

ADVIES

Evaluatie Beleidslijn grote rivieren

Dit advies bevat de gezichtspunten van de deelnemers aan het OIM-overleg over de evaluatie van de Beleidslijn grote rivieren. De voorzitter van het overleg geeft de minister van Infrastructuur en Milieu zes adviezen ter verbetering van beleid en uitvoering van de beleidslijn.

Datum 28 juli 2016
Status Definitief

In het Overlegorgaan infrastructuur en milieu (zie Wet overleg infrastructuur en milieu) voeren (de vertegenwoordigers van) de minister en staatssecretaris overleg met betrokkenen en hun organisaties over beleidsvoornemens op het gebied van infrastructuur en milieu. Het Overleg wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

Inleiding

Op 26 mei 2016 vond het overleg plaats over de evaluatie van de Beleidslijn grote rivieren (Bgr), die in februari jl. werd afgerond. Voor een zorgvuldige afweging van belangen konden bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties reageren op de bevindingen en de huidige aanpassingsmogelijkheden zoals vermeld in het eindrapport. Dit conform afspraak in de stuurgroep Water. Hieronder volgt hun advies.

Historische context – nut en noodzaak Bgr

De Bgr (voorheen Beleidslijn Ruimte voor de Rivier) is in het leven geroepen na de dreigende overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995. De materiële en immateriële schade door deze hoogwaters was groot en het besef groeide dat de ruimte in het rivierbed schaars was geworden en het steeds moeilijker is/zou worden om hoge rivierafvoeren op te vangen. De oorzaken van deze schaarser geworden ruimte lagen in de bedijking van de rivieren, natuurlijke processen als aanslibbing van grind, zand en slib, maar ook menselijke activiteiten zoals bouwen in het winterbed. Om zowel het handhaven van de beschikbare ruimte als het voorkomen van nieuwe potentiële schadegevallen te borgen, is in de beleidsuitwerking onderscheid gemaakt tussen activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier (ja, mits) en overige activiteiten (nee, tenzij). Dit is geregeld in de Bgr. De Bgr geeft de kaders aan voor de vergunningverlening in de uiterwaarden en bevat een afwegingskader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe of wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. En – indien toelaatbaar – onder welke rivierkundige randvoorwaarden.

De Bgr heeft twee concrete doelstellingen:

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

Aanleiding evaluatie

Aanleiding voor de evaluatie van de Bgr zijn beleidsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en waterveiligheid, signalen uit de omgeving over de werking van de Bgr en het feit dat de huidige Bgr bijna tien jaar in werking is. In de evaluatie zijn zowel het beleid zelf, de beleidsuitwerkingen en de beleidsuitvoering in de praktijk geanalyseerd. Aan de hand van interviews en casussen waarover vaak (jarenlange) discussies (zijn) ontstaan, zijn beelden, verklaringen en ieders rol daarin geïnventariseerd, inclusief aanknopingspunten voor verbetering en aanpassing van de Bgr. Daarnaast zijn 2 expertsessies georganiseerd rondom relevante beleidsontwikkelingen en natuur. Op basis hiervan zijn de bevindingen en voorstellen voor aanpassing geformuleerd. Deze zijn breed getoetst in het overleg.

Adviezen

Onderstaande zes adviezen zijn gebaseerd op de inzichten en aandachtspunten die de deelnemers tijdens het overleg hebben gedeeld. De adviezen zijn gedragen door alle deelnemers en daarmee unaniem.

1. De Bgr behoeft géén fundamentele herziening

Deelnemers geven aan het een goede zaak te vinden dat er een evaluatie van de beleidslijn heeft plaatsgevonden. De ervaring bij de aanwezigen leert dat de beleidslijn op hoofdlijnen goed functioneert, niet leidt tot directe hinder of problemen, en in beginsel werkbaar is voor alle belanghebbenden. Onder de deelnemers leeft dan ook géén wens om de beleidslijn (fundamenteel) te herzien.

2. Behoud onderscheid niet-riviergebonden en riviergebonden activiteiten

De deelnemers hechten een zeer groot belang aan het behoud van het onderscheid tussen niet-riviergebonden en riviergebonden activiteiten¹. Zij zijn geschrokken van het aanpassingsvoorstel in het evaluatierapport om het onderscheid te laten vervallen, omdat dit in hun ogen een directe bedreiging vormt voor riviergebonden activiteiten (natuur maar ook het voortbestaan en/of de ontwikkeling van hun riviergebonden industrieën/organisatie). Het betekent dat de ruimte die er is zonder de doelen van de Bgr te schaden, ook benut kan worden door andersoortige, niet aan de rivier gebonden activiteiten. Dit beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden of maakt het zelfs onmogelijk voor bedrijven en organisaties die aan de rivier gebonden zijn om uit te breiden, terwijl dit voor de continuïteit van de onderneming noodzakelijk is. Ook vanuit het oogpunt van natuur is dit onwenselijk. De deelnemers scharen zich hiermee achter de stuurgroep Water.

Verruiming van riviergebonden activiteiten vinden de deelnemers vanuit dit oogpunt ook niet wenselijk. Zij wijzen op het gevaar dat nu niet-riviergebonden activiteiten straks verworden tot riviergebonden activiteiten. Zo maak je via een omweg toch veel meer activiteiten in de uiterwaarden van de grote rivieren mogelijk. Dit maakt de druk op de ruimte die er is onwenselijk groot in het licht van voortbestaan en/of uitbreiding van riviergebonden bedrijven en organisaties en natuurontwikkeling. Alleen in specifieke gevallen moet uitbreiding, via maatwerk, mogelijk zijn (zie advies 3).

3. Verwantschaps criterium als suggestie voor maatwerk

De deelnemers vinden dat maatwerk mogelijk moet blijven in het licht van continuïteit van bedrijfsvoering en bijvoorbeeld verduurzaming van bedrijfsactiviteiten. Dit betekent de mogelijkheden voor niet-riviergebonden activiteiten verruimen indien deze onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds bestaande riviergebonden activiteit. De deelnemers doen de suggestie om een verwantschaps criterium in te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat de regels innovatie binnen riviergebonden organisaties in de weg zitten. Het toepassen van maatwerk kan bijvoorbeeld bij maatschappelijk beoogde groene maatregelen. Als voorbeeld noemt één deelnemers het gebruik van fossiele brandstoffen (gas) voor het keramisch proces. Deze stoffen worden steeds schaarser. Stel dat fabrikanten daarom de tunneloven willen verlengen of een biogasinstallatie naast de fabriek willen bouwen, dan zijn dat maatschappelijk beoogde duurzame maatregelen, maar lastig realiseerbaar omdat de Bgr strenge voorwaarden stelt aan een niet-riviergebonden activiteit. In het geval van dit voorbeeld wordt de biogas installatie als niet rivier-gebonden activiteit gezien onder de Bgr. Dit zou met een verwantschaps criterium wel mogelijk moeten zijn volgens de deelnemers. (Te) toegeeflijk beleid vinden de deelnemers echter niet wenselijk.

4. Winst ligt in verbetering ketensamenwerking

De deelnemers zien winst in het verbeteren van de ketensamenwerking en daarmee de uitvoering. Zij onderkennen dat dit in de praktijk geen gemakkelijke opgave is, echter wel een noodzakelijke. Door meer samenwerking tussen betrokken partijen vroegtijdig in het proces (overheden en initiatiefnemers) en *vooraf* overleg over de eisen vanuit de Bgr door

¹ Onder riviergebonden activiteiten wordt verstaan: (a) de aanleg of wijziging van de waterstaatkundige functies, (b) de realisatie van voorzieningen voor een betere en veiligere afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart, (c) de bouw of wijziging van waterkrachtcentrales, (d) de realisatie van natuur, (e) de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden, (f) de uitbreiding van bestaande steenfabrieken en (g) de winning van oppervlaktedelfstoffen. Voor riviergebonden activiteiten geldt het principe van "Ja, mits".

Niet-riviergebonden activiteiten betreft alle overige activiteiten. Voor niet-riviergebonden activiteiten geldt het principe van "Nee, tenzij".

de betrokken gemeente(n), provincie(s) en Rijkswaterstaat, bij voorkeur met een préadvies van Rijkswaterstaat, voorkom je dat het ruimtelijk spoor en het waterveiligheidsspoor 'los' van elkaar lopen. Lokale en regionale overheden dienen het veiligheidsbelang altijd conform de eisen van de Bgr/Barro mee te nemen aan de voorkant van het gesprek met initiatiefnemers. Daardoor hoeft Rijkswaterstaat in latere fase niet meer te fungeren als de bringer van slecht nieuws, iets wat nu volgens de deelnemers wel voorkomt. Rijkswaterstaat kan immers geen vergunning afgeven als de aanvraag niet voldoet aan de vereisten van de Bgr en/of niet past binnen de geldende wet- en regelgeving.

5. Uitbreiden van mogelijkheid tot toetsing op gebieds- of riviertrajectniveau

De deelnemers achten het bieden van meer mogelijkheden op gebieds- of riviertrajectniveau een kansrijk aanpassingsvoorstel, omdat op die manier ruimte geboden kan worden aan meerdere doelstellingen (bijvoorbeeld waterveiligheid en natuur). Nu staan doelstellingen van het natuurbeleid soms haaks op de waterveiligheid. Het honoreren van de gevraagde compensatie voor natuur (Natura 2000) lukt nu niet altijd, omdat dit lokaal soms tot waterstandverhoging/opstuwing leidt en dat is strijdig met de Bgr (en waterveiligheid gaat voor). Een mogelijk kansrijke oplossing is om niet lokaal, maar op riviertrajectniveau te salderen, dus in breder perspectief. De deelnemers verzoeken dit in het verdere traject te onderzoeken.

6. Actieve betrokkenheid bij nadere uitwerking

Aanvankelijk hadden de deelnemers de indruk dat zij erg laat betrokken zijn in het proces van evaluatie en dat hun kennis en kunde daarmee in het evaluatietraject mist. Echter na uitleg door de voorzitter (en door beleid) is de indruk dat er ondanks het vele voorwerk juist nog veel ruimte ligt om waardevol bij te dragen in het vervolgproces. Bij een aantal deelnemers blijft de wens bestaan om in een vroeg stadium betrokken te worden. In een open en participatief proces zullen de aanpassingsvoorstellen nader worden uitgewerkt, om uiteindelijk te komen tot advies of, en zo ja op elke wijze, de Bgr aangepast kan worden. De deelnemers willen actief bijdragen aan de nadere uitwerking van de aanpassingsvoorstellen. Het voorstel van de deelnemers van het OIM is om het concept-advies te bespreken in het OIM, voordat deze aan de Stuurgroep Water wordt aangeboden. Dit zodat rekening kan worden gehouden met hun reactie.

Colofon

Voorzitter	Pieter Jan Biesheuvel
Contactpersoon	Heleen Smit <i>Secretaris Overleg IenM</i> T 070 456 89 99 (secretariaat) M 06 11 31 70 19 E-mail: heleen.smit@minienm.nl
Kenmerk	IENM/BSK-2016/119839
Bijlage(n)	Lijst met deelnemende organisaties

Bijlage: Lijst met deelnemende organisaties

Organisatie	Naam
Bouwend Nederland	Maarten Reijgersberg
FODI	Leonie van der Voort
Koninklijke Schippersvereniging 'Schuttevaer'	Marleen Buitendijk
KNB	Ewald van Hal
Landelijke Woonbotenorganisatie (LWO)	T. Ramstijn
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Eva Baron
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Thomas Buijs
Natuurmonumenten	Patrick Nuvelstijn
Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu	Pieter Jan Biesheuvel (voorzitter)
Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu	Heleen Smit (secretaris)
Rivieren coalitie van natuurorganisaties (CRN)	Roelof van Loenen Martinet
Staatsbosbeheer	Piet Winterman
Watersportverbond	Onno Walda