

## Beleidslijn ruimte voor de rivier

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer maken het volgende bekend.

### 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 winterbed<sup>1</sup> 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 ten slotte 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.

### 2. Uitwerking op hoofdlijnen

De doelstelling van de beleidslijn wordt op hoofdlijnen bereikt door:

- 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.
- 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.
- 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 benedenrivierengebied.

#### 1 Hoofdlijn

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, sluisen, 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, en;
  - de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, en;
  - 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, en;
- duurzame compensatie van resterende waterstandsverhogende effecten, en;

– een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen.

## 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:

- Ruimte voor de rivier: ruimte om de afvoer en berging van water in stand te houden en te vergroten
- Voorkomen 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**

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 <sup>2</sup>	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 strakke contour ten noorden van Maasbracht	ja geen compensatie	'nee, tenzij' cf beleidslijn geen compensatie	1:1250 nu	ja

## 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 m<sup>3</sup>/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-ordeningsbeleid 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-sporenbepaling: het spoor van de ruimte

lijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening) en het spoor van het rivierbeheer (Rivierenwet). De twee genoemde sporen zullen (waar moge-

lijk) 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 ontleen 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 hantieren 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 nog 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 tekst van de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' inclusief de toelichting daarop ligt gedurende zes weken ter inzage op de onderstaande adressen:

Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Oost  
Singel 4  
7411 HV Deventer  
Tel. 0570-612622

Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening West  
Nieuwerzijds Voorburgwal 120-126  
1021 SH Amsterdam  
Tel. 020-6383131

Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Zuid  
Schimmelt 28  
5611 ZX Eindhoven  
Tel. 040-2652911

Rijkswaterstaat directie Utrecht  
Gebouw IJsselzicht

---

Zoomstede 15  
3431 HK Nieuwegein  
Tel. 030-6079500

Rijkswaterstaat directie Oost-Neder-  
land  
Gildemeesterplein 1  
6826 LL Arnhem  
Tel. 026-3688911

<sup>1</sup> winterbed: het gebied dat de rivier inneemt bij de  
maatgevende afvoer, tussen de primaire waterkeringen  
indien aanwezig

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