

BELEIDSLIJN

RUIMTE VOOR DE RIVIER

april 1996



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

BELEIDSLIJN RUIMTE VOOR DE RIVIER

1. DOELSTELLING

De recente hoogwaters van Maas en Rijn, de kwetsbaarheid van ons land, de ongunstige verwachtingen over klimaatverandering en zeespiegelrijzing, maken duidelijk dat een duurzame bescherming tegen hoogwater, zowel nu als in de toekomst, hoge prioriteit heeft.

Voor de korte termijn wordt nu via het Deltaplan Grote Rivieren uitvoering gegeven aan de versnelling van de rivierdijkversterkingen en de aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas. Op wat langere termijn bestaat een duurzame bescherming niet alleen uit steeds verdergaande dijkverhogingen, maar veel meer uit maatregelen die erop gericht zijn om de rivier meer ruimte te geven om hogere rivierafvoeren te verwerken. Waterstandsverhogingen, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverslechtering, zullen dan mogelijk beperkt blijven. Dijkverhoging en kaden-aanleg worden sluitstuk, pas te realiseren als andere maatregelen onvoldoende effect hebben.

In de loop der tijd is de ruimte voor de rivier steeds verminderd. Bedijkingen zijn natuurlijk een eerste oorzaak van de inperking van de rivier. De natuurlijke bezinking van grind, zand en slib in de rivier is een andere oorzaak. Maar ook (andere) menselijke activiteiten als bouwen in het winterbed betekenen een vermindering van de voor de rivier beschikbare ruimte en daarmee een verhoging van de extreme waterstanden.

Hoewel deze activiteiten in beginsel alleen werden toegestaan als het waterstandsverhogend effect gecompenseerd werd, moet toch geconstateerd worden dat de mogelijkheden om hogere rivierafvoeren ook in de toekomst op te vangen, in de loop der tijd feitelijk verminderd zijn. Met elke activiteit en bijbehorende compensatie werd een stukje reserveruimte in de rivier geëlimineerd. Er kan daarom worden gesteld dat de hoogwaterbescherming tot nu toe geen duurzaam karakter heeft gehad. Ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid betekent dat de hoogwaterproblematiek op termijn alleen nog maar groter zal worden.

Een stringenter beleid voor het gebruik van het winterbed¹ van de grote rivieren is daarom noodzakelijk. De huidige toepassing van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (r.o.) en de Rivierenwet leveren onvoldoende garanties om in de toekomst bescherming tegen hoogwater te kunnen blijven bieden. De beter afgestemde toepassing van het r.o.-instrumentarium en de Rivierenwet volgens de onderhavige beleidslijn, zal gericht moeten worden op duurzame hoogwaterbescherming, waarin zo weinig mogelijk activiteiten worden toegelaten die een aanslag betekenen op de ruimte voor de rivier. Waar toch nog activiteiten in het winterbed worden toegelaten, moet tenslotte voorkomen worden dat deze nieuwe activiteiten bij hoogwater tot nieuwe schadegevallen leiden.

De doelstelling van de beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade.

¹ winterbed: het gebied dat de rivier inneemt bij de maatgevende afvoer, tussen de primaire waterkeringen indien aanwezig.

2. UITWERKING OP HOOFDLIJNEN

De doelstelling van de beleidslijn wordt op hoofdlijnen bereikt door:

- a. **Handhaven van de beschikbare ruimte** in het winterbed. Deze ruimte blijft beschikbaar voor het opvangen van toekomstige hogere rivierafvoeren. De ruimte mag alleen gebruikt te worden voor activiteiten die onlosmakelijk aan de rivier gebonden zijn.
- b. **Creëren van ruimte:** vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier door verbreding en verlaging van het winterbed, in combinatie met natuurontwikkeling. Er worden geen ontwikkelingen toegestaan die de mogelijkheid tot verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken.
- c. **Beperking van schade** door voor nieuwe activiteiten die in het winterbed kunnen worden toegestaan en die bij hoge waterstanden tot schade kunnen leiden, een minimaal **beschermingsniveau van 1:1250** per jaar aan te houden.

De beleidslijn (zie kader op pagina 3) is een nadere uitwerking van deze hoofdlijnen en vormt het toetsingskader om te beoordelen of activiteiten dan wel ingrepen plaats kunnen vinden in het winterbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Deze toetsing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Daarom heeft het Rijk de beleidslijn opgesteld na overleg met IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

Ook in internationaal verband wordt erkend dat anders met de rivieren moet worden omgegaan. De strekking van deze beleidslijn is in lijn met reeds in gang gezette ontwikkelingen: de verklaring van Arles, de verklaring van Straatsburg, de aanbevelingen in de Internationale Rijn Commissie en de oprichting van een hoogwaterwerkgroep voor de Maas.

BELEIDSLIJN RUIMTE VOOR DE RIVIER

De beleidslijn is van toepassing op alle nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren. De beleidslijn geldt voor de Rijn en de Maas (inclusief de onbedijkte Maas) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zee-armen en getijderivieren in het benedenriviereengebied (zie bijlage 1).

1 Hoofdpijn:

In het winterbed van de grote rivieren worden in principe **geen nieuwe ingrepen toegestaan die zouden leiden tot:**

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of;
- feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of;
- potentiële schade bij hoogwater.

Het zal bij de toepassing van deze beleidslijn doorgaans gaan om ingrepen die een ophoging, bouwwerk of ander obstakel met zich meebrengen.

2 Uitwerking:

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effect(en) zouden kunnen leiden, wordt een **onderscheid** gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier (**ja, mits**) en overige activiteiten (**nee, tenzij**).

"ja, mits":

Nieuwe **riviergebonden activiteiten**, die gebonden zijn aan situering in het winterbed, zijn (limitatief):

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluizen, waterkeringen e.d.);
- voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering);
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;
- overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg;
- scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn;
- natuur in de uiterwaarden (of weerden).

Deze activiteiten zijn **toegestaan, mits** voldaan wordt aan de **voorwaarden** bij punt 3.

"nee, tenzij":

Voor de **overige nieuwe activiteiten** geldt dat deze ingrepen in principe **niet worden toegestaan, tenzij** op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- * sprake is van een **zwaarwegend maatschappelijk belang**, én;
- * de activiteit **niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd** kan worden, én;
- * de activiteit op de locatie geen feitelijke **belemmering** vormt om in de toekomst de **afvoercapaciteit te vergroten**.

Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resterend, gelden de onderstaande voorwaarden.

3 Voorwaarden:

Nieuwe ingrepen in het winterbed zijn alleen mogelijk indien voldaan kan worden aan de volgende **voorwaarden**:

- * de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn, én;
- * **duurzame compensatie** van resterende waterstandsverhogende effecten, én;
- * een beschermingsniveau van **1:1250** voor potentiële schadegevallen.

In de toelichting wordt een nadere uitwerking van de beleidslijn gegeven, waarbij ook ingegaan op de overgang van de oude naar de nieuwe situatie en op kleine ingrepen in het winterbed.

3. BELEID VOOR HET WINTERBED VAN DE ONBEDIJKTE MAAS

Het beleid voor de onbedijkte Maas sluit aan bij de algemene lijn, met een nadere uitwerking waar nodig. De hoofdlijnen worden hier kort weergegeven. Voor het overige is de algemene beleidslijn van toepassing. De Toelichting geeft nadere informatie.

Uitgangspunten in aansluiting bij het beleid voor de bedijkte rivieren:

- a. Ruimte voor de rivier: ruimte om de afvoer en berging van water in stand te houden en te vergroten
- b. Voorkómen van nieuwe schadegevallen bij overstroming. Kaden zijn géén dijken. Bij extreem hoogwater blijft er een reële kans op wateroverlast en schade, óók achter de kaden. T.a.v. de bescherming tegen hoogwater geldt een beschermingsniveau van 1:250 voor bestaande bebouwingsconcentraties en 1:1250 voor nieuwbouw (cf Boertien II).

TABEL 1 Beleid voor nieuwe activiteiten (inclusief wijziging van bestaande) in het winterbed van de onbedijkte Maas, vanuit ruimtelijke ordening en rivierbeheer. Welke ingrepen zijn wel/niet toegestaan en welk beschermingsniveau				
gebied	riviergebonden functies	overige: o.a. bouwen voor wonen/ recreatie	bescherming	Rivierenwet?
stroomvoerend winterbed	ja, mits duurzame compensatie	nee	1:1250 nu	ja
bergend winterbed binnen strakke contour dorpen	ja geen compensatie	ja geen compensatie	vervangende nieuwbouw en open gaten 1:50 nu met regeling hoogwaterschade	nee
bergend winterbed binnen strakke contour stedelijk Venlo en Roermond	ja geen compensatie	ja geen compensatie	1:250 nu met regeling hoogwaterschade ²	nee
bergend winterbed buiten strakke contour ten zuiden van Maasbracht	ja geen compensatie	"nee, tenzij" cf beleidslijn geen compensatie	1:1250 nu	nee
bergend winterbed buiten de strakke contour ten noorden van Maasbracht	ja geen compensatie	"nee, tenzij" cf beleidslijn geen compensatie	1:1250 nu	ja

² bij vervangende nieuwbouw en opvullen gaten (bijv. bij herbouw van een huis na brand) is 1:50 toegestaan, met regeling hoogwaterschade. Ter beoordeling van de PPC.

Toelichting op de tabel

Het toepassingsgebied van de beleidslijn wordt bepaald door de begrenzing van het winterbed. Omdat dijken als harde fysieke begrenzing ontbreken, is langs de onbedijkte Maas een andere afbakening van de fysieke grenzen van het winterbed nodig. Het winterbed wordt hier bepaald door een rivierafvoer met een kans van voorkomen van 1 : 1250 per jaar (nu: 3935 m³/s). Het winterbed wordt onderscheiden in een stroomvoerend en een bergend winterbed. Na 2005, als de verbreding en verdieping van de Maas (cf variant Boertien IIb) is uitgevoerd, zal de ruimtelijke begrenzing van het winterbed bij een afvoer van 1: 1250 per jaar, opnieuw worden vastgesteld.

Beleid voor stroomvoerend winterbed

In het stroomvoerend winterbed niet bouwen, m.u.v. riviergebonden functies.

De begrenzing volgt de kaden, behalve bij Baarlo en Velden, waar het winterbed direct achter deze kaden bij het stroomvoerend winterbed hoort.

Beleid voor het bergend winterbed

- a. **Binnen strakke contouren om bestaande bebouwing in steden en dorpen** hoeft de bergende functie van het winterbed niet bewaakt te worden. Vanuit het rivierbeheer worden geen eisen gesteld aan het gebruik, derhalve is toepassing van de Rivierenwet binnen die contouren niet noodzakelijk.
- b. **Buiten deze contouren** hoeft in het bergend winterbed **ten zuiden van Maasbracht (Grensmaas)** de bergende functie evenmin bewaakt te worden, derhalve hoeft ook daar de Rivierenwet niet toegepast te worden.
Ten noorden van Maasbracht is bewaking van de bergende functie wel nodig, omdat verlies aan totale berging een waterstandsverhoging van 20 cm geeft langs de bedijkte Maas (Mook). Toepassing van de Rivierenwet is daar noodzakelijk.
- c. Omdat in het gehele winterbed **buiten de strakke contour** al een restrictief ruimtelijke ordeingsbeleid van kracht is, wordt hier voor het bouwbeleid de "nee-tenzij" benadering met het afwegingskader toegepast.

Vereist beschermingsniveau

In het gehele winterbed zijn afspraken nodig over het beschermingsniveau om nieuwe schadegevallen te voorkomen. De hoofdlijn is een beschermingsniveau van 1:1250 nu.

De uitzonderingen staan in de tabel. Bouwen op een lager beschermingsniveau dan 1:1250 nu, is alleen aanvaardbaar indien vooraf duidelijk is hoe schade bij hoogwater geregeld zal worden, met garantie tot een vrijwaring van het verhalen van deze schade op het Rijk. Te realiseren via bijv. een verzekeringspolis. Het vereiste beschermingsniveau zal geregeld worden via voorschriften in het bestemmingsplan (Wro), voorafgegaan door een voorbereidingsbesluit.

Bij de realisatie van de beschermende voorzieningen moet rekening gehouden worden met een waakhoogte.

4. INSTRUMENTARIUM EN TOETSING

Implementatie en toetsing vinden plaats door toepassing van een twee-sporen-benadering: het spoor van de ruimtelijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening) én het spoor van het rivierbeheer (Rivierenwet). De twee genoemde sporen zullen (waar mogelijk) via een **gecoördineerde behandeling** worden doorlopen.

Alle betrokken overheden zullen met deze afstemming te maken krijgen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden: het Rijk vanuit de verantwoordelijkheid als rivierbeheerder en voorts gemeenten, provincies en Rijk vanuit de ruimtelijke ordening. De beleidslijn vormt een richtlijn

voor overheden hoe om te gaan met het winterbed van de grote rivieren en geeft het afwegingskader op hoofdlijnen. De doorwerking van het beleid vindt plaats bij de feitelijke afweging en het besluit over een ingreep in het R.O.- of Rivierenwetkader, waarbij mede getoetst zal worden aan deze beleidslijn. Derden/belanghebbenden kunnen geen rechten ontleenen aan de beleidslijn. Bezwaar en beroep is pas mogelijk als op basis van het geformuleerde beleid een besluit (bijv. een Rivierenwetvergunning) wordt genomen.

De bewijslast voor de "tenzij"-afwegingen en de plicht voor het realiseren van de duurzame compensatie en het vereiste beschermingsniveau berust bij de initiatiefnemer van de ingreep.

Implementatie van en toetsing aan de beleidslijn vindt plaats via de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Rivierenwet, waarbij sprake is van een gecoördineerde behandeling.

5. OVERGANGSSITUATIES

De beleidslijn heeft betrekking op nieuwe activiteiten en op wijziging van bestaande activiteiten. Daarnaast verkeren diverse (bouw)plannen in meer of minder ver gevorderd stadium van voorbereiding. Deze plannen strekken zich over een aantal jaren uit. Beoordeling van alle voorgenomen plannen is noodzakelijk, om te voorkomen dat op basis van het "oude beleid" de komende jaren onherroepelijk ingeteerd wordt op de nog resterende ruimte in het winterbed.

Heroverweging is alleen noodzakelijk voor die plannen die betrekking hebben op de "niet-riviergebonden" functies (de "nee, tenzij"-categorie). Het uitgangspunt van de heroverweging is "nee, tenzij", met het doel alsnog of wederom een besluit te nemen of deze plannen wel of geen doorgang kunnen vinden en zo ja, onder welke voorwaarden. Per plan zal een kritische beoordeling inclusief maatschappelijke gevolgen en kosten van alternatieven plaatsvinden, in onderling overleg tussen overheden. De rivierkundige onderbouwing vormt de basis voor de herbeoordeling. Ook de voorgeschiedenis en de juridische mogelijkheden om een voornemen nog te kunnen stopzetten, worden bij de heroverweging betrokken.

In de toelichting wordt nader ingegaan op de heroverweging van overgangssituaties. De herbeoordeling is een zaak van alle betrokken overheden. In situaties waar het overleg over de voorgenomen plannen nog van start moet gaan, zal het rijk hiertoe het initiatief nemen. De betrokken provincie zal richting gemeenten een coördinerende rol kunnen vervullen.

6. IMPLEMENTATIE VAN DE BELEIDSLIJN

De beleidslijn is te beschouwen als rijksbeleid. Alle betrokken overheden wordt verzocht de beleidslijn te verwerken in hun diverse plannen en te hanteren als toetsingskader voor het winterbed bij beoordeling van plannen van derden, bij vergunningverlening en handhaving. Deze werkwijze zal voldoende waarborgen bieden voor het effectueren van de beleidslijn, mede omdat de beleidslijn tot stand gekomen is na overleg met de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Daarom wordt het voornemen niet noodzakelijk geacht de beleidslijn een meer formele wettelijke status te geven, mede gezien het belang om de beleidslijn op de kortst mogelijke termijn te implementeren.

De beleidslijn en de stringenter toepassing van de Wro en de Rivierenwet zullen bekend gemaakt worden in de Staatscourant. Het implementatietraject en de vervolgstappen zijn meer in detail uitgewerkt in de toelichting.

BELEIDSLIJN RUIMTE VOOR DE RIVIER

TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I	NOODZAAK NIEUWE BELEIDSLIJN	1
II	TOEPASSINGSGEBIED WINTERBED BEDIJKTE RIVIEREN	2
III	ONBEDIJKTE MAAS: TOEPASSINGSGEBIED EN UITGANGSPUNTEN	2
	III.1 TOEPASSINGSGEBIED BELEIDSLIJN	2
	III.2 UITGANGSPUNTEN ONBEDIJKTE MAAS	4
IV	"JA-MITS"-CATEGORIE	5
V	"NEE-TENZIJ" AFWEGINGSKADER	5
	V.1 ALGEMEEN	5
	V.2 ENKELE VOORBEELDEN VAN TOEPASSING VAN HET AFWE- GINGSKADER	6
VI	DE VOORWAARDEN (INVULLING VAN "MITS")	8
	VI.1 DUURZAME COMPENSATIE	8
	VI.2 VEREIST BESCHERMINGSNIVEAU	10
	VI.3 SPECIFIEKE ASPECTEN MET BETREKKING TOT HET BESCHER- MINGSNIVEAU LANGS DE ONBEDIJKTE MAAS	10
	VI.4 RESTRISICO EN SCHADEVERGOEDING	11
VII	INSTRUMENTARIUM EN TOETSING	11
	VII.1 RUIMTELIJKE ORDENING	11
	VII.2 RIVIERENWET	12
	VII.3 VERHOUDING WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING EN RIVIE- RENWET	13
VIII	OVERGANGSSITUATIES	13
IX	BESTAANDE BEBOUWING EN BEDRIJFVIGHEID	14
X	IMPLEMENTATIE	15

BIJLAGE 1

BIJLAGE 2

I NOODZAAK NIEUWE BELEIDSLIJN

In het verleden zijn de rivieren geleidelijk aan tussen de bandijken gedwongen om de economische ontwikkeling van gebieden achter de dijken mogelijk te maken. Het gebied tussen de dijken, het winterbed, werd steeds verder opgehoogd omdat al het rivierslib daar werd afgezet. De economische ontwikkeling achter de dijken was aanleiding tot een betere bescherming. In de praktijk betekende dit steeds zwaardere dijken. Deze dijkverzwaringen hebben in toenemende mate nadelige effecten op natuur, landschap en cultuurhistorie en worden steeds kostbaarder. In Limburg langs de onbedijkte Maas heeft zich globaal hetzelfde proces van een steeds intensiever gebruik van het winterbed richting de Maasoever afgespeeld.

Geconstateerd kan worden dat het waterkeringsbeleid altijd calamiteitenbeleid is geweest. Na een overstroming werden de dijken hersteld en verder versterkt. Zo zijn we in een spiraal van voortdurende dijkversterking terecht gekomen. Dijken zijn in het rivierengebied een levensvoorwaarde en de huidige ronde van dijkversterking is zonder meer noodzakelijk om de veiligheid van de dijkringgebieden achter de bandijken op een acceptabel niveau te brengen. Ook de aanleg van kaden in Limburg komt voort uit een maatschappelijke noodzaak om bestaande bebouwingsconcentraties te beschermen. De recente overstromingen in Limburg en de dreiging in het rivierengebied hebben echter ook geleid tot het besef dat de bescherming tegen water in de toekomst méér is dan alleen waterkeren. Water moet weer ruimte krijgen.

Maatregelen in internationaal kader en in het winterbed van de Nederlandse rivieren, op het gebied van ruimtelijke ordening en inrichting van de rivier, kunnen bijdragen aan het realiseren van het overeengekomen beschermingsniveau. Daarbij kan gedacht worden aan het bovenstrooms vasthouden van water, het afvlakken van hoogwater-pieken en het vergroten van de afvoermogelijkheden en de bergingscapaciteit van de rivier. Zijn deze maatregelen niet afdoende, dan vormt dijkverhoging het sluitstuk in de bescherming tegen hoogwater.

Bebouwing van het winterbed of andere obstakels leiden tot waterstandsverhoging. Bestaande praktijk op grond van de Rivierenwet is dat deze waterstandsverhoging opgeheven moet worden, door het uitvoeren van compenserende maatregelen. De nog beschikbare compensatiemogelijkheden zijn echter eindig en slechts éénmaal inzetbaar. Wordt die reserveruimte nu benut, bijv. voor de aanleg van een woonwijk, dan kan dat later niet meer voor bijvoorbeeld het opvangen van hogere rivierafvoeren.

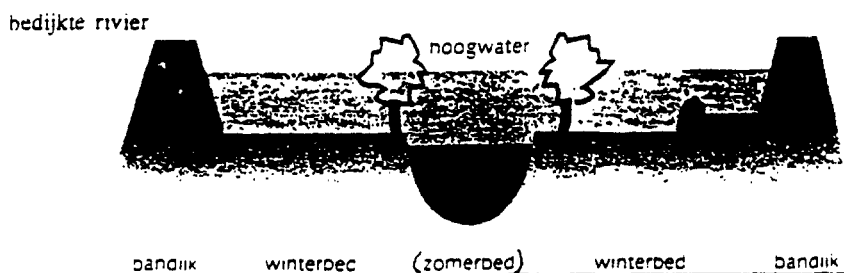
De mogelijkheden om de afvoercapaciteit in de toekomst te vergroten worden belemmerd als nu nieuwe obstakels met een onomkeerbaar karakter worden toegelaten. Het gebied kan dan immers niet meer verlaagd worden om op termijn een bijdrage te leveren aan verlaging van de maatgevende hoogwaterstanden. Mede met het oog op de verwachting dat klimaatverandering op termijn zal leiden tot hogere waterstanden op de grote rivieren, moet voor een duurzame hoogwaterbescherming, de resterende reserveruimte blijvend gereserveerd worden voor de afvoer van water, ijs en sediment.

Tijdens de perioden van hoge waterstanden op de Maas en de Rijn in 1993 en 1995 is zeer grote materiële en inmateriële schade geleden. Dit betrof schade voor particulieren, ondernemers en voor diverse overheden. Nieuwe hoogwaters zijn niet te voorkomen, maar nieuwe schadegevallen wél. Het is noodzakelijk aan toekomstige activiteiten in het winterbed van de grote rivieren zodanige voorwaarden te verbinden dat een toename van de schade bij hoogwater wordt voorkomen.

De beleidslijn is van toepassing op de Rijn en de Maas (inclusief de onbedijkte Maas) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zee-armen en getijdenrivieren in het benedenrivierengebied (zie bijlage 1). Bijlage 1 bevat tevens een kaart met het toepassingsgebied. De wenselijkheid tot eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied, bijv. met niet-rijksrivieren, zal t.z.t. gezien kunnen worden door de betrokken overheden.

II TOEPASSINGSGEBIED WINTERBED BEDIJKTE RIVIEREN

Bij de bedijkte rivieren is de beleidslijn van toepassing op het gebied tussen de primaire hoogwaterkeringen (buitenkruinlijn van de bandijken en/of hoge gronden), inclusief de hoger gelegen terreinen tussen die keringen. In de beleidslijn wordt het gebied tussen de bandijken (of hoge gronden) aangeduid als het **winterbed**.



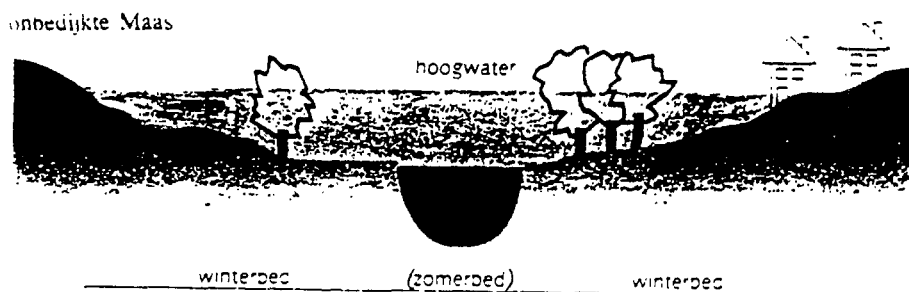
figuur: schematische dwarsdoorsnede van het winterbed

III ONBEDIJKTE MAAS: TOEPASSINGSGEBIED EN UITGANGSPUNTEN

III.1 TOEPASSINGSGEBIED BELEIDSLIJN

Het toepassingsgebied wordt bepaald door de begrenzing van het winterbed.

Omdat dijken als harde fysieke begrenzing ontbreken, is langs de onbedijkte Maas een andere afbakening van de fysieke grenzen van het winterbed nodig. Het winterbed wordt hier bepaald door een rivierafvoer met een kans van voorkomen van 1 : 1250 per jaar (nu: 3935 m³/s). Het bergend winterbed wordt onderscheiden in een stroomvoerend en een bergend winterbed. Na 2005, als de verbreding en verdieping van de Maas (cf Boertien II) is uitgevoerd, zal de ruimtelijke begrenzing van het winterbed bij een afvoer van 1: 1250 per jaar, opnieuw worden vastgesteld.



figuur: schematische dwarsdoorsnede van het winterbed

Onderscheid binnen de onbedijkte Maas

Van oudsher wordt vanwege het ontbreken van dijken bij de toepassing van de Rivierenwet onderscheid gemaakt tussen stroomvoerend en bergend winterbed (in de richting dwars op de rivier). In het stroomvoerend winterbed veroorzaken stroombelemmeringen waterstandsverhogingen bovenstrooms. Verlies aan berging leidt tot waterstandsverhogingen benedenstrooms. De begrenzing is op KB-kaarten vastgelegd, die niet meer actueel zijn. De hogere afvoeren van '93 en '95, alsmede de aanleg van de kaden, maken een nieuwe begrenzing nodig, met bijbehorend beleid. De nieuwe belijning wordt op kaarten aangegeven. Ook zal in ieder geval in 2005 na afloop van de rivierwerken in de Maas een aanpassing van de belijning aan de actualiteit nodig zijn.

Begrenzing van het stroomvoerend winterbed

Het stroomvoerend winterbed ligt merendeels buiten de kaden.

Zonder aanvullende maatregelen zullen de meeste kaden bij extreme hoogwaters (1:1250) overstromen. Het water zal dan achter een aantal kaden over een groot gebied meestromen met de rivier. Dat gebied achter de kaden zou daardoor bij het stroomvoerend winterbed horen. In de praktijk zullen gemeenten proberen met tijdelijke voorzieningen (big bags, pompen) de gebieden achter de kaden droog te houden. Op de volgende wijze wordt met deze (geslaagde) maatregelen rekening gehouden:

- gebied achter de kaden hoort niet bij het stroomvoerend winterbed, het wordt beschouwd als "onttrokken aan de stroming".
- behalve het gebied achter de kaden bij **Baarlo en Velden**. Dat gebied blijft -voorzover het ook feitelijk meestroomt bij maatgevende afvoeren - ook voor het beleid **stroomvoerend winterbed**, omdat ophoging van die kaden maar liefst 10 tot 30 cm waterstandsverhoging zou geven. Deze situatie is tijdelijk. Na uitvoering van de verdiepings- en verbredingswerken aan de rivier, dus na 2005 zal een belangrijk deel van dit gebied niet meer stroomvoerend zijn.

Het bergend winterbed

Het bergend winterbed is het gebied tussen de lijnen met een kans op overstroming van 1:1250 per jaar (maatgevende afvoer, nu corresponderend met een afvoer van 3935 m³/s), dat niet tot het stroomvoerend winterbed behoort. Dit is inclusief de gebieden achter de kaden, die niet meer tot het stroomvoerend winterbed horen.

Op de **Grensmaas bovenstrooms van Maasbracht** is het verhang van de rivier zo groot dat het effect van verlies aan berging op de maatgevende waterstanden relatief gering is. Op dit gedeelte hoeft verlies aan berging daarom niet tegengegaan te worden. Het regime van de Rivierenwet is hier daarom niet meer van toepassing.

Het prijsgeven van alle berging **benedenstrooms van Maasbracht** leidt tot waterstandsverhogingen van ca. 20 cm benedenstrooms, langs de bedijkte Maas. Compensatie van berging is fysiek niet mogelijk. Daarom moet op dit riviertraject zeer terughoudend met verlies aan berging omgegaan worden en is toepassing van de Rivierenwet een vereiste. Na uitvoering van het Zandmaas-project kan de invloed van de berging opnieuw bezien worden.

III.2 UITGANGSPUNTEN ONBEDIJKTE MAAS

Het beleid voor de onbedijkte Maas sluit aan bij de algemene beleidslijn voor het winterbed met een specifieke uitwerking waar nodig. **Overeenkomsten:**

- a. De doelstelling
- b. Dezelfde indeling in riviergebonden en overige ingrepen
- c. Het afwegingskader bij "nee,tenzij"
- d. De voorwaarden t.a.v. "situering en uitvoering (mitigatie)", "duurzame compensatie in het stroomvoerend winterbed" en "beschermingsniveau 1:1250 als hoofdlijn".

Verschillen:

- a. Onderscheid in beleid voor stroomvoerend en bergend winterbed;
- b. Er is sprake van een interim-situatie tot 2005, waarna de begrenzing van het winterbed opnieuw bezien zal worden;
- c. Omdat de stromingskarakteristieken in de rivier verschillen, kunnen gebieden onderscheiden worden waar de toepassing van de beleidslijn tot andere uitkomsten leidt: voor de berging zowel onderscheid in de lengterichting van de Maas ten noorden en ten zuiden van Maasbracht, als onderscheid in gebieden gelegen buiten dan wel binnen de strakke contour om bestaande steden en dorpen.

*** Ruimte voor de rivier:** het waarborgen van een onbelemmerde afvoer en berging van rivierwater.

Net als bij bedijkte rivieren moet ook het winterbed van de onbedijkte Maas zoveel mogelijk vrijblijven van nieuwe belemmeringen en moet de waterafvoer en -berging in stand blijven en zelfs vergroot kunnen worden.

De rivier - en met name de hoogte van de hoogste afvoeren - bepaalt in feite de begrenzing van het winterbed. Toename van de hoogste afvoeren door bijvoorbeeld klimaatinvloeden heeft direct effect op de begrenzing van het winterbed. Anderzijds zal de komende 10 jaar de Maas ingrijpend veranderen, door verbreding en verdieping van de Grensmaas en door verdieping van de Zandmaas. Hierdoor zal de rivier beter in staat zijn hogere rivierafvoeren op te vangen. De ligging van het winterbed zal daardoor in ieder geval rond 2005 anders zijn dan nu.

In zijn algemeenheid moet geconstateerd worden dat op lange termijn gezien bouwen in het winterbed, ook achter kaden, altijd ten koste gaat van de ruimte voor het rivierwater.

*** Bescherming tegen hoogwater en voorkómen van nieuwe schadegevallen bij overstroming**

Het winterbed langs de onbedijkte Maas is relatief dicht bebouwd. Langs de onbedijkte Maas liggen geen primaire waterkeringen. Na de hoogwaters van '93 en '95 is 140 km kade aangelegd, om bestaande kernen te beschermen tegen hoogwater. Deze kaden zijn vergelijkbaar met zomerkaden en zeker géén dijken. Ze bieden slechts bescherming bij hoogwaters van beperkte omvang. Bij hoogwater zal naar verwachting getracht worden de kaden tijdelijk op te hogen. Bij extreem hoge afvoeren (bijvoorbeeld de maatgevende met een kans van 1:1250 per jaar) moet echter terdege rekening gehouden worden met overstroming van het gebied achter de kade. Bouwen achter een kade zonder aanvullende maatregelen is dan ook geen afdoende bescherming tegen schade.

Door de verbreding en verdieping van de rivier zal na 2005 sprake zijn van een verlaging van de hoogwaterstanden, waardoor ook het winterbed kleiner zal zijn. Het beschermingsniveau van de kaden zal hierbij ruwweg toenemen van 1:50 tot 1:250 per jaar. Niet tot 1:1250 per jaar, het beschermingsniveau waaraan volgens het advies van de Cie Boertien II nieuwbouw moet voldoen. Ook bij een beschermingsniveau van 1:250 blijft overstroming mogelijk en zullen aanvullende maatregelen nodig zijn ter voorkoming van schade.

IV "JA-MITS"-CATEGORIE

Voor verschillende functies is op voorhand duidelijk dat deze niet buiten het winterbed van de grote rivieren kunnen worden gerealiseerd. Het ligt in de rede daarvoor niet het "nee, tenzij" regime toe te passen, maar een "ja, mits" benadering. Het "mits" heeft betrekking op duurzame compensatie van eventuele waterstandverhogende effecten en op het realiseren van een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen (zie VI). Onder de "ja, mits" categorie vallen de volgende activiteiten (limitatieve opsomming):

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluizen, waterkeringen e.d.);
- voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering);
- voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;
- overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg;
- scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn;
- natuur in de uiterwaarden of weerden.

Het onderscheid binnen de categorie "scheepswerven" is overgenomen uit het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit milieubeheer (bijlage I, categorie 13.3 onder b), Wet milieubeheer. In de praktijk zijn dit werven voor zeevaart en binnenvaart. Tot de "ja, mits" categorie worden niet die functies gerekend die weliswaar aan (vaar)water zijn gebonden, maar niet direct aan het winterbed van de grote rivieren. Voorbeelden hiervan zijn o.a. steenfabrieken en drinkwaterwinning. Afwegingen met betrekking tot dergelijke activiteiten moeten van geval tot geval worden gemaakt met de "nee, tenzij" benadering als uitgangspunt. De mate van gebondenheid aan (vaar)water zal in die afweging een rol kunnen spelen.

V "NEE-TENZIJ" AFWEGINGSKADER

V.1 ALGEMEEN

Voor nieuwe activiteiten in het winterbed die niet op voorhand riviergebonden zijn, geldt als vertrekpunt: "nee, tenzij". Deze activiteiten, zoals bijvoorbeeld woningbouw, verblijfsrecreatie en bebouwing t.b.v. landbouw, zullen slechts bij uitzondering worden toegestaan. De afweging met betrekking tot de maatschappelijke wenselijkheid vormt onderdeel van de reguliere RO-procedures voor streek- en bestemmingsplannen.

Het "nee-tenzij"-afwegingskader sluit aan bij het afwegingskader van de PKB Structuurschema Groene Ruimte. De initiatiefnemer moet hierbij aantonen dat met de ingreep een **zwaarwegend maatschappelijk belang** is gemoed. Verder moet de initiatiefnemer aantonen dat de voorgenomen activiteit **niet redelijkerwijs buiten het winterbed** kan worden gerealiseerd.

De beschikbare "ruimte voor de rivier" moet primair beschikbaar zijn en blijven voor de afvoer van water, ijs en sediment tijdens perioden van hoge waterstanden. Tevens moeten de opties om de **afvoercapaciteit** in de toekomst te vergroten open worden gehouden. Hierbij moet in de eerste instantie worden gedacht aan het verlagen en verbreden van het winterbed, waar mogelijk in combinatie met natuurontwikkeling. Het kan in dit verband tevens noodzakelijk zijn bestaande, relatief hooggelegen terreinen af te graven om meer ruimte voor de rivier te creëren. De activiteit mag hiervoor geen feitelijke belemmering vormen.

Hieraan kan als volgt invulling gegeven worden: voor de beoordeling of sprake zal zijn van een "feitelijke belemmering" is de voorgenomen locatie (situering in het winterbed) en vervolgens de mate van onomkeerbaarheid van de ingreep van belang. Via voorafgaand onderzoek moet

aangetoond worden, dat de betreffende locatie niet van belang is om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Op een locatie die een bijdrage aan de vergroting van de afvoercapaciteit ter plaatse kan leveren, zouden geen ingrepen met een onomkeerbaar karakter moeten worden toegestaan, waardoor die locatie definitief aan het winterbed onttrokken zou worden. Deze locaties moeten derhalve vrijgehouden worden van nieuwe onomkeerbare activiteiten.

Van geval tot geval zal worden onderzocht en afgewogen óf afgraving werkelijk tot een vergroting van de afvoercapaciteit zou leiden. Indien dat niet het geval is, kunnen dergelijke (bestaande) terreinen worden benut voor activiteiten die na toetsing aan de beleidslijn tóch in het winterbed worden toegestaan.

Ook water- en oeverrecreatie vallen onder de "nee,tenzij" benadering, voorzover sprake is van activiteiten die een ophoging, bouwwerk of ander permanent obstakel inhouden. Activiteiten die dit niet met zich meebrengen, hoeven immers op grond van deze beleidslijn niet uit het winterbed geweerd te worden. Zo vallen bijvoorbeeld mobiele toiletwagens en ijskramen daarom buiten het kader van de beleidslijn.

V.2 ENKELE VOORBEELDEN VAN TOEPASSING VAN HET AFWEGINGSKADER

Bij eerder overleg over de beleidslijn is de vraag gesteld of het bij de "nee, tenzij" afweging nog wel mogelijk zou zijn ingrepen uit deze categorie toe te laten in het winterbed. Daarom worden onderstaand enkele fictieve voorbeelden uit de "nee-tenzij"-categorie gegeven. Deze voorbeeldingrepen worden op grond van toetsing aan de beleidslijn toelaatbaar geacht (zonder dat daar rechten aan kunnen worden ontleend), mits uiteraard voldaan wordt aan de voorwaarden t.a.v. duurzame compensatie en voorkómen van nieuwe schadegevallen. Bovendien zal de ingreep zodanig worden uitgevoerd, dat de feitelijke waterstandverhoging en de belemmering voor toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zullen zijn.

De voorbeelden zijn ter verduidelijking toegevoegd en geven ter indicatie aan hoe in de bestuurspraktijk invulling kan worden gegeven aan het "nee, tenzij"-afwegingskader. In de voorbeelden wordt o.a. vrij summier ingegaan op de de wegingsfactor "zwaarwegend maatschappelijk belang". In de bestuurspraktijk zal echter in een concreet geval een uitgebreide analyse en afweging van verschillende in het geding zijnde belangen gemaakt moeten worden, alvorens een keuze kan worden gemaakt. Uiteraard zal die besluitvorming via de normale procedures van (o.a.) de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Rivierenwet plaatsvinden. De voorbeelden laten onverlet dat dergelijke activiteiten in principe niet, en voor het overige slechts bij uitzondering zullen worden toegestaan. Daarom zijn geen voorbeelden toegevoegd die bij de toepassing van het afwegingskader tot een "nee-oordeel" zouden leiden.

Gezien de doelstelling van de beleidslijn is het van groot belang vóóraf discussie te voeren over de vraag, of het inderdaad onontkoombaar is ruimte in het winterbed te benutten voor dergelijke ingrepen. Deze afweging zal plaatsvinden aan de hand van de 3 criteria uit het afwegingskader bij "nee, tenzij". Deze ingrepen worden in principe **niet toegestaan, tenzij** op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat

- * sprake is van een **zwaarwegend maatschappelijk belang**, én;
- * de activiteit **niet redelijkerwijs buiten het winterbed** gerealiseerd kan worden, én;
- * de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de **afvoercapaciteit te vergroten**.

Voorbeeld 1 Drinkwatervoorziening: innamebekken voor rivierwater en oeverinfiltratie

Het voornemen bestaat om een **innamebekken** voor de bereiding van drinkwater te realiseren op een bestaande ontgrondingsput in een uiterwaard. Om de instroom van vervuild rivierwater te

voorkómen, moet rond het bekken een dam worden aangebracht. Het bekken wordt zodoende aan de berging onttrokken. De dammen maken het bekken tot een permanent obstakel. De aanleg van het innamebekken moet daarom getoetst worden aan de beleidslijn.

* *zwaarwegend maatschappelijk belang?*

Het innamebekken zal deel uitmaken van een groter drinkwaterproductiesysteem, dat een groot gebied van drinkwater moet voorzien. Het project past in het vigerende beleid om voor drinkwaterbereiding een verschuiving in grondstof te realiseren van grond- naar oppervlaktewater, met name om daarmee bij te dragen aan de bestrijding van de verdroging.

Conclusie: ja, er is sprake van zwaarwegend maatschappelijk belang.

* *Kan het redelijkerwijs buiten het winterbed?*

Op basis van het voornemen is een MER opgesteld, waarin zowel alternatieven binnen- als buitendijks zijn onderzocht. Bij binnendijkse realisering zal eerst een ontgraving plaatsvinden, met vooraf onteigening of verplaatsing van de huidige activiteiten tegen zeer hoge kosten. In het MER is de locatiekeuze getoetst aan de aspecten "bestrijding verdroging, inpassing in het landschap, natuurwaarden, geohydrologische situatie". Er zijn geen andere plannen met de bestaande ontgrondingsput. In het MER is situering in de uiterwaard als voorkeursalternatief beoordeeld.

Conclusie: nee, redelijkerwijs kan het niet elders.

* *Is de activiteit op de locatie een feitelijke belemmering voor toekomstige verlaging van het winterbed?*

In het MER zijn diverse buitendijkse alternatieven onderzocht. Eén van de alternatieven ligt op een locatie die in de toekomst niet nodig zal zijn voor de vergroting van de afvoercapaciteit. Het innamebekken is daarmee geen feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit.

Conclusie: het innamebekken voldoet aan de 3 criteria en kan worden toegestaan, mits aan de voorwaarden voor mitigatie, duurzame compensatie en voorkómen van schade voldaan wordt.

In een ander drinkwaterproject is sprake van **oeverinfiltratie**. Het gaat om onttrekking van grondwater d.m.v. putten in het winterbed van een rivier. De zuivering van het water zal binnendijks plaatsvinden. Het zwaarwegend maatschappelijk belang van de betreffende oeverinfiltratie kan worden aangetoond en binnendijks ontbreken alternatieven voor deze oeverinfiltratie zijn niet aanwezig. Dan resteert toetsing aan het derde criterium (is de activiteit op de locatie een feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit?). Het gebied waar de technische voorzieningen (putten, pompen, leidingen) zullen komen, blijkt in de toekomst te kunnen worden gebruikt voor vergroting van de afvoercapaciteit. Het is mogelijk tegen meerkosten meteen bij de realisatie van de technische voorzieningen, op voorhand rekening te houden met een toekomstige verlaging van het winterbed ter plaatse. Op die wijze aangelegd, zal het project geen feitelijke belemmering vormen voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit.

Conclusie: het oeverinfiltratieproject voldoet aan de 3 criteria en kan worden toegestaan, mits aan de voorwaarden voor mitigatie, duurzame compensatie en voorkómen van schade voldaan wordt.

voorbeeld 2 **Uitbreiding steenfabriek**

De steenfabriek ligt op een hoogwatervrij terrein en wil de productiecapaciteit uitbreiden. De fabriek is een tiental jaren terug gebouwd, toen een reeds bestaande oude fabriek gemoderniseerd werd. Bij de modernisering is de milieuhinder (stof, geluid) afgenomen en vindt de aanvoer van klei plaats over de rivier. De steenfabriek heeft haar eigen loswal. De uitbreiding is geprojecteerd op een terrein rivierwaarts van de huidige bedrijfsgebouwen. Toetsing aan de beleidslijn is vereist.

* *zwaarwegend maatschappelijk belang?*

De gemoderniseerde steenfabriek heeft een belangrijk aandeel in de regionale werkgelegenheid. De steenfabriek wint klei uit de directe omgeving en uit aangrenzende uiterwaarden. Een deel van

die terreinen wordt als natuurgebied opgeleverd. Vanwege de verlaging van het winterbed vormt deze kleiwinning een positieve bijdrage aan de algemene doelstelling van de beleidslijn. De milieuhinder is beperkt, vooral door het vervoer over water. De uitbreiding is zonder meer noodzakelijk voor het voortbestaan van de fabriek. Conclusie: zwaarwegend maatschappelijk belang aanwezig.

* *Kan het redelijkerwijs buiten het winterbed?*

Bij de modernisering 10 jaar terug zijn alternatieve locaties onderzocht. Die bleken toen niet voorhanden, mede vanwege de noodzakelijke ligging aan het water en de ligging dichtbij het kleiwingebied. Daarnaast is de uitbreiding onlosmakelijk verbonden aan de reeds bestaande productielijn. Conclusie: nee, het kan niet elders.

* *Is de activiteit op de locatie een feitelijke belemmering voor toekomstige verlaging van het winterbed?*

Het terrein is zeer geschikt om in de toekomst afgegraven te worden ter verruiming van de afvoercapaciteit ter plaatse. Ondanks de aanstaande verlaging van de uiterwaarden door de kleiwinning, is het waarschijnlijk dat in deze omgeving extra verlaging (afgraving) nodig zal zijn. De voorraad winbare klei is nog voldoende voor een periode van enkele decennia. In de toekomst kan gezien worden of de vestiging van de steenfabriek op de huidige locatie voortgezet moet worden, juist vanwege de relatie tussen de bedrijfsvoering en de nabijheid van de klei. Conclusie: de uitbreiding voldoet aan het criterium "geen belemmering voor toekomstige verlaging", onder de voorwaarde, dat na een periode van 20 jaar de situatie opnieuw wordt overwogen. In die zin is de uitbreiding niet onomkeerbaar.

Conclusie: de uitbreiding van de steenfabriek voldoet aan de 3 criteria, onder de voorwaarde dat de situatie na 20 jaar opnieuw wordt overwogen, en aan de voorwaarden voor mitigatie, compensatie en voorkómen van schade voldaan wordt.

VI DE VOORWAARDEN (INVULLING VAN "MITS")

Aan de nieuwe activiteiten in het winterbed worden voorwaarden verbonden. Deze betreffen eisen aan de situering en uitvoering, een **duurzame compensatie** van de resterende waterstandsverhogende effecten (zie § VI.1) en de realisatie van een **beschermingsniveau van 1:1250** per jaar voor potentiële schadegevallen (zie § VI.2).

Alle activiteiten in het winterbed zullen uitgevoerd moeten worden volgens de lijn van mitigatie en compensatie. De voorwaarde van mitigatie houdt in dat de **situering en uitvoering** (het ontwerp) van de ingreep, de waterstandsverhoging zo gering mogelijk is, evenals de mogelijke belemmering voor een toekomstige verlaging. Er zal dus gestreefd moeten worden naar een inrichting of uitvoeringswijze die rivierkundig uit oogpunt van "ruimte voor de rivier" als optimaal, dan wel als het minst hinderlijk beschouwd kan worden. In de volgende twee paragrafen wordt nader ingegaan op duurzame compensatie en het vereiste beschermingsniveau.

Het niet kunnen voldoen aan deze drie voorwaarden kan leiden tot een negatieve beslissing over de voorgenomen ingreep.

VI.1 DUURZAME COMPENSATIE

De waterstandsverhoging die een activiteit veroorzaakt, moet duurzaam gecompenseerd worden. Duurzame compensatie wordt hier gedefiniëerd als "verruiming van het rivierbed door éénmalige 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 zal rekening gehouden worden met de morfologische en waterhuishoudkundige reactie (waterverdeling bij splitsingspunten) van het riviersysteem, alsmede met de te verwachten

ontwikkelingen in het riviersysteem en voorzienbare grootschalige ingrepen in het riviersysteem (bijv. verlaging van het winterbed). De éénmalige of periodieke maatregelen, bijvoorbeeld het verdiepen (en daarna regelmatig uitbaggeren) van een nevengeul worden in de Rivierenwetvergunning vastgelegd. Ze dienen handhaafbaar te zijn. Ingeval van grote onzekerheden over de toekomstige ontwikkelingen, kan de vergunning voor bepaalde (beperkte) tijd verleend worden. De initiatiefnemer van de ingreep zal de financiële gevolgen van de realisatie en het onderhoud van de compenserende maatregelen moeten dragen. De grootte, de vorm en de plaats van de compenserende maatregelen worden m.b.v. (computer)berekingen 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. Vanwege de grote rol van lokale omstandigheden, is het niet mogelijk aanvullende landelijke uitgangspunten voor het compensatiebeleid te formuleren.

De **aanbevelingen van de Commissie Boertien I** blijven uitgangspunt bij de integrale planvoorbereiding voor de dijkversterking. Het buitendijks (rivierwaarts) verleggen van de waterkering zal tevens getoetst worden aan de beleidslijn. In de praktijk zal dit betekenen dat dijktracé's die tot een definitieve verkleining van het winterbed leiden, alleen mogelijk zijn als de bescherming van LNC-waarden (Landschaps-, Natuur- en Cultuurhistorische waarden) dat echt noodzakelijk maakt, en voor het overige in uitzonderingssituaties, na toetsing aan de beleidslijn. Bij rivierwaartse dijkversterking is voorts, net als bij andere ingrepen, duurzame compensatie vereist. Hierboven is aangegeven dat de initiatiefnemer de financiële gevolgen van de realisatie en het onderhoud van de compenserende maatregelen moet dragen. Een uitzondering wordt hierbij gemaakt voor het onderhoud van rivierkundige compensatie (uitbaggeren van nevengeulen), voorzover deze compensatie het gevolg is van een rivierwaartse dijkverbetering in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren. Op deze wijze worden zo weinig mogelijk dijkversterkingsalternatieven uitgesloten, waardoor bij de keuze van een alternatief zoveel mogelijk recht gedaan kan worden aan de aanbevelingen van de Commissie Boertien I.

Externe of zijwaartse compensatie (verbreding van het winterbed) is in feite de enige mogelijkheid om de reserveruimte in het winterbed daadwerkelijk te vergroten. Dit kan zeer kostbaar zijn omdat het een verlegging van de bandijk kan betekenen of het bij het winterbed betrekken van een groot gebied, bijv. het creëren van overlaatgebieden bij extreem hoogwater. Deze maatregelen kunnen op zichzelf echter ook aanzienlijke kosten en negatieve effecten, bijv. op LNC-waarden, met zich meebrengen. Nietemin kan het in incidentele gevallen een goede oplossing zijn, als compensatie voor een enkele ingreep. Het gaat echter te ver om er standaard van uit te gaan. Het verruimen van het winterbed door externe maatregelen, waardoor de reserveruimte in het winterbed vergroot wordt, zal eerder over het stroomgebied bekeken moeten worden, dan gekoppeld aan één ingreep. Daarom wordt de hoogwaterproblematiek in Rijn- en Maasverband opgepakt en zal de vierde Nota waterhuishouding ingaan op dergelijke ingrepen in het riviersysteem.

Kleine ingrepen

Ook kleine ingrepen in de uiterwaarden die met de huidige rekenmethoden niet tot aantoonbare waterstandverhoging leiden, kunnen uiteindelijk waterstandsverhoging veroorzaken, bijvoorbeeld omdat vele kleine ingrepen bij elkaar opgeteld één grote ingreep kunnen vormen. Daarom wordt ook op nieuwe kleine ingrepen de "nee, tenzij" benadering van toepassing en wordt een toetsing op basis van de Rivierenwet uitgevoerd. Voor kleine ingrepen bij bestaande situaties wordt verwezen naar hoofdstuk IX.

De Rivierenwet-toetsing zal plaatsvinden conform de huidige praktijk. Aan een deel van het uiterwaardengebied wordt een weerstandsfactor of ruwheidsfactor toegekend, op grond van het

huidige gebruik. Mits de ingreep toelaatbaar is uit R.O-oogpunt, zijn kleine ingrepen die de weerstand vergroten, in principe toegestaan totdat deze factor bereikt is. Ook wijzigingen in landbouwkundig gebruik (een boomgaard i.p.v. grasland) worden op deze manier getoetst.

VI.2 VEREIST BESCHERMINGSNIVEAU

De keuze voor een bepaald veiligheidsniveau is een politieke keuze. In de Wet op de waterkering, die op 15 januari 1996 van kracht is geworden, is per dijkkringgebied een veiligheidsniveau vastgesteld. Voor het rivierengebied geldt dat de primaire waterkeringen bescherming moeten bieden aan de gebieden binnen de dijkkring (áchter de dijken) tegen een waterstand met een gemiddelde kans van voorkomen van 1:1250 per jaar. In het benedenrivierengebied is dit deels 1:2000, deels 1:4000. Bij die kans hoort een bepaalde afvoer, de zogenaamde maatgevende afvoer, die wordt afgeleid uit de opgetreden waterstanden sinds circa 1900. Extreme waterstanden kunnen een aanwijsbare invloed hebben op de maatgevende afvoeren, omdat de meetreeks relatief kort is. Met ander woorden: de mens bepaalt de veiligheidsniveau's, de natuur beïnvloedt de daarbij behorende maatgevende afvoeren.

Voor activiteiten die na een "nee, tenzij" afweging nog resteren, geldt dat de uitvoering zodanig plaats moet vinden dat het risico op schade zo gering mogelijk is. In het rivierengebied geldt in het algemeen een beschermingsniveau van 1:1250 per jaar voor de dijkkringgebieden. Deze beschermingsniveau's zijn opgenomen in de Wet op de waterkering (Wwk). Gegeven de vastgelegde veiligheidsniveau's voor de dijkkringgebieden in het rivierengebied, wordt voor nieuwe activiteiten in het winterbed (rivierwaarts van de dijk) een beschermingsniveau van 1:1250 per jaar voldoende geacht. Vanzelfsprekend is deze eis alleen van toepassing op activiteiten die bij hoogwater tot potentiële nieuwe schadegevallen leiden. Indien bij dijkringen met een hoger vigerend beschermingsniveau op grond van de Wwk, een gebied door indijking wordt onttrokken aan het winterbed, wordt voor het beschermingsniveau aangesloten bij het daar vigerende niveau uit de Wwk.

Bij uitbreiding van bestaande situaties in het winterbed zal per geval beoordeeld moeten worden of het niveau van 1:1250 noodzakelijk en haalbaar is. Zo zal bijvoorbeeld bij uitbreiding van een bestaande situatie in het winterbed, bijv. een agrarisch bedrijf, ook rekening gehouden kunnen worden met de te verwachten schade bij overstroming en de aansluiting bij de bestaande opstallen. Ook voor vervangende nieuwbouw en het opvullen van gaten tussen bestaande bebouwing geldt in principe een beschermingsniveau van 1:1250 per jaar, tenzij dat vanwege inpassingsproblemen onhaalbaar is. De kosten van schade ten gevolge van hoogwater mogen in dat geval niet bij het rijk terechtkomen (zie VI.4)

VI.3 SPECIFIEKE ASPECTEN MET BETREKKING TOT HET BESCHERMINGSNIVEAU LANGS DE ONBEDIJKTE MAAS

Vereist beschermingsniveau: voorkómen van schade bij overstroming en toenemende bescherming tot 2005 en daarna

In het gehele winterbed blijven risico's van overstroming en dus schade aanwezig. De veiligste optie is dan ook om geen schadegevoelige activiteiten in het winterbed te plegen. Bouwen in het bergend winterbed zou ook uit dat oogpunt zo terughoudend mogelijk moeten gebeuren. Als er dan na zware afweging toch gebouwd moet worden, is voor substantiële nieuwbouw 1:1250 per jaar de norm.

In een groot deel van het winterbed neemt het beschermingsniveau toe tot/na 2005. Eerder

bouwen zal noodzaken tot extra maatregelen voor de tussenliggende periode, die na 2005 wellicht overbodig of "te zwaar" zijn. Nieuwe of permanent hogere kaden zullen de ruimte nog verder inperken. Ze zijn uit dat oogpunt in principe ongewenst en in strijd met de overeengekomen aanpak van de Maas-problematiek volgens het advies van de Commissie Boertien II.

Per geval kan voorts bekeken worden hoe met bouwtechnische aanpassingen het voorkómen van schade gerealiseerd kan worden.

Bescherming van bestaande solitaire bebouwing in het stroomvoerend winterbed van de onbedijkte Maas

Dit is toegestaan, voorzover de belemmering van de stroomvoering niet toeneemt. Dit is het geval wanneer een kade zo dicht mogelijk om bestaande opstallen gelegd wordt. Hoogwatervrije vluchten en bevoorradingswegen zijn niet toegestaan, omdat die extra stroombelemmerend werken. Bij hoogwater is tijdige evacuatie nodig van mens en dier.

VI.4 RESTRISICO EN SCHADEVERGOEDING

Bescherming tegen water kan per definitie niet absoluut zijn. In alle gevallen en welke keuzen ook gemaakt worden voor een bepaald beschermingsniveau, er is altijd sprake van een restrisico. Wie bewust risico's aanvaardt door (in buitendijkse gebieden) te gaan bouwen op een beschermingsniveau lager dan 1:1250 per jaar, kan in beginsel geen aanspraak maken op vergoeding van schade, wanneer dit risico zich daadwerkelijk voordoet. Indien op basis van deze beleidslijn een lager beschermingsniveau dan 1:1250 per jaar voor nieuwe gevallen wordt toegestaan, dan is dit slechts aanvaardbaar indien vooraf duidelijk is hoe schade bij hoogwater zal worden geregeld, met een garantie tot vrijwaring van het verhalen van deze schade op het rijk.

VII INSTRUMENTARIUM EN TOETSING

Om de beleidsdoelen te realiseren wordt via een tweetal bestuurlijke juridische sporen gewerkt: de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en de Rivierenwet (Rw). Daarbij zal zoveel mogelijk coördinatie tussen de beide sporen plaats vinden. De beleidslijn kan behalve via het wettelijke instrumentarium, ook via bestuurlijke afspraken of gebiedsgerichte plannen uitgevoerd worden.

VII.1 RUIMTELIJKE ORDENING

Om uitvoering te geven aan de Beleidslijn "Hoogwater en gebruik van het winterbed" staat, zodra dit beleid is vastgesteld en kenbaar gemaakt, het volgende Wro-instrumentarium ter beschikking.

Nationaal niveau:

Op nationaal niveau worden de beginselen en hoofdlijnen in de Beleidslijn "Hoogwater en gebruik van het winterbed" aangegeven. Het nieuwe beleid zal vervolgens via de gangbare weg van streekplan en bestemmingsplan op decentraal niveau kunnen doorwerken.

Provinciaal niveau:

In het streekplan geeft het provinciaal bestuur verder gestalte aan het rijksbeleid. Deze doorwerking is van belang i.v.m. de goedkeuring van bestemmingsplannen en de toetsing in dat kader aan het streekplan. Voorafgaand aan opname in het streekplan (herziening), kunnen provincies vigerend rijksbeleid formaliseren in een circulaire, waaraan bestemmingsplannen eveneens getoetst kunnen

worden i.v.m. de goedkeuring.

Bij de voorbereiding van het streekplan is voorzien in het horen van de Provinciale Planologische Commissie. De taak van de rijksvertegenwoordigers is er op toe te zien dat het rijksbeleid doorwerkt in het streekplan.

Als dit niet het geval is, vindt nader overleg plaats. Leidt dit overleg niet tot een oplossing, dan heeft de minister van VROM de mogelijkheid om te interveniëren door middel van een aanwijzing aan Provinciale Staten over het streekplan (artikel 6 Wro). Een aanwijzing zal aan de orde zijn als er sprake is van zwaarwegende rijksbelangen die in het streekplan moeten doorwerken.

Lokaal niveau:

Op gemeentelijk niveau kan het rijksbeleid op een effectieve wijze in het bestemmingsplan gestalte krijgen. Dat kan met behulp van de bestemmingsdoeleinden, de voorschriften bij de bestemming en door gebruik te maken van het instrument "beschrijving in hoofdlijnen (bih)" in het bestemmingsplan. De "bih" maakt het mogelijk in het bestemmingsplan zelf zicht te bieden op de vertaling van het rijksbeleid, bijvoorbeeld door het bouwen gemotiveerd te verbieden of door aan te geven in welke gevallen bebouwing wel is toegestaan en in welke gevallen niet (differentiëren, met heldere criteria die als toetssteen kunnen dienen). In de "bih" kan ook worden aangegeven op welke wijze en met inzet van welke instrumenten aan dit beleid uitvoering zal worden gegeven. Een goede bestemmingsregeling is evident; het bestemmingsplan is bovendien de noodzakelijke onderlegger voor toepassing van ander instrumentarium (bijvoorbeeld bestuursdwang).

Werkt het rijksbeleid wel op een juiste wijze door naar het streekplan maar niet of niet voldoende naar het bestemmingsplan, dan hebben, indien bestuurlijk overleg geen oplossing biedt, zowel het provinciaal bestuur als ook de Minister van VROM uiteindelijk de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (artikel 37 Wro).

VII.2 RIVIERENWET

De Rivierenwet heeft primair als doel de bescherming van het openbaar rivier- en stroombelang. Daarmee wordt bedoeld het water-, sediment- en ijsbergend en -afvoerend vermogen van een rivier. De Rivierenwet richt zich allereerst op de bescherming van dit belang. Het nieuwe beleid vertaalt zich in de vergunningverlening, doordat helder is aangegeven hoe het openbaar rivier- en stroombelang voortaan wordt ingevuld. Het nieuwe beleid heeft als consequentie dat de vergunningverlening in het kader van de Rivierenwet strikter wordt toegepast, waarbij bepaalde activiteiten in beginsel niet meer worden toegestaan en voor het overige sprake moet zijn van mitigerende maatregelen en duurzame compensatie.

Overigens verschaft de Rivierenwet de beheerder de bevoegdheid ook andere belangen dan van waterstaatkundige aard, bij de verlening van een vergunning te betrekken en in de vergunningvoorschriften op te nemen. Echter alleen voorzover daarin niet is voorzien bij of krachtens andere wettelijke regelingen. In de praktijk van de vergunningverlening wordt een handeling allereerst getoetst aan waterstaatkundige belangen. Pas als een handeling waterstaatkundig niet ontoelaatbaar is, komt de vraag naar voren of er niet andere belangen zijn die zich tegen de vergunningverlening verzetten of moeten leiden tot bijzondere voorschriften in de vergunning. De Rivierenwet heeft daarmee een beperkte (aanvullende) strekking.

Concreet betekent dit:

- Een handeling die waterstaatkundig niet toelaatbaar is wordt geweigerd;
- Een handeling die strikt genomen waterstaatkundig niet ontoelaatbaar is, maar wel andere dan waterstaatkundige bezwaren oproept, zou kunnen leiden tot weigering van het

verlenen van een vergunning, als de zwaarte van de andere belangen daartoe aanleiding geeft;

- Een handeling die strikt genomen waterstaatkundig niet ontoelaatbaar is, maar wel andere dan waterstaatkundige bezwaren oproept, zou kunnen leiden tot een vergunning waaraan voorschriften zijn verbonden ter bescherming van die overige belangen. Jurisprudentie zal hierover nader uitsluitsel kunnen geven.

Voorzover de overige belangen door andere wettelijke regelingen worden afgedekt, is weging van die andere belangen in een Rivierenwet-vergunning niet aan de orde. Dat betekent bijvoorbeeld dat aspecten van de ruimtelijke ordening niet in de voorschriften van een Rivierenwet-vergunning kunnen worden opgenomen. Daarop ziet nu juist de Wro.

VII.3 VERHOUDING WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING EN RIVIERENWET

Voor de effectuering van de beleidslijn is afstemming tussen de procedures van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Rivierenwet van belang. Daarbij gaat het om een gecoördineerde behandeling en het benutten van procedurele mogelijkheden om tot afstemming te komen.

In het spoor van de ruimtelijke ordening wordt, vanuit een facetmatige invalshoek, een afweging gemaakt hoe de ruimtelijke ontwikkelingen hun beslag krijgen. In het kader van de Rivierenwet wordt, vanuit een sectorale invalshoek, via de vergunningverlening het openbaar rivier- en/of stroombelang beschermd. 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 eerder complementair. Om het complementaire karakter te waarborgen is dan afstemming tussen besturen noodzakelijk. Goede **bestuurlijke** afspraken, betrokkenheid en afstemming zijn belangrijke randvoorwaarden voor het inhoudelijk, beleidsmatig parallel laten lopen van de beide sporen. Er is overigens geen wettelijke verplichting tot coördinatie tussen de sporen van de Rivierenwet en de Wet op de ruimtelijke ordening.

Dat betekent dat voordat een Rivierenwetvergunning wordt verleend (of geweigerd), de beheerder inhoudelijk afstemt met de overige betrokken bestuurlijke actoren (Gemeente, provincie, Inspectie Ruimtelijke Ordening). Andersom, in de situatie waarin in het ruimtelijke spoor zich ontwikkelingen voordoen (bijvoorbeeld wijziging bestemmingsplan) zal het betreffende bestuursorgaan de rivierbeheerder in een vroegtijdig stadium moeten betrekken bij de gedachtenvorming. De beleidslijn is iedere keer het gemeenschappelijke toetsingskader. Daarmee wordt een inhoudelijke, beleidsmatige coördinatiemogelijkheid in het leven geroepen. Deze werkwijze sluit aan bij de gangbare overlegsituaties (bijv. afstemming via de PPC)

VIII OVERGANGSSITUATIES

De beleidslijn heeft betrekking op nieuwe activiteiten (inclusief wijziging van bestaande activiteiten). Voor een aantal nieuwe activiteiten zijn thans plannen in meer of minder ver gevorderd stadium van voorbereiding, zodat sprake is van een overgangssituatie.

Hierbij zullen de betreffende overheden alle nieuwe én voorgenomen plannen toetsen aan de beleidslijn. Voor in voorbereiding zijnde plannen houdt dit dus een heroverweging in met het doel alsnog dan wel wederom een besluit te nemen of deze plannen wel of geen doorgang kunnen vinden en zo ja, onder welke voorwaarden. Vanwege de doelstelling van de beleidslijn zal de

onderbouwing vanuit het rivierbeheer hiervoor de basis vormen. Deze heroverweging kan tevens aan de orde zijn bij de planvoorbereiding van dijkversterkingsprojecten. De heroverweging is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. In situaties waar het overleg over de voorgenomen plannen nog van start moet gaan, zal het rijk hiertoe het initiatief nemen. De betrokken provincie zal richting gemeenten een coördinerende rol kunnen vervullen.

Indien voorgenomen plannen op basis van de heroverweging beleidsmatig niet kunnen worden toegestaan in het winterbed, dan zullen de betrokken overheden in overleg dienen na te gaan welke juridische mogelijkheden er zijn om deze plannen in te (doen) trekken. Hierbij worden tevens de eventuele financiële consequenties betrokken van afstel van deze plannen (schadeclaims), waarbij ook de voorgeschiedenis van de plannen een rol kan spelen. Op deze wijze kan per plan gekomen worden tot maatwerk. Hangende de besluitvorming over de herbeoordeling zullen de overheden geen stappen ondernemen die het doorgaan van de plannen bevorderen.

De juridische mogelijkheden om voorgenomen plannen in te trekken worden per situatie (planvorm en planfase) nader uitgewerkt in bijlage 2. Het gaat om de volgende situaties:

- er is reeds een bouwvergunning verleend;
- het bestemmingsplan bevat een bestemming die bebouwing toestaat (omvat mede de uitwerkingsbevoegdheid art 11 en wijzigingsbevoegdheid);
- bestemmingsplan is in procedure;
- er is sprake van een artikel 19 vrijstelling/bouwvergunning in procedure;

Naast plannen uit de sfeer van de ruimtelijke ordening kunnen ook andere plannen voor heroverweging in aanmerking komen, als nadere afstemming op de nieuwe beleidslijn noodzakelijk is.

IX BESTAANDE BEBOUWING EN BEDRIJVGHEID

Bestaande bebouwing en bedrijvigheid worden gerespecteerd en vallen dus buiten deze beleidslijn. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om bestaande bebouwing en bedrijvigheid uit de uiterwaarden op grond van deze beleidslijn te verplaatsen naar gebieden buiten het winterbed! Er is dus geen sprake van saneringssituaties.

Uitbreiding van bestaande bebouwing valt niet onder de beleidslijn indien het gaat om kleine aanpassingen van bestaande bebouwing die vallen onder de kruimelgevallen zoals bedoeld in artikel 18a Wro, artikel 21 Besluit ruimtelijke ordening, bouwwerken zoals bedoeld in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (Besluit van 17 april 1992, Stb. 196), alsmede om kleine ingrepen in de morfologie (ophogingen) gerelateerd aan bestaande activiteiten. Het gaat hier om zaken als schuurtjes, straatmeubilair en erfafscheidingen. Toetsing aan de Rivierenwet blijft gehandhaafd (zie paragraaf VI.1).

Overige uitbreiding van bestaande bebouwing en bedrijvigheid valt wel onder toetsing aan de beleidslijn. In de afweging kan in dat geval een rol spelen dat zwaarwegende bedrijfseconomische argumenten tot de uitbreiding noodzakelijk en een alternatieve locatie ontbreekt. Op uitbreiding van bestaande activiteiten kan tevens hoofdstuk VII (overgangssituaties) van toepassing zijn. Overigens is het niet zo, dat alle aanwezige bebouwing en bedrijvigheid zónder de toetsing aan deze nieuwe beleidslijn, onbeperkte uitbreidingsmogelijkheden zouden hebben.

De toepassing van de beleidslijn geldt ook voor de mogelijkheden tot uitbreiding van bestaande bebouwing die vigerende bestemmingsplannen bieden, waarvan nog geen gebruik is gemaakt. De uitbreidingsmogelijkheden in deze bestemmingsplannen dienen door de gemeente te worden heroverwogen volgens het afwegingskader uit de beleidslijn. Indien de heroverweging leidt tot de conclusie dat de geboden uitbreidingsruimte niet kan worden benut, dient aanpassing van het bestemmingsplan plaats te vinden, met inachtneming van hetgeen over overgangssituaties en

juridische consequenties is vermeld.

Onbedijkte Maas: beperkte uitbreiding van bestaande bebouwing buiten de contour?

- * Toegestaan indien het gaat om kleine aanpassingen van bestaande bebouwing die vallen onder de kruimelgevallen zoals bedoeld in artikel 18a Wro, artikel 21 Besluit ruimtelijke ordening, bouwwerken zoals bedoeld in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (Besluit van 17 april 1992, Stb. 196), alsmede om kleine ingrepen in de morfologie (ophogingen) gerelateerd aan bestaande activiteiten.
- * Vergunningplicht op grond van de Rivierenwet hangt af van de locatie, zie tabel 1.
- * Overige uitbreidingen moeten aan het beleid getoetst worden.
- * Beschermingsniveau mag aansluiten bij bestaand niveau, mits regeling hoogwaterschade.
- * Gebruikelijk overgangsrecht is van toepassing.

X IMPLEMENTATIE

De implementatie van de beleidslijn zal als volgt plaatsvinden:

- o Bekendmaking in de Staatscourant van de beleidslijn en de stringentere toepassing van Wro en Rivierenwet.
- o De beleidslijn zal vervolgens in het provinciaal ruimtelijk beleid geformaliseerd dienen te worden (via een circulaire) en vervolgens (gezien het integrale afwegingskader) opgenomen dienen te worden bij de eerstvolgende herziening van het streekplan. De beleidslijn zal door alle betrokken overheden worden gehanteerd bij de opstelling en toetsing van bestemmingsplannen en art. 19 plannen en de daaruit voortkomende vergunningverlening
- o De rivierbeheerder zal de beleidslijn hanteren voor de beoordeling van (ruimtelijke) plannen en voor uitvoering van de Rivierenwet.
Activiteiten (ophogingen, bouwwerken) op hoger gelegen terreinen tussen de bandijken worden weer vergunningplichtig op grond van de Rivierenwet. Langs de onbedijkte Maas zal de juridische begrenzing van de Rivierenwet aangepast worden aan de begrenzing van het winterbed volgens de beleidslijn
- o Naar analogie van het beleid voor de onbedijkte Maas, zal in overleg met provincie en gemeenten, bezien worden of ook rond de bestaande woonkernen in het winterbed van de bedijkte rivieren, strakke contouren om de bestaande woonbebouwing getrokken kunnen worden. Binnen die strakke contouren zou voor vervangende nieuwbouw en het opvullen van open gaten op grond van deze beleidslijn geen toetsing van het gebruik hoeven plaatsvinden (een "ja" tegen alle functies) en zou volstaan kunnen worden met afspraken over het beschermingsniveau. Deze benadering zou van toepassing kunnen zijn op het stedelijke gebied van bijvoorbeeld Nijmegen, Kampen, Zutphen, Deventer en de Drechtseden.
- o Aan de overheden wordt verzocht de in procedure zijnde plannen en vergunningaanvragen (voorzover het gaat om niet-riviergebonden activiteiten conform de beleidslijn te heroverwegen. De bestaande procedures bij deze plannen en aanvragen bepalen welke overheid hiertoe het initiatief neemt en bevoegd is tot besluitvorming. In situaties waarin het overleg tussen de betrokken overheden nog van start moet gaan, zal het rijk hiertoe het initiatief nemen.
- o de toepassing van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening en de Rivierenwet zal worden gecoördineerd en afgestemd
- o Doorwerking van de beleidslijn in het nationale ruimtelijke beleid, de vierde Nota waterhuishouding en andere relevante rijksnota's, met medeneming van internationale afspraken m.b.t. waterbeheersing en ruimtelijke ordening. Hierbij gaat het o.a. om de

voortzetting van onderzoek naar maatregelen in het riviersysteem ter verruiming van de afvoercapaciteit, gevolgd door een gebiedsgerichte uitwerking. Bij deze uitwerking zal tevens onderzocht worden welke terreinen ook in de toekomst geen enkele betekenis kunnen hebben voor het vergroten van de afvoercapaciteit.

Onbedijkte Maas

Op 13 februari hebben Gedeputeerde Staten van Limburg en de ministers van VROM en V&W reeds concrete afspraken gemaakt over de implementatie van het beleid voor de onbedijkte Maas. Deze zal verlopen zoals hierboven aangegeven, met het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening en de Rivierenwet, waarbij de volgende zaken specifieke aandacht vragen.

Het vergunningvereiste volgens de Rivierenwet wordt van toepassing op het gehele winterbed van de onbedijkte Maas, m.u.v. het bergend winterbed binnen de strakke contouren om bestaande dorpen/steden en het bergend winterbed ten zuiden van Maasbracht. De belijning zal formeel gewijzigd worden, via de herziening van het Koninklijk Besluit (KB). De kaarten zoals vastgesteld in het bestuurlijk overleg zijn hiervoor het uitgangspunt.

De begrenzing wordt bepaald door wisselende rivierafvoeren en is daarom per definitie flexibel. Aan de andere kant moet consistent beleid gevoerd kunnen worden op grond van de begrenzing. Periodieke herziening van de belijning zal noodzakelijk zijn, met als "zeker" moment 2005. Deze procedure vraagt erg veel tijd.

De provincie zal middels een circulaire het beleid bekend maken bij gemeenten en de gemeenten verzoeken het beleid te formaliseren in de betreffende ruimtelijke plannen. De provincie zal de gemeenten tevens verzoeken een voorbereidingsbesluit (art 21 Wro) te nemen ter implementatie van de overeengekomen contouren en beschermingsniveau's, alsmede ter bevestiging van (niet binnen het nieuwe beleid passende) bouwmogelijkheden binnen vigerende bestemmingsplannen, totdat het ontwerp-bestemmingsplan ter visie is gelegd. De provincie zal toezien op de voortgang hiervan.

BIJLAGE 1 Toepassingsgebied beleidslijn (zie kaart)

Benedenrivierengebied

Een gedeelte van het Deltagebied, zoals omschreven in de Deltawet 1958 (d.w.z. in het benedenrivierengebied de Lek stroomafwaarts van Schoonhoven, en de wateren stroomafwaarts van Werkendam) blijft onder het toepassingsgebied van de beleidslijn. Bij de vaststelling van die grens was indertijd bepalend in welke wateren een extra beveiliging nodig was tegen hoge waterstanden op zee (via de "voordeur"). Dat laat onverlet dat in een deel van dit deltagebied de veiligheid óók bepaald wordt door hoge rivierafvoeren (via de "achterdeur"). Die rivieren vallen wel onder de toepassing van de beleidslijn.

Voor de Lek en de rivieren ten oosten van Dordrecht geldt in het algemeen dat bij gemiddelde rivierafvoeren en gemiddeld getij op zee, enige invloed van het getij merkbaar is, o.a. in de vorm van het optreden van een eb- en vloedstroom. Naarmate de rivierafvoeren echter toenemen, krijgen deze riviertakken meer en meer het karakter van een bovenrivier, d.w.z. dat bij een maatgevende afvoer van Rijn en Maas geen eb- en vloedstroom meer optreedt, maar uitsluitend water afgevoerd wordt richting zee. In die wateren wordt de veiligheid niet alleen bepaald door de waterstanden op zee (via de "voordeur"), maar zeker ook door de rivierafvoeren (via de "achterdeur"). Ingrepen die gevolgen hebben voor de komberging en de afvoercapaciteit moeten dan ook vermeden worden.

De grens van het toepassingsgebied komt derhalve bij Krimpen aan de Lek (splittingspunt Lek, Noord en Nieuwe Maas), bij Dordrecht (splittingspunt Beneden-Merwede, Noord en Oude Maas) en bij het splittingspunt Nieuwe Merwede, Amer en Hollandsch Diep.

De volgende wateren in het benedenrivierengebied vallen daarom onder de beleidslijn:

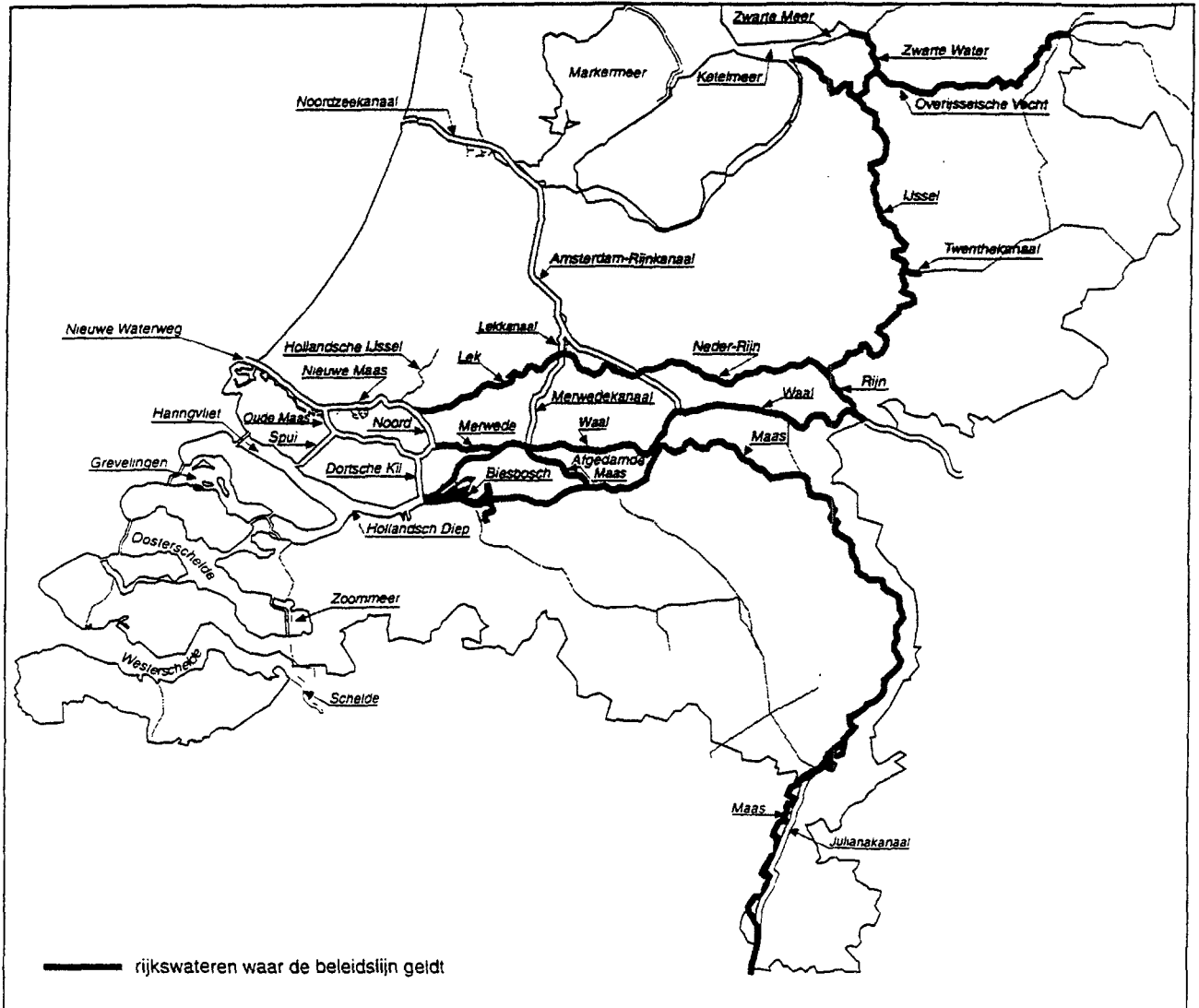
Lek, Boven Merwede, Beneden Merwede, Nieuwe Merwede, Bergsche Maas inclusief Dongemonding, Afgedamde Maas, Amer, Lek, Brabantsche en Sliedrechtse Biesbosch.

Overige wateren in het benedenrivierengebied vallen niet onder de beleidslijn:

- De Hollandsche IJssel is een "doodlopende" rivier, bij Gouda afgesloten met een sluis. Ingrepen in het winterbed zullen de komberging van de rivier aantasten. Deze aantasting heeft geen consequenties voor de afvoercapaciteit van de benedenrivieren. Daarnaast wordt de stuw bij Krimpen gesloten bij een (verwachte) waterstand van NAP + 2.50 m en wordt derhalve de Hollandsche IJssel aan de komberging onttrokken.
- De waterstanden in de rest van het benedenrivierengebied worden niet door de rivierafvoeren (via de "achterdeur") bepaald, maar door de omstandigheden op zee (de "voordeur"). Ingrepen in dit gebied hebben geen invloed op komberging of afvoercapaciteit van de rivier. Er is daarom geen reden die wateren onder de werking van deze beleidslijn te brengen.

Overige wateren

- De schaal van de kaart laat niet toe het Zwolle-IJssel-kanaal apart aan te geven. Dit kanaal verbindt ter hoogte van Zwolle het Zwarte Water met de IJssel. Het kanaal valt buiten de beleidslijn.
- In het kader van de aanleg van de Keersluis bij Ramspol wordt een aanvullende studie verricht naar de benodigde versterkingswerken in het achterliggende gebied. Afhankelijk van de uitkomsten zal een besluit genomen worden of het (winterbed van het) Zwarte Water onder de beleidslijn moet blijven vallen.



BIJLAGE 2 OVERGANGSSITUATIES OP HET VLAK VAN DE RUIMTELIJKE ORDE- NING

In deze bijlage ligt de nadruk op de formeel-juridische mogelijkheden om na heroverweging van voorgenomen plannen, ontwikkelingen in het winterbed tegen te gaan die op grond van deze beleidslijn als ongewenst naar voren komen. Dit laat onverlet dat de heroverweging en besluitvorming een verantwoordelijkheid is van alle betrokken overheden, waarbij bestuurlijk overleg een belangrijke rol zal spelen.

De volgende situaties worden onderscheiden.

1) Een bouwvergunning is verleend

Is er een bouwvergunning verleend, dan wel een bouwvergunning aangevraagd die niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan: dan zijn er geen mogelijkheden ex Wro of Woningwet om bouwen te voorkomen.

2) het bestemmingsplan bevat een bestemming die bebouwing toestaat, maar er is nog geen bouwvergunning verleend (3 situaties)

2a. bestemmingsplan bevat een bestemming die bouwen rechtstreeks toelaat

Is er nog geen bouwvergunning aangevraagd of verleend op basis van een bestemmingsplan dat bebouwing toestaat, dan leidt een voorbereidingsbesluit dan wel de terinzagelegging van een ontwerp bestemmingsplan tot aanhouding van de bouwaanvraag.

Bij een niet-meewerkende gemeente kan dit voorbereidingsbesluit worden genomen (afgedwongen!) in combinatie met een door provincie of rijk (minister van VROM) te geven aanwijzing, inhoudende de verplichting tot herziening (c.q. vaststelling) van een bestemmingsplan dat bouwmogelijkheden uitsluit.

Belangrijk aandachtspunt bij een door de minister van VROM te geven aanwijzing is dat deze dient te strekken tot uitvoering van Regeringsbeleid (Beleidslijn "Hoogwater en gebruik van het winterbed"). Indien een gemeente weigert de aanwijzing op te volgen, kan de minister van VROM zelf overgaan tot herziening van het bestemmingsplan.

Rechtsbescherming: noch tegen een voorbereidingsbesluit noch tegen een aanwijzing is rechtstreeks bezwaar of beroep mogelijk. Bezwaren tegen een aanwijzing kunnen tezamen met zienswijzen en bedenkingen worden ingebracht in de bestemmingsplanprocedure die strekt tot uitvoering van de aanwijzing.

2b. Het bestemmingsplan kent een uitwerkingsplicht uit hoofde waarvan burgemeester en wethouders op termijn verplicht zijn het plan zodanig uit te werken dat er een bestemming ontstaat op basis waarvan een bouwvergunning dient te worden afgegeven.

In dit geval dient - tenzij het moederplan anders voorschrijft - het door gedeputeerde staten goed te keuren uitwerkingsplan te worden beoordeeld aan de hand van de uitwerkingsregels die in het moederplan zijn vastgelegd.

In het algemeen kunnen nieuwe criteria (bijv. nieuw rijksbeleid) geen reden zijn het uitgewerkte bestemmingsplan niet goed te keuren. Op termijn kunnen dus geldige bouwtitels ontstaan die niet zonder meer kunnen worden geblokkeerd.

Zolang evenwel de in het bestemmingsplan vervatte uitwerkingsplicht nog niet door burgemeester en wethouders in procedure is gebracht, kan de werking daarvan worden bevroren zoals bij 2a beschreven.

- 2c. In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen met gebruikmaking waarvan er een bestemming kan ontstaan op basis waarvan een bouwvergunning kan worden afgegeven.

Indien deze bouw mogelijkheden strijdig zijn met deze beleidslijn, kan de gebruikmaking van die wijzigingsbevoegdheid in beginsel worden getoetst aan het nieuwe rijksbeleid.

3) Een bestemmingsplan is in procedure

Een bestemmingsplan in procedure dat ongewenste bouw mogelijkheden biedt, zal aanleiding zijn voor uitgebreid art. 10 Bro-overleg en voor het uitbrengen van respectievelijk zienswijzen en bedenkingen bij de gemeenteraad en gedeputeerde staten tegen het ontwerp c.q. het vastgestelde bestemmingsplan door de IRO en eventueel andere rijksvertegenwoordigers (bijv. HID RWS). Als er geen overeenstemming ontstaat met gemeenteraad of Gedeputeerde Staten (GS), kan de Minister van VROM het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten inzake het bestemmingsplan vervangen door een besluit waarbij goedkeuring wordt onthouden aan het bestemmingsplan voorzover dat ongewenste bouw mogelijkheden biedt. De voorwaarde voor het nemen van zo'n vervangingsbesluit is strijdigheid met het nationaal ruimtelijke beleid dat is vastgesteld en kenbaar gemaakt (beleidslijn "grote rivieren"). Tegen een (besluit van de Minister van VROM tot vervanging van een) goedkeuringsbesluit van G.S. kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4) Een artikel 19 vrijstelling/bouwaanvraag is in procedure

In het geval dat het vigerende bestemmingsplan geen bouw mogelijkheden biedt, kunnen burgemeester en wethouders onder omstandigheden (naar aanleiding van een concreet bouwinitiatief) overgaan tot het volgen van de vrijstellings- c.q. anticipatieprocedure. Voorafgaand aan de verlening van de verklaring van geen bezwaar (v.v.g.b.) die aan G.S. dient te worden gevraagd, moet de IRO worden gehoord. Een negatief advies van de IRO is niet noodzakelijkerwijs een reden voor GS de v.v.g.b. niet af te geven.

Met de v.v.g.b. in de hand kunnen burgemeester en wethouders overgaan tot afgifte van de bouwvergunning.

Rechtsbescherming: indien met de bouw rijksbeleid wordt doorkruist kunnen de IRO en andere rijksvertegenwoordigers een bezwaar- respectievelijk beroepsprocedure starten. Om te beginnen kan de IRO (en andere rijksvertegenwoordigers) bedenkingen uiten tegen het gepubliceerde verzoek om vrijstelling.

Heeft dit geen effect en wordt uiteindelijk met gebruikmaking van de door de provincie afgegeven v.v.g.b. door burgemeester en wethouders de vrijstelling / bouwvergunning afgegeven, dan kan de IRO (en andere rijksvertegenwoordigers) in de vorm van een bezwaarschrift een heroverwegingsbesluit vragen van burgemeester en wethouders.

Hierna is beroep mogelijk op de Rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zonodig dient reeds op het moment van het indienen van het bezwaarschrift of beroepsschrift een voorlopige voorziening in de vorm van een schorsing van de bouwvergunning bij de President van de Rechtbank respectievelijk de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak te worden gevraagd.