

## Onderzoek effecten ruimtelijke reservering Varik-Heesselt

J.F. Kennedylaan 100  
3741 EH Baarn  
Postbus 168  
3740 AD Baarn

Plaats Baarn  
Datum 27 mei 2019  
Referentie 2018583/ODMWG-ERRVH-IGM/WGI/MEI/JPE

T 035 543 43 43  
info@atosborne.nl

## Onderzoek effecten ruimtelijke reservering Varik-Heesselt

### Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Context.....	3
1.2	Aanleiding .....	3
1.3	Onderzoeksaanpak .....	3
1.4	Leeswijzer .....	4
2	Besluitvorming over het gebied	5
2.1	Kenschets van het gebied.....	5
2.2	Besluitvorming over de hoogwaterbescherming .....	5
2.2.1	Aanleiding .....	5
2.2.2	MIRT-verkenning .....	6
2.3	Waarom een ruimtelijke reservering en wat is het?.....	7
2.4	Besluitvorming over de ruimtelijke reservering .....	8
2.4.1	Bezwaren en zienswijzen op besluitvorming over de ruimtelijke reservering	10
3	Werking en invloed van de ruimtelijke reservering	12
3.1	Toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.....	12
3.2	Ruimtelijk beleid.....	13
3.2.1	Omgevingsvisie Gaaf Gelderland, provincie Gelderland (december 2018)	13
3.2.2	Omgevingsverordening, provincie Gelderland (december 2018) .....	13
3.2.3	Bestemmingsplan buitengebied, gemeente West Betuwe (2017).....	15
3.3	Bepalingswijze van toelaatbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen binnen de ruimtelijke reservering.....	16
3.4	Casuïstiek.....	18
3.4.1	Agrarische uitbreiding .....	18
3.4.2	Duurzame energie .....	20
3.4.3	Natuurontwikkeling .....	21
3.4.4	Woninguitbreiding .....	21
3.5	Schade als gevolg van de ruimtelijke reservering.....	22
3.5.1	Planschade .....	22
3.5.2	Schaduwwerking en schaduwshade .....	22
3.5.3	Is in het gebied sprake van schaduwshade? .....	22
3.5.4	Waardebepaling van vastgoed .....	23
3.5.5	Schaderegeling .....	24
4	Conclusie	25
4.1	Conclusies .....	25
4.2	Beantwoording onderzoeksvragen .....	26
5	Bijlagen	29
5.1	Bijlage 1 - Relevante passages uit Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) .....	29
5.2	Bijlage 2 - Relevante passages uit wijzigingsbesluit Barro, 18 mei 2016 ..	33
5.3	Bijlage 3 - Adviesbrief Deltacommissaris, 12 juni 2018.....	34
5.4	Bijlage 4 - Adviesbrief Expertisenetwerk Waterveiligheid/Adviescommissie Water, 12 december 2017 .....	35

# 1 Inleiding

## 1.1 Context

In 2016 is voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt een gebiedsreservering in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) opgenomen. Daarbij is aangegeven, dat deze reservering komt te vervallen als bij de voorkeursbeslissing wordt besloten dat de hoogwatergeul er niet komt.

In de jaren 2016-2018 is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een verbetering van de hoogwaterbescherming op het Waaltraject Tiel-Waardenburg. Rivierverruiming door de binnendijkse hoogwatergeul Varik-Heesselt behoorde tot de mogelijkheden om te komen tot de verbetering van de hoogwaterbescherming.

In 2018 heeft de minister besloten de hoogwaterbescherming te verbeteren door middel van dijkversterking op het traject Tiel-Waardenburg. Het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) en de Adviescommissie Water (AcW) hebben in hun advies over de 'Afweging rivierverruiming en dijkversterking' aangeraden om binnendijkse gebieden die op lange termijn potentieel inzetbaar zouden zijn voor rivierverruiming voor de toekomst te behouden (zie bijlagen 3 en 4).

Ook de Deltacommissaris heeft geadviseerd om de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt in het Barro te handhaven voor de lange termijn in het licht van adaptief deltamanagement; vooruitkijken naar de opgaven die voor ons liggen, gezamenlijk de benodigde maatregelen bepalen, opties voor de toekomst open houden zijn onderdeel van de strategie van het Deltaprogramma. Minister van Nieuwenhuizen heeft mede op basis van het advies van ENW/AcW en de Deltacommissaris besloten de gebiedsreservering voor de hoogwatergeul in het Barro te handhaven.

## 1.2 Aanleiding

Reeds bij de (ontwerp-)besluitvorming over de instelling van de ruimtelijke reservering in het Barro in 2016, zijn diverse reacties binnengekomen op dit besluit van agrarische ondernemers, inwoners, gemeenteraadsleden en vereniging Waalzinnig. Uit deze reacties blijken zorgen over de ontwikkelmogelijkheden in het gebied en over het effect van de ruimtelijke reservering op de woningwaarde of het (niet) kunnen verkopen van woningen. In haar brief van augustus 2018 aan de toenmalige gemeente Neerijnen schreef de minister het volgende over de invloed van de ruimtelijke reservering: *“De mogelijkheden die zijn opgenomen in bestaande bestemmingsplannen kunnen worden benut, nu en in de toekomst. Dat betekent dat er geen belemmeringen zijn voor bijvoorbeeld vernieuwing van landbouwbedrijven, een stal of een schuur wanneer het vigerende bestemmingsplan dat al toelaat. Onderhoud aan of verbouwing van woningen kan gewoon plaatsvinden. Een nieuw bestemmingsplan mag alleen geen grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk maken die de beoogde maatregel belemmeren.”*

De minister heeft naar aanleiding van de vraag of de ruimtelijke reservering beperkingen oplegt, aan de Tweede Kamer en de gemeente Neerijnen (inmiddels gemeente West Betuwe) toegezegd voor de zomer van 2019 een onderzoek te laten uitvoeren.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

AT Osborne heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en onder begeleiding van ditzelfde ministerie, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Provincie Gelderland en gemeente West Betuwe onderzoek gedaan naar de vraag of de ruimtelijke reservering voor het gebied Varik-Heesselt

een belemmering vormt voor de ter plaatse gewenste ruimtelijke ontwikkeling en indien dit het geval is, of en op welke wijze deze is te voorkomen of verminderen. Hierbij zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn de huidige ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied? Hoe zijn deze vastgelegd in bijvoorbeeld ruimtelijke plannen?
2. Wat zijn de gevolgen van de reservering voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied? Kunnen nog ontwikkelingen plaatsvinden, zoals nieuwbouw van een woning of bedrijfsgebouw, binnen de reservering? Bieden de in de MIRT verkenning Varik -Heesselt ontwikkelde varianten mogelijkheden tot nuancering?
3. Zijn binnen de reservering grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen denkbaar die gemeente en provincie zouden willen toestaan maar met de reservering in strijd zijn? Zouden dergelijke ontwikkelingen onder, te noemen, voorwaarden wel kunnen worden toegestaan?
4. Bieden de in de MIRT-verkenning Varik-Heesselt ontwikkelde varianten voor binnendijkse rivierverruiming mogelijkheden voor differentiatie binnen de reservering?
5. Is schaduw schade te voorzien? Zo ja, is deze te verminderen dan wel te voorkomen of te compenseren?
6. Welke bezwaren tegen de reservering hebben bewoners en gebruikers van het gebied naar voren gebracht?
7. Welke mogelijkheden zijn er om bewoners en gebruikers tegemoet te komen in hun bezwaren tegen de reservering?
8. Heeft de reservering gevolgen voor de leefbaarheid en/of economie van het gebied? Zo ja, welke gevolgen? Indien sprake is van negatieve gevolgen: zijn deze te voorkomen dan wel te verminderen?

In het kader van dit onderzoek zijn interviews afgenomen met betrokkenen vanuit het projectteam van de dijkversterking, Waterschap Rivierenland, gemeente West Betuwe en provincie Gelderland. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse schriftelijke bronnen.

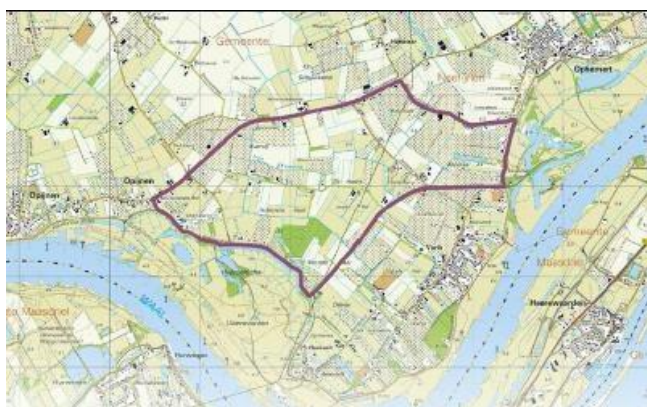
#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt een gebiedsbeschrijving gegeven. Daarin wordt toegelicht hoe besluitvorming over de hoogwaterbescherming en de ruimtelijke reservering heeft plaatsgevonden, inclusief de ingediende reacties van de omgeving voor zover van toepassing op dit onderwerp. Ook wordt een toelichting gegeven over de (juridische) achtergrond en nut en noodzaak van een ruimtelijke reservering. Hoofdstuk 3 bevat een schets van de mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied en een beschouwing van vigerend ruimtelijk beleid. Met enkele voorbeelden wordt de uitwerking van de ruimtelijke reservering geïllustreerd. In hoofdstuk 4 worden de conclusies van het onderzoek beschreven. Tot slot worden de onderzoeksvragen beantwoord.

## 2 Besluitvorming over het gebied

### 2.1 Kenschets van het gebied

In 2016 is in het Barro een gebiedsreservering voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt opgenomen. Het gebied waarop de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul van toepassing is, is gelegen tussen de kernen Opijnen (westelijk), Ophemert (noordoostelijk), Varik (oostelijk) en Heesselt (zuidelijk), zoals weergegeven in figuur 1. Met deze reservering wordt de aanleg van de hoogwatergeul nog niet mogelijk gemaakt, daarvoor is nadere besluitvorming noodzakelijk.



**Figuur 1.** Afbakening van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul.

De ruimtelijke reservering is geheel in binnendijs gebied gelegen. Het gebied kenmerkt zich als een agrarisch mozaïek in het buitengebied van het rivierenlandschap. Er zijn met name veehouderijen en fruitteeltbedrijven gevestigd, wat zich kenmerkt in fruitboomgaarden, (glas)tuinbouw, grasland en akkers. De woningen in het gebied zijn met name bedrijfswoningen behorend bij de agrarische bedrijven. Verspreid door het gebied liggen enkele relatief kleine stukken bosgebied. Centraal in het gebied is een begraafplaats gesitueerd. Het landschap is afwisselend met verschillende doorzichten<sup>1</sup>.

### 2.2 Besluitvorming over de hoogwaterbescherming

#### 2.2.1 Aanleiding

In Nederland is het werken aan waterveiligheid nooit af. Na de hoogwaterstanden in 1993 en 1995 volgden omvangrijke projecten om de rivieren meer ruimte te geven en de dijken te versterken. Ook de waterveiligheidsopgave langs de Waal is groot. De stabiliteit van de huidige dijken, klimaatverandering en nieuwe veiligheidsnormen zijn belangrijke redenen voor extra maatregelen. De overheden kijken gezamenlijk naar manieren om het rivierwater te keren en veilig af te voeren.

In het Deltaprogramma staan de plannen om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen overstromingen. De provincies Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland, de aangrenzende

---

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide gebiedsbeschrijving ook het rapport over de MIRT-verkenning: "Samenwerken aan Hoogwaterveiligheid - Verkenningenrapport MIRT-verkenning Varik-Heesselt, juni 2018"

gemeenten en de waterschappen (Rijn & IJssel en Rivierenland) hebben samen met Rijkswaterstaat de Voorkeursstrategie Waal en Merwedebestemming opgesteld (2014). Met deze strategie zetten zij in op een ‘samenspel’ van dijkversterking en rivierverruiming. Een belangrijke maatregel in de voorkeursstrategie is de rivierverruiming Varik - Heesselt. De rivierverruiming Varik - Heesselt beoogt het vergroten van de doorstroming van de Waal langs Varik en Heesselt. In hetzelfde gebied is de dijk tussen Tiel en Waardenburg in de derde wettelijke toetsronde voor primaire waterkeringen (2006-2011) grotendeels afgekeurd.

### 2.2.2 MIRT-verkenning

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) geeft aan hoe het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat plannen maakt, besluiten neemt en projecten financiert. Dit gebeurt in verschillende fasen, die ook voor de hoogwaterbescherming langs de Waal worden doorlopen.<sup>2</sup>

In de pre-verkenning (november 2013 - juli 2014) zijn de maatschappelijke impact en meekoppelkansen van een hoogwatergeul op initiatief van de provincie Gelderland en gemeente Neerijnen onderzocht. Hierop volgend is het MIRT-onderzoek uitgevoerd (februari 2015-oktober 2015). Het MIRT-onderzoek concludeert dat de hoogwatergeul een belangrijke bijdrage levert aan verlaging van het maatgevend hoogwater (op basis van nieuwe normering én klimaatopgave), een hydraulisch rivierkundig knelpunt oplost en daarmee bijdraagt aan een robuuster riviersysteem en ruimtelijk-economische meerwaarde kan bieden voor de streek door meekoppelkansen (voornamelijk natuur, agrarisch, recreatie). Het MIRT-onderzoek concludeert verder dat dijkverhoging het enige serieuze alternatief is voor de hoogwatergeul.

Vanwege de inhoudelijke en procedurele relatie tussen het dijkversterkingsproject Tiel-Waardenburg en de verkenning voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt hebben de regionale bestuurders en minister eind 2015 besloten beide projecten samen te verkennen in één MIRT-verkenning, uitmondend in één voorkeursalternatief (VKA) en één geïntegreerd besluit, met behulp van één uitgebreide m.e.r.-procedure.

In de tussentijd is in 2016 een ruimtelijke reservering op het gebied van de voorziene nevengeul gelegd, zie paragraaf 2.4.

De conclusie uit de MIRT-verkenning is dat dijkversterking in ieder geval nodig is, omdat de bestaande dijk niet aan de nieuwe normen voor waterveiligheid voldoet. In de verkenning is onderzocht of en hoe rivierverruiming aanvullend een bijdrage kan leveren aan de waterveiligheid.

Hierbij zijn 18 mogelijke oplossingsrichtingen geïnventariseerd en vervolgens getrechterd naar drie kansrijke alternatieven, ieder met twee varianten (mei 2017).

De MIRT-verkenning Varik-Heesselt resulteerde uiteindelijk in twee kansrijke Voorkeursalternatieven die een combinatie zijn van dijkversterking met rivierverruiming, namelijk:

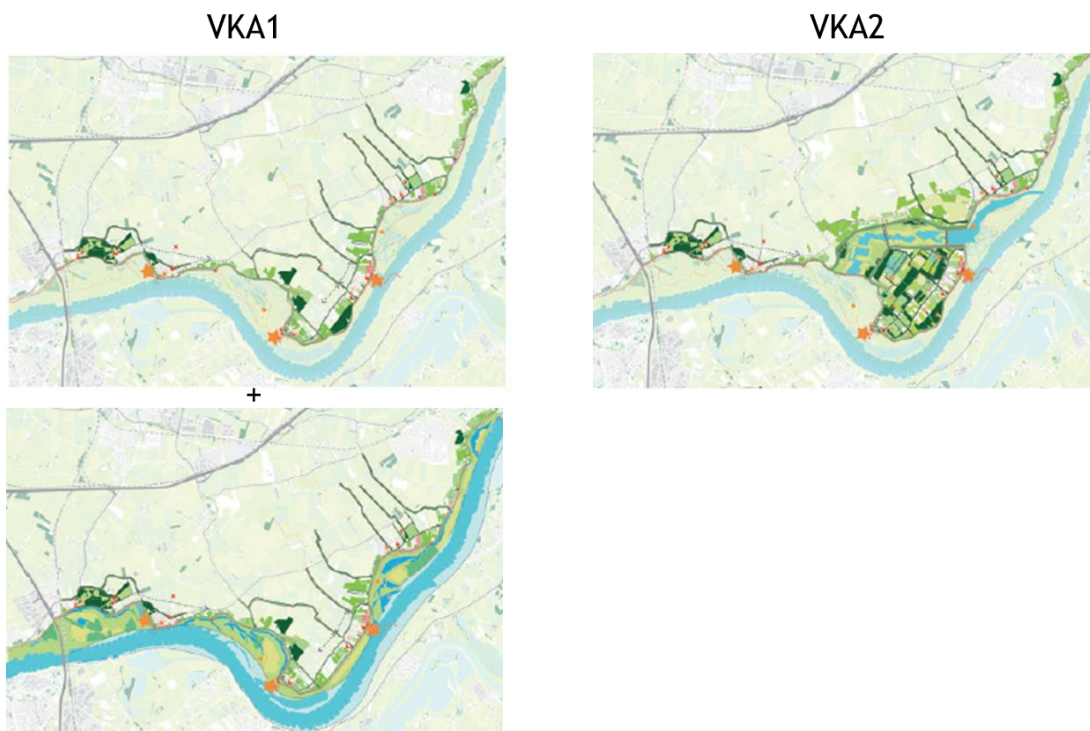
1. Voorkeursalternatief 1 (VKA1): dijkversterking met rivierverruiming buitendijks; vergravingen in de uiterwaarden ten behoeve van natuur- en watercompensatie (netto geen waterstandsdeling);
2. Voorkeursalternatief 2 (VKA2): dijkversterking met een binnendijkse natuurrijke hoogwatergeul (ruim 40 cm. netto waterstandsdeling).

De stuurgroep Varik-Heesselt - bestaande uit waterschap Rivierenland, gemeente Neerijnen, het ministerie van I&W en provincie Gelderland - heeft medio 2018 haar voorkeur voor VKA1 uitgesproken.

---

<sup>2</sup> Bronnen: Globaal milieueffectrapport dijkversterking TiWa en rivierverruiming VaHe, <https://varikheesselt.gelderland.nl/MIRT-verkenning/default.aspx>

Deze voorkeur was niet unaniem; de provincie Gelderland heeft in de stuurgroep een minderheidstandpunt ingenomen voor VKA2, daarbij gesteund door de gemeente Tiel (deze gemeente had geen stemrecht). De minister heeft in juni 2018 vervolgens gekozen voor VKA1, waarbij zij de ruimtelijke reservering op de hoogwatergeul handhaaft.



**Figuur 2. Visualisaties van VKA1 (combinatie van de 2 linker kaarten) en VKA2 uit de MIRT-verkenning. Bron: Samenwerken aan Hoogwaterveiligheid - Verkenningenrapport MIRT-verkenning Varik-Heesselt, juni 2018.**

### 2.3 Waarom een ruimtelijke reservering en wat is het?

Nederland is een laaggelegen delta. Als een overstroming zou plaatsvinden, zijn de gevolgen enorm. Deze kwetsbaarheid, samen met de verwachtingen over klimaatverandering en toekomstige hogere rivierafvoeren, maakt dat uit voorzorg ruimte wordt behouden om in de toekomst maatregelen op het gebied van waterveiligheid te kunnen treffen. Daartoe zijn verschillende gebieden langs de grote rivieren aangewezen die worden gereserveerd voor toekomstige maatregelen. De aanwijzing van die gebieden is vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Een aantal gebieden langs de rivieren is al sinds de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier gereserveerd voor toekomstige waterveiligheidsmaatregelen. Naar aanleiding van het Deltaprogramma zijn deze gebiedsreserveringen geactualiseerd. De uitvoering van deze waterveiligheidsmaatregelen is onder meer afhankelijk van klimatologische en sociaaleconomische ontwikkelingen in de toekomst. Definitieve besluiten over deze maatregelen worden dus pas later genomen. Met een gebiedsreservering wordt voorkomen dat ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden die toekomstige maatregelen onuitvoerbaar maken<sup>3</sup>.

Het Barro voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. In het Barro zijn onder meer gebieden planologisch gereserveerd voor (eventueel) in de toekomst te treffen ruimtelijke

<sup>3</sup> Nota van Antwoord naar aanleiding van de reacties op het Ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), ministerie van Infrastructuur en Milieu, 3 juni 2016.

maatregelen. Hieronder vallen rivierverruimende maatregelen en bijvoorbeeld ook elektriciteitsvoorzieningen en spoor- en snelwegen. Een gebiedsreservering betekent dat een nieuw bestemmingsplan ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan geen nieuwe grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk mag maken, die de beoogde toekomstige maatregel belemmeren (zie artikel 2.4.7 van het Barro in bijlage 1). Het gaat hierbij om “ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen fors duurder maken als het gebied moet worden afgekocht of onteigend, of ontwikkelingen waardoor het schadepotentieel in het gebied toeneemt. Hiermee wordt bedoeld dat door de ontwikkeling de kans op (claimbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd”<sup>4</sup>.

De gebiedsreservering is dan ook niet bedoeld om ruimtelijke ontwikkelingen in het algeheel onmogelijk te maken, maar is geënt op het voorkomen van grote ontwikkelingen die de mogelijke realisatie van een hoogwatergeul in de toekomst onmogelijk maken of die een grote (publieke) investering vergen om ongedaan te maken indien de hoogwatergeul in de toekomst gerealiseerd wordt. Een gebiedsreservering geldt voor onbepaalde tijd. Naar aanleiding van nieuwe inzichten kan een gebiedsreservering uit het Barro worden geschrapt of worden gewijzigd.

*N.B. Het Barro bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperkt, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. De regels uit het Barro zijn dan ook primair gericht op het borgen van de belangen van het Rijk ten opzichte van (de belangen van) medeoverheden. Het Rijk beperkt hiermee de beslissruimte van provincies en gemeenten over potentiële ruimtelijke ontwikkelingen, door het tegengaan van grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen. Ruimtelijke ontwikkelingen die binnen het geldende ruimtelijk beleid mogelijk zijn, blijven in algemene zin mogelijk.*

## 2.4 Besluitvorming over de ruimtelijke reservering

In 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) een gebiedsreservering (ook wel genoemd: ruimtelijke reservering) voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt opgenomen. Dit vloeit voort uit de verankering van de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën uit het Deltaplan 2015 in het Nationaal Waterplan 2016-2021<sup>5</sup> (en de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009-2015 in december 2014<sup>6</sup>). Bij het opnemen van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt in het Barro in 2016 is tevens toegezegd dat de reservering voor de hoogwatergeul komt te vervallen wanneer op basis van de resultaten van de verkenning gekozen wordt voor een alternatief zonder hoogwatergeul: “Mocht op basis van de resultaten van de verkenning gekozen worden voor een alternatief zonder hoogwatergeul, dan zal vervolgens de gebiedsreservering voor de hoogwatergeul komen te vervallen.”

---

<sup>4</sup> Stb. 2011, 391, p. 44 en 67 en tevens TK 2014/15, 31710, nr. 38, p. 28

<sup>5</sup> Nationaal Waterplan 2016-2021, pagina 40-41:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/12/14/nationaal-waterplan-2016-2021>

<sup>6</sup> Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan 2009-2015 (december 2014), pagina 57:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/12/1-tussentijdse-wijziging-nationaal-waterplan>



Op het besluit tot opname van de reservering in het Barro in 2016 zijn 35 reacties binnengekomen. Deze zijn afkomstig van agrarische ondernemers, inwoners, gemeenteraadsleden en de Vereniging Waalzinnig uit Varik, Heesselt, Ophemert en Opijnen. Onzekerheid en onduidelijkheid over de gebiedsreservering zijn veel genoemde thema's<sup>7</sup>.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2, heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat in juni 2018 op basis van de resultaten van de verkenning gekozen voor VKA1 (dijkversterking met buitendijkse rivierverruiming), waarbij de ruimtelijke reservering uit het Barro is gehandhaafd. Deze reservering is mede gehandhaafd naar aanleiding van twee adviezen:

1. Een gezamenlijk advies van het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) en de Adviescommissie Water (AcW);
2. Een advies van de Deltacommissaris.

ENW/AcW adviseert in haar advies van december 2017 om zoveel mogelijk te voorkomen dat ruimte die mogelijk op langere termijn nodig is voor rivierverruiming een stedelijke of andere kapitaalintensieve bestemming krijgt (zie onderstaand tekstvak).

*Ruimtelijke reservering (Advies ENW/AcW aan minister van IenW)*

Daar komt bij dat de verwachting is dat rivierverruimende maatregelen op termijn van enkele decennia vanuit oogpunt van doelmatigheid en kosteneffectiviteit mogelijk weer aantrekkelijk worden. Het is dus aan te raden om voor de toekomst de mogelijkheden voor rivierverruimende maatregelen te behouden. Inpandig/buitendijks zal dat niet zo probleem zijn, maar binnendijks ligt dat anders. Stedelijke ontwikkeling en andere kapitaalintensieve bebouwing langs de rivier maakt rivierverruiming in binnendijks gebied in de toekomst lastiger of onmogelijk. Het ENW en de AcW adviseren dan ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat ruimte die wellicht op langere termijn nodig is voor rivierverruiming een stedelijke of andere kapitaalintensieve bestemming zal krijgen. In andere woorden, die binnendijkse gebieden zouden zodanig ruimtelijk bestemd moeten worden dat op een termijn van enkele decennia inzet als rivierverruimende maatregel nog mogelijk is.

In juni 2018 heeft de Deltacommissaris eveneens advies over de ruimtelijke reservering uitgebracht aan de minister (zie onderstaand tekstvak). Hij sluit zich hierbij aan bij het advies van ENW/AcW en adviseert de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul in het Barro te handhaven voor de lange termijn, na 2050.

---

<sup>7</sup> Nota van Antwoord naar aanleiding van de reacties op het Ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), ministerie van Infrastructuur en Milieu, 3 juni 2016.

*Ruimtelijke reservering (Advies Deltacommissaris aan minister van IenW)*

In hun advies over afweging rivierverruiming en dijkversterking van 12 december 2017 raden het Expertise Netwerk Waterkeren (ENW) en de Adviescommissie Water (AcW) aan om voor de toekomst de mogelijkheden voor binnendijkse rivierverruimende maatregelen te behouden. Stedelijke ontwikkeling en andere kapitaalintensieve bebouwing langs de rivier kunnen rivierverruiming in binnendijks gebied in de toekomst lastiger of zelfs onmogelijk maken. Ze adviseren dat deze binnendijkse gebieden zodanig ruimtelijk bestemd zouden moeten worden dat op een termijn van enkele decennia inzet als rivierverruimende maatregel nog mogelijk is.

Dit advies van de ENW en AcW sluit naadloos aan bij het concept van adaptief deltamanagement zoals dat als strategie in het Deltaprogramma wordt gehanteerd: vooruitkijken naar de opgaven die voor ons liggen, gezamenlijk de benodigde maatregelen bepalen, flexibiliteit inbouwen, de opties voor de toekomst openhouden en steeds checken of we in het goede tempo en in de goede richting werken. Het is mijn inziens - in geval U kiest voor dijkversterking met natuur - en watercompensatie in de uiterwaarden dan ook van belang de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul die is vastgelegd in het Barro, te behouden. Als U de ruimtelijke reservering laat vervallen, dan blijft deze belangrijke ruimtelijke optie niet meer beschikbaar en daar kunnen wij op langere termijn veel spijt van krijgen.

(..)

Alles overziend en vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid op de lange termijn adviseer ik U - indien U kiest voor VKA1 - om de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul in het Barro te handhaven voor de lange termijn, na 2050. Op deze wijze kunt U ervoor zorgdragen dat na 2050 de aanleg van de hoogwatergeul nog steeds mogelijk is. Met het oog op de lange termijn waterveiligheid acht ik het verstandig beleid om de nog aanwezige mogelijkheden om de rivier meer ruimte te geven en knelpunten op te lossen, te handhaven. Het open houden van dit soort langere termijn opties is een essentieel onderdeel van adaptief deltamanagement en van belang voor de toekomst van ons rivierengebied.

Tevens adviseer ik U om, samen met de mede overheden, een gebiedsvisie op te stellen voor het gebied waar de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt betrekking op heeft. In deze gebiedsvisie kan worden uitgewerkt welke ruimtelijke ontwikkelingen zich verhouden met de ruimtelijke reservering voor een hoogwatergeul op de langere termijn, zodat voorkomen kan worden dat het gebied zich niet verder zou kunnen ontwikkelen.

De minister heeft gekozen voor VKA1 en volgt tevens het advies van ENW/AcW en de Deltacommissaris op en handhaaft de gebiedsreservering voor de hoogwatergeul in het Barro

#### **2.4.1 *Bezwaren en zienswijzen op besluitvorming over de ruimtelijke reservering***

Op het besluit tot opname van de reservering in het Barro in 2016 zijn 35 reacties binnengekomen. In de reacties komen de volgende zorgen naar voren met betrekking tot de ruimtelijke reservering<sup>8</sup>:

- De gebiedsreservering ten behoeve van de hoogwatergeul belemmert bedrijven in hun bedrijfsvoering. Door de gebiedsreservering zijn nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die de aanleg van de hoogwatergeul kunnen belemmeren, niet langer mogelijk.
- De gebiedsreservering leidt ertoe dat het gebied op slot gaat en schade wordt geleden door waardedaling en onzekerheid. Het is een risico te investeren of het is niet mogelijk te verkopen.
- Het is te vroeg om een gebiedsreservering in het Barro op te nemen voor de hoogwatergeul.

Daarnaast zijn er klachten over:

- Gebrekkige en versnipperde informatievoorziening over de wijziging van het Barro.
- Het ontbreken van een onderbouwing voor de voorgestelde wijziging van het Barro.

Tevens worden enkele verzoeken gedaan om:

- Het Barro ongewijzigd te laten en de Dijkteruglegging Heesselt als gebiedsreservering in het Barro te handhaven, omdat dit mogelijk een alternatief is voor de hoogwatergeul.
- Meer en duidelijke uitleg over het besluit (o.a. over de termijn waarvoor de gebiedsreservering in het Barro voor de hoogwatergeul geldt).

---

<sup>8</sup> Nota van Antwoord naar aanleiding van de reacties op het Ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), ministerie van Infrastructuur en Milieu, 3 juni 2016.

- Meer duidelijkheid over de betekenis en gevolgen van de gebiedsreservering (wat wel en niet mag) en over planschade.
- Vergoeding van planschade / nadeelcompensatie.
- Het snel bieden van duidelijkheid over vervolgbesluitvorming en aanleg.

In reacties op het MIRT-Verkenningenrapport Varik-Heesselt (juni 2018) worden dezelfde punten met betrekking tot de ruimtelijke reservering geuit.<sup>9</sup> Met name de onmogelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling in het gebied en het veroorzaken van schade door de ruimtelijke reservering worden daarbij aangehaald.

In hoofdstuk 3 wordt nadere uitleg gegeven over de werking van de ruimtelijke reservering in het licht van mogelijke nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. In paragraaf 3.5 wordt toegelicht wat de relatie is tussen de ruimtelijke reservering en de waarde van vastgoed in het gebied.

---

<sup>9</sup> Reactienota Behorend bij het Verkenningenrapport ‘Rivierverruiming Varik-Heesselt en dijkversterking Tiel-Waardenburg’

### 3 Werking en invloed van de ruimtelijke reservering

In dit hoofdstuk wordt de mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkeling in het gebied van de ruimtelijke reservering geschetst. Ook worden de hoofdlijnen uit het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid benoemd. De werking van de ruimtelijke reservering wordt vervolgens toegelicht, waarna de besluitvorming over een aantal mogelijke ontwikkelingen in het gebied fictief wordt doorlopen. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt wat de invloed is van de ruimtelijke reservering op de ontwikkelmogelijkheden in het gebied.

#### 3.1 Toekomstige ruimtelijke ontwikkeling

Op basis van documentstudie en interviews met betrokkenen vanuit het projectteam van de dijkversterking, Waterschap Rivierenland en provincie Gelderland en gemeente Neerijnen (inmiddels gemeente West Betuwe) wordt een beeld geschetst van mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op de korte en middellange termijn. Deze zijn thematisch ingedeeld.

##### *(Agrarische) Bedrijven*

Het ruimtelijke beeld van het agrarische landschap van Varik-Heesselt wordt in grote mate bepaald door de wijze waarop de agrarische sector zich ontwikkelt. In dit gebied zijn fruitteelt en akkerbouw beeldbepalend. De algemene trend in deze sector is aan de ene kant schaalvergroting en industrialisering en aan de andere kant verbreding van de landbouw. In Varik-Heesselt is vooral de eerste ontwikkeling zichtbaar. Het huidige landschap heeft een meer industrieel karakter gekregen, gevormd door grote schuren, glastuinbouw en overkapte (laagstam)fruitteelt. Wanneer deze trend zich voortzet zal het landschap grootschaliger en industriëler van karakter worden<sup>10</sup>. Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn bij de agrarische bedrijven in het gebied van de ruimtelijke reservering geen concrete ontwikkelingswensen of -plannen bekend (bron: Gemeente West Betuwe). Gezien de geschetste trend zijn op termijn de volgende ontwikkelingen niet uit te sluiten:

- Bedrijfsuitbreiding, waarbij bedrijven meer grond tot hun beschikking krijgen, bijvoorbeeld door aankoop van grond bij vertrek van andere bedrijven;
- Bedrijfsintensivering, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe/grotere (op)stallen.

##### *Woningbouw*

In het gebied van de ruimtelijke reservering zijn geen woningbouwprojecten voorzien. Wel is het mogelijk dat in individuele gevallen uitbreiding van woningen en/of realisatie van niet-bedrijf gerelateerde opstallen plaatsvindt, zoals een schuur of garage.

##### *Duurzame energie*

In het coalitieakkoord van de gemeente West Betuwe heeft de gemeenteraad de ambitie in 2030 als gemeente energieneutraal te zijn. Daarbij ligt de focus meer op innovatieve energiebronnen dan op windturbines. Bij de plaatsing van zonnepanelen wordt voorkeur gegeven aan realisatie op dakoppervlak boven plaatsing op (landbouw)grond.

Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn er geen concrete initiatieven voor grootschalige opwekking van duurzame energie in het gebied van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul.

---

<sup>10</sup> Gebiedsvisie nota van uitgangspunten, 2017

## 3.2 Ruimtelijk beleid

Er is een nadere analyse van de beschikbare ruimtelijke plannen en beleid uitgevoerd om een beeld te kunnen geven van de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling in het gebied. De documenten zijn beschouwd in het licht van de mogelijke toekomstige ontwikkeling zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Concreet betekent dit dat de nadruk heeft gelegen op de analyse van agrarisch, bedrijfsmatig en woongebied en dat gekeken is welke bepalingen in bestaand beleid zijn opgenomen met betrekking tot duurzame energie.

### 3.2.1 Omgevingsvisie Gaaf Gelderland, provincie Gelderland (december 2018)

In de omgevingsvisie zijn zeven ambities benoemd die zijn weergegeven in ruimtelijke schetsen. Deze schetsen sluiten op voorhand niets uit, maar dienen als onderlegger voor een verder gesprek. In drie van deze zeven schetsen wordt iets gezegd over het gebied waarop de ruimtelijke reservering rust.

1. Het gebied is benoemd als 'rivierenlandschap', wat enkel bedoeld is als uitgangspunt voor het opstellen van een klimaatstrategie. Dit betekent dat het gebied in het kader van klimaatadaptatie een functie kan hebben voor waterberging in oppervlaktewater en dat er aandacht dient te zijn voor meerlaagsveiligheid tegen overstromingsrisico's.
2. Op basis van de visieschetsen is het gebied gemarkeerd in het kader van de energietransitie: wind- en zonne-energie is in het gebied mogelijk.<sup>11</sup>
3. In het kader van biodiversiteit is het gebied rond Varik en Heesselt deels aangemerkt als natuurnetwerk en groene ontwikkelzone. Dit betreft echter de uiterwaarden en niet het gebied van de ruimtelijke reservering.

### 3.2.2 Omgevingsverordening, provincie Gelderland (december 2018)<sup>12</sup>

De omgevingsvisie wordt verder uitgewerkt in de omgevingsverordening. De omgevingsverordening is richtingbepalend voor de bestemmingsplannen in het betreffende gebied. Gemeenten dienen binnen de kaders van de verordening hun bestemmingsplannen aan te passen.

De omgevingsverordening is onderverdeeld in tien themakaarten met regels. De volgende kaarten en regels zijn van toepassing op het gebied waarvoor de ruimtelijke reservering geldt.

#### Regels (wind)energie

Op grond van artikel [2.8.1.1](#) is het in de provincie Gelderland mogelijk om windturbines te realiseren, mits het bestemmingsplan is voorzien van een ruimtelijk ontwerp. Gemeenten kunnen, aanvullend aan de locaties uit de windvisie, locaties benoemen. Deze dienen bij voorkeur gecombineerd te worden met andere, intensieve functies in een gebied, zoals (hoofd)infrastructuur, regionale bedrijventerreinen en intensieve landbouwgebieden (o.a. glastuinbouw). Het gebied van de ruimtelijke reservering valt hier onder.

In het coalitieakkoord van de gemeente West Betuwe wordt echter de nadruk gelegd op andere vormen van duurzame energie.

Biovergistingsinstallaties en mestbewerkings- en mestverwerkingsinstallaties die gebruik maken van agrarische biomassaströmen en liggen in de directe omgeving van waar deze biomassaströmen beschikbaar komen, zijn toegestaan in het landelijk gebied. Dergelijke installaties zijn toegestaan op

---

<sup>11</sup> In de windvisie Gelderland (vastgesteld door PS in november 2014 en februari 2015) zijn locaties voor windenergie aangemerkt. Geen van deze locaties ligt binnen het gebied van de ruimtelijke reservering.

<sup>12</sup> De Omgevingsverordening wordt nog geactualiseerd naar aanleiding van de Omgevingsvisie.

of aansluitend op een bestaand agrarisch bouwblok van een agrarisch bedrijf, een agrarisch hulp- of nevenbedrijf of vrijkomende agrarische locaties in overig agrarisch gebied. Daarbij moet toetsing op infrastructurele en landschappelijke effecten hebben plaatsgevonden.

Over zonne-energie zijn geen regels opgenomen in de verordening.

#### Regels landbouw

Nieuwvestiging van zowel niet-grondgebonden veehouderijen als grondgebonden veehouderijen is niet toegestaan, behalve als bedrijven op initiatief van de overheid moeten verplaatsen vanwege een algemeen maatschappelijk belang of als een bestaand bedrijf moet verplaatsen om een goede landbouwstructuur (verkavelingssituatie) te creëren. Uitbreiding kan wel onder voorwaarden met het zogenaamde Plussenbeleid. Met het Plussenbeleid wordt verduurzaming van agrarische bedrijven nagestreefd. Uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf is uitsluitend toegestaan in het bij deze verordening behorende "gebied Plussenbeleid" (op kaart aangegeven; vrijwel het gehele gebied van de ruimtelijke reservering is gelegen binnen het Plussengebied, zie figuur 3) indien het bedrijf extra maatregelen neemt ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving op het gebied van:

- dierenwelzijn;
- landschappelijke inpassing;
- milieu.

Voor de uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderijen geeft de provincie de volgende instructieregels met betrekking tot het (wijzigen van het betreffende) bestemmingsplan in relatie tot het Plussenbeleid mee:

1. Een bestemmingsplan maakt een uitbreiding van een [niet-grondgebonden veehouderijbedrijf](#) of [niet-grondgebonden veehouderijtak](#) alleen mogelijk als de uitbreiding voldoet aan door het gemeentebestuur in overeenstemming met de handreiking Plussenbeleid vastgestelde beleidsregels.
2. Een bestemmingsplan kan eens per vijf jaar een uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of veehouderijtak mogelijk maken met een omvang van ten hoogste 500 vierkante meter, waarop de vastgestelde beleidsregels niet van toepassing zijn.



**Figuur 3. Het Plussengebied uit de provinciale omgevingsverordening.**

#### Regels Glastuinbouw

Wat betreft glastuinbouw is in het gebied van de ruimtelijke reservering een verbod op uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven.

#### Regels Veilige leefomgeving

Het gebied van de ruimtelijke reservering is aangemerkt als stiltegebied. Dit betekent dat het verboden is om:

- Een toestel te gebruiken dat het ervaren van de natuurlijke geluiden kan verstoren (airgun- en andere knalapparatuur, een omroepinstallatie, sirene, hoorn, een modelvliegtuig, modelboot,

modelauto die wordt aangedreven door een verbrandingsmotor, een muziekinstrument en een jetski);

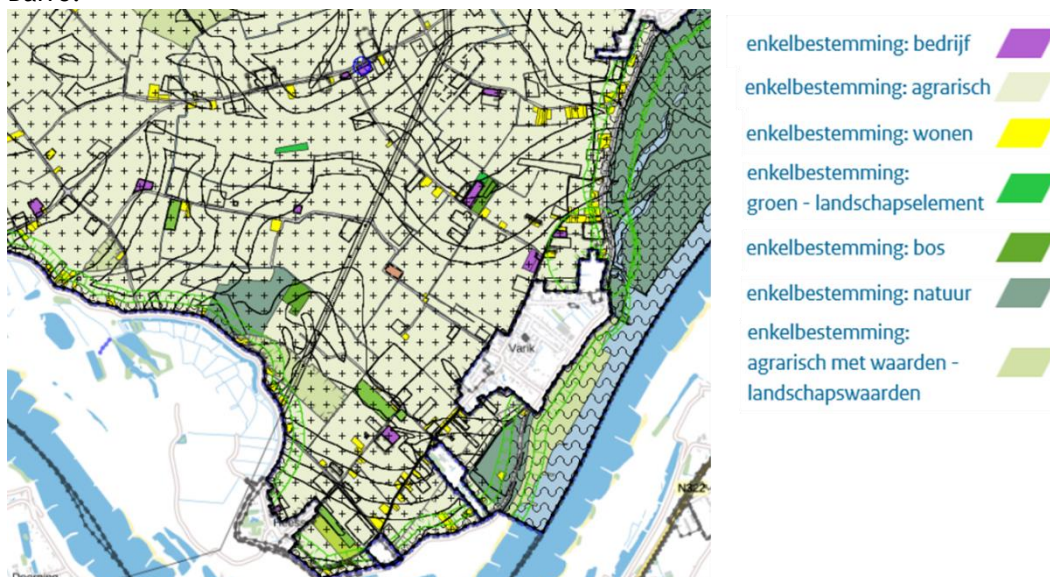
- Zich met een motorvoertuig of bromfiets te bevinden buiten de openbare weg of buiten andere voor bestemmingsverkeer openstaande wegen of terreinen.

Deze verboden zijn niet van toepassing op het gebruik van toestellen of motorvoertuigen in het kader van de bedrijfsmatige land-, tuin- en bosbouw, jacht en visserij, in het kader van het normale wonen en voor het uitoefenen van een aan huis gebonden ambacht of beroep.

In de overige regels van de omgevingsverordening is het gebied van de ruimtelijke reservering niet genoemd of gemarkeerd.

### 3.2.3 Bestemmingsplan buitengebied, gemeente West Betuwe (2017)

De in paragraaf 3.1 geschetste mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied hebben met name betrekking op de agrarische (bedrijfs-) en woonbestemmingen in het bestemmingsplan. Onderstaand worden voor deze functies de meest wezenlijke mogelijkheden en beperkingen uit het bestemmingsplan opgesomd. Voor de exacte regels wordt verwezen naar het bestemmingsplan. In de regels van het bestemmingsplan is reeds rekening gehouden met de ruimtelijke reservering in het Barro.



**Figuur 4. Uitsnede van de verbeelding van het bestemmingsplan buitengebied.**

#### Regels Agrarisch

Deze bestemming heeft betrekking op agrarische bedrijven en agrarisch gebruik van de grond. Onder meer de volgende beperkingen zijn hierin opgenomen:

- Per bouwvlak mogen uitsluitend gebouwen ten behoeve van één agrarisch bedrijf worden gebouwd;
- Voor bijvoorbeeld kassen is een specifieke gebiedsaanduiding nodig (glastuinbouw);
- Het aantal bedrijfswoningen mag niet meer bedragen dan één per bouwvlak, tenzij anders is aangeduid;
- Aan- en uitbouwen en bijgebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;
- De maximale gezamenlijke oppervlakte van bijgebouwen en overkappingen mag niet meer bedragen dan 100 m<sup>2</sup>;
- Er geldt een hoogtebeperking voor gebouwen en ook voor bouwwerken (zijnde geen gebouwen), zowel binnen als buiten het bouwvlak.

- Paardenbakken zijn uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak met een oppervlakte van maximaal 800 m<sup>2</sup>, tenzij het een paardenhouderij betreft. In dat geval is de maximale oppervlakte 1200 m<sup>2</sup>.

Het bevoegd gezag kan afwijken van de bouwregels en onder voorwaarden een omgevingsvergunning verlenen. Voorbeelden van dergelijke voorwaarden zijn:

- Het aantal hulpgebouwen mag niet meer bedragen dan één per hectare;
- Uitbreiding / wijziging mag alleen plaatsvinden binnen het bouwvlak;
- De stikstofemissie vanuit het betreffende bedrijf neemt niet toe;
- Vergroting van bouwvlakken is mogelijk voor maximaal 1,5 ha voor diverse functies.

### Regels Wonen

De woonbestemming heeft betrekking op het woongebruik van de gronden. Naast woningen zijn gronden met deze bestemming onder meer bestemd voor een dierenasiel, bed & breakfast, kleinschalig kamperen, tuinen, erven en verhardingen. Aan- en uitbouwen en bijgebouwen zijn toegestaan, waarbij onder meer de volgende beperkingen gelden:

- Aan- en uitbouwen en bijgebouwen dienen op een afstand van ten minste 3 meter achter de voorgevellijn van het hoofdgebouw te worden gebouwd;
- De maximale gezamenlijke oppervlakte van aan- uitbouwen en bijgebouwen mag niet meer bedragen dan 150 m<sup>2</sup>;
- Aan de voorzijde van de woning mag één aanbouw in de vorm van een portaal of erker worden gebouwd.

### **3.3 Bepalingswijze van toelaatbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen binnen de ruimtelijke reservering**

Het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro) bevat regels omtrent de inhoud van ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen. Het Barro richt zich niet tot de individuele grondgebruiker, maar tot het planvaststellend orgaan. Doorgaans is dit de gemeente.

Het Barro is van toepassing op verschillende planvormen, zoals bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan en provinciale inpassingsplannen.

In hoofdstuk 2 is toegelicht wat een ruimtelijke reservering inhoudt. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied waarvoor de ruimtelijke reservering geldt, worden getoetst op haalbaarheid aan de hand van zowel vigerend ruimtelijk beleid als de regels in het Barro.

De besluitvorming over het al dan niet toelaten van de ruimtelijke ontwikkeling gaat als volgt:

1. Wanneer een ontwikkeling binnen het geldende bestemmingsplan gerealiseerd kan worden, is geen beoordeling aan de hand van het Barro meer nodig. Deze toets is reeds uitgevoerd bij het opstellen van het bestemmingsplan. De ruimtelijke reservering uit het Barro vormt dus geen belemmering voor de doorgang van deze ontwikkeling.
2. Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling niet binnen het vigerende bestemmingsplan kan worden gerealiseerd, is een afwijking, wijziging of nieuw bestemmingsplan nodig. Dit betekent dat het bevoegd gezag - de gemeente, of bij een provinciaal inpassingsplan de provincie - dient te bepalen of zij bereid is medewerking te verlenen aan de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling door af te wijken van het bestaand beleid (bestemmingsplan) of dit beleid te wijzigen.  
Wanneer de gemeente geen medewerking wenst te verlenen, is realisatie van de ontwikkeling niet mogelijk.
3. Bij afwijking of wijziging van het gemeentelijk beleid (bestemmingsplan) dienen de regels van het Barro in acht genomen te worden. Dit betekent dat beoordeeld wordt of de ontwikkeling het treffen van rivierverruimende maatregelen - de mogelijke realisatie van de geul - belemmert.



Wanneer de ontwikkeling de mogelijke realisatie van de geul niet belemmert, kan de gemeente het bestemmingsplan aanpassen en vormt het Barro geen belemmering voor de realisatie. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door de gemeente en zal stand moeten houden bij een aanwijzingsprocedure of een toetsing door de rechter. Het staat belanghebbenden vrij om hiervoor naar de Raad van State te stappen.

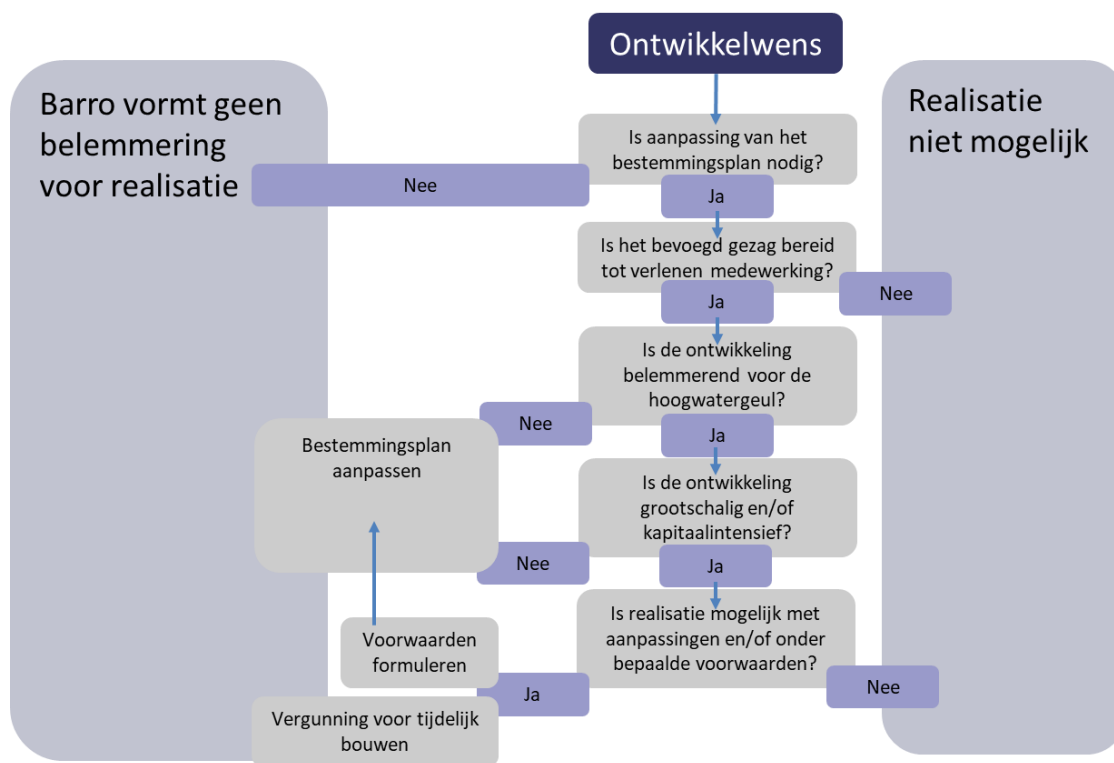
4. Als de gewenste ontwikkeling de mogelijke realisatie van de geul belemmert, wordt beoordeeld of het een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling betreft.
5. Als ook dat het geval is, wordt nagegaan of er voorwaarden mogelijk zijn (en zo ja, welke) zodat de ontwikkeling de eventuele toekomstige hoogwatergeul niet belemmert, en de ontwikkeling alsnog toegestaan kan worden. Voorbeelden van dit soort voorwaarden zijn een andere bouwwijze en het toestaan van tijdelijke bebouwing.  
Als de ontwikkeling niet onder voorwaarden kan worden gerealiseerd, kan het bestemmingsplan niet aangepast worden.

Belangrijkste actor in dit beoordelingsproces is de gemeente, zij is het bevoegd gezag ruimtelijke ordening. Eerste aanspreekpunt voor een initiatiefnemer blijft de gemeente. Rijkswaterstaat houdt niet direct toezicht, maar houdt wel in de gaten of de gebiedsreservering wordt geëerbiedigd in verband met de mogelijke (toekomstige) uitvoering van de maatregel.

Als de gemeente een bestemmingsplan in procedure brengt waarin ruimte wordt geboden aan grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen die rivierverruiming kunnen belemmeren, dan kan het Rijk dat bestemmingsplan blokkeren door het geven van een reactieve aanwijzing van de minister (IenW en/of BZK) tegen het plandeel dat niet in overeenstemming is met het Barro. Met een reactieve aanwijzing wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen van het plan in werking treden.

Ook (lokale) belanghebbenden als bewoners en bedrijven kunnen in beroep gaan tegen het plan bij de rechtbank of de Raad van State. Gedurende de ontwerpfasen van het plan zal in dat geval eerst een zienswijze moeten worden ingebracht. Deze zienswijze kan voor het bevoegd gezag aanleiding vormen het plan gewijzigd vast te stellen. Als belanghebbende dan nog tegen het bestemmingsplan is, kan hij/zij in beroep gaan, en aan de rechter vragen de bestreden plandelen te vernietigen.

Indien een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is of wordt gemaakt door het bestemmingsplan en/of de ruimtelijke reservering, betekent dit niet automatisch dat realisatie van de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk mogelijk is. Net als bij alle andere ruimtelijke ontwikkelingen kunnen zaken als overige wet- en regelgeving en financiële onhaalbaarheid van de gewenste ontwikkeling ertoe leiden dat de ontwikkeling niet gerealiseerd wordt. De ruimtelijke reservering uit het Barro heeft hier geen nadere invloed op.



**Figuur 5. Processchema over besluitvorming omtrent nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het gebied van de ruimtelijke reservering.**

### 3.4 Casuïstiek

In dit hoofdstuk is geschetst welke mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied van de ruimtelijke reservering aan de orde kunnen komen in de toekomst. Deze ontwikkelingen worden getoetst op de haalbaarheid binnen de ruimtelijke reservering, zoals geschetst in de voorgaande paragraaf.

Hiermee wordt een fictieve beoordeling van fictieve ruimtelijke ontwikkelingen uitgevoerd. De beoordeling van mogelijke daadwerkelijke ontwikkelwensen in het gebied van de ruimtelijke reservering zal in de praktijk altijd afhankelijk zijn van de details van die exacte ontwikkelwensen en het op dat moment vigerende ruimtelijk beleid. Bovendien zal in voorkomende gevallen de gemeente een oordeel moeten vellen over de vraag of zij medewerking wenst te verlenen aan de betreffende ruimtelijke ontwikkeling. Dergelijke besluitvorming is ten tijde van het opstellen van dit rapport niet voorspelbaar. De in deze paragraaf gegeven voorbeelden dienen dan ook uitsluitend ter illustratie van de werking van de besluitvorming over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied van de ruimtelijke reservering. Hier kunnen geen rechten aan worden ontleend.

#### 3.4.1 Agrarische uitbreiding

In dit hoofdstuk zijn twee typen agrarische uitbreiding geschetst:

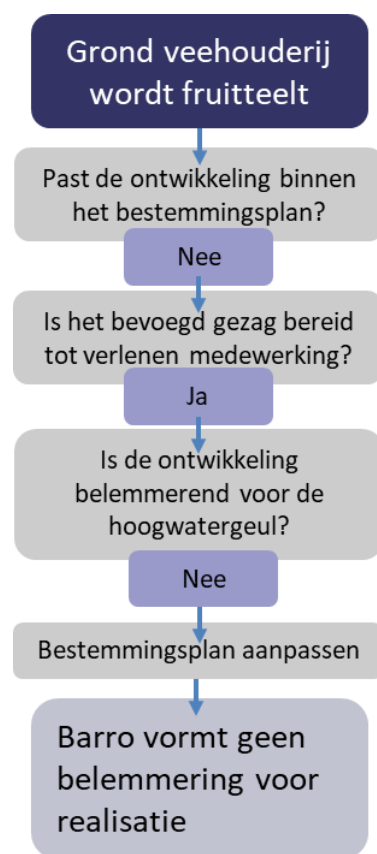
1. Bedrijfsuitbreiding, waarbij bedrijven meer grond tot hun beschikking krijgen, bijvoorbeeld door aankoop van grond bij vertrek van andere bedrijven;
2. Bedrijfsintensivering, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe/grotere (op)stallen.

Voor een bedrijfsuitbreiding waarbij een (laagstam) fruitteeltbedrijf meer grond tot haar beschikking krijgt, bijvoorbeeld door het kopen van gronden van een andere agrariër die stopt met zijn/haar veehouderij en derhalve de grond (in delen) verkoopt, geldt in algemene zin het volgende:

- De ontwikkeling past niet binnen het huidige bestemmingsplan, omdat op de gronden van de veehouderij geen fruitkweek is toegestaan. Dit wordt belemmerd door de aanduiding ‘intensieve veehouderij’ of ‘grondgebonden veehouderij’;
- Indien het bestemmingsplan om deze reden (of andere redenen uit het vigerend bestemmingsplan) gewijzigd dient te worden en de gemeente voornemens zou zijn hier medewerking aan te verlenen, wordt de derde stap van het besluitvormingsproces doorlopen.

*Ter illustratie van dit voorbeeld gaan we er van uit dat de gemeente voornemens is medewerking te verlenen aan de ontwikkeling. Dit is niet geverifieerd bij de gemeente.*

- In dit geval zal ontwikkeling van gronden tot fruitboomgaard naar verwachting beoordeeld worden als een ontwikkeling die de mogelijke realisatie van de hoogwatergeul niet belemmert. Voor de realisatie van de hoogwatergeul zal het gebied namelijk hoe dan ook ruimtelijk worden heringericht en de verwijdering van laagstamfruitbomen vormt hiervoor naar verwachting geen onevenredige extra inzet. Om die reden zal de ruimtelijke reservering naar verwachting geen belemmering vormen voor de realisatie van de gewenste uitbreiding van het fruitteeltbedrijf.



**Figuur 6. Besluitvormingsproces voor het wijzigen van gronden van een veehouderij in gronden ten behoeve van een fruitkwekerij in het gebied van de ruimtelijke reservering.**

Een ander voorbeeld van een agrarische bedrijfsuitbreiding of -intensivering is het vervangen van een bestaande stal van een veehouderij door een nieuwe stal met een grotere capaciteit. Wanneer deze veehouder deze nieuwe stal wenst te realiseren om uitbreiding van de veestapel mogelijk te maken, geldt in algemene zin het volgende:

- De ontwikkeling past naar verwachting veelal binnen het bestemmingsplan. Het kan voorkomen dat dit echter niet het geval is, bijvoorbeeld omdat het bouwblok uitgebreid dient te worden of omdat de totale oppervlakte van de nieuwe bebouwing ten behoeve van het houden van vee meer dan 120% van de oppervlakte van de bestaande bebouwing voor het houden van vee bedraagt. In dat geval dient het bestemmingsplan gewijzigd te worden;
- Indien het bestemmingsplan om deze reden (of andere redenen uit het vigerend bestemmingsplan) gewijzigd dient te worden en de gemeente voornemens is hier medewerking aan te verlenen, wordt de derde stap van het besluitvormingsproces doorlopen.

*Ter illustratie van dit voorbeeld gaan we er van uit dat de gemeente voornemens is medewerking te verlenen aan de ontwikkeling. Dit is niet geverifieerd bij de gemeente.*

- In dit geval zal de gemeente naar verwachting beoordelen dat de realisatie van de nieuwe stal een belemmering vormt voor de realisatie van de hoogwatergeul. De stal is een gebouw dat gefundeerd en/of verankerd zal zijn in de grond en vormt derhalve een obstakel voor de realisatie van de geul.

- Vervolgens wordt beoordeeld of de nieuwe stal een grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkeling is. Naar verwachting wordt beoordeeld dat dit niet het geval is. Ten opzichte van de realisatie van de hoogwatergeul zijn de omvang van en kosten voor de realisatie van de stal (zeer) beperkt. Om die reden zal de ruimtelijke reservering naar verwachting geen belemmering vormen voor de realisatie van de nieuwe stal.



*Figuur 7. Mogelijke besluitvormingsprocessen voor het realiseren van een nieuwe stal bij een veehouderij in het gebied van de ruimtelijke reservering.*

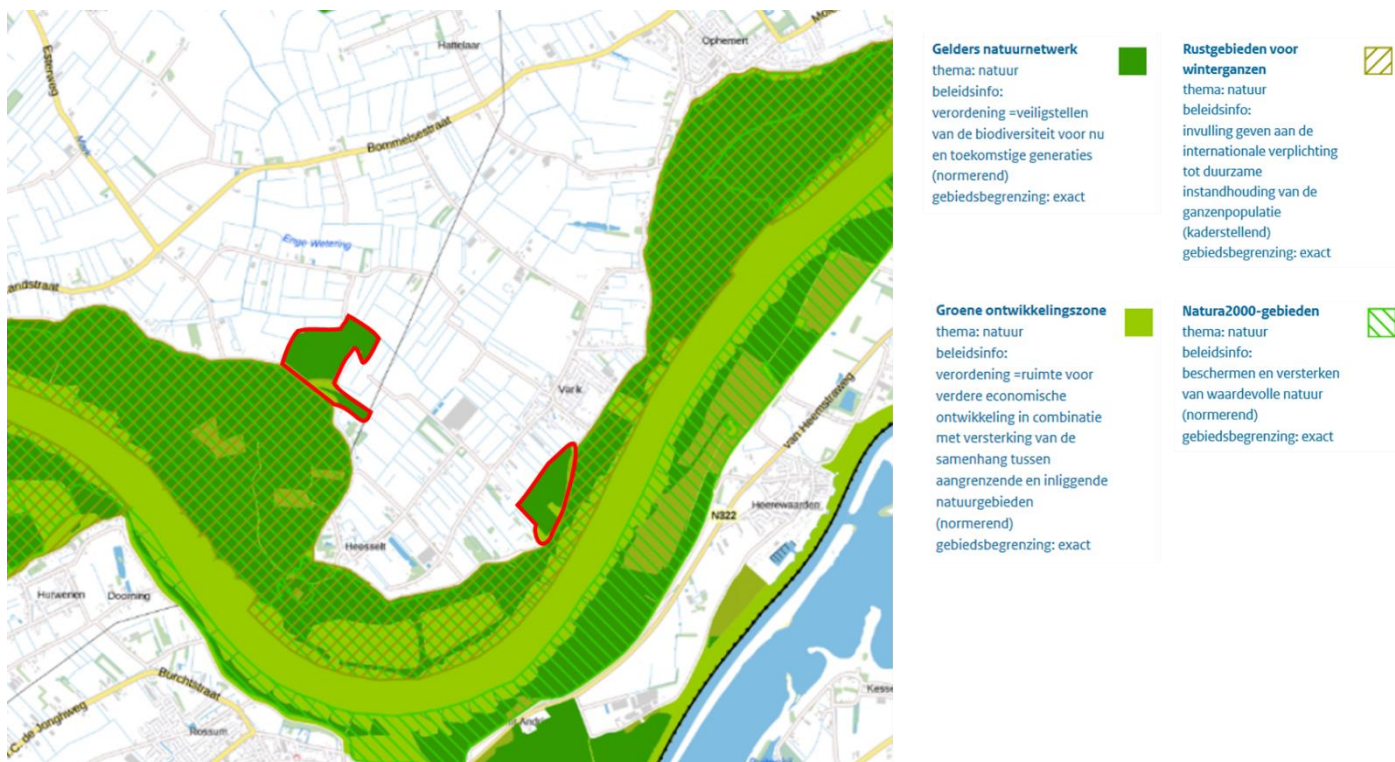
### 3.4.2 Duurzame energie

In de omgevingsvisie van de provincie Gelderland is het gebied van de ruimtelijke reservering gemarkeerd als gebied waar zonne- en windenergie mogelijk is. In het coalitieakkoord van de gemeente West Betuwe geeft de gemeente aan niet de voorkeur te geven aan de realisatie van windturbines, maar aan alternatieven voor de opwekking van duurzame energie. Bij de plaatsing van zonnepanelen wordt de voorkeur gegeven aan realisatie op dakoppervlak boven plaatsing op (landbouw)grond (zonneweiden). Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn er geen concrete plannen voor de ontwikkeling van duurzame energie in het gebied van de ruimtelijke reservering.

Op dit moment valt dan ook niet te voorzien of er ontwikkelingen op het vlak van duurzame energie in het gebied zullen komen en welke aard en omvang deze ontwikkelingen zouden kunnen hebben. De beoordeling of ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie in het gebied van de ruimtelijke reservering mogelijk zijn, is om deze redenen op dit moment niet te maken. Overigens geldt dat de plaatsing van zonnepanelen op individuele daken of het plaatsen van een warmtepomp bij een woning mogelijk is, mits het bestemmingsplan dit toelaat of de gemeente medewerking verleent indien het bestemmingsplan dit niet toelaat. Dergelijke installaties zullen de mogelijke realisatie van de hoogwatergeul niet belemmeren en zullen naar verwachting niet worden gekwalificeerd als grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen.

### 3.4.3 Natuurontwikkeling

In de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland van de provincie Gelderland is het gebied waarop de ruimtelijke reservering rust weergegeven als stiltegebied, met als doel het zekerstellen van de kwaliteit stilte als onderdeel van de natuur. De uiterwaarden van het gebied naast de ruimtelijke reservering zijn beschermd als onderdeel van het Gelders Natuur Netwerk, Natura2000 of rustgebied voor ganzen. Ook twee kleine deelgebieden binnen het gebied van de ruimtelijke reservering zijn aangemerkt als onderdeel van het Gelders natuurnetwerk of (voor een zeer beperkt deel) groene ontwikkelingszone. Het overgrote deel van het gebied binnen de ruimtelijke reservering is echter niet beschermd in het kader van natuur(ontwikkeling). Natuurontwikkeling is hier niet uitgesloten, maar op dit moment zijn ruimtelijke ontwikkelingen op het vlak van natuur niet voorzien. Ook voor de komende jaren wordt geen natuurontwikkeling in dit gebied verwacht, omdat hier geen beleidsopgave ligt. Om deze reden is de beoordeling of natuurontwikkelingen in het gebied van de ruimtelijke reservering mogelijk zijn, niet gemaakt.



**Figuur 8. Uitsnede uit de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland. De rood omlijnde gebieden zijn gelegen binnen de ruimtelijke reservering.**

### 3.4.4 Woninguitbreiding

In het gebied van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul staan ca. 25 (bedrijfs)woningen. Mogelijk liggen in dit gebied wensen voor (toekomstige) uitbreiding van deze woningen met een uitbouw of aanbouw.

Ook hiervoor wordt het besluitvormingsproces doorlopen:

- Voor de uitbreiding van een bestaande woning, in de vorm van een uit- of aanbouw, is geen bestemmingsplanwijziging nodig. Woninguitbreiding wordt in het vigerend bestemmingsplan

mogelijk gemaakt, mits aan de gestelde regels voor de bestemming Wonen wordt voldaan. De belangrijkste regels met betrekking tot het realiseren van een aan- of uitbouw aan een woning zijn beschreven in paragraaf 3.2.3 van dit rapport.

Indien de gewenste aan- of uitbouw niet aan de regels van het bestemmingsplan voldoet en de gemeente wel medewerking hieraan wenst te verlenen, dient beoordeeld te worden of de ontwikkeling belemmerend is voor de realisatie van de hoogwatergeul. Naar verwachting is dit niet het geval, omdat dit een aan- of uitbouw van een reeds bestaande woning betreft. In dat geval dient het bestemmingsplan aangepast te worden.

De exacte beoordeling van de mogelijkheid tot realisatie bij een concrete wens voor een aan- of uitbouw is afhankelijk van de aard, omvang en locatie van de gewenste aan- of uitbouw.

### 3.5 Schade als gevolg van de ruimtelijke reservering

#### 3.5.1 Planschade

Planologisch beleid kan worden vastgelegd in verschillende instrumenten, zoals de structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of meer informele ontwikkelingsschetsen. Dergelijke beleidsstukken werpen hun schaduw vooruit. Grondprijzen kunnen stijgen of dalen in de verwachting dat de gebruiksmogelijkheden van de gronden en opstallen zullen veranderen. Pas als de ontwikkeling wordt vastgelegd in een bestemmingsplan of een ander besluit zoals genoemd in artikel 6.1, tweede lid Wro, kan planschade ontstaan en kan een verzoek om compensatie van deze planschade worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders.

Planschade is op dit moment dus niet aan de orde voor de hoogwatergeul, omdat deze niet is vastgelegd in een ruimtelijk plan, zoals een bestemmingsplan. Mocht in de toekomst worden besloten tot concretisering en realisatie van de hoogwatergeul, dan zal de planologische inpassing daarvan wel een grond zijn voor planschadevergoeding.

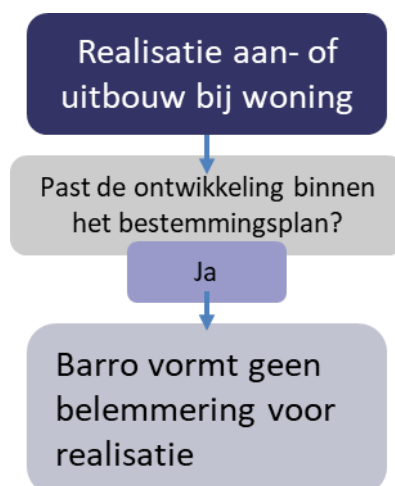
#### 3.5.2 Schaduwwerking en schaduwshade

De hoogwatergeul Varik-Heesselt is als nieuwe ruimtelijke reservering voor het eerst opgenomen in het Deltaprogramma 2015 en de Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan. Beide documenten komen uit 2014. Schaduwwerking is ontstaan bij bekendmaking van deze plannen; de plannen w(i)erpen hun schaduw vooruit. In 2015 is de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul overgenomen in het Nationaal Waterplan 2016-2021, in 2016 is de reservering opgenomen in het Barro.

Als gevolg van de ruimtelijke reservering kan er onzekerheid ontstaan, en ook zorg over waardevermindering van vastgoed. Mensen vrezen dat vragen en onzekerheden rondom de ruimtelijke reservering en de mogelijke realisatie van de hoogwatergeul het moeilijker maken om bijvoorbeeld kopers te vinden voor huizen of bedrijven. Dat zou kunnen leiden tot een waardevermindering: schaduwshade. Deze zorg uit zich ook in reacties op de besluitvorming (zie paragraaf 2.4.1).

#### 3.5.3 Is in het gebied sprake van schaduwshade?

Schaduwshade is schade die ontstaat door schaduwwerking: een ontwikkeling die nog niet plaatsvindt, maar waarvan de aankondiging op zichzelf al een schaduw vooruit werpt. Schaduwshade



**Figuur 9.** Besluitvormingsproces voor het realiseren van een aan- of uitbouw bij een woning in het gebied van de ruimtelijke reservering.



als gevolg van schaduwwerking ontstaat dus nog voordat een ontwikkeling daadwerkelijk is vastgelegd in een ruimtelijk plan, zoals een bestemmingsplan of omgevingsplan. In het gebied Varik-Heesselt wordt schaduwwerking veroorzaakt door de ruimtelijke reservering en het feit dat er nog geen definitief besluit over de realisatie van de hoogwatergeul is genomen. Dat wil echter niet zeggen dat bij alle gevallen van schaduwwerking ook daadwerkelijk schaduw schade ontstaat.

In de reactie op de zienswijzen die zijn binnengekomen op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Barro is nader ingegaan op het onderwerp schaduw schade. Aangegeven is dat de aankondiging van de mogelijk toekomstig aan te leggen hoogwatergeul negatieve consequenties voor burgers en bedrijven kan hebben, dat het hier gaat om de zogenoemde ‘schaduw schade’, maar dat deze schade in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komt. Hierbij is betrokken dat “voor de hoogwatergeul Varik Heesselt de MIRT-verkenning al is gestart. Door het besluitvormingsproces spoedig te laten verlopen kan langdurige onzekerheid voor burgers en bedrijven over de uitvoering van de hoogwatergeul worden weggenomen en de periode dat sprake zou zijn van ‘schaduw schade’ worden beperkt<sup>13</sup>.”

De uitkomst van de MIRT-verkenning is inmiddels bekend, maar heeft niet de gewenste duidelijkheid gebracht ten aanzien van de hoogwatergeul. Het besluit de ruimtelijke reservering te handhaven leidt er toe dat schaduwwerking - en daarmee de kans op schaduw schade - blijft bestaan.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ruimtelijke reservering is opgenomen voor de lange termijn, tot na 2050. Door deze lange termijn geldt dat het huidig gebruik van het gebied kan worden voortgezet en dat ruimtelijke ontwikkeling mogelijk blijft. Vanuit dat oogpunt is er beperkte sprake van schaduwwerking door de ruimtelijke reservering. Daadwerkelijke schaduw schade kan dan ook moeilijk worden aangetoond. In het onderzoek naar de ruimtelijke reservering Rijnstrangen in 2016 is ook reeds opgemerkt dat “hoe schaduw schade er precies uitziet en hoe groot de schade is, is per geval verschillend, en overigens vaak moeilijk te bepalen”<sup>14</sup>.

#### 3.5.4 *Waardebepaling van vastgoed*

In het gebied van de ruimtelijke reservering zijn zorgen aanwezig bij de bewoners over mogelijke schade door waardedaling van vastgoed, vanwege de onzekerheid die de ruimtelijke reservering en een mogelijke realisatie van de hoogwatergeul in de toekomst met zich mee brengt.

Om te kunnen bepalen wat de waarde van vastgoed is, dient een taxatie uitgevoerd te worden. De waardebepaling van onroerend goed door een taxatie heeft een wettelijke geldigheid van maximaal 3 maanden. Deze waardebepaling moet sinds april 2016 voldoen aan de European Valuation Standard (EVS). Dit betekent onder meer dat de woningwaarde onafhankelijk en onderbouwd moet worden bepaald. Een woningtaxatie betreft de waardebepaling op basis van de zogenaamde “marktwaarde”. De marktwaarde wordt onderbouwd op basis van verkopen van vergelijkbaar vastgoed in de directe omgeving. Deze marktwaarde wordt grotendeels bepaald door de volgende factoren:

- Marktsituatie (vraag en aanbod)
- Locatie
- Woonomgeving
- Beleid van de gemeente
- Achterstallig / groot onderhoud
- Inhoud, oppervlakte en functionaliteit

---

<sup>13</sup> Nota van Antwoord bij wijziging Barro, 3 juni 2016, p. 9.

<sup>14</sup> Reserveren met ruimte voor ontwikkeling: Deltaprogramma 2015 - Ruimtelijke reserveren Rijnstrangen, februari 2016.

Binnen deze factoren heeft de (regionale) marktsituatie verreweg de grootste invloed op de waarde van de woning. Deze is sterk gerelateerd aan de actuele economische situatie van het land. Niet voor niets is de geldigheid van een woningtaxatie maximaal 3 maanden.

Binnen het gebied van de ruimtelijke reservering zijn circa 25 woningen gesitueerd, waarvan een aanzienlijk deel (agrarische) bedrijfswoningen betreft. In het gebied heeft een zeer beperkt aantal woningverkoopplaatsen plaatsgevonden in de recente periode voor én tijdens de periode waarin de ruimtelijke reservering geldt. Op basis hiervan is het niet mogelijk een statistisch verband tussen de woningverkoopwaarde en de ruimtelijke reservering aan te tonen. Bovendien geldt dat de woningmarkt in het algemeen in de afgelopen periode sterk in beweging is geweest, waardoor het nog moeilijker is om een statistisch verband aan te tonen.

Vanwege bovengenoemde redenen is het op dit moment niet aantoonbaar dat er waardedaling van vastgoed en daarmee schaduw schade optreedt ten gevolge van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul.

### 3.5.5 *Schaderegeling*

Ongeacht of schaduw schade in het gebied optreedt, is er geen generieke schaderegeling voor de omgang met schaduw schade. Ook in het onderzoek naar de ruimtelijke reservering voor Rijnstrangen wordt geconcludeerd dat "Schade door schaduw werking een verschijnsel is dat kan optreden in gereserveerde gebieden, maar de schade is op dit moment (nog) niet concreet te onderbouwen en wordt op grond van huidig recht en beleid niet vergoed". In de Omgevingswet wordt geen regeling voor de vergoeding van schaduw schade opgenomen, blijkt uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet (par. 2.1.2.8): "De regering acht, onder andere door deze conclusies, een generieke regeling voor het oplossen van deze schaduw schadeproblematiek niet nodig en ook niet gewenst".

In dezelfde memorie van toelichting (par. 2.1.2.3) wordt ook verwezen naar het normale maatschappelijk risico als onderdeel van (ruimtelijke) besluitvormingsprocedures: "De afbakening van het toepassingsbereik heeft, net als dat bij de geldende wetgeving het geval is, tot gevolg dat zogenoemde schaduw schade op grond van afdeling 15.1 niet voor vergoeding in aanmerking komt. Schaduw schade is het negatieve effect van de voorbereiding van een besluit of activiteit op de waarde van een onroerende zaak. Het besluit of de voorbereiding daarvan werpt als het ware zijn schaduw vooruit. Daarbij komt dat een zekere periode van onzekerheid, die hoort bij elke besluitvormingsprocedure, kan worden gerekend tot het normale maatschappelijk risico dat elke burger moet dragen".

In het Deltaprogramma 2015 is gesteld dat "bijzonder schrijnende gevallen van schaduw schade echter ook met ontwikkelingsgericht reserveren niet zijn uit te sluiten. Het is vooral van belang dat de overheid dergelijke bijzondere gevallen opmerkt en op basis van maatwerk tot een passende oplossing komt<sup>15</sup>." Ondanks het ontbreken van een algemene schaderegeling, hebben de betrokken overheden aangegeven dat zij oog houden voor de gevolgen van de ruimtelijke reservering in het gebied en bij schrijnende gevallen naar een maatwerkoplossing zullen zoeken.

---

<sup>15</sup> Deltaprogramma 2015, p. 49



## 4 Conclusie

### 4.1 Conclusies

Zoals in hoofdstuk 1 van dit rapport is beschreven, zijn er in het gebied zorgen over de ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden in het gebied door het opleggen van de ruimtelijke reservering. Dit rapport is gericht op het beschrijven van feiten ten aanzien van de ontwikkelmogelijkheden in het gebied van de ruimtelijke reservering.

Op dit moment zijn er geen concrete wensen voor ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied van de ruimtelijke reservering bekend die worden verhinderd of belemmerd door de ruimtelijke reservering uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). De ruimtelijke reservering legt in de praktijk geen aanvullende beperkingen op de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied op ten opzichte van de beperkingen die reeds gelden in vigerend ruimtelijk beleid. Ontwikkelingen die redelijkerwijs te verwachten zijn vanuit het bestaande gebruik in het gebied van de reservering worden in het algemeen niet gehinderd door de ruimtelijke reservering. Om in termen uit de reacties op het (ontwerp) Barro-besluit in 2016 te schrijven: het gebied gaat niet op slot voor normaal te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen die een bestemmingsplanwijziging vereisen, dient het bevoegd gezag - veelal de gemeente - te bepalen of zij medewerking verleent aan de ontwikkeling. Wanneer zij dit doet, dient vervolgens beoordeeld te worden of de ontwikkeling de (toekomstige) realisatie van de hoogwatergeul belemmert en of deze ontwikkeling de realisatie van de hoogwatergeul fors duurder maakt als gevolg van benodigde afkoping, onteigening of schadecompensatie (grootschalig en/of kapitaalintensief).

De meest voor de hand liggende ruimtelijke ontwikkelingen die in de toekomst in het gebied kunnen plaatsvinden hebben betrekking op (agrarische) bedrijfsuitbreiding, woninguitbreiding en - in mindere mate - natuurontwikkeling en opwekking van duurzame energie.

Woninguitbreiding en (agrarische) bedrijfsuitbreiding kunnen naar verwachting plaatsvinden, ook in gevallen waarbij een bestemmingsplanwijziging vereist is. In principe vormen deze ontwikkelingen geen belemmering voor de realisatie van de hoogwatergeul en zijn de ontwikkelingen niet grootschalig en/of kapitaalintensief.

Voor natuurontwikkeling en de opwekking van duurzame energie geldt dat in het gebied van de ruimtelijke reservering op dit moment geen concrete initiatieven bekend zijn en dat deze redelijkerwijs in de nabije toekomst niet worden verwacht. De aard en omvang van dergelijke ontwikkeling is dusdanig divers, dat niet beoordeeld kan worden of dergelijke ontwikkelingen in de toekomst belemmerd kunnen worden door de ruimtelijke reservering.

Door het besluit de ruimtelijke reservering voor de realisatie van de hoogwatergeul te handhaven (2018) blijft schaduwwerking bestaan; de mogelijke toekomstige realisatie van de hoogwatergeul 'werpt haar schaduw vooruit'. Op basis van dit onderzoek is geen uitsluitsel mogelijk over de vraag of daarmee ook reeds schaduwshade optreedt en wat de hoogte hiervan is. Redelijkerwijs te verwachten ruimtelijke ontwikkeling in het gebied blijft namelijk mogelijk en het is op dit moment niet aantoonbaar dat er waardedaling van vastgoed (en daarmee schaduwshade) optreedt ten gevolge van de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul. Wel is bekend dat er geen generieke schaderegeling voor de omgang met schaduwshade is en naar verwachting ook niet in de Omgevingswet wordt

opgenomen, maar dat de betrokken overheden oog houden voor de gevolgen van de ruimtelijke reservering in het gebied en bij schrijnende gevallen naar een maatwerkoplossing zullen zoeken.

## 4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat zijn de huidige ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied? Hoe zijn deze vastgelegd in bijvoorbeeld ruimtelijke plannen?

*Het gaat hierbij om de relevante ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied. Aan de orde kunnen zijn uitbreidingen van agrarische bedrijven en woningen en de ontwikkeling van duurzame energie (zon, wind, geothermie) en natuur.*

*Het bestemmingsplan biedt geen nieuwbouwmogelijkheden voor agrarische bedrijven, maar biedt wel mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing. Enige uitbreiding van bestaande bedrijven is ook mogelijk, dit wordt niet verhinderd door de Barro-reservering. In de provinciale Omgevingsverordening is het gebied weergegeven als gebied waar grootschalige energie-opwek mogelijk is. Vanuit de gemeente wordt hier overigens voor wat betreft windenergie terughoudend over gedacht.*

2. Wat zijn de gevolgen van de reservering voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het gebied? Kunnen nog ontwikkelingen plaatsvinden, zoals nieuwbouw van een woning of bedrijfsgebouw, binnen de reservering? Bieden de in de MIRT verkenning Varik -Heesselt ontwikkelde varianten mogelijkheden tot nuancering?

*De ontwikkelingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt worden gehandhaafd in de ruimtelijke reservering. Met de ruimtelijke reservering mogen grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die een belemmering kunnen vormen voor het treffen van rivierverruimende maatregelen niet worden toegelaten in een nieuw bestemmingsplan of in afwijking van het vigerende bestemmingsplan.*

3. Zijn binnen de reservering grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen denkbaar die gemeente en provincie zouden willen toestaan maar met de reservering in strijd zijn? Zouden dergelijke ontwikkelingen onder, te noemen, voorwaarden wel kunnen worden toegestaan?

*In de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland is het gebied van de ruimtelijke reservering gemarkeerd als gebied waar zonne- en windenergie mogelijk is. In het coalitieakkoord van de gemeente West Betuwe geeft de gemeente aan niet de voorkeur te geven aan de realisatie van windturbines, maar aan alternatieven voor de opwekking van duurzame energie.*

*Ten tijde van het opstellen van dit rapport zijn er geen concrete plannen voor de ontwikkeling van duurzame energie in het gebied van de ruimtelijke reservering. Op dit moment valt dan ook niet te voorzien of er ontwikkelingen op het vlak van duurzame energie in het gebied zullen komen en welke aard en omvang deze ontwikkelingen zouden kunnen hebben. De beoordeling of ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie in het gebied van de ruimtelijke reservering mogelijk zijn, is om deze redenen op dit moment niet te maken.*

*Verder zijn op dit moment geen wensen voor dergelijke grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen bekend die de gemeente en provincie zouden willen toestaan.*

4. Bieden de in de MIRT-verkenning Varik-Heesselt ontwikkelde varianten voor binnendijkse rivierverruiming mogelijkheden voor differentiatie binnen de reservering?

*Binnen de MIRT-verkenning Varik-Heesselt zijn twee alternatieven ontwikkeld voor binnendijkse rivierverruiming; een hoogwatergeul met landbouw (variant 2a) en een hoogwatergeul met natuur (variant 2b). Of en hoe de omvang en locatie van de ruimtelijke reservering naar aanleiding van deze varianten gewijzigd (verkleind) kan worden, is op dit moment niet te voorzien. Dit is te beoordelen op het moment dat de varianten nader uitgewerkt worden.*

5. Is schaduw schade te voorzien? Zo ja, is deze te verminderen dan wel te voorkomen of te compenseren?

*Schaduw schade is schade die ontstaat door schaduwwerking: een ontwikkeling die nog niet plaatsvindt, maar waarvan de aankondiging op zichzelf al een schaduw vooruit werpt. Hierdoor ontstaat onzekerheid. In dit gebied wordt schaduwwerking veroorzaakt door de ruimtelijke reservering en het feit dat er nog geen definitief besluit over de realisatie van de hoogwatergeul is genomen.*

*Het is op dit moment niet aantoonbaar dat schaduw schade in dit gebied optreedt, omdat:*

- Regulier gebruik van en (ruimtelijke) ontwikkeling in het gebied tot tenminste 2050 mogelijk blijft. De schaduwwerking van de ruimtelijke reservering blijft hierdoor beperkt;*
- Het op dit moment niet aantoonbaar is dat waardedaling van vastgoed optreedt;*
- De waarde van vastgoed en de fluctuaties daarin voor verreweg het grootste deel kan worden verklaard door marktwerking in de vastgoedmarkt.*

*Ook in het onderzoek naar de ruimtelijke reservering Rijnstrangen (2016) werd reeds geconcludeerd dat schaduw schade meestal niet concreet te onderbouwen is.*

*In de memorie van toelichting op de Omgevingswet staat dat schaduw schade "vooral kan worden voorkomen door vroegtijdige participatie van bewoners bij projecten om de besluitvorming op hun wensen af te stemmen, door het nog verder verbeteren van (vroegtijdig) omgevingsmanagement en door snellere en betere besluitvorming".*

*De ruimtelijke reservering dient om de mogelijkheden voor eventuele rivierverruimende maatregelen na 2050 open te houden. Besluitvorming daarover is voorlopig niet aan de orde. De schaduwwerking van de reservering is bijgevolg beperkt.*

*Er is geen generieke schaderegeling voor de omgang met schaduw schade. Deze wordt ook niet voorzien in de Omgevingswet. De betrokken overheden hebben aangegeven dat zij oog houden voor de gevolgen van de ruimtelijke reservering in het gebied en bij schrijvende gevallen naar een maatwerkoplossing zullen zoeken.*

6. Welke bezwaren tegen de reservering hebben bewoners en gebruikers van het gebied naar voren gebracht?

*Een overzicht van bezwaren tegen de ruimtelijke reservering is opgenomen in paragraaf 2.4.1 van dit rapport. De grootste bezwaren zijn het 'op slot' gaan van het gebied voor ruimtelijke ontwikkelingen en schade die als gevolg van de ruimtelijke reservering kan optreden (schaduw schade).*

7. Welke mogelijkheden zijn er om bewoners en gebruikers tegemoet te komen in hun bezwaren tegen de reservering?

*De mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling die het huidige bestemmingsplan biedt, worden gehandhaafd. De ruimtelijke reservering is geënt op het voorkomen van*

*grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen die de mogelijke toekomstige realisatie van een hoogwatergeul belemmeren en/of onevenredig duurder maken. Op dit moment zijn geen initiatieven voor dergelijke ontwikkelingen bekend en worden deze redelijkerwijs ook niet verwacht. Deze uitwerking van de ruimtelijke reservering kan worden toegelicht aan bewoners en gebruikers om (nogmaals) duidelijk te maken dat de impact van de ruimtelijke reservering vooralsnog zeer klein is.*

*Er is op dit moment geen sprake van claimbare planschade, omdat er geen concre(e)t(e) plan(wijziging) is voor de hoogwatergeul. Eventuele schaduwshade is ook niet claimbaar. De betrokken overheden hebben aangegeven dat zij oog houden voor de gevolgen van de ruimtelijke reservering in het gebied en bij schrijvende gevallen naar een maatwerkoplossing zullen zoeken.*

8. Heeft de reservering gevolgen voor de leefbaarheid en/of economie van het gebied? Zo ja, welke gevolgen? Indien sprake is van negatieve gevolgen: zijn deze te voorkomen dan wel te verminderen?

*Het huidige (planologisch) beleid voor het gebied, vanuit provincie en gemeente, wordt niet gehinderd door de reservering. Dit beleid staat voor leefbaarheid en agrarische economische ontwikkeling binnen een aantal randvoorwaarden. Gelet op de termijn waarop de eventuele realisatie van de hoogwatergeul aan de orde is, na 2050, blijft ruimtelijke ontwikkeling in het gebied mogelijk. De leefbaarheid van het gebied is daarmee geborgd, evenals behoud van het landelijke karakter.*

## 5 Bijlagen

### 5.1 Bijlage 1 - Relevante passages uit Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)<sup>16</sup>

#### Hoofdstuk 2, Titel 2.4. Grote rivieren

##### Artikel 2.4.1. (begripsomschrijvingen)

1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
  - *rivierbed*: gebied dat begrensd is overeenkomstig [artikel 3.1, tweede lid, van de Waterwet](#), en waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld in [bijlage 3](#);
  - *stroomvoerend deel van het rivierbed*: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld in [bijlage 3](#).
2. Deze titel is van toepassing op gronden binnen de begrenzing van het rivierbed.

##### Artikel 2.4.2. (relatie met watervergunning)

De [artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.5](#) hebben uitsluitend betrekking op activiteiten in het rivierbed waarop [artikel 6.12, eerste lid](#), of de bij of krachtens [artikel 6.15 van het Waterbesluit](#) gestelde regels van toepassing zijn.

##### Artikel 2.4.3. (rivierbed)

1. Een bestemmingsplan wijst ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan alleen nieuwe bestemmingen in een rivierbed aan in het geval er sprake is van:
  - a) een zodanige situering van de bestemming dat het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam gewaarborgd blijft;
  - b) geen feitelijke belemmering voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier;
  - c) een zodanige situering van de bestemming dat de waterstandverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is, en
  - d) een zodanige situering van de bestemming dat de ecologische toestand van het oppervlaktewaterlichaam niet verslechtert.
2. Bij toepassing van het eerste lid worden resterende waterstandeffecten of afname van het bergend vermogen gecompenseerd.
3. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd hoe de effecten op de waterstand en de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd.

##### Artikel 2.4.4. (stroomvoerend deel rivierbed)

Onverminderd [artikel 2.4.3](#) kan een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het stroomvoerend deel van het rivierbed ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan uitsluitend een wijziging mogelijk maken, voor zover daarbij een of meer van de volgende activiteiten worden mogelijk gemaakt:

---

<sup>16</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01>

- a) de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken;
- b) de verwezenlijking van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- of recreatievaart;
- c) de bouw of wijziging van waterkrachtcentrales;
- d) de vestiging of uitbreiding van overslagbedrijven of het realiseren van overslagfaciliteiten, uitsluitend voor zover de activiteit gekoppeld is aan het vervoer over de rivier;
- e) de aanleg of wijziging van scheepswerven voor beroeps- of pleziervaartuigen;
- f) de verwezenlijking en het beheer van natuurterreinen;
- g) de uitbreiding of wijziging van bestaande steenfabrieken;
- h) de verwezenlijking van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden;
- i) de winning van oppervlaktedelfstoffen;
- j) de verwezenlijking van voorzieningen van groot openbaar belang die niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd;
- k) activiteiten van een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven die niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd;
- l) een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;
- m) activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen opgenomen in de bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering wordt gefinancierd door Onze Minister;
- n) het behoud van bekende of te verwachten archeologische monumenten.

*Artikel 2.4.5. (stroomvoerend deel rivierbed, niet riviergebonden activiteiten met per saldo meer ruimte voor de rivier)*

1. Onverminderd [artikel 2.4.3](#) maakt een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het stroomvoerend deel van het rivierbed ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen wijziging mogelijk, die andere bestemmingen dan bedoeld in [artikel 2.4.4](#), onder j tot en met m, toestaat tenzij daarbij activiteiten worden mogelijk gemaakt die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een vanuit rivierkundig oogpunt gezien zo gunstig mogelijke locatie.
2. Aan het eerste lid wordt slechts toepassing gegeven voor zover in het bestemmingsplan is vastgelegd welke maatregelen die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren worden genomen.

*Artikel 2.4.6. (aanwijzing en begrenzing gebiedsreserveringen voor de lange termijn)*

1. Als gebiedsreservering voor de lange termijn voor de Rijntakken worden aangewezen de gebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld in [bijlage 3](#).
2. Als gebiedsreservering voor de lange termijn voor de Maas worden aangewezen de gebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld in [bijlage 3](#).

*Artikel 2.4.7. (geen grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkelingen in bestemmingsplannen)*

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op reservering van een gebied voor de lange termijn bevat geen wijziging van de bestemming die ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan kan leiden tot grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van rivierverruimende maatregelen kunnen belemmeren.


### Hoofdstuk 3

#### Artikel 3.2 (ontheffingsbevoegdheid)

1. Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op aanvraag van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de bepalingen van [hoofdstuk 2](#), indien de verwezenlijking van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die bepalingen te dienen nationale belangen.
2. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Bijlage 3 bij Besluit algemene regels ruimtelijke ordening - kaart grote rivieren



-  rivierbed
-  stroomvoerend deel van het rivierbed
-  gebiedsreservering voor de lange termijn Rijn takken
-  gebiedsreservering voor de lange termijn Maas





## 5.2 Bijlage 2 - Relevante passages uit wijzigingsbesluit Barro, 18 mei 2016<sup>17</sup>

### Ad 3: Gebiedsreserveringen bij Heesselt en voor de Hoogwatergeul Varik-Heesselt

Uit onderzoek in het kader van het deltaprogramma is een maatregel naar voren gekomen die aanzienlijk effectiever is voor het verlagen van de waterstand dan de dijkteruglegging bij Heesselt: de maatregel Hoogwatergeul Varik-Heesselt. Op basis van onderzoek naar de hoogwatergeul in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT; oktober 2015) is geconcludeerd dat de hoogwatergeul een belangrijke bijdrage kan leveren aan verlaging van het maatgevend hoogwater, een hydraulisch rivierkundig knelpunt oplost en door meekoppelkansen ruimtelijk-economische meerwaarde kan bieden voor de streek. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat dijkverhoging het enige volwaardige alternatief is voor de hoogwatergeul. Het bevestigt daarmee het eerdere onderzoek en de keuze in het kader van het deltaprogramma om de gebiedsreservering voor de dijkteruglegging bij Heesselt te laten vervallen.

Voor de Hoogwatergeul Varik-Heesselt is een nieuwe gebiedsreservering in het Barro opgenomen. Die vloeit voort uit beleid en is opgenomen in het Nationaal Waterplan 2016-2021. Met deze gebiedsreservering wordt de aanleg van de hoogwatergeul nog niet mogelijk gemaakt. Daarvoor is nadere besluitvorming nodig. Bij deze nadere besluitvorming worden alle betrokken belangen, waaronder de belangen van burgers en bedrijven, zorgvuldig afgewogen. Tegen publiekrechtelijke besluiten die ten behoeve van de maatregel worden genomen, staat rechtsbescherming open. Ook zal in het kader van de nadere besluitvorming duidelijk worden of aankoop van onroerende zaken aan de orde is en of schade wordt veroorzaakt die voor vergoeding in aanmerking kan komen.

Een eerste stap in de nadere besluitvorming is een zogenaamde MIRT-verkenning. In het kader van deze verkenning wordt de hoogwatergeul nader onderzocht en uitgewerkt. In deze verkenning wordt ook naar alternatieven voor de hoogwatergeul gekeken en worden effecten van verschillende alternatieven in beeld gebracht. Onderzoek naar de gevolgen voor de leefbaarheid in de dorpskernen van Varik en Heesselt is onderdeel van de verkenning. In ieder geval wordt ook een alternatief met alleen dijkversterking en -verhoging meegenomen in de verkenning. Het is dus niet gezegd dat de hoogwatergeul er per se komt. Mocht op basis van de resultaten van de verkenning gekozen worden voor een alternatief zonder hoogwatergeul, dan zal vervolgens de gebiedsreservering voor de hoogwatergeul komen te vervallen.

---

<sup>17</sup> Besluit van 18 mei 2016 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (grote rivieren, elektriciteitsvoorzieningen, ecologische hoofdstructuur, IJsselmeergebied en enige technische wijzigingen) - Nota van Toelichting

### 5.3 Bijlage 3 - Adviesbrief Deltacommissaris, 12 juni 2018



> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat  
Cora van Nieuwenhuizen

**Deltacommissaris**  
Staf Deltacommissaris

Den Haag  
Postbus 90653  
2509 LR Den Haag

**Ons kenmerk**  
DC-2018/796

Datum 12 juni 2018  
Betreft Advies Varik-Heesselt

Geachte Minister,

In juni zal de Stuurgroep Varik-Heesselt U advies uitbrengen over de wijze waarop het gebied tussen Tiel en Waardenburg aan de veiligheidsnormen gaat voldoen. Voordat U de Voorkeursbeslissing neemt, geef ik U graag mijn advies. Ik houd daarin rekening met de waterveiligheid ter plaatse en het riviersysteem als geheel. Mijn advies richt zich, ook gelet op mijn wettelijke taak, op de gevolgen voor de lange termijn.

Op grond van de met de Deltawet gewijzigde Waterwet doe ik jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma dat met Prinsjesdag verschijnt. Het kabinet besluit daarover. In het Deltaprogramma zijn de maatregelen en voorzieningen voor de komende zes jaar opgenomen met een doorkijk naar de twaalf jaar daarna. Het eerste Deltaprogramma (DP2011) verscheen in 2010. In het DP2015 zijn voorstellen voor de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën opgenomen. Deze deltabeslissingen en voorkeursstrategieën zijn vastgelegd in beleid en regelgeving en vormen het kader voor het werk dat moet worden gedaan op de terreinen van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie de komende decennia. De nieuwe veiligheidsnormen voor de bescherming van onze burgers en economie tegen water maken een belangrijk onderdeel uit van de opgave.

Het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten zijn in dat verband enkele jaren geleden gezamenlijk gestart met het in beeld brengen van de lange termijn waterveiligheidsopgaven langs de rivieren. Daarbij wordt in het Deltaprogramma de "voorkeursstrategie Rivieren" voor de rivieren Rijn en de Maas als strategisch kompas gehanteerd: een krachtig samenspel van dijkversterking en rivierverruiming. De kennis en ervaring vanuit het programma Ruimte voor de Rivier is daartoe benut. Voor de Waal en de Merwedede is specifiek opgenomen dat grote rivierverruimende maatregelen bij rivierkundige knelpunten de ruggengraat van de voorkeursstrategie vormen. Eén daarvan is tot op heden de mogelijkheid voor een hoogwatergeul bij Varik-Heesselt.

Rijksbeleid dat voortvloeide uit de voorstellen voor de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën in DP2015, is verankerd in het Nationaal Waterplan (2016-2021). Daarin is het krachtig samenspel van dijkversterking en rivierverruiming als strategisch kompas voor de nadere uitwerking van de lange termijn waterveiligheidsopgave langs de rivieren opgenomen. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat de meerkosten van het krachtige samenspel van rivierverruiming en dijkversterking, zoals in de voorkeursstrategieën in het DP2015 is voorgesteld, in balans moeten zijn met de baten en de investeringsbereidheid van regionale partijen. Het kabinet heeft ook besloten dat een ruimtelijke reservering voor de mogelijke aanleg van een geul bij Varik-Heesselt aan het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) wordt toegevoegd. Dat is medio 2016 gebeurd. Dit om te voorkomen dat er ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die de aanleg van de geul kunnen belemmeren.

**Deltacommissaris**  
Staf Deltacommissaris

**Datum**  
12 juni 2018

**Ons kenmerk**  
DC-2018/796

In 2015 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu met het voorstel van de regio ingestemd om een MIRT-verkenning naar de hoogwatergeul Varik-Heesselt te starten. Varik-Heesselt voldeed aan de gestelde criteria zoals verwoord in de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van januari 2015 aan de voorzitters van de regionale stuurgroepen Rijn en Maas.

### **Voorlopig voorkeursalternatief**

Er is gedegen werk verricht de afgelopen tijd. Ik heb dat vanzelfsprekend gevolgd en ben ook in het gebied op bezoek geweest. Waar nodig ondersteunde ik het bestuurlijke overleg. Uit de geïntegreerde verkenning naar de dijkversterking Tiel-Waardenburg en rivierverruiming Varik-Heesselt zijn uiteindelijk twee varianten naar voren gekomen als mogelijke voorkeursvariant, beiden leveren de vereiste veiligheid op:

- Voorkeursalternatief 1 (VKA1): dijkversterking met natuur- en watercompensatie in de uiterwaarden;
- Voorkeursalternatief 2 (VKA2): dijkversterking met een hoogwatergeul.

Op 16 februari 2018 heeft de stuurgroep Varik-Heesselt, overigens niet unaniem, besloten het voorlopige voorkeursalternatief dijkversterking met natuur- en watercompensatie in de uiterwaarden (VKA1) ter visie te leggen. Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben, mede namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Dagelijks Bestuur van waterschap Rivierenland en Burgemeester en Wethouders van de gemeente Neerijnen, het voorlopige voorkeursalternatief ter visie gelegd van 15 maart tot 26 april 2018. Een ieder is in deze periode in de gelegenheid gesteld zienswijzen kenbaar te maken.

Ik heb begrepen dat ruim tachtig reacties zijn ontvangen. In circa 65 reacties wordt de steun voor het voorlopige voorkeursalternatief van de stuurgroep uitgesproken waarvan ongeveer 50 nagenoeg gelijkkluidend waren van de inwoners van Varik. In deze reacties wordt ingegaan op de onderwerpen veiligheid, waterstandsverlaging, gebiedsontwikkeling, de Lange Termijn Ambitie Rivieren en de ruimtelijke reservering uit het Barro. Ook worden de mogelijkheden aan de zuidoever benoemd. Daarnaast zijn er circa 20 reacties ontvangen die graag een ander voorlopig voorkeursalternatief hadden gezien, waaronder drie natuurorganisaties die vragen om heroverweging van het voorkeursalternatief. De betrokken bestuursorganen en wettelijke adviseurs hebben ook de mogelijkheid gehad om advies te geven op het voorlopig voorkeursalternatief. Hier hebben onder andere zeven gemeenten langs de Waal gebruik van gemaakt. Deze

gemeenten benadrukken dat het voorlopige voorkeursalternatief consequenties heeft voor het gehele stroomgebied van de Waal. Zij zijn van mening dat het voorstel van de stuurgroep niet berust op een systeembenadering. De gemeenten hebben gevraagd de consequenties van het voorlopige voorkeursalternatief voor het gehele Waaltraject in beeld te brengen en dit met hen te overleggen voordat er een definitieve beslissing wordt genomen. Ook enkele bewoners uit Tiel geven aan dat zij niet betrokken zijn bij de keuze van het voorlopige voorkeursalternatief, terwijl het mogelijke effect verder gaat dan het dijktraject Tiel-Waardenburg.

**Deltacommissaris**  
Staf Deltacommissaris

**Datum**  
12 juni 2018

**Ons kenmerk**  
DC-2018/796

## **Overwegingen**

Niet zonder reden is na evacuaties in de Betuwe in 1995 gekozen voor de strategie 'Ruimte voor de Rivier' en in 2014 voor de eerdergenoemde voorkeursstrategie rivieren. Een lagere waterstand als gevolg van rivierverruiming dient meerdere doelen. Het vermindert de kans op dijkdoorbraken: 50 cm waterstands­daling vermindert de kans op dijkdoorbraak gemiddeld met een factor 10. Een ander voordeel van rivierverruiming is dat het de waterstandstoename bij toenemende rivierafvoer reduceert, er ontstaat een robuuster riviersysteem. Dit is vooral van belang voor de Waal, omdat die het grootste aandeel van de Rijnafvoer verwerkt (2/3) en omdat de waterstand van de Waal het hoogst boven het omliggende land uitsteekt. De stuurgroep Varik-Heesselt heeft gekozen om de dijkversterking met natuur- en watercompensatie in de uiterwaarden als voorlopig voorkeursalternatief ter visie te leggen. Tegelijkertijd is het zo dat met de variant met de hoogwatergeul, die niet de voorkeur genoot van de Stuurgroep, flink wordt bijgedragen aan een robuuster riviersysteem op de lange termijn.

Ter hoogte van Varik-Heesselt is een vernauwing in de Waal zichtbaar, maar ook na Varik-Heesselt vernauwt de rivier. In feite maakt de locatie Varik-Heesselt onderdeel uit van een langgerekt hydraulisch knelpunt in de Waal dat begint ter hoogte van Sint-Andries en doorloopt tot aan Sleeuwijk (een 'smalle pijp'). Bij toenemende afvoeren in de toekomst wordt de zogenoemde verhanglijn, voorbij het begin van de 'smalle pijp', steiler, oftewel neemt in de toekomst de opstuwende werking van de 'smalle pijp' toe.

Het verruimen van de Waal ter hoogte van Varik en Heesselt met een hoogwatergeul zou leiden tot een relatief grote waterstands­daling van 43 cm. Deze waterstands­verlaging werkt stroomopwaarts door tot aan Nijmegen (ca. 7 cm). De dijken tussen Varik en Nijmegen hoeven dan minder te worden verhoogd. Daarnaast kan rivierverruiming buitendijkse oplossingen bij de dijkversterkingen compenseren. De waterstands­daling is dus niet alleen van nut voor het gebied ter hoogte van Varik en Heesselt zelf, maar ook andere steden en dorpen bovenstrooms én langs weerszijden langs de Waal hebben er profijt van bij het aanpakken hun waterveiligheidsopgave. Het waterstands­verlagend effect treedt ook op als de verruiming op de langere termijn wordt uitgevoerd.

In hun advies over afweging rivierverruiming en dijkversterking van 12 december 2017<sup>1</sup> raden het Expertise Netwerk Waterkeren (ENW) en de Adviescommissie Water (AcW) aan om voor de toekomst de mogelijkheden voor binnendijkse rivierverruimende maatregelen te behouden. Stedelijke ontwikkeling en andere kapitaalintensieve bebouwing langs de rivier kunnen rivierverruiming in binnendijks gebied in de toekomst lastiger of zelfs onmogelijk maken. Ze adviseren dat deze binnendijkse gebieden zodanig ruimtelijk bestemd zouden moeten worden dat op een termijn van enkele decennia inzet als rivierverruimende maatregel nog mogelijk is.

**Deltacommissaris**  
Staf Deltacommissaris

**Datum**  
12 juni 2018

**Ons kenmerk**  
DC-2018/796

Dit advies van de ENW en AcW sluit naadloos aan bij het concept van adaptief deltamanagement zoals dat als strategie in het Deltaprogramma wordt gehanteerd: vooruitkijken naar de opgaven die voor ons liggen, gezamenlijk de benodigde maatregelen bepalen, flexibiliteit inbouwen, de opties voor de toekomst openhouden en steeds checken of we in het goede tempo en in de goede richting werken. Het is mijn inziens - in geval U kiest voor dijkversterking met natuur - en watercompensatie in de uiterwaarden dan ook van belang de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul die is vastgelegd in het Barro, te behouden. Als U de ruimtelijke reservering laat vervallen, dan blijft deze belangrijke ruimtelijke optie niet meer beschikbaar en daar kunnen wij op langere termijn veel spijt van krijgen.

Tegelijkertijd blijkt uit de inspraakreacties dat veel eigenaren en gebruikers van het gebied vragen deze gebiedsreservering te laten vervallen als bij de voorkeursbeslissing niet voor de hoogwatergeul wordt gekozen. Zij stellen hun (landbouw)bedrijf niet uit te kunnen breiden of huizen en gronden niet te kunnen verkopen door de ruimtelijke reservering. Ik snap dat, maar merk daarbij op dat een ruimtelijke reservering niet hoeft te betekenen dat het gebied 'op slot' gaat. Ervaring bij de ruimtelijke reservering bij Rijnstrangen (dit gebied is sinds 2005 gereserveerd omdat het mogelijk na 2050 voor waterveiligheid de functie van retentiegebied krijgt) leert dit ook. Het is naar mijn mening verstandig dat betrokken overheden en bewoners in het gebied dan een gebiedsvisie gaan opstellen om nader te verkennen wat er allemaal nog wel kan, bijvoorbeeld vernieuwing van landbouwbedrijven of onderhoud aan of verbouwing van woningen.

## **Advies**

Alles overziend en vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid op de lange termijn adviseer ik U - indien U kiest voor VKA1 - om de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul in het Barro te handhaven voor de lange termijn, na 2050. Op deze wijze kunt U ervoor zorgdragen dat na 2050 de aanleg van de hoogwatergeul nog steeds mogelijk is. Met het oog op de lange termijn waterveiligheid acht ik het verstandig beleid om de nog aanwezige mogelijkheden om de rivier meer ruimte te geven en knelpunten op te lossen, te handhaven. Het open houden van dit soort langere termijn opties is een essentieel onderdeel van adaptief deltamanagement en van belang voor de toekomst van ons rivierengebied.

---

<sup>1</sup> Kenmerk ENW-17-22, AcW-2017/309074

Tevens adviseer ik U om, samen met de mede overheden, een gebiedsvisie op te stellen voor het gebied waar de ruimtelijke reservering voor de hoogwatergeul Varik-Heesselt betrekking op heeft. In deze gebiedsvisie kan worden uitgewerkt welke ruimtelijke ontwikkelingen zich verhouden met de ruimtelijke reservering voor een hoogwatergeul op de langere termijn, zodat voorkomen kan worden dat het gebied zich niet verder zou kunnen ontwikkelen.

**Deltacommissaris**  
Staf Deltacommissaris

**Datum**  
12 juni 2018

**Ons kenmerk**  
DC-2018/796

Met vriendelijke groet,

W.J. Kuijken  
Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma

Afschrift aan:  
- Voorzitter stuurgroep Varik-Heesselt

**5.4 Bijlage 4 - Adviesbrief Expertisenetwerk Waterveiligheid/Adviescommissie Water, 12 december 2017**



Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen - Wijbenga  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

*Contactpersoon*

*Telefoonnummer*

*Datum*

12 december 2017

*Bijlage(n)*

*Ons kenmerk*

ENW-17-22, AcW-2017/309074

*Uw kenmerk*

IenM/BSK-2017/134900

*Onderwerp*

Advies over afweging rivierverruiming en dijkversterking  
rivierengebied

*Afschrift aan*

DGRW, P.R. Heij

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen - Wijbenga,

De directeur-generaal Ruimte en Water, de heer Heij, heeft in een brief van 8 juni 2017 met kenmerk I&M/BSK-2017/134900 het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) om advies gevraagd over het afwegingskader voor het bepalen van de Lange Termijn Ambitie Rivieren (LTAR), kortweg over de afweging tussen rivierverruiming en dijkversterking in het rivierengebied. Vanwege de meer beleidsmatige aspecten van het onderwerp heeft het ENW vervolgens de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd een gezamenlijk advies uit te brengen. Vooruitlopend daarop heeft het ENW eind juli de directeur-generaal Ruimte en Water een eerste, voorlopige reactie op het conceptafwegingskader gegeven (ENW-17-17). Het afwegingskader was echter nog volop in ontwikkeling. Resultaten van de uitgevoerde analyses waren eind juli ook nog niet beschikbaar.

De leden van de ENW Kerngroep en enkele leden van de AcW hebben op 27 september het onderwerp besproken. De eerste resultaten van het ingevulde afwegingskader en de MKBA als onderdeel daarvan waren inmiddels beschikbaar. In overleg met DGRW is geconcludeerd dat het gezamenlijke advies van het ENW en de AcW zich beter op een meer algemene vraag zou kunnen richten. Dit heeft geresulteerd in een gewijzigde adviesvraag van 13 oktober 2017, die luidt: "Welke factoren vinden ENW en AcW op basis van het nu beschikbare conceptmateriaal doorslaggevend bij de afweging over de mate van rivierverruiming in relatie tot dijkversterking?"

Hieronder treft u het advies van het ENW en de AcW aan. Wij hopen met voorliggend advies een bijdrage te leveren aan de afweging ten behoeve van de formulering van de lange termijn ambitie rivieren.

## Advies

Dit advies heeft betrekking op het rivierengebied, meer specifiek de Rijntakken en de Bedijkte Maas<sup>1</sup> en het daaraan grenzende overstroombare gebied dat beschermd wordt door waterkeringen. De problematiek in de Maasvallei is afwijkend en maakt geen onderdeel uit van dit advies.

Het rivierengebied is zowel internationaal, nationaal als regionaal van groot belang. Het gebied heeft vele functies en daarbij horende doelen en opgaven. Tot 2050 ligt er een grote opgave om de waterkeringen in het rivierengebied tijdig aan de sinds 1 januari 2017 geldende waterveiligheidsnormen te laten voldoen. Voor de lange termijn is de opgave de waterveiligheid in het rivierengebied op orde te houden, waarbij rekening gehouden zal moeten worden met nieuwe inzichten met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering.

Voor het ENW en de AcW staat het tijdig halen van de wettelijke waterveiligheidsnorm, met welk pakket aan maatregelen dan ook, centraal. In het rivierengebied kunnen verschillende typen maatregelen ingezet worden om de waterveiligheid op orde te brengen en te houden. Dit advies richt zich op maatregelen met betrekking tot preventie, waarbij twee categorieën te onderscheiden zijn: dijkversterkende en rivierverruimende maatregelen.

De volgende factoren zijn doorslaggevend bij de bepaling van de balans tussen rivierverruiming en dijkversterking:

1) *De doelmatigheid en kosteneffectiviteit van de bijdrage aan het verlagen van de overstromingskans van de waterkeringen*

De verwachting is dat het grootste deel van de dijken in het rivierengebied bij de wettelijke beoordeling in de komende jaren niet aan de nieuwe waterveiligheidsnormen zal voldoen, met name omdat ze niet sterk genoeg zijn (macrostabiliteit, piping). Om het huidige grote tekort aan sterkte van de dijken in het rivierengebied op te lossen, zijn dijkversterkende maatregelen meestal doelmatiger en kosteneffectiever dan rivierverruimende maatregelen. Dit komt doordat waterstandsverlaging slechts beperkt van invloed is op de totale sterkte van de waterkeringen.

Met alleen rivierverruiming kan het huidige waterveiligheidsprobleem niet worden opgelost. Dat betekent dat in de regel alle afgekeurde waterkeringen versterkt moeten worden. Indien toch al aan de waterkering gewerkt wordt, zijn de meerkosten voor het verhogen van de kering relatief gering. Dit verhoogt de kosteneffectiviteit van dijkversterkende maatregelen ten opzichte van rivierverruimende maatregelen.

Als op langere termijn als gevolg van klimaatverandering de piekafvoeren van de rivieren en daarmee de hoogwaterstanden toenemen, is er een gerede kans dat de situatie kan ontstaan dat de hoogte van de waterkeringen de meest kritische factor wordt bij het falen van de waterkering. Als de andere faalfactoren (piping, macrostabiliteit etc.) nog op orde zijn en om die reden versterking van de waterkeringen niet aan de orde zal zijn, zullen rivierverruimende maatregelen doelmatiger en kosteneffectiever worden.

2) *De mate waarin tevens een bijdrage geleverd kan worden aan het halen van vastgelegde doelen in het gebied, zowel binnendijks als buitendijks, voor onder meer:*

- Natuur (Natuurnetwerk Nederland, Natura2000)
- Waterkwaliteit, ecologisch en chemisch (KRW)

---

<sup>1</sup> Het riviergedeelte tussen Heumen-Katwijk en Geertruidenberg

- Beheer vaarweg en uiterwaarden:
  - Scheepvaart (o.a. bevaarbaarheidseisen)
  - Ruwheidsbeheer (vegetatiebeheer, Stroomlijn)
  - Sedimenthuishouding (o.a. erosie vaargeul)
- Winning bouwstoffen (zand, grind, klei)
- Economische en stedelijke ontwikkeling
- Recreatie
- Ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit en belevingswaarde

Het is evident dat in de afweging maatregelen die meerdere doelen dienen en daarmee de integrale ontwikkeling van een gebied bevorderen en het potentiële draagvlak vergroten, hoger scoren dan maatregelen die slechts één doel dienen. Meerwaarde wordt vooral gecreëerd wanneer agenda's worden samengevoegd. Speciale aandacht bij rivierverruiming verdient de mogelijkheid tot winning van de bouwstoffen zand en klei omdat die meteen ook kunnen worden toegepast in de dijkversterking.

### 3) *Behoud veerkracht en flexibiliteit in het riviersysteem*

Een riviersysteem met veerkracht bezit het vermogen verschillende soorten impacts te kunnen opvangen en dat eventuele gevolgen relatief makkelijk hersteld kunnen worden. De veerkracht kan behouden dan wel vergroot kan worden door (meer) ruimte te geven aan de processen die bij een natuurlijk riviersysteem horen.

Het ENW en de AcW adviseren bij het zoeken van een balans tussen rivierverruimende en dijkversterkende maatregelen deze drie factoren te betrekken. De integrale afweging dient gebiedsgericht, met alle betrokken partijen (overheden, marktpartijen, terreinbeherende organisaties, NGO's) plaats te vinden. Het schaalniveau voor deze afweging is niet per dijkvak, maar minimaal op dat van een riviertak. Dit dient ook toekomstgericht te gebeuren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van verschillende (bestaande) toekomstscenario's.

De conclusie is dat voor de korte termijn in het rivierengebied vanuit het oogpunt van doelmatigheid en kosteneffectiviteit dijkversterking de voornaamste maatregel is. In sommige delen van het rivierengebied zijn eventueel aanvullend op de dijkversterking rivierverruimende maatregelen mogelijk. Dit is het geval als waterstandsverlaging een significante bijdrage levert aan het verlagen van de overstromingskans van de waterkering en de rivierverruiming door functiecombinatie relatief goedkoop kan worden uitgevoerd.

Wij zien met name buitendijks in de uiterwaarden potentie voor rivierverruimende maatregelen die goed in functiecombinatie opgepakt kunnen worden. Met name bij beheer van vaarweg en uiterwaarden (scheepvaart, ruwheidsbeheer en sedimenthuishouding), waar het ministerie van I&W (Rijkswaterstaat) een belangrijke taak heeft. Ook de combinaties met de winning van bouwstoffen, natuur en/of waterkwaliteit zijn kansrijk; daarmee is de afgelopen jaren al veel ervaring opgedaan.

Gegeven zowel de verwachting dat rivierverruimende maatregelen op termijn van enkele decennia vanuit oogpunt van doelmatigheid en kosteneffectiviteit mogelijk weer aantrekkelijker worden, als het belang van het behoud en vergroting van de veerkracht in het riviersysteem dat naar de toekomst alleen maar belangrijker wordt, adviseren het ENW en de AcW om de binnendijkse gebieden die op termijn potentieel goed inzetbaar zouden zijn voor rivierverruiming zodanig ruimtelijk te bestemmen dat inzet als rivierverruimende maatregel dan nog mogelijk is.

Tenslotte willen wij er nog op wijzen dat het voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma van belang is om op korte termijn duidelijkheid te hebben over waar welke rivierverruimende maatregelen worden

genomen, zodat met de effecten daarvan op de hydraulische belasting van de waterkeringen die versterkt gaan worden, rekening kan worden gehouden.

Een nadere toelichting op dit advies is in de bijlage opgeno  
advies verder toe te lichten.

Hoogachtend,



**Ir. G. Verwolf**  
**Voorzitter**  
**Expertise Netwerk Waterveiligheid**

**Voorzitter**  
**Adviescommissie Water**

## **Toelichting en achtergronden**

### ***Waterveiligheid in het rivierengebied; dijkversterking en rivierverruiming***

Dit advies over het zoeken van de balans tussen rivierverruiming en dijkversterking richt zich op het rivierengebied gevormd door de Rijntakken en de Bedijkte Maas, inclusief het aangrenzende door waterkeringen tegen overstromingen beschermde gebied. Daarbij is gebruik gemaakt van recente studies die zich vooral richten op de Rijntakken, maar die - gezien de eigenschappen van de Bedijkte Maas en het aangrenzende gebied - ook voor dat deel van de Maas gelden. De Maasvallei (tussen Eijsden en Heumen-Katwijk), als open riviervallei met geïsoleerde bedijkingen, is van een andere categorie. Het ENW en de AcW hechten eraan te benadrukken dat ruimtelijke maatregelen juist hier effectief kunnen zijn. Ook het benedenrivierengebied in Rijnmond-Drechtsteden en de Zuidwestelijke Delta valt buiten de scope van dit advies.

Het belang van het rivierengebied voor ons land is groot. De rivieren zijn belangrijke transportroutes naar het Europese achterland. Centraal gelegen tussen grootstedelijke agglomeraties in Nederland, Duitsland en België leent het gebied zich als belangrijk overslagpunt tussen verschillende vervoersmodaliteiten en als basis voor veel dienstverlening. Veel mensen wonen, werken en recreëren direct aan de rivieren of in het aangrenzende gebied. Het geïnvesteerde vermogen aan huizen, bedrijven en infrastructuur is hoog. In de afgelopen decennia is grote vooruitgang geboekt bij het herstel van de waterkwaliteit in de rivieren. Ook valt een aanzienlijk deel van de Rijntakken en de Maas, inclusief de aangrenzende uiterwaarden, onder Natura2000, het netwerk van beschermde natuurgebieden gericht op bescherming en instandhouding van soorten en habitats c.q. biodiversiteit. Het rivierengebied is, zowel buitendijks als binnendijks, een bron van belangrijke bouwgrondstoffen, zoals grind, zand en klei.

Inherent kenmerk van een rivierengebied is dat er een reële kans is op overstromingen. Het falen van de waterkeringen bij hoge rivierafvoeren kan leiden tot grootschalige overstromingen met enorme directe en indirecte schade en slachtoffers tot gevolg.

### **Historische ontwikkeling**

In de afgelopen honderden jaren heeft men door bedijkingen de rivieren geleidelijk steeds verder in ruimte beperkt, wat heeft geleid tot hogere hoogwaters en kortere waarschuwingstijden. Na de Watersnoodramp van 1953 werden voor het eerst veiligheidsnormen ontwikkeld, ook voor de rivieren. In eerste instantie richtten de werkzaamheden zich op dijkversterking (hoogte zowel als breedte). Smalle, lage en kronkelende dijken werden vervangen door nieuwe, hoge en rechte, vaak ten koste van bestaande woningen en infrastructuur. In de jaren zeventig en tachtig riepen die dijkverbeteringen steeds meer weerstand op, ook omdat er weinig aandacht was voor natuur en landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Een en ander leidde tot discussie over de waterveiligheidsnormen, tot achterstand in het dijkversterkingsprogramma en de wens om met andere maatregelen de beoogde veiligheid te bereiken (beleidslijn "Dijkversterking? Nee, tenzij ..."). Na de hoogwaters van 1993 en 1995 werd door middel van een noodwet het Deltaplan Grote Rivieren opgesteld en uitgevoerd. Diezelfde hoogwaters leidden begin 2000 echter ook tot een bijstelling van de afvoerstatistiek en de maatgevende afvoer, wat een nieuwe ronde maatregelen nodig maakte. Gegeven dat de dijken net verstevigd waren, leek het creëren van ruimte voor de rivier een goede manier om de hogere maatgevende afvoer grotendeels op te vangen. Bovendien kon zo met betrekkelijk weinig extra inspanning een aanzienlijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit bereikt worden. In januari 2007 werd een en ander verankerd in de PKB Ruimte voor de Rivier.

In de periode 2006 – 2014 is opnieuw bekeken hoe Nederland het best tegen overstromingen beveiligd kan worden. Op basis daarvan is het waterveiligheidsbeleid aangepast en gericht op het overstromingsrisico in het beschermde gebied, in plaats van op de overschrijdingskans van de waterstand aan de dijk. In het nieuwe waterveiligheidsbeleid staat het overstromingsrisico centraal (kans x gevolg). Het overstromingsrisico wordt bepaald door de overstromingskans van de waterkering te vermenigvuldigen

met de omvang van het gevolg (te weten slachtoffers of economische schade). Het overstromingsrisico is via een aantal stappen vertaald naar normen voor de faalkans per dijktraject. De wet waarin dit is vastgelegd is per 1 januari 2017 van kracht geworden.

### **Overstromingskans**

De overstromingskans per dijktraject wordt bepaald door een aantal mogelijke 'faalmechanismen', waaronder macro-instabiliteit (het inzakken van het buiten- of binnentalud) en piping (onderloopsheid door zandmeevoerende wellen). Ook overloop en overslag (hoogte-tekort) is een aspect waarop een dijk beoordeeld wordt. Recente toetsingsrondes hebben laten zien dat veel dijken juist op de andere criteria ('sterkte') tekortschieten. De verwachting is dat de resultaten van de lopende beoordelingsronde, met als basis de nieuwe norm, grote sterkte-tekorten in het rivierengebied laten zien. Het rivierengebied is onvoldoende beveiligd tegen overstroming. Daarom is het op korte termijn nodig om de dijken op sterkte te brengen.

Bij de meeste faalmechanismen speelt de waterstand op de rivier een rol (hoe hoger, hoe groter de overstromingskans). Hetzelfde geldt voor de bij overstroming te verwachten gevolgen, te weten schade en aantallen slachtoffers. Rivierverruimende maatregelen kunnen leiden tot geringere overstromingsdiepten en daarmee een reductie van de gevolgen. Dit kan als baat van rivierverruiming worden meegenomen, hoewel de omvang over het algemeen beperkt is, uitzonderingen daargelaten. Verlaging van de waterstand kan – indien dit een belangrijke bijdrage levert aan de overstromingskans – leiden tot meer waterkeringen die aan de norm voldoen, of als ze niet voldoen tot minder zware – en vooral tot minder hoge – dijkversterkingen. Daarmee kan de vermindering van de investeringen in waterkeringen als gevolg van een lagere waterstand ook als baat meegenomen worden. Gegeven het feit dat de meeste keringen in het rivierengebied vooral een sterkte-tekort hebben, is die financiële baat echter beperkt. Nieuwe inzichten uit onder andere de Projectoverstijgende verkenningen Piping, Macrostabieliteit en Voorlanden lijken dit beeld enigszins te nuanceren.

### **Samengevat**

#### *Dijkversterking op korte termijn doelmatiger en kosteneffectiever*

In de huidige situatie in het beschouwde rivierengebied, met de nieuwe waterveiligheidsnormen en de huidige toestand van de dijken, zijn dijkversterkende maatregelen meestal doelmatiger en kosteneffectiever dan rivierverruimende maatregelen. Dit komt doordat hetzij waterstandsverlaging slechts beperkt van invloed is op de sterkte van de waterkering hetzij eventuele dijkverhoging goedkoper is, zeker als die plaatsvindt als onderdeel van een totale dijkversterking. Met alleen rivierverruiming kan het huidige waterveiligheidsprobleem in het rivierengebied (met name macro-instabiliteit en piping) niet worden opgelost. Dijkversterking krijgt vanuit waterveiligheid geredeneerd de voorkeur, met uitzondering van waterkeringen waar waterstandsverlaging significant bijdraagt aan het verkleinen van de overstromingskans en de hoogteopgave met relatief goedkope rivierverruimende maatregelen kan worden opgelost. Voor de motivering van (grootschalige) rivierverruimingsmaatregelen zijn dan ook andere baten naast de waterveiligheid nodig.

#### *Op termijn rivierverruiming weer aantrekkelijker*

Op langere termijn (over een aantal decennia), als de dijken op sterkte zijn gebracht en voldoen aan de huidige waterveiligheidsnormen, kunnen rivierverruimende maatregelen ook vanuit waterveiligheidsperspectief weer aantrekkelijker worden. Die situatie kan zich voordoen als door klimaatverandering de extreme afvoeren van de rivieren verder toenemen. Die stijging van de hoogwaterpiek, en daarmee met name de daarbij horende dijkverhoging, zou kunnen worden opgevangen door rivierverruimende maatregelen.

#### *Per riviertak*

Vanuit waterveiligheid bezien zou het goed zijn om nu al per riviertak een beeld te hebben van in welke mate rivierverruimende maatregelen naar verwachting in de komende decennia plaats zullen vinden, en bij voorkeur ook al uitgewerkt naar waar welke maatregelen. Die informatie kan dan door het Hoogwaterbeschermingsprogramma meegenomen worden bij de dijkverbeteringen, zodat daarmee – al is het in beperkte mate – kostenbesparing op de dijkverbetering kan worden gerealiseerd.

#### *Veerkracht en flexibiliteit*

Een riviersysteem met veerkracht bezit het vermogen verschillende soorten impacts te kunnen opvangen en dat eventuele gevolgen relatief makkelijk hersteld kunnen worden. Een veerkrachtig (rivier)systeem biedt meer flexibiliteit, meer adaptatievermogen aan veranderende omstandigheid en kan een stootje hebben (robuustheid). Grosso modo geldt voor elk riviersysteem dat de veerkracht behouden dan wel vergroot kan worden door (meer) ruimte te geven aan de processen die bij een natuurlijk riviersysteem horen. Wanneer er nu voor gekozen zou worden om het huidige en toekomstige hoogtetekort alleen op te lossen door dijkversterking c.q. -verhoging, zal dat ten koste gaan van de veerkracht en flexibiliteit van het totale riviersysteem.

#### *Ruimtelijke reservering*

Daar komt bij dat de verwachting is dat rivierverruimende maatregelen op termijn van enkele decennia vanuit oogpunt van doelmatigheid en kosteneffectiviteit mogelijk weer aantrekkelijk worden. Het is dus aan te raden om voor de toekomst de mogelijkheden voor rivierverruimende maatregelen te behouden. Inpandig/buitendijks zal dat niet zo probleem zijn, maar binnendijks ligt dat anders. Stedelijke ontwikkeling en andere kapitaalintensieve bebouwing langs de rivier maakt rivierverruiming in binnendijks gebied in de toekomst lastiger of onmogelijk. Het ENW en de AcW adviseren dan ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat ruimte die wellicht op langere termijn nodig is voor rivierverruiming een stedelijke of andere kapitaalintensieve bestemming zal krijgen. In andere woorden, die binnendijkse gebieden zouden zodanig ruimtelijk bestemd moeten worden dat op een termijn van enkele decennia inzet als rivierverruimende maatregel nog mogelijk is.

#### ***Baten van rivierverruiming voor andere doelen dan waterveiligheid***

Rivierverruiming draagt, zoals hiervoor beschreven, bij de huidige veiligheidsopgave en de hier beschouwde riviertrajecten meestal slechts beperkt bij aan de waterveiligheid. Baten vanuit andere functies zijn vaak lastig in geld uit te drukken, terwijl juist deze doorslaggevend zijn voor het besluit tot rivierverruiming. De vraag is dus in hoeverre rivierverruiming bijdraagt aan het halen van de voor deze functies gestelde doelen. Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten die doelen helder gesteld zijn. En als er sprake is van een positieve bijdrage, moeten de belanghebbende partijen (waaronder overheden zoals het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, bedrijven) bereid zijn daadwerkelijk financieel bij te dragen aan de desbetreffende rivierverruiming.

Rivierverruimende maatregelen, zoals nevengeulen, dijkverlegging, zomerbedverdieping en uiterwaardverlaging, laten zich goed combineren met andere functies. Zo kunnen met de winning van bouwgrondstoffen (klei, zand, grind) de dijken worden versterkt (gebiedseigen grond) en tegelijk natuur worden ontwikkeld. De oppervlakte natuur wordt bijvoorbeeld vergroot, door buitendijks landbouwgrond of terreinen van oude steenfabrieken af te graven en natuurlijk in te richten. Ook zijn binnendijkse maatregelen mogelijk, door het verleggen van dijken of de aanleg van bypasses. Daarnaast kan ook de kwaliteit van de riviernatuur verhoogd worden door vernatting of versterking van de natuurlijke gradiënten. Vermeldenswaardig in dit kader is het onderzoek van de Universiteit Utrecht naar de toename van de biodiversiteit als gevolg van rivierverruiming: <https://www.uu.nl/nieuws/biodiversiteit-hoger-door-rivierverruimende-maatregelen>.



Voor het goed functioneren van de rivier is actief beheer nodig, zowel met betrekking tot de vegetatie (maaïen en kappen om de weerstand bij hoge rivierafvoer te beperken), vaarwegbeheer (vaargeul op diepte en breedte houden) en sedimentbeheer (o.a. grootschalige insnijding van de vaargeul beperken). Al deze beheersfuncties laten zich goed combineren met rivierverruimende maatregelen. Ook recreatie leent zich goed voor een combinatie met rivierverruimende maatregelen (vergroting recreatieareaal, diversificatie recreatiemogelijkheden).

Zowel bij dijkversterkende als bij rivierverruimende maatregelen is de opgave om de maatregelen zo goed mogelijk landschappelijk in te passen. Dat biedt ook kansen om de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van het rivierengebied te verhogen, met een positief effect op de belevingswaarde van het rivierengebied.

#### *Betrekken stakeholders*

Een aandachtspunt is de mogelijke weerstand van bewoners tegen dijkversterking, vooral wanneer die leidt tot de sloop van woningen of het verdwijnen van karakteristieke elementen. Het tijdig betrekken van bewoners, bedrijven en gemeenten bij de problematiek en de te nemen maatregelen is daarbij van groot belang. Zowel in het programma Ruimte voor de Rivier als in het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma is daar al veel goede ervaring mee opgedaan. Inzetten van rivierverruimende maatregelen om een deel van de dijkverbetering te ondervangen vergroot de oplossingsruimte en daarmee de mogelijkheid om het eens te worden.

In de periode 2007 tot 2017 is in het programma Ruimte voor de Rivier veel ervaring opgedaan met rivierverruimende maatregelen en de wijze waarop door goede betrokkenheid van de omgeving functies gecombineerd kunnen worden, kwaliteit kan worden toegevoegd en draagvlak voor de maatregelen kan worden verkregen. Veel van de Ruimte voor de Rivier-projecten hebben inmiddels ook een sterke internationale uitstraling. Treffender dan onze minister-president in zijn toespraak bij de opening van de Amsterdam International Water Week kunnen wij het niet zeggen:

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/mark-rutte/documenten/toespraken/2017/10/30/toespraak-van-minister-president-rutte-bij-opening-amsterdam-international-water-week>

"For centuries, my country believed that managing water simply meant fighting it. Building dykes to keep the water out and our feet dry. It's only in the last few decades that we've learned to look beyond that struggle and balance water's destructive potential with its economic and social value.

The re-routing of the Waal river between Nijmegen and Lent is a good example. At times of very high water, the river threatened to overflow its banks. By digging an extra channel and giving the river more room, we reduced the danger of flooding. At first, local residents were concerned about the impact of this ambitious plan. But they're delighted with the result: a riverside park with room - not only for water - but also for housing, recreation, culture and nature. Experts now come from all over the world to look at the project, which has not only solved a problem, but has also provided added value for its surroundings: for people, animals and nature. A combination of security and quality. That's the Dutch approach that we want to broadcast to the world."

Een afwegingskader met daarin een MKBA, zoals dat momenteel wordt ontwikkeld, bevat weliswaar goede elementen, maar het biedt onvoldoende basis voor bestuurders om tot goede keuzes te komen. Vooral de zogenaamde 'zachte' kosten en baten van maatregelen zijn moeilijk monetair te waarderen, waardoor de afweging tegen de 'harde' euro's voor de in geld uit te drukken aspecten lastig is.

#### ***Binnendijkse en buitendijkse rivierverruiming***

Rivierverruiming kan zowel buitendijks (of - vanuit de rivier gezien - inpandig) als binnendijks (uitpandig). Zo zijn er dijkterugleggingen waarbij gebied wordt toegevoegd aan het riviersysteem, vaak gepaard gaande met natuurontwikkeling. Sommige maatregelen richten zich vooral op obstakels in de rivier die vlotte doorstroming van het rivierwater belemmeren, zonder veel voordelen voor andere functies zoals de natuur en ook zonder grote opbrengsten uit zand- en grindwinning. Het ENW en de AcW verwachten echter dat er



buitendijks (in de 'rivierbak') nog vele mogelijkheden zijn om met andere rivierverruimende maatregelen, die wel meerdere functies dienen, de afvoercapaciteit te verbeteren. Wel dient dan verkend te worden wat de effecten zijn op de nabijgelegen waterkeringen. Vergravingen dichtbij dijken kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op grondwaterstroming en daarmee op stabiliteit en piping. Ook kunnen door rivierverruiming grotere strijklengten ontstaan met zwaardere golfbelasting en daarbij horende hogere dijken tot gevolg.

Inpandige rivierverruiming zou aan het standaard instrumentarium van de rivierbeheerder kunnen worden toegevoegd, in combinatie met een speciale beheereis, analoog het handhaven van de Basis Kust Lijn (BKL) in het geval van het kustbeheer. In zekere zin is een dergelijke beheereis te vergelijken met de eis tot het accommoderen van 1000 m<sup>3</sup>/s extra Rijnafvoer zonder verhoging van de maatgevende waterstand, die de basis vormde voor Ruimte voor de Rivier. Beperken van waterstandsverhogingen, onder andere als gevolg van klimaatverandering en opstuwing door sedimentatie en vegetatie, wordt daarmee een beheerdoel op zich, naast veilige dijken. Het Verhaal van de Rivier<sup>2</sup> dat Rijkswaterstaat onlangs met Deltares heeft opgesteld, geeft hiervoor een aantal interessante aanknopingspunten.

De verwachting is dat veel rivierverruimende maatregelen bij kunnen dragen aan het halen van doelen behorende bij meerdere functies. Doelen en verplichtingen van regionale stakeholders kunnen zo met die van de rivierbeheerder en de waterkeringbeheerder worden verenigd in gezamenlijk te financieren projecten.

Rivierverruiming binnendijks (bypasses, nevengeulen) is over het algemeen van een andere orde dan buitendijks. Veel kansrijke binnendijkse maatregelen zijn inmiddels gerealiseerd, hoewel er op een aantal locaties nog wel mogelijkheden lijken te zijn. Binnendijkse rivierverruiming kan alleen tot stand komen als deze onderdeel uitmaakt van een (veel) bredere gebiedsontwikkeling.

Bij dit alles is het van belang dat de afweging plaatsvindt met betrokkenheid van alle stakeholders en dat het gebied waarop de afweging plaatsvindt minimaal op het schaalniveau van een riviertak is. Daarbij is het ook goed om te blijven kijken naar de lange termijn ontwikkelingen. Toekomstscenario's met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering en sociaaleconomische ontwikkelingen, zoals met succes toegepast in het Deltaprogramma, kunnen daarbij behulpzaam zijn.

---

<sup>2</sup> <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/programma%27-projecten/rivierkennis/eerste-product/>