich verhoudt tot andere onderdelen van het beleid met betrekking tot de grote rivieren.



2 TOEPASSINGSGEBIED

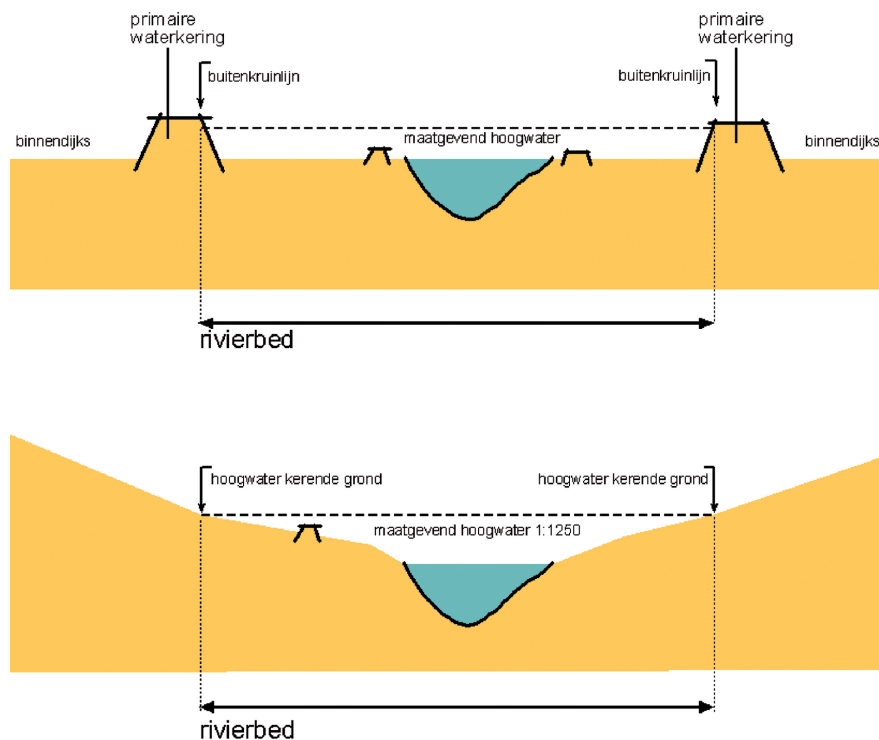
2.1 Toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren

Het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren omvat het rivierbed, waarop de vergunningplicht op grond van artikel 6.5, onder c, Waterwet (Wtw) en daarmee samenhangend artikel 6.12, Waterbesluit van toepassing is. Het gaat om oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk. Deze zijn te onderscheiden in:

- de bedijkte gebieden tussen de buitenkruinlijn van de primaire waterkeringen ter weerszijden van de rivier;
- binnen een vastgestelde lijn van hoogwaterkerende gronden waar zodanige waterkering ontbreekt (zie figuur 1).

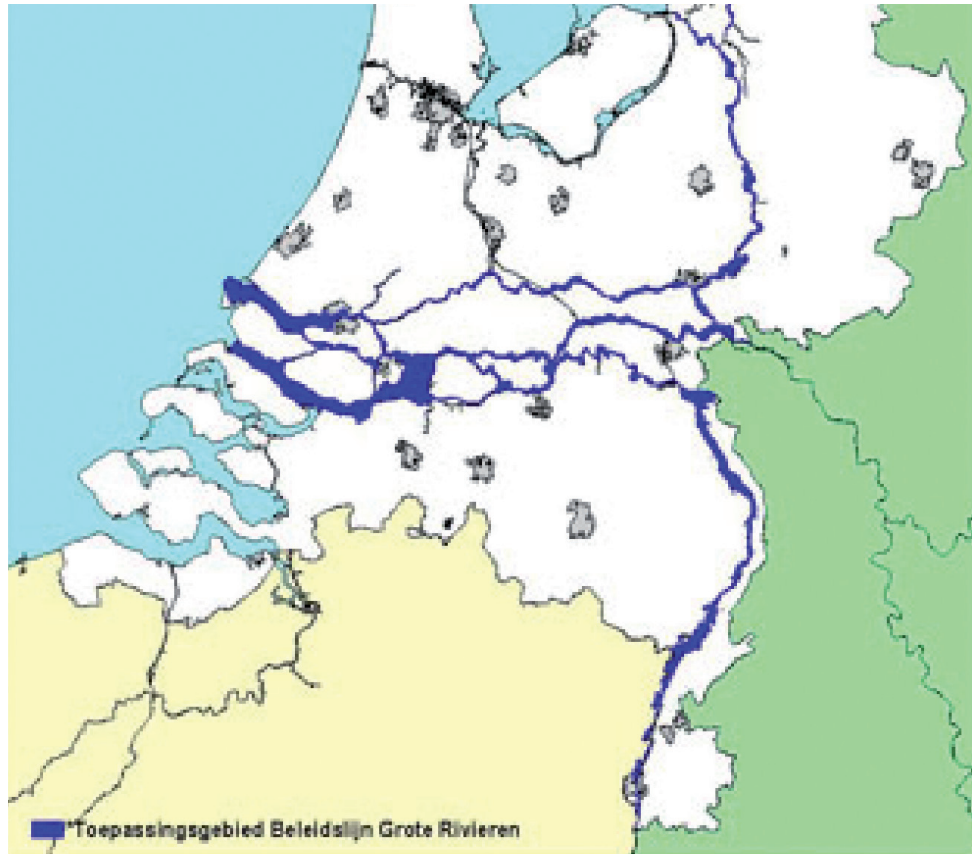
De exacte begrenzing van de oppervlaktewateren waar het Rijk het waterstaatkundig beheer voert, is terug te vinden in detailkaarten van de Waterregeling, bijlage IV. Gebieden waar de vergunningsplicht niet van toepassing is, staan weergegeven op kaarten in bijlage IV bij artikel 6.16 van het Waterbesluit.

Figuur 1 Een schematische doorsnede van het rivierbed.



Het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren staat weergegeven in figuur 2. Het gaat om de rivieren Maas, Bovenrijn, Waal, Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Bovenmerwede, Benedenmerwede, Lek stroomafwaarts van Schoonhoven en de wateren stroomafwaarts van Werkendam, Spui, Dordtse Kil, Afgedamde Maas, Oude Maas, Noord, Nieuwe Merwede, Amer, Bergsche Maas, Hollandsch Diep, Nieuwe Maas/Nieuwe Waterweg, Hollandse IJssel, Haringvliet, IJssel, Zwarte Water, Zwolsche Diep, Zwarte Meer.

Figuur 2 Overzichtsk kaart toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren.



Een gewijzigd toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren heeft enkele wijzigingen gekend ten opzichte van de oorspronkelijke Beleidslijn ruimte voor de rivier uit 1996.

Omdat de toepassingsgebieden van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr, nu: Waterwet) en de Beleidslijn grote rivieren verschilden, is in 2006 het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren gekoppeld aan het rivierbed in de zin van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). Dit betekent dat er – ten opzichte van de (vorige) Beleidslijn ruimte voor de rivier – een aantal rivieren en wateren in de Rijn-Maasmonding en IJsselmonding aan het toepassingsgebied zijn toegevoegd (zie overzichtsk kaart, figuur 2). Ook in deze rivieren en wateren is het van groot belang de stroomvoerende en bergende functies te waarborgen. Daarom is ook hier het afwegingskader uit de Beleidslijn grote rivieren van toepassing bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van activiteiten in het rivierbed.

De uitbreiding van het toepassingsgebied gaf tevens invulling aan de wens om ook voor andere gebieden in het rivierbed een beleidslijn te hebben om zo voor ruimtelijke ontwikkelingen een afweging te kunnen maken vanuit rivierkundig oogpunt.

De Overijsselse Vecht en de Dongemonding zijn sinds het van kracht worden van de Beleidslijn ruimte voor de rivier in 1996 aan regionale (water)beheerders overgedragen en zijn daarom niet langer aan te merken als rijksrivieren. Het gevolg hiervan is dat de Beleidslijn grote rivieren hier niet (meer) van toepassing is.

In onderstaand kader zijn deze en andere wijzigingen van het toepassingsgebied door en sinds de invoering van de Beleidslijn grote rivieren in 2006 nader omschreven.

Wijzigingen toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren sinds 2006

Bij besluit van 4 juli 2006

Overijsselse Vecht en Dongemonding

Er heeft een heroverweging plaatsgevonden qua toepassingsgebied van de beleidslijn voor de Overijsselse Vecht en Dongemonding (Noord-Brabant). Deze twee rivieren zijn overgedragen aan de regionale waterbeheerders ter plaatse. De Overijsselse Vecht is overgedragen aan de waterschappen Groot Salland en Velt en Vecht. De Dongemonding is overgedragen aan de gemeente Geertruidenberg.

Aan de overdracht hebben rivierkundige en beheerstechnische redenen ten grondslag gelegen. Deze rivieren werden niet langer aangemerkt als rijksrivieren. Sindsdien vallen deze wateren onder het regionaal watersysteem, waarvoor het waterschap het bevoegde gezag is. Omdat de beleidslijn geldt voor de rijksrivieren, is deze formeel niet langer van toepassing op de Overijsselse Vecht en Dongemonding. Het is aan de regionale waterbeheerder om dit beleid van toepassing te verklaren voor zijn wateren en bijvoorbeeld op te nemen in het reglement van de keur. De waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland hebben dit reeds gedaan voor de Overijsselse Vecht.

Benedenriviereengebied

In de Beleidslijn ruimte voor de rivier van 12 mei 1997 lag in de Rijn-Maasmonding de grens van het toepassingsgebied bij Krimpen aan de Lek, bij Dordrecht en bij het splitsingspunt van Nieuwe Merwede, Amer en Hollandsch Diep. In de Beleidslijn grote rivieren is het toepassingsgebied uitgebreid tot de stormvloedkeringen.

In de Rijn-Maasmonding kan het gevaar van hoogwater van twee kanten komen. Stroomopwaarts zijn de hoge rivierafvoeren van grote invloed, terwijl stroomafwaarts de zeewaterstand bij storm van grote invloed is. Bij een verwachte zeewaterstand van + 3,0 m (NAP) sluiten de stormvloedkeringen. Het gebied kan dan als een 'bak' worden beschouwd. Dan is alleen de bergende functie van belang: hoe meer berging, hoe langzamer de bak volloopt met rivierwater.

Echter, in de situatie dat de stormvloedkeringen nog niet sluiten en de rivierafvoer tevens hoog is, stroomt door het gebied een grote hoeveelheid rivierwater naar zee. Dan is dus niet alleen sprake van een bergende functie, maar zijn de riviermondingen ook stroomvoerend. Voldoende ruimte voor de rivierafvoer is dan noodzakelijk. Dit betekent dat in de Rijn-Maasmonding zowel de bergende als de stroomvoerende functie van belang is. Het is dus wenselijk dit gebied niet los te zien van het riviersysteem en de stromingscondities. In 2006, bij de invoering van de Beleidslijn grote rivieren, is daarom het toepassingsgebied van de beleidslijn uitgebreid tot aan de stormvloedkeringen.

In 2006 is de Hollandsche IJssel toegevoegd aan het toepassingsgebied. De Hollandsche IJssel is een afgesloten riviertak die geen rol in de afvoer van rivierwater speelt. Bij een verwachte waterstand van + 2,25 m (NAP) in de monding van de Hollandsche IJssel wordt de stormvloedkering bij Krimpen aan den IJssel gesloten. Alleen in de situatie waarin de stormvloedkering faalt, wordt in de Hollandsche IJssel water geborgen. Om de ruimte voor deze berging te behouden, is hier volgens een bestuursafpraak de 'beleidslijn bouwen bed Hollandsche IJssel' van toepassing. Deze beleidslijn had geen officiële juridische status. De Hollandsche IJssel is een rijksrivier waarop de Wbr-vergunningsplicht (nu Waterwet) van toepassing is. Daarmee geldt sinds 2006 de Beleidslijn grote rivieren en is de bestuursafpraak op dit punt vervangen.

Naar analogie met de Rijn-Maasmonding zijn in 2006 in het gebied van de IJsselmonding het Zwarte Water en het Zwarte Meer toegevoegd aan het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren. Ook deze wateren worden beschermd via een stormvloedkering (bij Ramspol). Wel dient te worden aangetekend dat hier – naast piekafvoeren op de IJssel – de opwaaiing vanuit het IJsselmeer de maatgevende omstandigheden bepalen.

Bij besluit van 18 juli 2009¹

In 2009 is het Besluit rijksrivieren geëvalueerd. Daaruit is gebleken dat door veranderingen in de rivier, van het klimaat en van de maatgevende afvoeren en door nieuwe rivierkundige inzichten, de begrenzing van het rivierbed en de aangewezen uitzonderingsgebieden aangepast moeten worden.

De evaluatie heeft ook aangetoond dat de kaarten uit het besluit veldgegevens bevatten van voor 1998 die inmiddels verouderd zijn. Uit de toepassingspraktijk is tevens gebleken dat de (detail)begrenzing van het onbedijkte rivierbed in een aantal gebieden niet praktisch en anderszins niet gewenst is. Deze begrenzing loopt bijvoorbeeld dwars door een woonhuis, waarbij het voorste gedeelte van het woonhuis rivierbed is en het achterste gedeelte niet. Bij de nieuwe begrenzing zijn dergelijke problemen grotendeels opgelost. Zo gaat de contourlijn vrijwel steeds om de bebouwing heen en vormt de kavelgrens het uitgangspunt.

De wijzigingen betroffen zowel de Maas, de Rijntakken en de Rijn-Maasmonding.

Bij besluit van 10 juli 2012¹

In 2012 is het toepassingsgebied van de Beleidsregels grote rivieren niet gewijzigd. Wel is in de Rijn-Maasmonding de indeling van de afwegingsregimes voor de toelaatbaarheid van activiteiten gewijzigd (zie paragraaf 3.3.2).

2.2 Vrijstellingsgebieden (bijlage IV bij artikel 6.16 Waterbesluit)

Vrijstellingsgebieden zijn gedeelten van het rivierbed waar de vergunningsplicht (zoals beschreven in artikel 6.12 Waterbesluit) niet van toepassing is. De betreffende gebieden zijn aangegeven op de kaarten in bijlage IV van het Waterbesluit. Voorheen was dit geregeld in *artikel 2a* van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en het daarop gebaseerde Besluit rijksrivieren. Deze aanduiding betekent dat de betreffende gebieden vanuit rivierkundig oogpunt (rivier- en stroombelang) minder van belang worden geacht. Bescherming van dat belang met een vergunningsstelsel of algemene regels is daarmee niet noodzakelijk. Voor de duidelijkheid zijn de vrijstellingsgebieden wel weergegeven op de detailkaarten die bij de Beleidslijn grote rivieren horen.

De vrijstellingsgebieden blijven *wel* deel uitmaken van het rivierbed. Dit betekent dat sommige van deze gebieden bij hoogwatersituaties onder water kunnen staan. Bouwen in deze vrijstellingsgebieden, is net als elders in het rivierbed op eigen risico. Ook hier is het Rijk niet aansprakelijk voor eventuele schade.

3 HET AFWEGINGSKADER

3.1 Het afwegingskader in kort bestek

De beleidslijn biedt een systematische aanpak om stap voor stap de afwegingsgronden en de rivierkundige voorwaarden voor ruimtelijke initiatieven in het rivierbed te kunnen bepalen ten behoeve van de beoordeling van activiteiten/ingrepen.

Toelichting stappenplan

Onder 'toestemming kan worden gegeven' wordt bedoeld: de toelaatbaarheid vanuit rivierkundig opzicht, nodig voor het verkrijgen van een vergunning zoals bedoeld in artikel 6.12 van het Waterbesluit. Daarnaast wordt de Beleidslijn grote rivieren toegepast in het kader van de watertoets bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen.

Let op: het stappenschema is pas van toepassing indien is geconcludeerd dat er sprake is van een vergunningsplichtige activiteit en de activiteit dus niet past onder de algemene regels (zie 6.12, lid 2 Waterbesluit)

De stappen in de afweging met bijbehorende vragen zijn hieronder opgesomd.

● Stap 1

Betreft het kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten (zie paragraaf 3.2 en artikel 3 van de Beleidsregels grote rivieren), welke zijn omschreven als:

- a. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste tien procent van de bestaande bebouwing;
- b. activiteiten ten behoeve van rivierbeheer of –verruiming;
- c. tijdelijke activiteiten, anders dan bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, onderdeel b, van de Waterregeling; of
- d. overige activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang?

Ja, dan is toestemming onder voorwaarden mogelijk -> stap 5

Nee -> stap 2

● Stap 2

Betreft het een activiteit gelegen in een gebied onder het 'bergend regime' (zie paragraaf 3.3 en artikel 4 van de Beleidsregels grote rivieren)?

Ja, dan is toestemming onder voorwaarden mogelijk -> stap 5

Nee -> stap 3

● Stap 3

Betreft het een activiteit/ingreep – gelegen in een gebied onder het 'stroomvoerend regime' – voor een riviergebonden activiteit (zie paragraaf 3.4 en artikel 5 van de Beleidsregels Grote Rivieren), waaronder wordt verstaan:

- a. de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken;
- b. het 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;
- f. de realisatie van natuur;
- g. de uitbreiding van bestaande steenfabrieken;
- h. de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden; of
- i. de winning van oppervlakedelfstoffen?

Ja, dan is toestemming onder voorwaarden mogelijk -> stap 5

Nee -> stap 4

• Stap 4

Betreft het een activiteit/ingreep (zie paragraaf 3.5 en artikel 6 van de Beleidsregels Grote Rivieren) waarbij sprake is van:

- a. een groot openbaar belang en de activiteit niet redelijkerwijs buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- b. een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- c. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;
- d. een activiteit die per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie; of
- e. een activiteit die onderdeel uitmaakt van een projectbesluit als bedoeld in de plano-logische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering door de staats-secretaris wordt gefinancierd?

Ja, dan is toestemming onder voorwaarden mogelijk -> stap 5

Nee -> er kan geen toestemming worden gegeven

• Stap 5

Voor alle hierboven genoemde activiteiten geldt dat toestemming mogelijk is indien wordt voldaan aan de algemene voorwaarden (paragraaf 3.6 en artikel 7 van de Beleidsregels grote rivieren):

- er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft;
- er is geen sprake van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit; en
- er is sprake van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandshoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is.

Voor de activiteiten genoemd bij stap 2, 3 en 4 a,b,c geldt aanvullend dat toestemming mogelijk is indien:

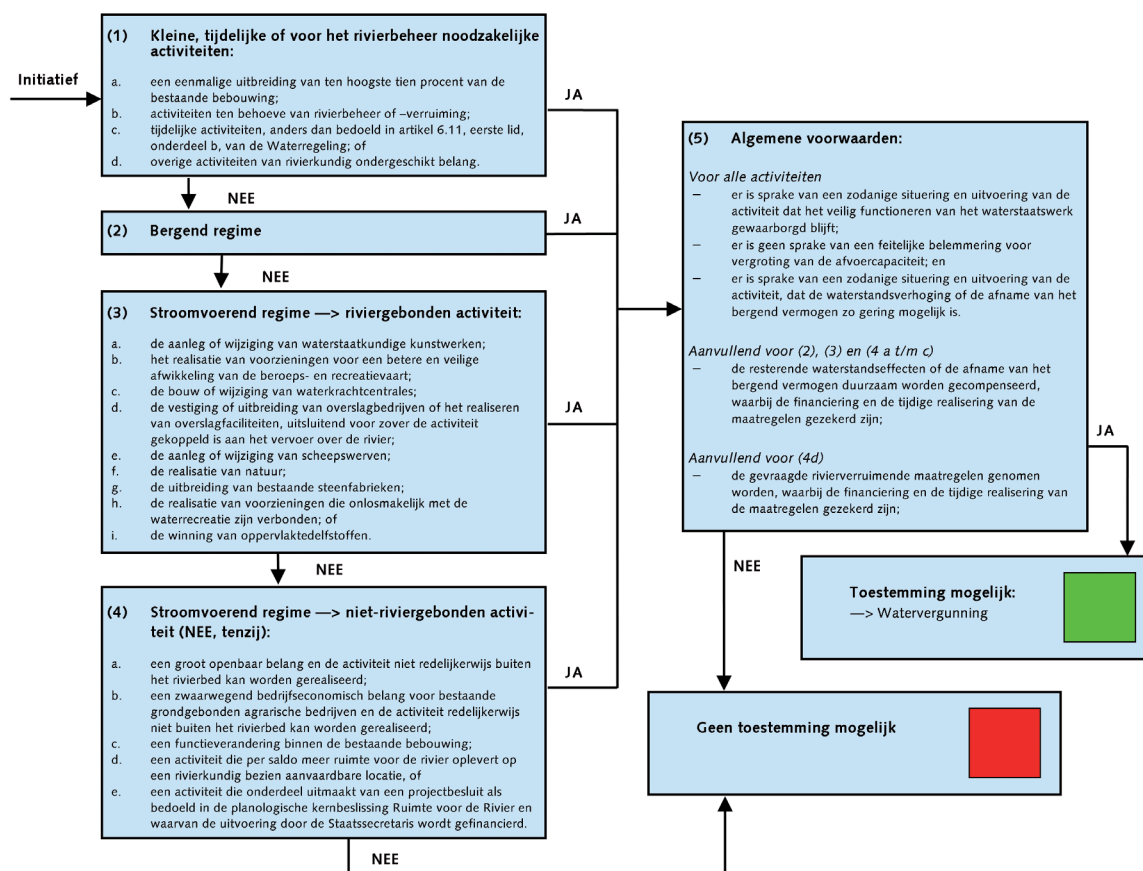
- de resterende waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam worden gecompenseerd, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn.

Voor de activiteiten genoemd bij stap 4d geldt aanvullend dat toestemming mogelijk is indien:

- de gevraagde rivierverruimende maatregelen genomen worden, waarbij de financiering en de tijds realisering van de maatregelen gezekerd zijn.

Het afwegingskader van de Beleidslijn grote rivieren is weergegeven in bijgaand stroomschema.

Figuur 3 Het stroomschema dat de stappen weergeeft uit het afwegingskader van de Beleidslijn grote rivieren.



3.2 Kleine, tijdelijke of voor het rivierbeheer noodzakelijke activiteiten

Een aantal activiteiten is – waar ook gelegen in het rivierbed – onder voorwaarden toegestaan.

Het betreft hier:

- a. een eenmalige uitbreiding van ten hoogste 10% van de bestaande bebouwing;
- b. activiteiten ten behoeve van rivierbeheer of -verruiming;
- c. tijdelijke activiteiten, anders dan bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, onderdeel b, Waterregeling; of
- d. overige activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang.

Cumulatief effect kleine ingrepen

Het cumulatieve effect van deze ingrepen vormt geen toetspunt in het kader van de beleidslijn. Hoewel er bij vele kleine ingrepen in het rivierbed zonder meer sprake is van een cumulatief effect, is dat effect niet hanteerbaar in de beoordeling en wordt het niet meegewogen bij de toetsing.

Hieronder volgt een toelichting op de toegestane activiteiten.

(a) Een eenmalige uitbreiding van ten hoogste 10% van de bestaande bebouwing

Een beperkte, eenmalige uitbreiding van bestaande bebouwing in het rivierbed is toegestaan. Deze uitbreidingsmogelijkheid bedraagt maximaal 10% van de bestaande bebouwde oppervlakte, waarbij maximaal 10% van het bestaande bebouwingsvolume is toegestaan. Deze uitbreidingsmogelijkheid komt overeen met de bestaande praktijk voor bestemmingsplannen met een bouwbeperking zonder sanerende werking en werkt terug tot 1997, het moment van de inwerkingtreding van de Beleidslijn ruimte voor de rivier. Als bestaande bebouwing dus na 1997 reeds is uitgebreid met 10%, is dit niet nogmaals mogelijk op basis van deze Beleidslijn grote rivieren. Een nadere toelichting op de 10%-regeling is terug te vinden in Bijlage 1.

(b) Activiteiten ten behoeve van rivierbeheer en rivierverruiming

Activiteiten ten behoeve van rivierbeheer en rivierverruiming vergroten de ruimte voor de rivier of zijn noodzakelijk voor de veiligheid van het achterland bij maatgevende hoogwaterafvoeren. Ze geven invulling aan de doelstellingen zoals die geformuleerd zijn voor het hoogwaterbeleid. Hierbij wordt vooral gedacht aan versterking van de waterkering. Het gaat hierbij om activiteiten voor zover deze niet door de waterbeheerder worden verricht. Voor deze activiteiten kan in beginsel na toetsing aan de algemene voorwaarden van artikel 7, eerste lid, Beleidsregels grote rivieren een vergunning worden verleend. Activiteiten van de waterbeheerder zijn uitgezonderd van vergunningsplicht op grond van 6.12, tweede lid, onderdeel c, van het Waterbesluit.

Integrale plannen die voorzien in rivierverruiming in combinatie met niet-riviergebonden activiteiten moeten getoetst worden in het verdere afwegingskader.



(c) Tijdelijke activiteiten

Het gaat hierbij om tijdelijke activiteiten die niet al genoemd worden in artikel 6.11, eerste lid, onderdeel b, van de Waterregeling. Voor het uitvoeren van activiteiten in het kader van het rivierbeheer (bijvoorbeeld voor regulier onderhoud) of voor tijdelijke activiteiten (zoals evenementen) moeten soms constructies en/of (bouw)werken worden gerealiseerd die de afvoer van de rivier tijdelijk kunnen belemmeren of een waterstandsverhogend effect hebben. De tijdelijke activiteiten en maatregelen zijn mogelijk indien er afdwingbare afspraken gemaakt kunnen worden over:

- de periode waarin de tijdelijke bouwwerken worden opgericht; en
- de tijd waarbinnen de tijdelijke bouwwerken op kosten van de eigenaar kunnen worden afgebroken en afgevoerd in perioden van hoge waterafvoeren.

Het kan daarbij gaan om:

- tijdelijke bouwwerken met een seizoensgebonden karakter, bijvoorbeeld voorzieningen die jaarlijks voor het zomerseizoen worden opgesteld, zoals horecavoorzieningen of mobiele recreatieverblijven op recreatieterreinen;
- tijdelijke activiteiten en/of bouwwerken met een eenmalig karakter, bijvoorbeeld voorzieningen ten behoeve van evenementen, zoals podia en tenten; of
- tijdelijke werken voor de (aan/ver)bouw of het onderhoud van waterstaatskunstwerken, zoals directieketen, tijdelijke kades, wegen, bruggen, tijdelijke gronddepots, et cetera die nodig zijn voor de uitvoer van werkzaamheden.

De initiatiefnemer moet de tijdelijkheid van de bouwwerken en/of maatregelen kunnen garanderen.

(d) Overige activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang

Deze zogenaamde 'kleine ingrepen' hebben een dusdanig gering effect op de rivier dat ze redelijk en billijk zijn. Het gaat hierbij om ingrepen die niet behoren tot de bij categorie (a) genoemde activiteiten of vrijgesteld worden van vergunningsplicht door de algemene regels van artikel 6.12, tweede lid Waterbesluit, maar qua aard en omvang vergelijkbaar zijn.

Bij de categorie 'kleine ingrepen' is maatwerk mogelijk en is het oordeel van de rivierbeheerder doorslaggevend. Een ingreep moet hiervoor aan de volgende kenmerken voldoen:

- de ingreep wordt algemeen ervaren als een kleine ingreep;
- er is redelijkerwijs geen sprake van een feitelijke belemmering voor rivierverruiming; en
- het effect van de ingreep op de waterstanden is marginaal.

3.3 Gebiedsdifferentiatie

Bij maatgevende hoogwatersituaties treden er in het rivierbed verschillen op in de rivierkundige omstandigheden. Ook verschilt de rivierkundige opgave van plek tot plek. Deze verschillen rechtvaardigen – binnen de doelstellingen van deze beleidslijn – een meer gedifferentieerde afweging van het toelaten van activiteiten.

3.3.1 Twee afwegingsregimes

Deze beleidslijn maakt onderscheid tussen twee afwegingsregimes.

- Het '**stroomvoerend regime**'. Dit geldt voor delen van het rivierbed waar, op grond van rivierkundige overwegingen, in principe alleen specifiek omschreven 'riviergebonden' activiteiten zijn toegestaan ('Ja, mits'). Deze activiteiten moeten voldoen aan rivierkundige voorwaarden. Niet-riviergebonden activiteiten zijn niet toegestaan; alleen onder specifieke criteria zijn uitzonderingen mogelijk ('Nee, tenzij').
- Het '**bergend regime**'. Dit geldt voor delen van het rivierbed waar in principe alle activiteiten kunnen worden toegestaan, mits deze voldoen aan de gestelde rivierkundige voorwaarden ('Ja, mits').

De rivierkundige randvoorwaarden voor de situering en inrichting van de activiteiten die voor een watervergunning in aanmerking komen, zijn voor beide regimes gelijk. Deze worden toegelicht in paragraaf 3.6.

De benamingen 'stroomvoerend regime' en 'bergend regime' betekenen niet dat in alle gevallen waar deze regimes van kracht zijn, het betreffende deel van het rivierbed onder maatgevende condities daadwerkelijk stroomvoerend of bergend is. Er bestaan geen rivierkundige criteria om dit onderscheid voor het gehele riviereengebied eenduidig en geldig bij uiteenlopende (hoog)waterstanden scherp te kunnen hanteren. Bovendien is het onderscheid een zeer dynamisch gegeven. Het is afhankelijk van de (rivierkundige) omstandigheden. Ook kunnen delen van het rivierbed afwisselend bergend of stroomvoerend zijn door het uitvoeren van (rivierverruimings)maatregelen. Er is bij het onderscheid tussen beide afwegingsregimes dan ook een pragmatische, kwalitatieve benadering gevolgd die heeft geleid tot een robuuste zoneringsregime (zie paragraaf 3.3.2).

In de atlas met detailkaarten staat aangegeven waar de afwegingsregimes van toepassing zijn. Deze atlas maakt deel uit van de Beleidsregels grote rivieren. Hieronder wordt per riviersysteem toegelicht voor welk afwegingsregime is gekozen en op grond van welke overwegingen.

3.3.2 Riviersystemen en verdeling naar regimes

Onbedijkte Maas

De begrenzing van het rivierbed van de onbedijkte Maas wordt gevormd door hoge gronden. De effecten van overstroming buiten het rivierbed zijn minder groot dan in de bedijkte delen van de Maas en de Rijntakken. Dit vergt een specifieke benadering ten aanzien van de toelaatbaarheid van activiteiten in het rivierbed.

Van oudsher werd in dit deel van de Maas bij de vergunningverlening in het kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (nu: Waterwet) een onderscheid gehanteerd tussen het stroomvoerend en bergend gedeelte van het rivierbed (Overzichtskaarten 'Bouwen langs de Maas', provincie Limburg, 1997). Dit onderscheid is in de Beleidslijn grote rivieren overgenomen, waarbij respectievelijk het stroomvoerend en het bergend afwegingsregime van toepassing is. Dit betekent dat op het rivierbed buiten de 'Maaskaden' doorgaans het stroomvoerend regime van toepassing is. Op het overige deel van het rivierbed van de



onbedijkte Maas – waaronder het grootste deel van de gronden 'achter de kades' – is het bergend regime van toepassing. Deze kaden hebben de status van primaire waterkering en zijn opgenomen in bijlage IA van de Waterwet.

Bijzondere vermelding verdient het gebied ten zuiden van Maasbracht waar het bergend regime van toepassing is. Tot eind 2009 was in dit gebied geen vergunning vereist op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en vond geen toetsing aan de beleidslijn plaats. Sinds de invoering van de Waterwet op 22 december 2009 is dit gewijzigd en geldt voor deze gebieden wel een vergunningsplicht en worden nieuwe activiteiten getoetst aan de Beleidsregels grote rivieren.

Benedenrivieren / Overgangsgebieden

In het benedenrivierengebied wordt de rivierkundige situatie behalve door de afvoer ook door andere omstandigheden bepaald. In de benedenloop van de Gelderse IJssel en het Zwarte Water gaat het om opwaaiing vanuit het IJsselmeer. In de Rijn-Maasmonding gaat het om de invloed van de Noordzee. In het Zwarte meer en in de Nieuwe Waterweg zijn ter bescherming voor hoge waterstanden vanuit de zee of het IJsselmeer stormvloedkeringen aangelegd. Zolang deze keringen open zijn, is een vlotte verwerking van grote rivierafvoeren van groot belang. Worden de stormvloedkeringen gesloten, dan is het van groot belang om voldoende water te kunnen bergen, zodat de veiligheid in omliggende gebieden gewaarborgd wordt. Deze gebiedskarakteristieken vergen een specifieke benadering in de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten in het rivierbed.

In het gebied van de Rijn-Maasmonding is het beleid erop gericht de piekafvoeren vooral via het Haringvliet naar zee te leiden. Juist omdat aan deze zuidzijde van de Rijn-Maasmonding (nog) relatief veel ruimte beschikbaar is. De riviertrajecten de Nieuwe Merwede, de Bergsche Maas en de Amer tot aan het Hollands Diep (Moerdijkbrug) zijn daarom onder het stroomvoerend regime gebracht. Hiermee kan de noodzakelijke ruimte voor de rivier (voor afvoer) – en de noodzakelijke, toekomstige uitbreiding daarvan – het best worden gewaarborgd. Dit geldt ook voor de Beneden Merwede tot aan Sliedrecht (Baanhoekbrug).

In en langs het Hollands Diep/Haringvliet liggen echter geen mogelijkheden om de toekomstige afvoercapaciteit voor piekafvoeren te vergroten. Wel biedt het gebied veel capaciteit om rivierwater te bergen bij gesloten stormvloedkeringen. Daarom is in dit gebied generiek het bergend regime toegepast. Elders, met name langs de Noord en de Nieuwe Maas, liggen relatief veel hooggelegen, intensief bebouwde, buitendijkse terreinen. Ook hier is het bergend regime van toepassing; de terreinen liggen zodanig hoog dat ze niet of nauwelijks meestromen bij hoogwater. Bovendien is er geen sprake van een feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, omdat eventuele vergraving van deze terreinen niet of nauwelijks een vergroting van de afvoercapaciteit oplevert (er is geen waterstandsverlagend effect te behalen). Dit gecombineerd met het feit dat ze reeds zeer intensief bebouwd zijn met bedrijven en woningen, rechtvaardigt een regime waarbinnen alle activiteiten zijn toegestaan, mits voldaan wordt aan de gestelde rivierkundige voorwaarden (het bergend regime). In de IJsselmond geldt dit voor vergelijkbare terreinen langs het Zwarte Water bij Genemuiden, Zwartsluis en Hasselt.

Een specifieke situatie geldt voor de Hollandse IJssel en de Afgedamde Maas. Deze spelen – gezien de ligging achter waterkeringen – geen belangrijke rol in de afvoer van het hoofdrieverensysteem. Wel zijn ze in perioden dat de stormvloedkeringen sluiten van belang voor de berging van overtollig rivierwater. Vanuit dit perspectief is hier integraal gekozen voor het bergend afwegingsregime.

Overige (bedijkte) rivieren

Voor de bedijkte rivieren (Bovenrijn, Waal, Boven Merwede, Pannerdens Kanaal, Nederrijn, Lek, IJssel, bedijkte Maas) geldt dat de dijk een harde grens vormt. Hierdoor is de ruimte die de rivier beschikbaar heeft voor de maatgevende afvoer is ingesnoerd. Het gebied achter deze dijken loopt grote risico's bij overstroming of dijkdoorbraak.

Bij hoogwater stroomt het rivierwater in het gehele rivierbed. Om de veiligheid van de gebieden achter de dijken te waarborgen, is het van groot belang dat een vlotte afstroming gegarandeerd is. Obstakels in het rivierbed moeten worden voorkomen, want die geven in dit deel van het riviereengebied – zeker onder maatgevende condities – altijd een significant waterstandsverhogend effect en belemmeren de afvoer. De verwachte, toenemende rivierafvoeren vragen meer (buitendijkse) ruimte, waar deze nu reeds schaars is in dit gebied, vooral op de lange termijn. Dit vraagt om terughoudendheid bij het toestaan van nieuwe ontwikkelingen in het rivierbed. Ook om 'riviergebonden activiteiten' (zie paragraaf 3.4) te kunnen toestaan en om de ruimte voor compensatie van de effecten van die activiteiten te kunnen realiseren.

Vanuit deze gebiedskarakteristieken is voor de betreffende rivieren het gehele rivierbed, inclusief alle hoogwatervrije terreinen die niet zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht op grond van de Waterwet (conform artikel 6.16 van het Waterbesluit), het stroomvoerend regime van kracht. De gebieden die zijn vrijgesteld van vergunningsplicht, en daarmee niet getoetst worden aan de Beleidsregels grote rivieren, zijn opgenomen in bijlage IV van het Waterbesluit.

3.4 Riviergebonden activiteiten

In het gedeelte van het rivierbed waar het stroomvoerend regime geldt worden in principe alleen riviergebonden activiteiten toegestaan. Hier geldt een 'ja, mits'-afweging. Dit wil



zeggen dat deze riviergebonden activiteiten zijn toegelaten wanneer aan de gestelde rivierkundige voorwaarden (stap 5 uit het afwegingskader) wordt voldaan. Het betreft hier 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.

De riviergebonden activiteiten zijn:

- 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;
- f. de realisatie van natuur;
- g. de uitbreiding van bestaande steenfabrieken;
- h. de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden; of
- i. de winning van oppervlakedelfstoffen.

(a) De aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken

Waterstaatkundige kunstwerken zijn technische constructies en bouwwerken in of ten behoeve van de rivier. Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn constructies om de vaargeul in stand te houden, zoals kribben of leidammen, maar ook bruggen, sluisen of waterkeringen.

(b) De realisatie van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart

Bij dergelijke voorzieningen valt te denken aan scheepvaartmarkeringen en golfreducerende constructies bij ligplaatsen. Met de komst van de Waterwet zijn deze voorzieningen – voor zover zij uitgevoerd worden door de waterbeheerder – vrijgesteld van de vergunningsplicht. Indien deze voorzieningen door derden worden uitgevoerd, is een watervergunning in beginsel noodzakelijk.

(c) De bouw of wijziging van waterkrachtcentrales

Om de waterkracht te kunnen benutten zijn hoogteverschil en stroming in een rivier nodig. Daarmee is het functioneren van een waterkrachtcentrale onlosmakelijk gekoppeld aan situering in het rivierbed.

(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

Een overslagbedrijf is een bedrijf met als hoofdactiviteit: goederen uit een schip overzetten op een ander vervoermiddel of omgekeerd. Overslagfaciliteiten zijn toegestaan indien deze specifiek zijn bedoeld voor de overslag van water naar land (en vice versa) en voor overslag van water naar water. Bij een overslagactiviteit hoort een zekere (tijdelijke) opslagcapaciteit. Hiervoor kan bebouwing noodzakelijk zijn.

(e) De aanleg of wijziging van scheepswerven

Naast de scheepswerven bedoeld voor de (ver)bouw van schepen ten behoeve van de zeevaart en de binnenvaart, worden tevens de werven voor de bouw van kleinere schepen en boten voor de recreatievaart als riviergebonden activiteit beschouwd. Dit gezien de gebondenheid aan de aanwezigheid van rivierwater. Het onderscheid tussen schepen groter en kleiner dan 25 meter zoals opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht, wordt niet gehanteerd in de Beleidslijn grote rivieren.

(f) De realisatie van natuur

De grote rivieren zijn opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De provincies zijn vanaf 2014 verantwoordelijk voor de EHS. Activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling van deze Ecologische Hoofdstructuur worden als riviergebonden aangemerkt. Hiertoe behoren ook de inrichtingsmaatregelen die met natuurontwikkeling zijn verbonden, zoals afrasteringen, borden, wandelpaden, (vogel)kijkhutten etc.

(g) De uitbreiding van bestaande steenfabrieken

Steenfabrieken zijn in hoge mate gebonden aan kleiwinning in de uiterwaarden. Uitbreiding en/of wijziging van bestaande steenfabrieken in het rivierbed is toegestaan.

(h) De realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden Als riviergebonden activiteit gelden in ieder geval voorzieningen die verbonden zijn met de recreatie(toer)vaart, zoals jachthavens, losse aanlegplaatsen, bootreparatie- en servicebedrijven en bunkerstations. Voor overige waterrecreatieve activiteiten geldt dat alleen (delen) van voorzieningen die direct functioneel of als gevolg van wettelijk voorgeschreven eisen en verplichtingen als onlosmakelijk met de waterrecreatie in het rivierbed worden beschouwd, zijn toegestaan.

(i) De winning van oppervlakedelfstoffen

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt efficiënt gebruik van de ondergrond als nationaal belang benoemd. Tot dit grondgebruik hoort ook delfstoffenwinning. Voor de uitwerking daarvan voor onder andere de rivieren wordt verwezen naar het Nationaal Waterplan. Winning van oppervlakedelfstoffen in de uiterwaarden is op grond van de beleidslijn onder voorwaarden toegestaan. Uiteraard kunnen andere regimes de winning van oppervlakedelfstoffen verbieden of beperken, zoals de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. In de uiterwaarden heeft koppeling met andere riviergerichte projecten (rivierverruiming en natuurontwikkeling) de voorkeur. De winning zelf valt onder de riviergebonden activiteiten. Integrale plannen die naast de winning ook voorzien in andere functies zoals recreatie of wonen, zijn geen riviergebonden activiteiten en worden als zodanig getoetst (zie paragraaf 3.5).

Niet-riviergebonden activiteiten die riviergebonden activiteiten mogelijk maken

Activiteiten die op zichzelf niet riviergebonden zijn, maar wel redelijkerwijs noodzakelijk zijn om een toegestane riviergebonden activiteit mogelijk te maken of de negatieve effecten daarvan mitigeren, worden tevens onder de riviergebonden activiteiten gerekend.

Voorbeelden hiervan zijn:

- Een vispassage bij een stuw. De vispassage zelf is geen natuurontwikkeling, maar wel nodig om de negatieve effecten van het waterstaatswerk de stuw ongedaan te maken.
- Een depot met vervuilde specie buitendijks in een natuurontwikkelingsproject. Het depot zelf valt niet onder natuurontwikkeling, maar kan wel noodzakelijk zijn deze in het projectgebied aan te leggen, omdat het project anders vanwege de kosten niet meer uitgevoerd kan worden. Er moet dan wel onderbouwd worden waarom het depot niet buiten het rivierbed gerealiseerd kan worden.
- Inrichtingsmaatregelen voor een natuurontwikkelingsproject, zoals afrasteringen, borden en dergelijke.

3.5 Niet-riviergebonden activiteiten

Voor niet-riviergebonden activiteiten in het deel van het rivierbed waar het stroomvoerend regime van toepassing is, geldt een 'nee, tenzij'-toetsingsregime. Dat wil zeggen dat uitbreiding of nieuwvestiging van niet-riviergebonden activiteiten in principe niet mogelijk is, tenzij voorafgaand onderzoek aantoont dat specifieke omstandigheden van toepassing zijn.

Het kan daarbij gaan om één van de volgende situaties:

- a. een groot openbaar belang en de activiteit kan redelijkerwijs niet buiten het rivierbed worden gerealiseerd;
- b. een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd;
- c. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;
- d. een activiteit die per saldo meer ruimte voor de rivier oplevert op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie; of
- e. een activiteit die onderdeel uitmaakt van een projectbesluit als bedoeld in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering door de staatssecretaris wordt gefinancierd.

Hieronder zijn deze situaties nader omschreven.

(a) Groot openbaar belang

De aanvrager/initiatiefnemer dient te motiveren dat er sprake is van een groot openbaar belang én dat de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd.

'Groot openbaar belang' is het begrip dat gehanteerd wordt in de Natuurbeschermingswet- en regelgeving. Het is vergelijkbaar met het begrip 'zwaarwegend maatschappelijk belang' zoals dat voorheen in de Beleidslijn ruimte voor de rivier werd gehanteerd. Het begrip 'groot openbaar belang' is de afgelopen jaren in hoofdzaak ingevuld op basis van jurisprudentie over de toepassing van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de Beleidslijn ruimte voor de rivier.

Bij redenen van groot openbaar belang kan onder andere gedacht worden aan openbare gezondheid, veiligheid, milieuaspecten en ingrijpende maatschappelijke gevolgen. Ook bij uitbreiding van bestaande bedrijvigheid is een motivering van 'groot openbaar belang' vereist. Zwaarwegende bedrijfseconomische argumenten alleen geven hier geen invulling aan maar kunnen wel deel uitmaken van de verlangde motivering. Hierbij valt te denken aan aspecten zoals bedrijfseconomische noodzaak en het ontbreken van een alternatieve locatie als onderdeel van de onderbouwning.

Onderstaande aandachtspunten vormen een handreiking voor de toepassing van het begrip 'groot openbaar belang' bij de toetsing aan de beleidslijn.

- Analyse van de rechtspraak leert dat het bevoegd gezag uitdrukkelijk moet motiveren waarom naar haar mening sprake is van een groot openbaar belang. Een besluit dat op dit punt een toereikende motivering ontbeert, doorstaat de toets der kritiek niet. De initiatiefnemer van een activiteit zal deze motivering aan het bevoegd gezag moeten aanbieden.
- Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een groot openbaar belang, is relevant of een belang een zekere maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. Dit belang moet naar aard en gewicht voldoende zwaarwegend zijn om afwijking van de beleidslijn te kunnen rechtvaardigen.
- Een groot openbaar belang wordt blijkens de jurisprudentie in ieder geval aanwezig geacht indien het nationaal belang tot inbreuk op de beleidsregels noopt. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een nationaal belang, is relevant of op rijksniveau tot de

- inbreuk is besloten. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan tracébesluiten en aan besluiten tot ondergrondse gasopslag in verband met de nationale energiebehoefte.
- Naast een nationaal belang kan ook een regionaal of lokaal belang een groot openbaar belang opleveren. Te denken valt aan bescherming van de lokale veiligheid. Enkel een individueel bedrijfseconomisch belang kan in beginsel niet worden aangemerkt als een groot openbaar belang. Bijkomende omstandigheden – waaronder behoud van de werkgelegenheid in de regio – kunnen wel tot een andere afweging leiden.
 - Puur individuele belangen zijn blijkens de jurisprudentie niet aan te merken als een groot openbaar belang.

Als een activiteit van groot openbaar belang is, moet vervolgens worden gemotiveerd dat deze ingreep niet redelijkerwijs buiten het rivierbed kan plaatsvinden. Voor deze beoordeling is het niet altijd nodig dat er een concreet alternatief bekend is. Als blijkt dat de activiteit daadwerkelijk in het rivierbed moet plaatsvinden, wordt in overleg met de beheerder gezocht naar de meest geschikte locatie binnen het rivierbed.

(b) Bedrijfseconomisch belang grondgebonden agrarische bedrijven

Bestaande grondgebonden agrarische bedrijven zijn als beheerder van buitendijkse gronden nauw verbonden met het rivierbed. De omvang van deze bedrijven is doorgaans zodanig gering, dat deze nooit kunnen voldoen aan de vereiste 'groot openbaar belang'. Het is echter om uiteenlopende redenen vanuit ruimtelijk belang (landschappelijk, cultuurhistorisch, ecologisch) redelijk om bestaande, grondgebonden agrarische bedrijven ontwikkelingsruimte te bieden. Als daar tenminste aantoonbaar zwaarwegende bedrijfseconomische overwegingen aan ten grondslag liggen en de nodige uitbreiding niet redelijkerwijs buiten het rivierbed kan worden gerealiseerd. Ontwikkelingen die noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van een bedrijf kunnen daarom aangemerkt worden als 'zwaarwegend bedrijfseconomisch belang'. Hierbij moet toereikend gemotiveerd worden wat de noodzakelijkheid is van de geplande ontwikkeling. Onder toereikende motivatie wordt in ieder geval verstaan een onderbouwing van de noodzaak van ontwikkeling als onderdeel van het bedrijfsproces en een bedrijfsplan, voorzien van een financiële onderbouwing.



(c) Functieveranderingen in bestaande bebouwing

De Beleidslijn ruimte voor de rivier heeft sinds 1996 de ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed grotendeels bevroren. Een gevolg hiervan is dat op een aantal locaties in de loop der tijd knelpunten zijn ontstaan. Leegstand of marginaal gebruik van gebouwen kan leiden tot ongewenste situaties. De beleidslijn heeft geen actief sanerende werking.

Functieveranderingen bieden daarom een mogelijkheid gebouwen en gebieden een nieuwe impuls te geven voor behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Op deze manier ontstaat tevens de mogelijkheid een drager te vinden voor het behoud en herstel van bebouwing, zoals cultuurhistorisch waardevolle gebouwen.

Om leegstand van gebouwen te voorkomen is hergebruik van bestaande bebouwing toegestaan. Als de huidige bebouwing verwaarloosd is, dan is het mogelijk om deze te renoveren of te herstellen. Hierbij is het conform de eerste stap uit het afwegingskader tevens mogelijk om een uitbreiding van 10% van de bestaande bebouwing te realiseren. Uiteraard is functieverandering alleen mogelijk op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie. Dit wordt gewaarborgd door de rivierkundige randvoorwaarden (zie paragraaf 3.6). Voor vervangende nieuwbouw vindt, afhankelijk van de aard van de functieverandering, een andere afweging binnen de beleidslijn plaats. Als er sprake is van vervangende nieuwbouw inclusief een functieverandering naar een riviergebonden activiteit, dan moet worden voldaan aan de algemene voorwaarden zoals verwoord onder stap 5 in het afwegingskader. Bij vervangende nieuwbouw met een functieverandering naar een niet-riviergebonden activiteit gelden de voorwaarden van 'groot openbaar belang en het niet redelijkerwijs buiten het rivierbed realiseren van de activiteit' (stap 4a) of 'per saldo meer ruimte voor de rivier realiseren op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie' (stap 4d) en de daarbij behorende algemene voorwaarden zoals omschreven onder stap 5.

(d) Per saldo meer ruimte voor de rivier

Niet-riviergebonden activiteiten die een duurzame uitbreiding van de afvoer- en/of bergingscapaciteit van de rivier realiseren, zijn toegestaan. Met name kapitaalkrachtige functies (zoals woningbouw, bedrijvigheid, verblijfsrecreatie) kunnen kostendrager zijn voor maatregelen waarmee de afvoer- of bergingscapaciteit van het bestaande rivierbed structureel kan worden uitgebreid. Weliswaar zijn deze activiteiten niet-riviergebonden, maar realisatie van deze initiatieven draagt wel bij aan de beleidsdoelstelling 'ruimte voor de rivier'. De aard en omvang van de rivierverruiming moeten in verhouding staan tot de ingreep en de rivierverruiming moet plaatsvinden op een rivierkundig gezien aanvaardbare locatie. Dit is ter beoordeling van de rivierbeheerder. De initiatiefnemer draagt de volledige kosten van de rivierverruimende maatregel.

Voorwaarden

Een niet-riviergebonden activiteit is toegestaan als deze per saldo meer ruimte voor de rivier realiseert. Hoe invulling moet worden gegeven aan 'per saldo meer' wordt door de rivierbeheerder bepaald aan de hand van een rekenregel die door het ministerie van Infrastructuur en Milieu is ontwikkeld (zie Bijlage 2). Deze rekenregel maakt de waterstandsdeling die een niet-riviergebonden activiteit moet realiseren transparant. De rekenregel legt hiervoor een relatie tussen de ruimte die de activiteit inneemt, de vrije ruimte die ter plaatse nog aanwezig is en de langetermijnveiligheidsopgave voor de rivier. Vervolgens kan de initiatiefnemer een verruimende maatregel ontwerpen die deze waterstandsdeling duurzaam realiseert.

Om in aanmerking te komen voor een vergunning, geldt onder meer de voorwaarde dat de financiering en tijdige realisatie van deze verruimende maatregel gegarandeerd zijn. Hieraan wordt voldaan als de maatregel vooraf of gelijktijdig met de ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. Omdat de verruimende maatregel bijdraagt aan de langetermijndoelstelling voor waterveiligheid, is het ook mogelijk de verruimende maatregel later te realiseren. In zo'n geval moet de initiatiefnemer, voor het verkrijgen van een watervergunning garanties

bieden over de financiering en de tijdige realisatie van de verruimende maatregel. Tijdelijke of permanente negatieve effecten op de waterstand moeten wel direct worden gecompenseerd.

Wat betreft de locatie van de compenserende en/of verruimende maatregel geldt dat deze de veiligheid op de locatie (of in de nabijheid van) van het initiatief moet borgen, respectievelijk vergroten. Indien blijkt dat dit niet mogelijk is, kan gezocht worden naar een maatregel op een andere locatie. Uiteraard moeten initiatief en maatregel rivierkundig bezien wel aan elkaar gerelateerd zijn.

Maatregelen die een tegengesteld effect hebben, oftewel waarbij de rivierverruiming juist een waterstandsverhogend effect heeft op de locatie van de bouwactiviteit, zijn uitgesloten. Er moet ook sprake zijn van een 'geen-spijtmateel'. Dat wil zeggen: geen maatregel die nu wel meer ruimte oplevert, maar voor de lange termijn een meer gewenste maatregel zou kunnen blokkeren of alleen tegen hoge kosten gerealiseerd kan worden. Dat zou namelijk betekenen dat een rivierverruimingsmaatregel ter plekke in de toekomst die wél volledig bijdraagt aan de taakstelling voor de lange termijn, niet uitvoerbaar zou zijn.

Samenwerken aan een aantrekkelijk en veilig rivierengebied

Het Rijk, provincies en gemeenten hebben allen een verantwoordelijkheid in het rivierbed van de grote rivieren. Voor initiatieven in het rivierbed is een goede samenwerking tussen deze partijen dan ook van belang. In de praktijk gebeurt dit vaak al. Voorbeelden daarvan zijn de intergemeentelijke structuurvisie voor WaalWeelde in Gelderland en het masterplan voor de Maasplassen in Limburg. Hierin zijn de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen en de opgave voor waterveiligheid samengebracht. Het is wenselijk om deze werkwijze door te voeren voor het hele rivierbed. Op die manier kunnen de mogelijkheden die de Beleidslijn grote rivieren biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen – waaronder ontwikkelingen die bijdragen aan de waterveiligheid – optimaal worden benut.

Provincie regisseert en maakt economische ontwikkelingen mogelijk

De provincies spelen in de samenwerking een essentiële rol als gebiedsregisseur in het kader van de ruimtelijke ordening. Deze rol biedt kansen om de economische potentie van het rivierbed optimaal te benutten. De provincie kan het voortouw nemen om samen met gemeenten en andere partijen een gebiedsplan op te stellen, zodat Rijkswaterstaat vlotter kan afwegen of een ontwikkeling al dan niet mogelijk is en zo ja, onder welke voorwaarden. In een dergelijk plan worden gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, conform de voorwaarden van de Beleidsregels grote rivieren, samengebracht met de opgave vanuit waterveiligheid in een bepaald riviertraject.

Het doel hiervan is het ontwikkelen van een realistisch beeld van wat kan en mag binnen een gebied. Daarmee wordt voor alle partijen, zowel de betrokken overheden als private initiatiefnemers, duidelijkheid geboden over de toestemmingen en besluiten die noodzakelijk zijn en kan in een vroegtijdig stadium een inschatting worden gemaakt of initiatieven al dan niet mogelijk zijn. Gebiedsplannen zijn nieuw instrument in de ruimtelijke ordening. De vorm waarin dit plan wordt opgesteld kan variëren van een masterplan tot structuurvisie of bestemmingsplan. De plannen voor Waalweelde en Maasplassen zijn voorbeelden van gebiedsplannen.

Het voordeel van gebiedsplannen is dat gemeenten, toch vaak de eerste ingang voor initiatiefnemers, direct kunnen vertellen of hun plannen passen binnen het ruimtelijke beleid van het gebied. Het biedt de provincie een handig hulpmiddel om goede ruimtelijke afwegingen te maken voor het rivierbed. Bovendien kan Rijkswaterstaat zijn vergunningverlening mede baseren op het gebiedsplan. Rijkswaterstaat kan vanuit haar rol als rivierbeheerder ondersteuning bieden bij het opstellen van deze plannen.

Een gebiedsplan biedt bovendien de mogelijkheid om verschillende initiatieven te bundelen tot één project, dit te koppelen aan één verruimende maatregel en daarvoor één watervergunning aan te vragen bij Rijkswaterstaat. De aanvrager van de vergunning staat vervolgens garant voor realisatie van de verruiming en compensatie en maakt eventueel afspraken met de afzonderlijke initiatiefnemers over het betalen van de kosten van de verruimende maatregel of de realisatie van de maatregel. De aanvrager kan ook een provincie of gemeente zijn.

(e) Een activiteit die onderdeel uitmaakt van een projectbesluit als bedoeld in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering door de staatssecretaris wordt gefinancierd.

Voor niet-riviergebonden activiteiten in het rivierbed die onderdeel uitmaken van maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (PKB) is een vergunning op grond van de Waterwet vereist. Omdat deze activiteiten deel uitmaken van een maatregel die uitgevoerd wordt om de belangen die de Waterwet beoogt te beschermen, ligt het in de rede dat een watervergunning voor deze activiteiten wordt verleend.

De rivierkundige beoordeling vindt in deze gevallen vooraf plaats, in de beslissingsprocedure over de realisatie van de betreffende PKB-maatregel. Als deze rivierkundige beoordeling positief is en de bewindspersoon van het ministerie van Infrastructuur en Milieu ingestemd heeft met het conceptplan voor de uitvoering van de maatregel, dan kan de watervergunning voor de niet-riviergebonden activiteit worden verleend.

3.6 Algemene voorwaarden

Aan nieuwe en wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed zijn voorwaarden verbonden. Alle activiteiten waarvoor toestemming mogelijk is moeten voldoen aan de voorwaarden dat:

- er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk wordt gewaarborgd;
- er geen sprake is van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit; en
- er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de waterstandshoogte of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is.

Voor de activiteiten die zijn toegestaan onder artikel 4 tot en met 6c van de Beleidsregels grote rivieren (stap 2-4 in het afwegingskader) geldt aanvullend de voorwaarde dat:

- de resterende, blijvende waterstandseffecten of de afname van het bergend vermogen duurzaam worden gecompenseerd waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn.

Voor de activiteiten die zijn toegestaan onder artikel 6d van de Beleidsregels grote rivieren (stap 4d) geldt aanvullend de voorwaarde dat:

- de gevraagde rivierverruimende maatregelen genomen worden, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn.

Hieronder worden de voorwaarden afzonderlijk toegelicht.

Zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van de waterstaatswerken gewaarborgd blijft (Beleidsregels grote rivieren, artikel 7, lid 1a)

Conform het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid moet de initiatiefnemer of aanvrager van de vergunning van een nieuwe activiteit zélf bij zijn aanvraag onderbouwen of er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van de rivier gewaarborgd blijft. De vergunningsverleners moeten dit kunnen beoordelen. De aanvraag moet daarom ingaan op de gevolgen van de activiteit voor het veilig functioneren van de rivier. Wijzigingen in het rivierbed mogen bijvoorbeeld niet leiden tot een verhoogd risico op aantasting van dijken en kaden door toename van de kans op faalmechanismen als golfwerking of ijsgang. Om dit te kunnen beoordelen moeten gebiedskenmerken van de (situering en uitvoering van) de ingreep worden opgenomen, zodat kan worden nagegaan welk veiligheidsniveau er geldt.

Geen feitelijke belemmering voor de vergroting van de afvoercapaciteit (Beleidsregels grote rivieren, artikel 7, lid 1b)

Het gaat hier om een feitelijke belemmering voor zowel de huidige als de toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit. Voor riviertrajecten waar de ruimte beperkt is, is het belangrijk om de ruimte die nog beschikbaar is, te reserveren voor rivierverruiming, het zoeken naar compensatie voor natuurontwikkeling of andere 'ja, mits'-activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat in de toekomst riviergebonden activiteiten geweigerd moeten worden omdat compensatieruimte is opgevuld door overige activiteiten.

De afweging of er sprake is van een belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit is gebaseerd op:

- de (gereserveerde of indicatieve) maatregelen of taakstellingen die zijn opgenomen in de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, De Maaswerken, Integrale verkenning Maasz en Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG);
- het oordeel van de rivierbeheerder of er sprake is van een (toekomstig) rivierkundig knelpunt.



Uit jurisprudentie blijkt dat een goede rivierkundige onderbouwing per specifieke aanvraag en locatie voldoende basis biedt om een aanvraag aan deze voorwaarde te kunnen toetsen.

Zodanige situering en uitvoering van de ingreep dat de waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is (Beleidsregels grote rivieren, artikel 7, lid 1c)

Deze voorwaarde is erop gericht om – middels het optimaliseren en mede vormgeven van bestaande plannen – zo min mogelijk waterstandsverhoging te veroorzaken. Er moet eerst gezocht worden naar een goede situering en uitvoering voordat gezocht wordt naar compensatie.

Lokale omstandigheden, de aard van het plan alsmede technische en financiële aspecten zijn sterk bepalend voor de mogelijkheden. Per geval wordt daarom op basis van een deskundigenoordeel invulling aan deze voorwaarde gegeven. Enkele richtlijnen die hierbij gehanteerd worden zijn:

- minimaliseren van het totale volume van de ingreep;
- minimaliseren van het volume, bijvoorbeeld te realiseren door te bouwen op palen of een drijvende constructie aan te leggen;
- situering aansluitend aan bestaande bebouwing;
- situering in de stroomschaduw van bestaande bebouwing (geldt niet voor het bergend rivierbed);
- situering parallel aan de stromingsrichting.

Duurzame compensatie van resterende, blijvende waterstandseffecten of afname van het bergend vermogen, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn (Beleidsregels grote rivieren, artikel 7, lid 2)

De waterstandsverhoging die een activiteit veroorzaakt, moet duurzaam gecompenseerd worden. Duurzame compensatie wordt gedefinieerd als 'verruiming van het rivierbed door eenmalige en/of periodieke (beheers)maatregelen die de waterstandsverhogende effecten van de activiteit of ingreep opheft, gedurende de volle periode waarover de activiteit of ingreep gevolgen heeft'. Daarbij wordt rekening gehouden met de morfologische en waterhuishoudkundige reactie (bijvoorbeeld in verband met de waterverdeling bij de splitsingspunten) van het riviersysteem, alsmede met de te verwachten ontwikkelingen in het riviersysteem.

De eenmalige of periodieke maatregelen in het bestaande rivierbed, worden in de watervergunning vastgelegd. Ze dienen handhaafbaar te zijn. De grootte, de vorm en de plaats van de compenserende maatregelen worden met behulp van berekeningen vastgesteld. Bij de bepaling van de grootte van de compensatie wordt rekening gehouden met meerdere factoren, zoals de grootte van de opstuwing, de lengte van het te compenseren werk en de marges in de berekeningen. In de bergende gebieden gaat het om compensatie van het verlies aan bergend vermogen.

De aanvrager moet aangeven dat de voorgenomen activiteit financieel uitvoerbaar is. Daarbij dient hij in te gaan op de financiering van de noodzakelijke – inclusief de mitigerende of compenserende – maatregelen. Dit kan gaan om compenserende en mitigerende maatregelen die noodzakelijk zijn om de activiteit 'waterstandsneutraal' uit te voeren. De kosten van de voorgenomen activiteit en de daarbij behorende maatregelen komen voor rekening van de aanvrager.

De gevraagde rivierverruimende maatregelen worden genomen, waarbij de financiering en de tijdige realisering van de maatregelen gezekerd zijn (Beleidsregels grote rivieren, artikel 7, lid 3b)

Aard en omvang van de rivierverruiming moeten in verhouding staan tot de ingreep en de rivierverruiming moet plaatsvinden op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie. Dit is ter beoordeling van de rivierbeheerder.

Aan de eis van een tijdige realisering wordt voldaan als de maatregel vooraf of gelijktijdig met de ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. Omdat de verruimende maatregel bijdraagt aan de langetermijndoelstelling voor waterveiligheid, is het ook mogelijk de verruimende maatregel later te realiseren. In zo'n geval moet de initiatiefnemer voor het verkrijgen van een watervergunning, garanties bieden over de financiering en de tijdige realisatie van de verruimende maatregel. Er moeten afdwingbare en handhaafbare afspraken gemaakt worden over de termijn waarbinnen de rivierverruiming gerealiseerd wordt. Tijdelijke of permanente negatieve effecten op de waterstand moeten wel direct worden gecompenseerd. De initiatiefnemer draagt de volledige kosten van de rivierverruimende maatregel.

3.7 Veiligheid in het buitendijks gebied

Veiligheid in het buitendijks gebied is een verantwoordelijkheid van lokale overheden. Gemeenten kunnen – in aanvulling op de wettelijke voorschriften – in bestemmingsplannen en bouwvoorschriften bepalingen opnemen die onveilige situaties kunnen voorkomen. Ook evacuatieplannen kunnen een belangrijke aanvulling zijn op het voorkomen van onveilige situaties bij hoogwaterstanden.

Door de bouwwijze of de situering van de activiteit zo te kiezen dat de kans of de gevolgen van hoogwater zo gering mogelijk zijn, kan de gebruiker zijn risico's, ook wat betreft veiligheid, aanzienlijk beperken. Aangepaste bouwvormen, zoals drijvend of op palen, bieden in dit opzicht interessante mogelijkheden.



4 INSTRUMENTARIUM

4.1 Tweesporenbeleid

Voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed vormt de Beleidslijn grote rivieren het afwegingskader. De nadere uitwerking van deze beleidslijn vindt plaats langs twee sporen: enerzijds de concrete regulering van afzonderlijke activiteiten via de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het waterspoor) en anderzijds de ruimtelijke doorwerking van het beleid via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) (het ruimtelijke-orderingsspoor). Vanuit juridisch oogpunt zijn de beide sporen zelfstandig. Het is niet zo dat het ene spoor voor of boven het andere spoor gaat, de beide sporen zijn complementair. Goede bestuurlijke afspraken, betrokkenheid en afstemming zijn belangrijke randvoorwaarden om beide sporen inhoudelijk en beleidsmatig parallel te laten lopen en het complementaire karakter te waarborgen. Er is overigens geen wettelijke verplichting tot coördinatie tussen de sporen van de Waterwet en de Wro.

Voor een goede afstemming is het wenselijk dat voorafgaand aan een aanvraag voor een watervergunning, de beheerder inhoudelijk afstemt met de overige betrokken bestuurlijke actoren (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat, waterschap). Andersom, in de situatie van ontwikkelingen in het ruimtelijke spoor – bijvoorbeeld een wijziging in het bestemmingsplan – zal het betreffende bestuursorgaan de rivierbeheerder in een vroegtijdig stadium moeten betrekken bij de gedachtevorming. De beleidslijn is hierbij steeds het gemeenschappelijke toetsingskader.

4.2 Waterwet en watervergunning

De Beleidslijn grote rivieren is 2006 vastgesteld als regeling onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). Op 22 december 2009 zijn de Waterwet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving (Waterbesluit en Waterregeling) in werking getreden. In deze Waterwet zijn verschillende waterbeheerwetten, waaronder de 'natte' delen van de Wbr, geïntegreerd.

Het doel van de Waterwet is veel breder, maar richt zich onder andere op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen. Daarom worden in de Waterwet regels gesteld aan het gebruik maken van waterstaatswerken – waaronder de grote rivieren – en is hiervoor in bepaalde gevallen een vergunning verplicht. Voor het gebruikmaken van een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk kan op grond van artikel 6.12 van het Waterbesluit een vergunningsplicht gelden, waarbij de Beleidsregels grote rivieren als afwegingskader fungeren.

Met de integratie van de waterbeheerwetten in de Waterwet, zijn ook de vergunningsstelsels van de afzonderlijke beheerwetten gebundeld tot één watervergunning. Als meer dan één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de watervergunning, dan verleent het hoogste bestuursorgaan de vergunning. Dit speelt bijvoorbeeld bij activiteiten op een locatie die zowel in het rivierbed als in de waterkering ligt. Het waterschap is dan de keringbeheerder, het Rijk de rivierbeheerder en het Rijk is in dit geval het hoogste bestuursorgaan. Voor de aanvraag van de watervergunning kan men terecht bij hetzelfde loket als de omgevingsvergunning, dus bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar de handeling in hoofdzaak plaatsvindt. Deze sturen de aanvraag door naar het bevoegd gezag. De watervergunning kan ook direct worden aangevraagd bij het bevoegd gezag – in dit geval Rijkswaterstaat – of via www.omgevingsloket.nl.

4.3 Ruimtelijke ordening

Het tweede spoor om uitvoering te geven aan de beleidslijn is het instrumentarium vanuit de ruimtelijke ordening: de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro regelt hoe de ruimtelijke plannen van Rijk, provincies en gemeenten tot stand komen, bijvoorbeeld een bestemmingsplan voor een gemeente.

Ruimtelijke beslissingen worden op landelijk, regionaal en lokaal niveau genomen. De Rijksoverheid, provincies en gemeenten beschrijven in structuurvisies welke ruimtelijke ontwikkelingen zij verwachten en hoe zij die ontwikkelingen zullen sturen of uitvoeren. In 2011 heeft het Rijk de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. De SVIR bevat de visie van het Rijk op mobiliteit, bereikbaarheid, ruimte, milieu en leefbaarheid. In deze visie krijgen provincies en gemeenten meer beleidsruimte bij de ruimtelijke ordening. De Rijksoverheid richt zich uitsluitend op een beperkt aantal expliciet benoemde nationale belangen, zoals waterveiligheid. Daarbuiten ligt de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheden. Daarnaast geldt dat beheerders van rijkszaken een beheersverantwoordelijkheid hebben die het nationaal belang raakt, zoals het beheer van het rivierbed of van grote waterkeringen door Rijkswaterstaat.

Om deze nationale belangen, waaronder waterveiligheid, te borgen in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen van overheden, is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening² (Barro) opgesteld. In titel 2.4 van het Barro is het rijksbeleid voor de grote rivieren vertaald in algemene regels. Gemeenten en provincies moeten zich bij het opstellen van ruimtelijke plannen aan deze algemene regels houden.

Rijkswaterstaat zal tijdens het opstellen en vaststellen van bestemmingsplannen opkomen voor zijn directe belangen als waterbeheerder. Bij de voorbereiding van bestemmingsplannen is een gemeente op grond van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verplicht een watertoets uit te voeren. Dit betekent dat de gemeente overleg moet voeren met de betrokken waterbeheerder en dat in de toelichting bij het bestemmingsplan beschreven moet worden op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Toetsing van het (ontwerp)bestemmingsplan aan de beleidslijn en aan het Barro, komt in het kader van de watertoets aan de orde.

4.4 Overgangsbepalingen

In 2013 is de overgangsregeling komen te vervallen, omdat er naast de al benoemde activiteiten en locaties geen concrete en vergevorderde projecten meer bekend zijn geworden bij de rivierbeheerder. Hiermee was het overgangsrecht materieel uitgewerkt. Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de 'pijplijnprojecten': de aangewezen activiteiten of locaties die in bijlage 2 van de Beleidsregels grote rivieren staan.

4.5 Monitoring en evaluatie

De Beleidslijn grote rivieren wordt periodiek geëvalueerd. Om een goede evaluatie uit te kunnen voeren, is het wenselijk dat alle initiatieven voor activiteiten in het rivierbed worden geregistreerd.

² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378>.

5 SAMENHANG MET ANDERE TRAJECTEN

5.1 Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en De Maaswerken

Voor de korte termijn geven de planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier en het programma De Maaswerken uitwerking aan de rivierverruimende maatregelen die noodzakelijk zijn om het vereiste veiligheidsniveau te halen. Ook daarna, op langere termijn, zal er waarschijnlijk sprake zijn van toename van hoge rivierafvoeren. Hoogwaterbeschermingsmaatregelen blijven dus noodzakelijk.

Welke maatregelen op de lange termijn nodig zijn, is voor de Rijntakken verder uitgewerkt in de langetermijnvisie van de planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier. Deze visie richt zich vooral op de locaties waar binnendijkse ruimte aan het rivierbed toegevoegd zou moeten worden. Deze locaties zijn in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ruimtelijk gereserveerd. De maatregelen die op de lange termijn in het buitendijkse gebied nodig zijn, worden niet concreet uitgewerkt en gereserveerd, aangezien het buitendijkse gebied reeds beschermd is tegen ongewenste ontwikkelingen met deze Beleidslijn grote rivieren. Wel hebben berekeningen voor de langetermijnvisie uitgewezen dat een groot deel van de maatgevende afvoer voor de lange termijn door het buitendijks gebied afgevoerd moet worden. Om ook op de lange termijn buitendijkse maatregelen te kunnen realiseren, is het dus een blijvende noodzaak om terughoudend te zijn met overige nieuwe activiteiten in het rivierbed.

5.2 Integrale Verkenning Maas-2

Door klimaatverandering worden hogere Maasafvoeren verwacht. De Integrale Verkenning Maas-2 heeft mogelijke maatregelen verkend om het water van de Maas op lange termijn veilig af te kunnen voeren en geïnventariseerd welk extra ruimtebeslag daarvoor nodig is. Uit de verkenning blijkt dat het gehele rivierbed essentieel is voor de toekomstige veilige afvoer en berging van water. Dit kunnen ook gebieden in het rivierbed zijn waar geen inrichtingsmaatregelen in het kader van de Integrale verkenning Maas aan de orde zijn. Vanuit de regio hebben inrichtingsmaatregelen in het rivierbed de voorkeur gekregen boven binnendijkse maatregelen zoals dijkverleggingen en retentie. Dergelijke ‘binnendijkse’ maatregelen zullen nodig zijn bij echt extreme toenamen van de afvoeren. Ook deze binnendijkse maatregelen zijn ruimtelijk gereserveerd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

De mogelijke maatregelen in het kader van de Integrale verkenning Maas-2 spelen in de toetsing van nieuwe activiteiten aan deze beleidslijn een rol. Hierbij kan gedacht worden aan concrete mogelijkheden om per saldo meer ruimte voor de rivier te creëren. Of aan de invulling van de toetsing om vast te stellen of er sprake is van een feitelijke belemmering voor vergroting van de afvoercapaciteit.

5.3 Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is het Deltaplan voor de 21e eeuw. Het staat voor een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en straks, waar de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening op orde zijn. De Deltacommissaris voert de regie over het Deltaprogramma. In 2014 levert het Deltaprogramma voorstellen voor deltabeslissingen op. Vervolgens worden deze deltabeslissingen vastgelegd in beleidsplannen. Voor het Rijk gebeurt dit in het Nationaal Waterplan. Decentrale overheden leggen de beslissingen vast in decentrale plannen, zoals regionale waterplannen en structuurvisies.

Het Deltaprogramma Rivieren is een van de deelprogramma's binnen het Deltaprogramma. In het hele rivierengebied vraagt de verbetering van het beschermingsniveau aandacht. In het Deltaprogramma Rivieren worden daarom strategieën uitgewerkt om deze opgave voor de waterveiligheid op te lossen.

5.4 Experimenten met aangepaste bouwvormen (EMAB)

Het Rijk heeft vijftien locaties in het rivierbed van de grote rivieren aangewezen, waar geëxperimenteerd kan worden met technische, aan het water aangepaste bouwvormen (EMAB-locaties). Het gaat hierbij om locaties die in het rivierbed liggen en waar door de Beleidslijn ruimte voor de rivier ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de knel zijn gekomen. Dit heeft tot verrommeling van het gebied geleid. Het gebied functioneert economisch onvoldoende en er kan uiteindelijk een sociaal onveilige situatie ontstaan. Door op aangewezen locaties en onder voorwaarden een project te ontwikkelen, waarbij geëxperimenteerd kan worden met aangepaste bouwvormen, is het mogelijk om een gebied weer een kwaliteitsimpuls te geven. Een van de voorwaarden betreft het gelijktijdig realiseren van meer ruimte voor de rivier.

Het beleidsvoornemen om EMAB-locaties aan te wijzen, staat verwoord in deel 3 van de Nota Ruimte. Een werkgroep heeft vervolgens de criteria en de locaties vastgesteld. De ontwikkeling van EMAB-locaties betreft een traject dat naast dat van de Beleidslijn grote rivieren en dat van de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier loopt. De Beleidslijn grote rivieren vormt wel het afwegingskader voor deze experimenten. Daarnaast zijn speciale afspraken gemaakt in het kader van EMAB. De projecten worden bij de beoordeling getoetst aan deze EMAB-randvoorwaarden (zie Bijlage 3 van deze handreiking).

De vijftien locaties zijn:

1. Waalfront Zaltbommel, gemeente Zaltbommel
2. Stadsblokken-Meinerswijk Arnhem, gemeente Arnhem
3. Stadsfront Tiel, gemeente Tiel
4. IHC-terrein Krimpen a/d Lek, gemeente Nederlek
5. Koninginnedijk Grave, gemeente Grave
6. Steenfabriek De Koppenwaard Angerlo, gemeente Zevenaar
7. Steenfabriek De Bunswaard Beuningen, gemeente Beuningen
8. Steenfabriek De Plasserwaard Wageningen, gemeente Wageningen
9. Voormalig steenfabrieksterrein Vuren, gemeente Lingewaal
10. Recreatiegebied De Gouden Ham Maasbommel, gemeente West Maas en Waal
11. Zandmeren Kerkdriel, gemeente Maasdriel
12. Lithse Ham, gemeente Lith
13. Maasplassen, gemeenten Thorn, Heel, Haelen, Roggel en Neer, Swalmen, Roermond en Maasbracht
14. Recreatiegebied 't Leuken, gemeente Bergen
15. Uitplaatsing glastuinbouw Hout-Blerick/Baarlo, gemeenten Venlo en Maasbree



BIJLAGEN

BIJLAGE 1

EENMALIGE 10%-UITBREIDING BESTAAND BEBOUWD OPPERVLAK

Een aantal kleine werken is reeds uitgezonderd van de vergunningsplicht, met name door het opstellen van de waterregeling. Daarnaast benoemt artikel 3 van de Beleidsregels grote rivieren activiteiten die niet zijn blootgesteld aan de functietoets en de compensatie-eis. Dit zijn onder andere de categorieën 'activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang' en 'een eenmalige uitbreiding van ten hoogste 10% van de bestaande bebouwing'. Deze tweede categorie betreft uitbreidingen van bouwwerken die vanwege hun grootte wél van rivierkundig belang worden geacht, maar toch kunnen worden toegestaan met vergunning op basis van de 10%-regeling. In deze bijlage worden de toepassing en berekening van deze regel toegelicht.

De Beleidslijn grote rivieren acht het redelijk en billijk om een eenmalige uitbreiding van 10% van het bestaand bouwoppervlak toe te staan. Uiteraard moet wel voldaan worden aan de voorwaarden zoals opgesomd in artikel 7 lid 1 van de beleidsregels. De 10% geldt voor de bebouwing die in april 1997 reeds legaal³ aanwezig is. Deze datum heeft te maken met de inwerkingtreding van de Beleidslijn Ruimte voor de rivier die een vrijwel volledig bouwverbod legde op het rivierbed.

Omdat het toepassingsgebied van de Beleidslijn grote rivieren na april 1997 nog diverse malen is vergroot⁴, geldt voor deze gebieden dat de 10% mag worden toegepast op bouwwerken die op het moment van inwerkingtreding van deze gebiedsuitbreidingen legaal aanwezig waren.

Uitbreidingen groter dan 10% worden volledig getoetst aan de beleidsregels.

Hoe wordt nu de 10% berekend?

1. De referentiesituatie is de inwerkingtreding van de beleidslijn in 1997, voor zover het toepassingsbereik van het beleid later niet is vergroot. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van lijsten in bestemmingsplannen en luchtfoto's.
2. Er mag 10% van het volume van een gebouw worden uitgebreid, waarbij het bebouwd oppervlak (projectie op maaiveld) tegelijkertijd niet mag toenemen met meer dan 10%.
3. De eenmalige uitbreidingsmogelijkheid van 10% is van toepassing op een ruimtelijke eenheid. Op één locatie 10% van twee afzonderlijke locaties uitbreiden is dus niet mogelijk. De uitbreiding geldt binnen één perceel en/of één bouwblok. Vaak kan worden aangesloten bij de vermelding in het bestemmingsplan. Dit dient echter per geval beoordeeld te worden. Let wel: wat in het bestemmingsplan is opgenomen, is feitelijk een bouwrecht!
4. De 10% wordt berekend per (sub)functie. Bij een bedrijf en een bedrijfswoning kunnen dus niet het bebouwd oppervlak van alle bedrijfshallen worden meegeteld om de woning met 10% uit te breiden.
5. Er kan in fases gebruikt gemaakt worden van de 10%-regeling (bijvoorbeeld 3% in jaar 1 en dan nog 7% in jaar 3) zolang het totaal niet meer is dan 10% van de oorspronkelijk bouw-massa.
6. Langs de onbedijkte Maas komt de situatie voor dat percelen op de rand van het rivierbed en/of contourgebied liggen. Het uitgangspunt is dat bebouwing in het uitzonderingsgebied of buiten het rivierbed niet meetelt voor het berekenen van de 10%. Er wordt dus alleen gerekend met de bebouwing in het vergunningsplichtige gebied. Uitbreidingen moeten namelijk zoveel mogelijk buiten het rivierbed plaatsvinden.

³ Legaal houdt in: met vergunning op grond van de Rivierenwet voor zover die vereist was.

⁴ Uitbreiding kaarten beleidsregels en gebied waarbinnen vergunning op grond van Rivierenwet, Wet beheer rijkswaterstaatswerken en Waterwet vereist is.

Deze bepaling moet ook in het bestemmingsplan worden opgenomen c.q. toegepast.

Verschil overgangsrecht en 10%-regeling

De termen overgangsrecht en 10%-regeling worden nogal eens door elkaar gehaald. Overgangsrecht komt uit het spoor van de ruimtelijke ordening. Het is geregeld in een bestemmingsplan en is bedoeld om, vooral vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, bescherming te bieden aan gevestigde belangen of rechten bij de invoering van een nieuwe (bestemmings)regeling die de bestaande situatie niet dekt. Een overgangsbepaling is alleen nodig als er bestaande situaties zijn die afwijken van het bestemmingsplan. In de praktijk is dit meestal het geval. Met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan wordt voor een bepaald gebied vaak een nieuwe situatie voorgestaan (bebouwing en gebruik). Overgangsrecht is dus niet hetzelfde als de eenmalige 10%-regeling in deze beleidslijn. Wel kan via het overgangsrecht invulling gegeven worden aan de 10%-regeling.

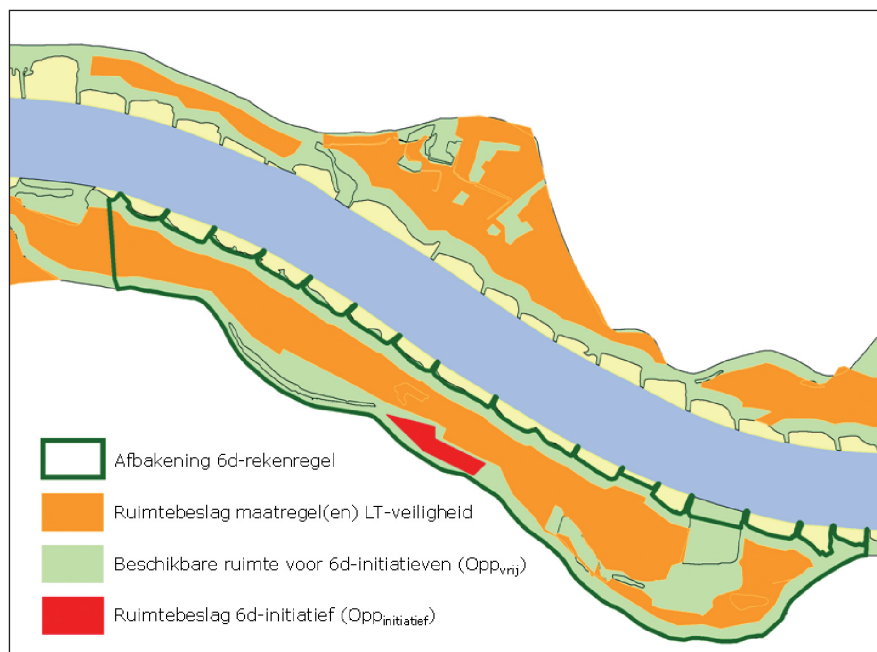
BIJLAGE 2

REKENREGEL 'PER SALDO MEER RUIMTE VOOR DE RIVIER' (6D-OPGAVE)

Rekenregel voor het bepalen van de verruimingsopgave

$$Opgave_{6d} = \frac{Opp_{initiatief}}{Opp_{vrij}} \times LT_{taakstelling}$$

Definities



Uiterwaard of rivierkundige eenheid. Dit is de afbakening voor het gebruik van de rekenregel.

$Opgave_{6d}$

De opgave die een initiatiefnemer moet realiseren (cm waterstandsvaling).

$Opp_{initiatief}$

Oppervlakte van het ruimtebeslag van het niet-riviergebonden initiatief (rood) (ha).

Opp_{vrij}

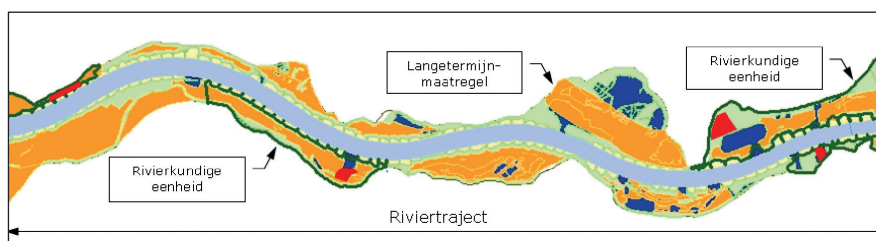
Oppervlakte van de beschikbare ruimte in de uiterwaard of rivierkundige eenheid (ha, groen). Dit is gelijk aan het oppervlakte van de uiterwaard of rivierkundige eenheid, minus reservering oppervlakte maatregelen voor de langetermijnopgave (oranje).

$LT_{taakstelling}$

De opgave voor de lange termijn in de uiterwaard of rivierkundige eenheid (cm) (Uit: Nationaal Waterplan of volgens uitwerking gebiedsplan).

Afbakening van de rekenregel

Elk nieuw initiatief in het rivierbed wordt bij de beoordeling van de aanvraag watervergunning, getoetst aan de algemene voorwaarde dat een activiteit geen feitelijke belemmering oplevert voor uitbreiding van de afvoercapaciteit op de lange termijn. Hiervoor is per riviertraject in kaart gebracht welke maatregelen, en daarmee hoeveel ruimte, nodig is om de langetermijnopgave voor het hele riviertraject te halen.



In de rekenregel wordt het 6d-initiatief gekoppeld aan één van deze maatregelen in de directe nabijheid van het initiatief. Dit kan ook een combinatie van maatregelen zijn. De rekenregel is daarom zo afgebakend dat deze wordt toegepast op een rivierkundige eenheid waarop de maatregel – of combinatie van maatregelen – een waterstandsvaling genereert. Dit rivierkundige effect is de langetermijntaakstelling voor de rivierkundige eenheid en wordt ingevuld in de rekenregel.

Een rivierkundige eenheid wordt vaak gedefinieerd als een uiterwaard aan één zijde van de rivier maar kan ook meerdere uiterwaarden bevatten zolang deze maar een inhoudelijke samenhang met elkaar hebben. Deze samenhang wordt bepaald door onder andere het verhang van de rivier en vernauwingen van het rivierbed. Voor (delen van) de Rijntakken wordt veelal de reeds gemaakte opdeling in eenheden uit het Nationaal Waterplan gebruikt. Hier zijn de rivierkundige eenheden vaak gedefinieerd als uiterwaarden waarin bijvoorbeeld een nevengeul is gepland (zie bovenstaande figuur). Voor overige gebieden wordt deze indeling op verzoek gemaakt.

Veelgestelde vragen over de 6d-opgave

Hoe wordt de langetermijntaakstelling bepaald?

Uitgangspunt is de langetermijnopgave uit het Nationaal Waterplan. Rijkswaterstaat vertaalt deze opgave door naar een opgave per riviertraject en, al dan niet in samenwerking met een initiatiefnemer, naar een maatregelenpakket dat deze opgave realiseert. Vervolgens wordt per maatregel de langetermijntaakstelling bepaald. Dit is dus de bijdrage van elke maatregel aan de langetermijnopgave voor het riviertraject. Voor de Rijntakken is dat al gebeurd, voor de Maas moet dit nog plaatsvinden. De langetermijntaakstelling per rivierkundige eenheid is gelijk aan de waterstandsvaling die elk afzonderlijke langetermijnmaatregel – of combinatie van maatregelen - binnen deze eenheid genereert.

Let wel: in het lopende Deltaprogramma wordt toegewerkt naar een deltabeslissing over de toekomstige bescherming tegen hoogwater. De gekozen strategie kan hierdoor andere claims op de ruimtelijke inrichting leggen dan nu in het Nationaal Waterplan is voorzien.

Zijn gebieden waarvoor geen langetermijntaakstelling geldt, vrijgesteld van de eisen van artikel 6d?

Ook in gebieden waar geen taakstelling voor de lange termijn is opgelegd (zoals voor Nederrijn-Lek) gelden de voorwaarden van artikel 6d. Ook hier moet dus per saldo meer ruimte voor de rivier worden gecreëerd. De rekenregel kan in deze gevallen niet worden toegepast. Dit hoeft initiatieven om de ruimtelijke kwaliteit en/of economie te verbeteren echter niet in de weg te staan. In overleg met de rivierbeheerder wordt maatwerk geleverd over de te treffen rivierkundige maatregelen.

Hoe wordt het oppervlak van een 6d-initiatief bepaald?

Het oppervlak van een 6d-initiatief wordt bepaald door alle ruimte die door het initiatief wordt ingenomen en daarmee niet meer beschikbaar is voor rivierverruiming of andere ontwikkelingen. Het is dus de contour van het te ontwikkelen gebied, inclusief bebouwing, wegen, groen en overige inrichtingselementen.

Hoe wordt de 6d-opgave voor meerdere initiatieven bepaald?

De 6d-opgave voor meerdere initiatieven binnen een uiterwaard of rivierkundige eenheid wordt volgens de rekenregel bepaald door de rode oppervlakken bij elkaar op te tellen. Als er meerdere initiatieven in een gebiedsplan zijn opgenomen maar in verschillende uiterwaarden of rivierkundige eenheden, dan wordt voor ieder initiatief afzonderlijk een eigen 6d-opgave bepaald.

Waarom moet een langetermijnmaatregel voldoen?

De rivierverruimende maatregel moet de waterstandsdeling realiseren die met de rekenregel is bepaald. Ook moet het een duurzame en robuuste maatregel zijn uit het langetermijnmaatregelenpakket dat voor het riviertraject is gedefinieerd. Het kan dus voorkomen dat kleine, niet-riviergebonden activiteiten deze opgave niet kunnen realiseren. In dat geval kunnen meerdere initiatieven gebundeld worden om de rivierverruimende maatregel te realiseren. Hierbij moet worden aangetoond dat financiering, tijdige realisering en onderhoud van de maatregel geborgd zijn.

Mag de 6d-opgave alleen worden ingevuld met maatregelen die Rijkswaterstaat heeft gedefinieerd??

Het Nationaal Waterplan definieert voor zowel de Rijnakken als de Maas een maatregelenpakket om de langetermijntaakstelling te realiseren. Deze maatregelen zijn in meer of mindere mate gedetailleerd uitgewerkt en beschikbaar voor de initiatiefnemer. Met name de Maas vraagt nog om nadere uitwerking, waarbij Rijkswaterstaat voor inhoudelijke ondersteuning kan zorgen. De maatregelen zijn echter één manier om de langetermijntaakstelling uit het Nationaal Waterplan te bereiken. Een provincie die een gebiedsplan opstelt mag deze taakstelling ook op een andere manier invullen en voor andere maatregelen kiezen als deze beter passen bij de visie voor het gebied. Wel moet de provincie het langetermijnmaatregelenpakket in het definitieve gebiedsplan doorrekenen. De afzonderlijke maatregelen vormen daarna de basis om de 6d-opgave te bepalen. Het is daarom van belang om Rijkswaterstaat te betrekken bij het opstellen van een gebiedsplan. Hiermee wordt voorkomen dat aan het einde van het proces blijkt dat de langetermijntaakstelling niet wordt gehaald of niet wordt voldaan aan andere voorwaarden (zoals effecten op scheepvaart).

Waar precies moet de extra ruimte ontstaan?

Waterstandsverhogende effecten als gevolg van het initiatief moeten in ieder geval op de locatie van de bouwactiviteit worden gecompenseerd.

De extra ruimte voor de rivier – bepaald met behulp van de rekenregel - ontstaat bij voorkeur op de locatie van de (bouw)activiteit of in de nabije omgeving. Als er in de nabije omgeving (uiterwaard/rivierkundige eenheid) geen maatregel te vinden is die de gevraagde waterstandsdeling realiseert of alleen een hele grote maatregel, kan het zoekgebied worden vergroot. Voorwaarde is daarbij dat de maatregel en (bouw)activiteit binnen een riviertraject liggen van gelijke rivierkundige karakteristieken. Daarmee hebben activiteit en maatregel een relatie met elkaar en is de langetermijnopgave in verhouding tot het initiatief te bepalen, zoals vastgelegd in de algemene voorwaarden van de Beleidsregels grote rivieren.

BIJLAGE 3

RANDVOORWAARDEN EXPERIMENTEN MET AANGEPASTE BOUWVORMEN (EMAB-PROJECTEN)

a) Het project moet zijn gelegen op een locatie die is opgenomen in de 'Limitatieve lijst met locaties voor Experimenten met aangepaste bouwvormen', zoals vastgesteld door de toenmalige minister van VROM.

b) De bouwactiviteit

Bouwactiviteit: een activiteit voor het oprichten van alle soorten bouwwerken waarvoor een vergunning vereist is (omgevingsvergunning, ontgrondingsvergunning, Waterwet-vergunning e.d.)

1. De bouwactiviteit mag niet in strijd zijn met overige bestaande wet- en regelgeving.⁵
2. De bouwactiviteit dient een uitvoering te zijn van een opgave voor de ruimtelijke ordening die past binnen het nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid en die de steun van het Rijk en de provincie heeft.
3. De gemeente coördineert en steunt de vergunningsaanvraag.
4. De bouwactiviteit moet op de locatie van de bouwactiviteit en als gevolg een genomen rivierverruimende (zie c.) een netto waterstandsverlagend effect hebben.
5. De mate waarin de ruimtelijke doelstelling wordt gerealiseerd moet in verhouding staan tot de rivierkundige winst die wordt behaald.
6. De bouwactiviteit en het resultaat ervan mogen geen belemmering vormen voor toekomstige rivierkundige ontwikkelingen.⁶
7. Het resultaat van de bouwactiviteit dient zodanig te zijn dat de aanwezigheid van het rivierwater hieraan een meerwaarde geeft en dat het is aangepast aan de aanwezigheid van het rivierwater.

c) De rivierverruimende maatregel

1. De rivierverruimende maatregel dient op kosten van de initiatiefnemer uitgevoerd te worden.
2. De rivierverruimende maatregel moet gelijktijdig met het resultaat van de bouwactiviteit gerealiseerd worden.
3. De rivierverruimende maatregel moet op de locatie van de bouwactiviteit een zodanig waterstandsverlagend effect hebben, dat met inbegrip van het resultaat van de bouwactiviteit nog altijd een netto waterstandsverlagend effect optreedt.

⁵ Toelichting: zoals in de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr, nu: Waterwet), Woningwet, Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, Wet ruimtelijke ordening (Wro).

⁶ Toekomstige rivierkundige ontwikkelingen: o.a. geplande activiteiten in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier of Integrale Verkenningen Maas, Maaswerken, Langetermijnvisie Ruimte voor de Rivier.

