



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

# Onderzoek grote rivieren

toepassing van het Barro door gemeenten in bestemmingsplannen





Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

## **Onderzoek grote rivieren**

toepassing van het Barro door gemeenten in  
bestemmingsplannen



## Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport  
ILT/ Water, Bodem en Bouwen

Graadt van Roggenweg 500, Utrecht

088 489 00 00  
[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)  
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)



## Inhoud

### **Samenvatting en conclusies—7**

#### **1 Inleiding—9**

#### **2 Algemeen—11**

2.1 Doel van het onderzoek—11

2.2 Regelgeving—11

2.3 Historisch perspectief—12

2.4 Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)—13

#### **3 Het onderzoek—15**

3.1 Aanpak—15

3.2 Doorwerking Barro regels in bestemmingsplannen—15

3.3 Omgang met de regels door gemeenten—17

3.4 Contact met Rijkswaterstaat—17

#### **4 Resultaten—18**

4.1 Doorwerking Barro-regels in bestemmingsplannen—18

*Algemeen—18*

*Compensatie—19*

*Reserveringsgebieden—20*

4.2 Omgang met de regels door gemeenten—22

*Bekendheid met het Barro—22*

*Compensatie—22*

*Reserveringsgebieden—23*

4.3 Contact met Rijkswaterstaat—23

#### **Bijlage Relevante regelgeving—24**





## Samenvatting en conclusies

In de periode mei tot en met september 2013 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een onderzoek gedaan naar de doorwerking van titel 2.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor de grote rivieren in bestemmingsplannen.

Het onderzoek moet een antwoord geven op de vraag of gemeenten om kunnen gaan met de ruimtelijke regels uit het Barro voor de grote rivieren. Deze vraag valt uiteen in drie delen.

1. Voldoen de bestemmingsplannen binnen het in het Barro aangegeven gebied aan de regels?
2. Kunnen gemeenten met die regels uit de voeten?
3. Hoe ervaren gemeenten het contact hierover met Rijkswaterstaat?

Uit het onderzoek blijkt dat de waterdoorvoer in het rivierbed en het waterbergend vermogen over het algemeen goed geborgd zijn in de gebieden waarop het Barro van toepassing is. Dit komt niet zo zeer door een juiste toepassing van de regels, maar doordat er weinig nieuwe ontwikkelingen/bestemmingen zijn in de gebieden waar het Barro geldt.

Bijna de helft van de gemeenten geeft aan met het onderdeel Grote rivieren uit het Barro weinig bekend te zijn.

Ook blijken de regels ingewikkeld vanwege de gelaagdheid van de verschillende wet- en regelgeving, met name het Barro en het Waterbesluit. Daarnaast kunnen de kaarten die daaraan verbonden zijn verschillen.

Gemeenten geven aan dat de samenwerking met Rijkswaterstaat over het algemeen goed is. Hier en daar zijn ook kritische noten gegeven.

Tenslotte, een flinke omvang van de uiterwaarden en de oevers van de Grote Rivieren zijn vrijgesteld van zowel het Barro als het Waterbesluit. Vooral in het westen van het land is dit het geval. Het zijn met name deze gebieden, waar omvangrijke bouwplannen kunnen worden gerealiseerd. Deze gebieden maken geen deel uit van het onderzoek.



## 1 Inleiding

De rapportage is het resultaat van een themaonderzoek over de naleving van de Beleidslijn grote rivieren (Bgr), zoals opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), titel 2.4 Grote rivieren en het beleid Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de rivier.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van beleid. De opdracht was 'in kaart brengen in hoeverre gemeenten, die langs de grote rivieren zijn gelegen (circa 100), in staat zijn om de regels uit het Barro en de PKB uit te voeren.'

In de zomermaanden van 2013 hebben vijf inspecteurs van de Afdeling Handhaving Bouwen, Wonen en Ruimte van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dit onderzoek uitgevoerd.

Het betreft een onderzoek, geen toezicht. Dat betekent dat de inspectie geen interventies kan opleggen aan gemeenten die het BARRO onjuist hebben toegepast.

In hoofdstuk 2 'Algemeen' wordt het doel van het onderzoek, de regelgeving en het historisch perspectief van het beleid voor de Grote rivieren (Ruimte voor de rivier) beschreven.

In hoofdstuk 3 'Het Onderzoek' wordt ingezoomd op de aanpak van het onderzoek en de resultaten van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 gaat over de resultaten van het onderzoek.



## 2 Algemeen

### 2.1 Doel van het onderzoek

Dit themaonderzoek is er op gericht te onderzoeken in hoeverre de riviergemeenten in staat zijn om de regels uit het Barro die betrekking hebben op de grote rivieren toe te passen.

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

Hebben de riviergemeenten de regelset uit het Barro overgenomen in hun bestemmingsplannen? Deze vraag is in het onderzoek op twee manieren beantwoord. Allereerst is de vraag beantwoord of er bij de riviergemeenten in de betrokken bestemmingsplannen nieuwe ontwikkelingen in het rivierbed mogelijk zijn. Vervolgens of de systematiek die uit het Barro voortvloeit ook is toegepast.

Het onderscheid tussen deze twee vragen is van belang omdat ook zonder dat het Barro juist is toegepast de belangen die het Barro beoogt te beschermen wel degelijk geborgd kunnen zijn. Dit kan enerzijds doordat de plannen die gelden voor het rivierbed geen enkele ontwikkeling mogelijk maken omdat dit historisch al niet mogelijk is en omdat de gemeenten uitdrukkelijk de gronden in het rivierbed hebben aangewezen als gronden bestemd voor de rivier. Anderzijds omdat de bestemmingsplannen eerder waren aangepast aan de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) en bij die aanpassing de mogelijkheid tot nieuwe ontwikkelingen al was geblokkeerd.

Een tweede vraag waar in het onderzoek antwoord op wordt gegeven is de bruikbaarheid van en de bekendheid met de regelset uit het Barro. Kennen gemeenten het bestaan van deze regels, zijn ze bekend met het systeem ervan en zijn gemeenten in staat om de regels correct toe te passen?

De laatste vraag betreft Rijkswaterstaat (RWS). RWS speelt een belangrijke rol bij de borging, vergroting en signalering van knelpunten van de afvoercapaciteit van de Nederlandse rivieren. Voor gemeenten is Rijkswaterstaat een belangrijke gesprekspartner en vraagbaak.

Het is daarom van groot belang dat de samenwerking tussen de riviergemeenten en Rijkswaterstaat goed is. Om die reden is onderzocht of er knelpunten zijn in de relatie tussen de gemeenten en Rijkswaterstaat.

### 2.2 Regelgeving

Titel 2.4 van het Barro regelt het ruimtelijk beleid voor de grote rivieren. Het beoogt een waarborging in bestemmingsplannen van de veiligheid bij overstromingen. Feitelijk betekent dit het ruimtelijk vastleggen van de regelgeving van de Waterwet.

## 2.3 Historisch perspectief

### *Beleidslijn Ruimte voor de Rivier*

Na de hoogwaters in 1993 en 1995 heeft de Nederlandse regering besloten om de rivieren meer ruimte te geven. In 1996 is daarom de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier gepubliceerd. De beleidslijn had als doel de bestaande ruimte voor de rivier te handhaven, mens en dier duurzaam tegen overstromingen te beschermen en materiële schade bij hoog water te beperken.

### *Beleidslijn grote rivieren*

De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier is in 2006 vervangen door de "Beleidslijn grote rivieren".

De Bgr is erop gericht de veiligheid tegen overstromingen te waarborgen en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. De beleidslijn heeft als doel de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed van de grote rivieren te behouden en ontwikkelingen tegen te gaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging feitelijk onmogelijk maken. De beleidslijn is het afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed en is aan de orde bij de concrete regulering van afzonderlijke activiteiten via de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving.

De Bgr bevat eigenlijk een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid - vanuit

- rivierkundig én ruimtelijk oogpunt - van nieuwe activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren.

### *Waterwet*

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden en daarmee is een aantal oude wetten voor het waterbeheer, of delen daarvan, ingetrokken. De zes vergunningen uit voorgaande 'waterbeheerwetten' zijn opgegaan in één watervergunning. Voor het bevoegde gezag betekent het dat de vergunning aan veel aspecten van het waterbeheer moet worden getoetst.

### *Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier*

De doelstelling van de PKB Ruimte voor de Rivier is gericht op het voldoen aan de geldende wettelijke waterveiligheidsnormen. Die veiligheidsnormen schrijven voor dat een afvoer, die statistisch gezien eens per 1250 jaar kan voorkomen, veilig door het Nederlandse riviersysteem moet kunnen worden verwerkt. Deze maatgevende afvoer is in 2001 bijvoorbeeld voor de Rijn vastgesteld op 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith. Om te voldoen aan deze maatgevende afvoer krijgen de grote rivieren op 39 plaatsen meer ruimte. Deze 39 maatregelen vormen samen het programma Ruimte voor de Rivier.

Het programma Ruimte voor de Rivier vormt een onderdeel van het Deltaprogramma. In het Deltaprogramma wordt tevens gekeken naar de lange termijnopgave: rivieren moeten in het jaar 2100 18.000 m<sup>3</sup>/s kunnen afvoeren.

## **2.4 Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)**

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is op 22 augustus 2011 in werking getreden. In titel 2.4 van het Barro is de ruimtelijke doorwerking van de Beleidslijn grote rivieren, de PKB Ruimte voor de rivier en het Nationaal Waterplan (voor zover het gebieden betreft die daarin worden gereserveerd voor mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen) geregeld. Er worden algemene eisen gesteld aan de inhoud van nieuwe bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden gelegen in het rivierbed.

Het Barro onderscheidt verschillende gebieden, waarin verschillende regimes gelden:

### *Rivierbed*

Nieuwe bestemmingen die de waterdoorvoer in het rivierbed belemmeren of het waterbergend vermogen van de rivier nadelig beïnvloeden, zijn niet toegestaan tenzij het effect op de waterdoorvoer of de waterberging gecompenseerd kan worden.

### *Stroomvoerend deel van het rivierbed*

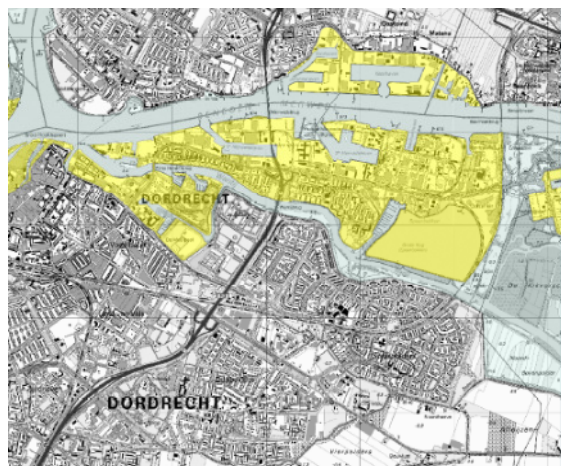
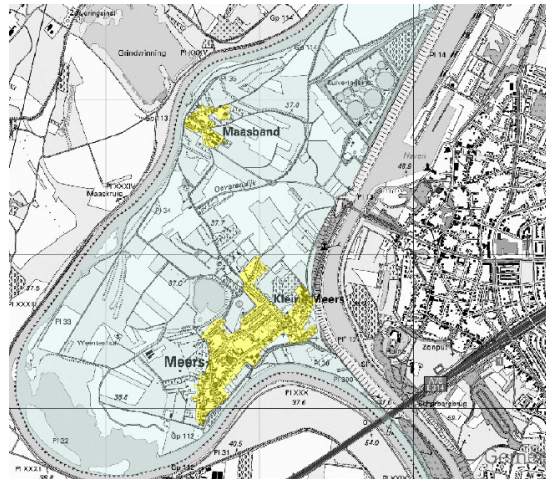
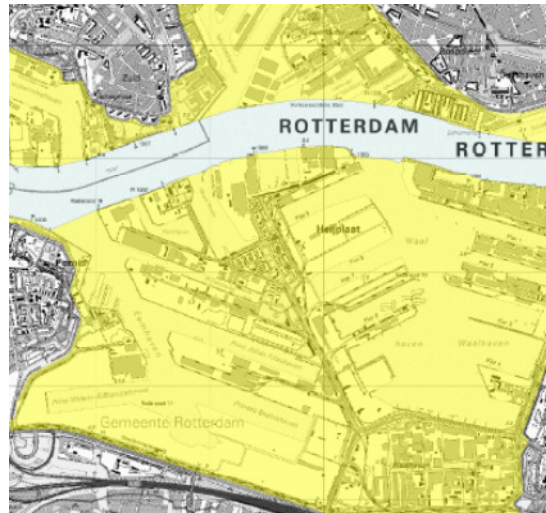
In het stroomvoerend deel van het rivierbed komt daar nog bij dat hier alleen riviergebonden activiteiten zijn toegestaan.

### *Reserveringsgebieden voor de lange termijn*

Het Barro regelt ook dat de zogenoemde reserveringsgebieden die zijn aangewezen in de PKB Ruimte voor de rivier, gevrijwaard kunnen worden van nieuwe kapitaalintensieve investeringen, opdat hier te zijner tijd maatregelen kunnen worden genomen om de ruimte voor de rivier te verbeteren. Op 1 oktober 2012 is het Barro aangevuld met ondermeer de gebiedsreservering voor de lange termijn voor de Maas.

### *Van het Waterbesluit uitgezonderde gebieden*

Uitzondering vormen de zogenaamde 'gele gebieden', die zijn aangewezen op grond van het Waterbesluit (artikel 6:16). Deze gebieden zijn ook uitgezonderd van het Barro. Hier kan dus gebouwd worden in de uiterwaarden zonder toezicht door RWS. De beoordeling van nieuwe ontwikkelingen zoals woonwijken, fabriekshallen, demping van havens en meer kleinschalige lokale activiteiten is hier toevertrouwd aan de gemeenten. Rijkswaterstaat toetst deze gebieden niet. Het zijn doorgaans dichtbevolkte gebieden of gebieden waar veel economische activiteit is, zoals bij Rotterdam en de Drechtsteden, maar ook in het midden en zuiden van het land zijn deze uitzonderingsgebieden te vinden. De ILT heeft deze gebieden niet in het onderzoek betrokken.





## 3 Het onderzoek

### 3.1 Aanpak

Het onderzoek moet een antwoord geven op de vraag of gemeenten om kunnen gaan met de regels uit het Barro voor de grote rivieren. Deze vraag valt uiteen in drie delen.

- Voldoen de bestemmingsplannen binnen het in het Barro aangegeven gebied aan de regels?
- Kunnen gemeenten met die regels uit de voeten?
- Hoe ervaren de gemeenten het contact hierover met Rijkswaterstaat?

Vrijwel alle gemeenten zijn bezocht voor een interview over de vraag of zij kunnen werken met het Barro. Bij de meeste gemeenten is ook gevraagd naar het contact met Rijkswaterstaat.

Ter voorbereiding van de bezoeken is de doorwerking van het Barro in bestemmingsplannen bestudeerd met behulp van digitaal beschikbare bestemmingsplannen, de kaarten van het Barro en de kaarten van het Waterbesluit. Voor de uniformiteit van de uitvoering van het onderzoek is in het begin een aantal gemeenten bezocht in duo's en zijn in een werkoverleg de beoordelingen afgestemd. Ook zijn gesprekken gevoerd met de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Hierin is de aanpak van het onderzoek uiteengezet en is besproken of de regionale diensten ergens tegenaan zijn gelopen dat van belang kan zijn voor het onderzoek. Tevens is een pilot uitgevoerd voor de opzet van de vragenlijst. Per onderzoeksvraag volgt hieronder een nadere toelichting.

### 3.2 Doorwerking Barro regels in bestemmingsplannen

#### *Varianten bestemmingsplannen*

De bestemmingsplannen vallen uiteen in drie varianten die ieder om een andere beoordeling vragen.

Ten eerste zijn er de bestemmingsplannen van vóór het Barro. Deze kunnen strikt genomen niet naast de meetlat van het Barro worden gelegd. Echter: ruimtelijke regelgeving voor de grote rivieren is niet nieuw. Zowel in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier (1996), als in de Beleidslijn Grote Rivieren (2006) is de doelstelling van voldoende doorstroming en bergend vermogen in regels vertaald. Het Barro regelt de ruimtelijke doorwerking van de Bgr. Dit komt er globaal op neer dat nieuwe ontwikkeling is toegestaan, mits deze voldoet aan de voorwaarden waaronder duurzame compensatie. Ook geldt voor niet-riviergebonden activiteiten die niet op de lijst staan dat deze alleen zijn toegestaan als deze per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren. Nieuw in het Barro is dat het niet langer voldoende is als in het bestemmingsplan een zinsnede staat opgenomen dat advies van de waterbeheerder noodzakelijk is, maar dat in het bestemmingsplan zelf geregeld moet zijn dat nieuwe ontwikkelingen alleen onder de voorwaarden mogelijk zijn. Hieraan gelijkgesteld is de situatie dat een watervergunning vereist is. De plannen van vóór het Barro voldoen hier bij voorbaat niet aan, omdat destijds een ander stelsel van ruimtelijke ordening gold. Toch kunnen zij in materiële zin voldoen aan het Barro,

wanneer bijvoorbeeld geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Ten tweede zijn er de bestemmingsplannen van na het van kracht worden van het Barro, waar het Waterbesluit niet van toepassing is. In deze, in bijlage IV bij het Waterbesluit in geel aangegeven gebieden is voor activiteiten waarvoor dit anders wel noodzakelijk is geen watervergunning van RWS vereist. De regels van het Barro blijven in deze gebieden buiten toepassing. Bestemmingsplannen die zijn gelegen in deze gebieden zijn in het onderzoek niet getoetst aan de regels van het Barro. De laatste variant van bestemmingsplannen is die van de plannen na het van kracht worden van het Barro, waar het Waterbesluit wel van toepassing is. Indien de regels van het Barro niet zijn overgenomen zijn gemeenten hierop bevestigd. Omdat het hier geen inspectie betreft maar een onderzoek naar de vraag of gemeenten uit de voeten kunnen met het Barro, zijn hierin ook de nog niet vastgestelde plannen meegenomen, zoals ontwerpen en voorontwerpen.

#### *Formele en materiële doorwerking*

De vraag of de regels uit het Barro voldoende doorwerken kan op twee manieren worden beantwoord. Ten eerste is er de formele doorwerking, dat wil zeggen "zijn de relevante zinsneden uit het Barro correct overgenomen in het bestemmingsplan". In de tweede plaats is er de materiële borging, dat wil zeggen "wordt het doel van tegengaan van ongewenste ontwikkelingen behaald".

Als in een bestemmingsplan een goede formele borging ontbreekt wil dat niet zeggen dat ongewenste ontwikkelingen in deze bestemmingsplannen mogelijk zijn, omdat ook andere bestemmingen, zoals bijvoorbeeld Natuur, dit voorkomen. Als nieuwe ontwikkelingen al waren toegestaan in het voorgaande bestemmingsplan zijn de regels van het Barro wat betreft compensatie hierop niet van toepassing. De formele borging wordt als onvoldoende gezien als in de regels de tekst uit het Barro dan wel het vereiste van een watervergunning ontbreekt. De materiële borging is onvoldoende als ongewenste ontwikkelingen ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan mogelijk zijn.

In de bestemmingsplannen van vóór het Barro, is de materiële borging onderzocht. In bestemmingsplannen van na het Barro is uitgegaan van de formele borging.

#### *Rivierbed en stroomvoerend deel van het rivierbed*

In het stroomvoerend deel gelden strengere regels dan in de rest van het rivierbed. Alleen nieuwe riviergebonden activiteiten zijn hier toegestaan, terwijl in het niet stroomvoerend deel meerdere functies mogelijk zijn. Riviergebonden activiteiten zijn:

- 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.

#### *Compensatie*

Volgens het Barro zijn nieuwe ontwikkelingen (ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan) die de doorstroming of de waterberging belemmeren alleen mogelijk als dit gecompenseerd wordt. Dit moet blijken uit bijgevoegde berekeningen en een financiële onderbouwing. Niet-riviergebonden activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier realiseren zijn op grond van artikel 2:4:5 Barro wel toegestaan

#### *Reserveringsgebieden voor de lange termijn*

Reserveringsgebieden zijn gebieden die gereserveerd worden voor toekomstige verruiming van het rivierbed. Voorkomen moet worden dat nieuwe kapitaalintensieve ontwikkelingen hier worden mogelijk gemaakt. In het bestemmingsplan moeten de regels en de verbeelding hierop zijn aangepast.

### **3.3 Omgang met de regels door gemeenten**

Het onderzoek heeft als voornaamste focus de vraag of gemeenten kunnen werken met de regels uit het Barro voor de grote rivieren. Naar aanleiding van de bestudering van de digitale bestemmingsplannen, is daarover gesproken met de gemeenten. Besproken is of gemeenten bekend zijn met de Barroregels en hoe gemeenten omgaan met de Barroregels voor de bescherming van de gebieden, compensatie en de reserveringsgebieden.

### **3.4 Contact met Rijkswaterstaat**

RWS heeft nog steeds een belangrijke rol in het voortraject bij totstandkoming van bestemmingsplannen en is bevoegd gezag om in veel gevallen ook de watervergunningen binnen het (stroomvoerend) rivierbed te verlenen. Dit betekent dat de wijze waarop de communicatie met gemeenten plaatsvindt invloed kan hebben op de wijze waarop gemeenten invulling (kunnen) geven aan de omgang met de Barroregels. In het onderzoek is specifiek gevraagd aan gemeenten hoe zij dit contact ervaren.

## 4 Resultaten

### 4.1 Doorwerking Barro-regels in bestemmingsplannen

#### *Algemeen*

In het onderzoek zijn 413 plannen bekeken van 108 gemeenten. 213 plannen zijn van na het Barro (d.w.z. na 1 augustus 2011). Uit de plannen komt naar voren dat de regelgeving over het algemeen voldoende doorwerkt in de bestemmingsplannen. De formele borging is meestal geregeld via een dubbelbestemming Waterstaat of Waterberging op de kaart/verbeelding. De formele borging wordt als onvoldoende gezien als in de regels de tekst uit het Barro dan wel het vereiste van een watervergunning ontbreekt. In veel bestemmingsplannen staat een passage dat advies van de waterbeheerder gevraagd wordt, maar ontbreekt het bovenstaande. Veel gemeenten nemen de redactie van het Barro niet goed over waardoor geen eenduidigheid bestaat over de regeling.

Het onderzoek laat zien dat het belang van doorstroming en waterberging materieel gezien in alle gebieden bijna altijd goed geborgd is. Ongewenste nieuwe ontwikkelingen zijn bijna nergens mogelijk. In 54 bestemmingsplannen zijn er nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Zevenentwintig hiervan zijn inhoudelijk conform de regels van het Barro. Twaalf bestemmingsplannen hebben een kleine afwijking en zeven hebben alleen een procedureel manco.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de regels uit het Barro voor de grote rivieren in het stroomvoerend deel over het algemeen, zowel formeel als materieel, goed geborgd zijn. In het niet stroomvoerend deel is het beeld wisselend. Dit kan er voor een deel mee te maken hebben dat in het stroomvoerend deel in het oosten en midden van het land al langer beperkende regels van kracht zijn en het rijk hier al lange tijd bij betrokken is geweest en streng op toegezien heeft.

Een voorbeeld van een bestemmingsplan waar de regels uit het Barro formeel noch materieel goed geborgd zijn, is geconstateerd in een gemeente in het westen van het land. Het ontwerp plan is van na het Barro. Het betreft hier een ontwikkeling in het rivierbed, die volgens het Barro alleen mogelijk is als compensatie plaatsvindt. Uit het plan blijkt dit echter niet. De situatie die het betreft staat in de toelichting.

*De gemeente werkt aan de herontwikkeling van een voormalige zeer oude scheepswerf. Om deze bijzondere plek te behouden en te benutten wordt gewerkt aan de herbestemming van de twee rijksmonumentale loodsen, de bouw van maximaal 60 appartementen en de herinrichting van het terrein als openbaar toegankelijk gebied.*

In de bestemmingsplanregels (zie hierna) zijn de regels uit het Barro niet overgenomen, noch is er een verplichting van een watervergunning, maar wordt volstaan met een advies van de waterbeheerder. Het bestemmingsplan is niet conform het Barro. Hiermee is het rijksbelang onvoldoende geborgd.

*Op de bedoelde gronden mogen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van de in dit artikel bedoelde bestemming worden gebouwd en mogen andere bouwwerken overeenkomstig de bouwregels van de andere daar voorkomende bestemmingen worden gebouwd, mits advies wordt ingewonnen bij de beheerder van de vaarweg en geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de belangen van de vaarweg en het waterbergend vermogen.*

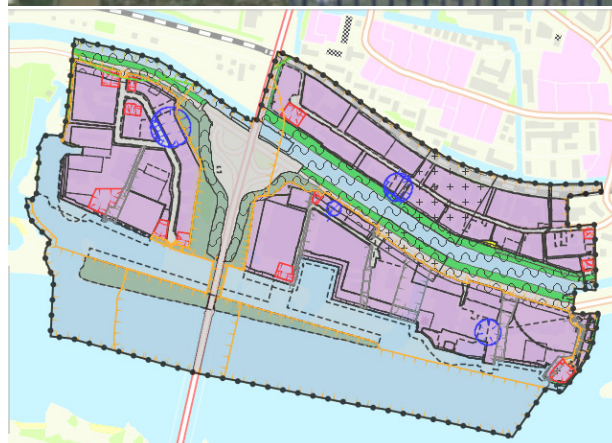
### Compensatie

In de meeste bestemmingsplannen is compensatie niet aan de orde, omdat er geen sprake is van nieuwe ontwikkelingen. Veel bestemmingsplannen in het rivierbed zijn namelijk conserverend van aard. Daar waar nieuwe ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt, is de compensatie niet altijd goed geregeld. Hierbij ontbreekt ook nogal eens een financiële onderbouwing.

Een voorbeeld van compensatie in het bestemmingsplan is hieronder weergegeven. Het betreft het bestemmingsplan bedrijventerrein Avelingen-oost in de gemeente Gorinchem. Hier wordt de uiterwaard vergraven om een waterstandsdeling te bewerkstelligen. In de nieuwe opzet wordt het voor watergebonden bedrijvigheid mogelijk gemaakt zich hier te vestigen of uit te breiden. Dit laatste is mogelijk omdat de waterdaling als gevolg van de vergraving iets meer is dan voorgeschreven, zo blijkt uit onderzoek, dat is vastgelegd in het bestemmingsplan. De bedrijven kunnen hierdoor op legale wijze uitbreiden.



*Raster is stroomvoerend deel*



*Bedrijventerrein Avelingen*

De taakstelling voor waterstandverlaging wordt ruimschoots gehaald. De gemeente heeft aangegeven dat de extra centimeters gebruikt kunnen worden als compensatie voor de doorstroming bij eventuele uitbreiding van bedrijven. Wellicht kan ook overwogen worden om de extra centimeters te gebruiken om de langsdam ten behoeve van de natuur te verbreden of ruiger in te richten.

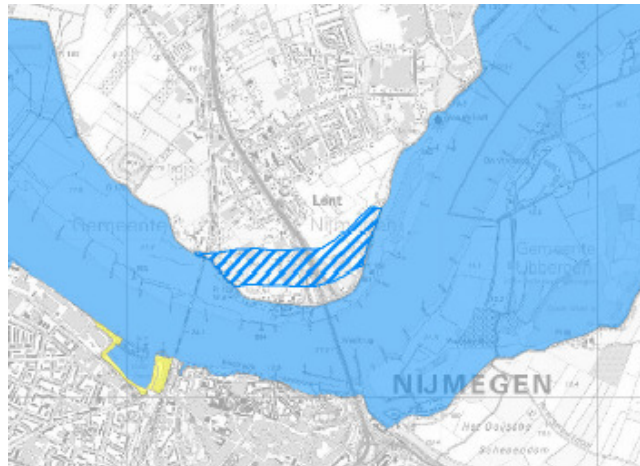
Uit: MER-rapportage  
(bijlage bij toelichting)



Zicht vanaf sluis op Avelingen-  
oost

### *Reserveringsgebieden*

Reserveringsgebieden zijn niet altijd goed vertaald in een actueel bestemmingsplan. Doorgaans zijn er echter geen kapitaalintensieve ontwikkelingen meer mogelijk. In een enkel geval wordt hier van afgeweken. Wat ook een enkele keer voorkomt is dat in het bestemmingsplan wel een reserveringsgebied voor de lange termijn is opgenomen, maar dat deze in het Barro niet genoemd wordt. Een voorbeeld hiervan is het bestemmingsplan Ruimte voor de Waal in de gemeente Nijmegen. In dit plan is een nieuw te graven nevengeul opgenomen. In deze strook zijn alle bouw mogelijkheden geschrapt (oorspronkelijk was hier woningbouw gepland). Opmerkelijk is dat de nevengeul niet in het Barro staat opgenomen, maar wel voorkomt op de kaart van de Beleidslijn Grote Rivieren. Nijmegen realiseert door het graven van de nevengeul een waterstandsverlaging van 36, terwijl 27 cm zou moeten. Ze voldoet hier met andere woorden ruimschoots aan.



Beleidslijn Grote Rivieren (met nevengeul)



Barrokaart ( nevengeul ontbreekt)



Bestemmingsplan (met nevengeul)



Uitzicht op Lent vanaf Nijmegen

## 4.2 Omgang met de regels door gemeenten

### *Bekendheid met het Barro*

Van de 108 gemeenten zijn er 45 gemeenten die zeggen niet met het Barro te kunnen omgaan of geen ervaring te hebben met het Barro. Deze gemeenten gaan op de expertise van RWS af of laten zich bijstaan door een stedenbouwkundig adviesbureau. Gemeenten controleren meestal niet of dit correct wordt uitgevoerd. Een deel van de gemeenten vindt het lastig om de regels goed te doorgronden. Dit komt door de gelaagdheid van de regelgeving over verschillende wetten en besluiten en door de verschillende vigerende kaarten. Regelgeving wordt soms verschillend uitgelegd.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Barro bij een deel van de gemeenten in het geheel niet bekend is. Gemeenten geven aan dat ze nooit voorlichting hebben gekregen van het rijk over het Barro en de verandering die dat met zich meebrengt voor de formele eisen aan bestemmingsplannen. Gemeenten vertrouwen voor de uitleg van de regels op adviesbureaus, dan wel op Rijkswaterstaat, maar die voorzien daar niet altijd in. Er zijn ook gemeenten bij wie de regels van het Barro wel bekend zijn, maar die niet goed met de regels uit de voeten kunnen, omdat men ze bijvoorbeeld te streng vindt. Een gemeente geeft aan niet de meerwaarde te zien van twee soorten dubbelbestemmingen, omdat in het bestemmingsplan al goed geregeld is dat nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk zijn.

Enkele gemeenten geven aan niet te begrijpen waarom het Rijk zijn eigen Barrobelangen niet verdedigt en dit overlaat aan gemeenten. In één geval bleek de Barrokaart zelf niet correct te zijn. Gemeenten geven ook aan dat ze in het bestemmingsplan liever regels opnemen die voor de burger duidelijk zijn, dan precies te voldoen aan de wijze waarop het Barro dit voorschrijft. Een andere gemeente zegt dat de landelijke standaard voor bestemmingsplannen (SVBP) de ruimte bepaalt die een gemeente heeft om het bestemmingsplan in te richten. Ook komt het voor dat de provincie de ruimte die de gemeente heeft om rijksregels toe te passen verder inperkt, zoals de provincie Noord-Brabant. Gemeenten doen soms ook suggesties, zoals een gemeente die aangeeft dat de provincie Zuid-Holland werkt met een zogenaamd e-formulier waarin aangegeven wordt welke provinciale belangen aan de orde zijn, zodat de gemeente dit kan afvinken en niks vergeet. Ze vraagt zich af of het Rijk dit niet zou kunnen overnemen voor haar belangen.

### *Compensatie*

Gemeenten weten vaak niet hoe ze moeten omgaan met compensatie. Van de 18 gemeenten die moeite hebben met het Barro zijn er 12 die aangeven problemen te ondervinden met de toepassing van de regels rondom compensatie. Soms zijn ze niet van het bestaan van de regels op de hoogte. Een aantal gemeenten geeft ook aan niet goed te weten wie voor de kosten van de compensatie opdraait. Is dat de gemeente, de projectontwikkelaar, of het Rijk?



### *Reserveringsgebieden*

Sommige gemeenten geven aan niet goed te kunnen omgaan met de regeling omtrent reserveringen. Een enkele gemeente geeft aan dat ze erg lang in onzekerheid verkeert over in de invulling van reserveringsgebieden. Bij twee gemeenten kwam naar voren dat wat een vrijblijvende inventarisatie leek, tot aanwijzing als reserveringsgebied leidde, waarover ze 'not amused' waren.

## **4.3 Contact met Rijkswaterstaat**

Gemeenten verschillen onderling sterk in hun oordeel over het contact met Rijkswaterstaat. Veelal vertrouwen ze op het commentaar van Rijkswaterstaat voor een goede doorwerking van de regels in het bestemmingsplan. De dienst wordt over het algemeen als deskundig en betrouwbaar ervaren. Toch wordt ze ook wel star en weinig flexibel genoemd. In sommige gevallen worden nog specifieke punten genoemd. Een gemeente wijst op slechte communicatie tussen verschillende onderdelen van Rijkswaterstaat, waardoor de gemeente pas in een laat stadium van de planvorming op de hoogte werd gesteld van Barro regels over compensatie.

## Relevante regelgeving

### Besluit algemene regels ruimtelijke ordening,

#### Titel 2.4. Grote rivieren (Tekst geldend op: 04-04-2013)

##### **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 en is verbeeld op kaart 3;

*stroomvoerend deel van het rivierbed*: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op kaart 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:

- 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;

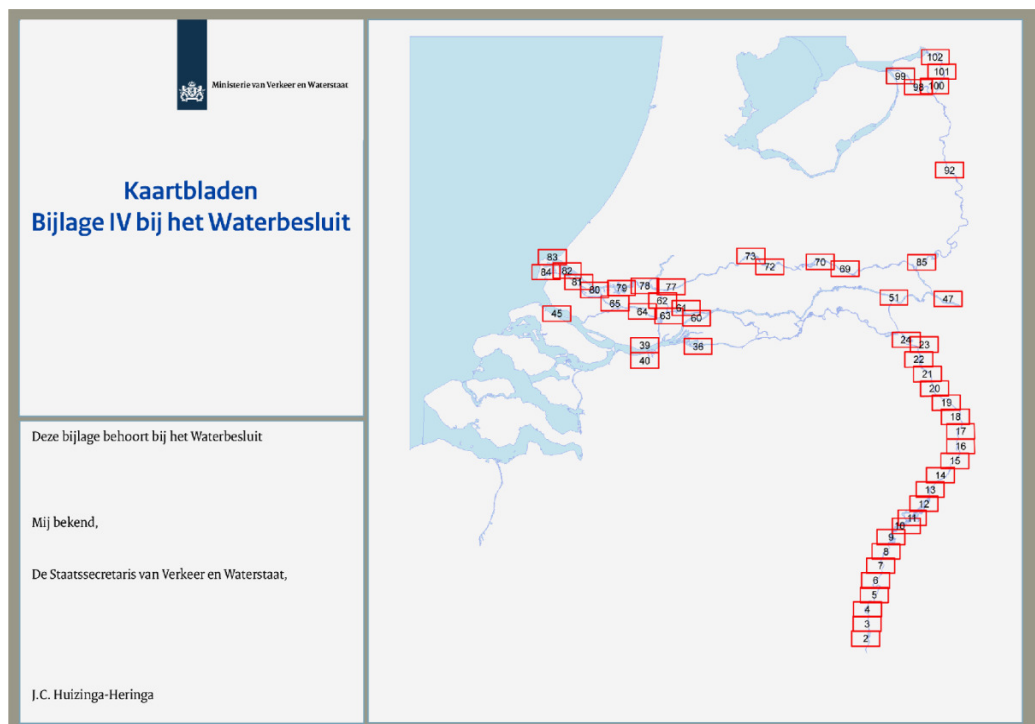
l. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing;

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.

**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 Rijn takken worden aangewezen de gebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op kaart 3.

(Barro)

2. Als gebiedsreservering voor de lange termijn voor de Maas worden aangewezen de gebieden waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op kaart 3.

(Gewijzigd Barro)

**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.

Waterbesluit

Artikel 6.12

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

a. werken te maken of te behouden;

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

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:

a. het bouwen van bouwwerken, voor zover de oppervlakte daarvan niet meer dan 30 m<sup>2</sup> bedraagt;

b. het plaatsen van een erf- of perceelafscheiding;

c. het uitvoeren van onderhoud dan wel de aanleg of wijziging of overig gebruik, anders dan in overeenstemming met de functie, van waterstaatswerken, voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht;

d. het maken van werken om oeverafslag tegen te gaan, mits deze niet boven het oeverland uitsteken, en het ten behoeve van de uitvoering van die werken storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen;

e. het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende objecten in rijkswateren, met uitzondering van de rijkswateren of delen van rijkswateren die zijn aangewezen bij ministeriële regeling;

f. bij ministeriële regeling aan te wijzen activiteiten van ondergeschikt belang voor de veilige en doelmatige functievervulling van het oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk; en

g. ontgroningen.

3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor daarbij aan te wijzen categorieën oppervlaktewaterlichamen het tweede lid niet van toepassing is op daarbij aan te wijzen bouwwerken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a of b.

Artikel 6.16

1. Deze paragraaf is niet van toepassing op de in bijlage IV bij dit besluit aangewezen gebieden binnen de begrenzing van de rivieren.

2. Bij ministeriële regeling kunnen voor andere waterstaatswerken dan de rivieren gebieden worden aangewezen waarop, vanwege het ondergeschikte waterstaatkundige belang van die gebieden, deze paragraaf niet van toepassing is.

Dit is een uitgave van de

**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

@inspectieLeNT