

RESERVEREN MET RUIMTE VOOR ONTWIKKELING

Deltaprogramma Rivieren 2015
Ruimtelijk Reserveren Rijnstrangen
Eindrapport

Februari 2016



Colofon

Opdrachtgever : *Bestuurlijk Platform Delta Rijn*
Trekker : *Provincie Gelderland*
Ambtelijk opdrachtgever : *Fred van de Wart*
Projectleider : *Sonja Seuren (Gelderse Gebiedsontwikkeling)*
Projectteam/bijdragen : *Adrienne van der Sar (Staf Deltacommissaris)*
Ard Schenk (Gemeente Rijnwaarden)
Berd Wardenier (Provincie Gelderland)
Claudia van Hoorn (Rijkswaterstaat Corporate Dienst)
Marjan Dengerink (Rijkswaterstaat Oost Nederland)
Nicole Otten (Waterschap Rijn&IJssel)
Sandra Konijn (Ministerie I&M)
Ton Janse (Grontmij/Provincie Gelderland)
Adviezen : *Rob Oosterom (Provincie Gelderland)*
Tekstopmaak/illustraties : *Silvia Frank/Fons van Daal (provincie Gelderland)*

Datum : februari 2016
Versie : Definitief

RESERVEREN MET RUIMTE VOOR ONTWIKKELING

Deltaprogramma Rivieren 2015
Ruimtelijk Reserveren Rijnstrangen

Samenvatting eindrapportage

februari 2016



Inleiding

In de Voorkeursstrategie (VKS) Rivieren van het Deltaprogramma (juli 2014) is bij de strategische keuzes een pilot “Ontwikkelingsgericht reserveren” aangekondigd, over de werking en verbetermogelijkheden van het instrument ruimtelijke reservering.

Een aantal gebieden langs de rivieren is al sinds de PKB Ruimte voor de Rivier gereserveerd voor waterveiligheidsmaatregelen op de langere termijn. Naar aanleiding van de VKS komen er waarschijnlijk nog nieuwe reserveringen bij.

Het instrument reserveringen, op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), houdt in dat overheden in hun ruimtelijke plannen geen grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogen opnemen, die een toekomstige waterveiligheidsmaatregel zouden belemmeren dan wel duurder maken.

In de praktijk roept een ruimtelijke reservering vragen en onzekerheden op bij inwoners en gebruikers van het gebied, over de gevolgen van de reservering voor bruikbaarheid en ontwikkelmogelijkheden van het gebied. Een neveneffect daarvan kan zijn dat het draagvlak voor de waterveiligheidsmaatregel onder druk komt te staan.

In de pilot is onderzocht hoe nadelige gevolgen van langdurige ruimtelijke reserveringen te voorkomen of verminderen zijn. Welke gevolgen heeft een reservering voor een gebied en welke adviezen kunnen helpen om daar op een constructieve manier mee om te gaan? Hoe kan het instrument ruimtelijke reservering optimaal worden toegepast? Waarbij “optimaal” betekent dat de reservering voldoende beschermt tegen ongewenste ontwikkelingen en dat tegelijk ook de ontwikkeling van andere (passende) functies in het gebied door kan gaan. Met een betere werking van het instrument reservering kan ook het neveneffect van maatschappelijke weerstand tegen waterveiligheidsmaatregelen verminderen.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de casus Rijnstrangen, waar sinds de PKB Ruimte voor de Rivier een ruimtelijke reservering van kracht is om op termijn het gebied (opnieuw) in te kunnen richten als retentiegebied. In de Voorkeursstrategie Rivieren is die reservering bevestigd en is de maatregel ingepland voor de periode na 2050.

Organisatie

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Bestuurlijk Platform Delta Rijn, in de periode 2014-2015. Het project werd getrokken door de provincie Gelderland, in een projectteam met brede vertegenwoordiging van alle betrokken overheidspartijen (ministerie I&M, Rijkswaterstaat, provincie, waterschap Rijn&IJssel, gemeente Rijnwaarden, Staf Deltacommissaris). De rapportage van het project wordt in het voorjaar van 2016 door de Bestuurlijke Begeleidingsgroep met een advies aangeboden aan het Bestuurlijk Platform Delta Rijn.

Aanpak

Het project bestond uit bureaustudie en ambtelijk overleg tussen betrokken overheden; ook is gesproken met gebiedspartners in het lopende gebiedsproces Rijnstrangen (natuurontwikkeling en landbouw-herverkaveling). Op onderdelen is informatie ingewonnen bij financieel deskundigen die het gebied kennen.

Het project beschrijft geen oplossingen voor individuele gevallen, maar zoekt naar de ruimte voor ontwikkeling binnen de reservering. Dit gebeurt aan de hand van een aantal voorbeeldsituaties, die zich in het Rijnstrangengebied (kunnen) voordoen.

Met de resultaten wordt vervolgens beoordeeld of dit de onzekerheden wegneemt dan wel verkleint, en of het schade door schaduwwerking kan beperken dan wel voorkomen. Daarbij wordt ook bekeken of de oplossingen die voor dit gebied worden bedacht, ook in andere reserveringsgebieden kunnen werken.

Uitgangspunten en afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van de uitgangspunten van de Voorkeursstrategie Rivieren (2014). Er is uitgegaan van inrichting voor retentie in de periode tussen 2050 en 2100. Om de kaders van de reservering te concretiseren is ook uitgewerkt wat retentie concreet zou betekenen; daarvoor is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek. Het onderzoek richt zich op de effecten van de reservering in het gebied, in de periode tot 2050, niet op de precieze dimensionering van de retentie, in de periode na 2050.

Discussies die momenteel spelen in de uitwerking van de VKS, zoals over verwachte afvoerhoeveelheden en nieuwe normering, krijgen t.z.t. hun beslag in uitwerking van de VKS op nationaal niveau en rivierniveau. In de uitvoering van dit onderzoek zijn deze vraagstukken niet aan de orde; het onderzoek richt zich zoals gezegd op de gevolgen van de ruimtelijke reservering, en daarvoor was de gemaakte verbeelding van retentie op bestaande uitgangspunten voldoende concreet.

Beschrijving gebied en problematiek

Het gebied Rijnstrangen heeft een landelijk karakter, met vooral de functies landbouw, natuurontwikkeling en recreatie. Sinds 2005 is het gebied gereserveerd om op lange termijn ook ingericht te kunnen worden voor retentie: waterberging in tijden van erg hoog water op de Rijn. In de Voorkeursstrategie Rivieren van het Deltaprogramma wordt ervan uitgegaan dat die inrichting voor retentie pas na 2050 komt.

In het verleden, tot 1960, was het gebied al in gebruik voor waterberging bij hoogwater; dit is nog terug te zien in de inrichting van het gebied: de meeste bedrijven en gebouwen liggen op verhoogd terrein (de zogenaamde 'pollen').

De ruimtelijke reservering veroorzaakt in het gebied vragen en onzekerheden over wat de reservering precies betekent en wat er nu in het gebied nog wel en niet meer mag, qua uitbreidingen en bouwplannen. Door die vragen en onzekerheden hebben mensen het gevoel dat het gebied 'bevroren wordt' in zijn ontwikkelmogelijkheden.

Globale beschrijving retentie

Om duidelijk te maken wat er met de reservering 'beschermd' moet worden, helpt het om een beeld te hebben wat inrichting voor retentie zou betekenen in het gebied. Daarom is eerst uitgewerkt welke inrichtingsmaatregelen in de toekomst nodig zijn, en is met kaartbeelden zichtbaar gemaakt wat de inzet voor waterberging precies zou betekenen: hoe hoog komt het water in het gebied en wat betekent dat? welke gebouwen blijven droog en welke komen in het water te staan?

Juridische bepalingen

Barro

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevat algemene regels voor provincies en gemeenten als bevoegd gezag voor ruimtelijke plannen. Het Barro richt zich dus niet tot de individuele grondgebruiker, maar tot de overheden.

Voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in een gereserveerd gebied moet worden bekeken of aanpassing van ruimtelijke plannen nodig is. Als dat het geval is, geldt de betreffende bepaling van het Barro.

De kern daarvan is dat een nieuw bestemmingsplan voor een gereserveerd gebied geen bestemmingswijziging mag bevatten die kan leiden tot "grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van rivierverruimende maatregelen kunnen belemmeren". Dit zijn ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen verhinderen of fors duurder maken.

De bepaling is van toepassing op verschillende planvormen, in het Barro samengevat onder de term "een bestemmingsplan", maar daaronder worden ook andere ruimtelijke plannen verstaan (inpassings-/wijzigings-/uitwerkingsplan, omgevingsvergunning voor afwijken van bestemmingsplan, of projectuitvoeringsbesluit Crisis- en herstelwet).

Tijdelijke toestemming of bestemming

Een ontwikkeling die zou conflicteren met de toekomstige waterveiligheidsmaatregel kan eventueel wel tijdelijk worden toegestaan (zonder wijziging van de bestemming). Dat toestaan van tijdelijk ander gebruik zal geen probleem zijn als duidelijk is dat dat andere gebruik (bebouwing en ander grondgebruik) daadwerkelijk weer kan worden teruggedraaid. Bij een bedrijfsuitbreiding, bouw van een woning of een landgoed is dat twijfelachtig.

Tijdelijke afwijkingen, zoals bijvoorbeeld het gebruiken van een weiland voor een jaarlijks terugkerend evenement zijn daadwerkelijk tijdelijk van aard. Dat soort van tijdelijk gebruik zal niet op bezwaren vanuit het Barro stuiten.

Ontwikkelen voor eigen risico

Ontwikkelen voor eigen risico zou betekenen dat de initiatiefnemer voor eigen financieel risico ontwikkelt, en daarbij toezegt af te zien van het indienen van schadeclaims in de toekomst bij inrichting en/of inzet van het gebied voor retentie. Deze toezegging zou dan in een overeenkomst moeten worden vastgelegd. Een dergelijke overeenkomst kent een aantal bezwaren. Vanwege deze juridische en praktische bezwaren is de optie "ontwikkelen voor eigen risico" niet met een overeenkomst afdoende te regelen of vast te leggen.

Ontwikkelmogelijkheden in Rijnstrangen

Aan de hand van een aantal voorbeelden is uitgewerkt hoe het gebied zich in de periode tot 2050 ruimtelijk kan ontwikkelen binnen de kaders van de reservering. Het gaat om voorbeelden van ontwikkelingen die zich in het gebied reëel (kunnen) voordoen (zoals natuurontwikkeling, uitbreiding of nieuwbouw van een bedrijf/landgoed/woning, of bedrijfsbeëindiging).

De algemene denklijn van de beoordeling is:

- Wanneer een ontwikkeling binnen het geldende bestemmingsplan gerealiseerd kan worden, is geen beoordeling aan de hand van het Barro nodig.
- Wanneer voor de ontwikkeling een aanpassing van het bestemmingsplan nodig is, is allereerst de vraag of het bevoegd bestuur bereid is tot die aanpassing. Zo ja, dan moet bij aanpassing rekening gehouden worden met de bestaande reservering en met de regels van het Barro.
- Dan is de eerste vraag of de ontwikkeling belemmerend kan werken voor de toekomstige watermaatregel.
- Als dat het geval is, is de vervolgvraag of de ontwikkeling grootschalig en/of kapitaalintensief is.
- Als ook dat het geval is, wordt nagegaan welke voorwaarden of aanpassingen nodig en mogelijk zijn om de ontwikkeling te kunnen toestaan
- Als de ontwikkeling ook niet met voorwaarden/aanpassingen kan worden gerealiseerd, kan de ontwikkeling dus niet worden toegestaan.

Belangrijkste actoren in dit beoordelingsproces zijn de gemeente (bevoegd gezag RO) en Rijkswaterstaat (Barro). Eerste aanspreekpunt voor een initiatiefnemer is de gemeente.

1 Aanleg van nieuwe infrastructuur

De aanleg van een nieuwe weg of pad vraagt aanpassing van het bestemmingsplan. Dit zal vanuit de geldende reservering geen bezwaar ondervinden, want de aanleg van een nieuwe weg of een nieuw pad is niet belemmerend voor toekomstige inrichting van het retentiegebied.

Wegen en paden tasten het bergend vermogen van het gebied immers niet aan, en hebben ook nauwelijks tot geen invloed op de doorstroming van water.

2. Ontwikkeling van nieuwe natuur

Binnen Rijnstrangen wordt nieuwe natuur ontwikkeld, in de komende vijf tot tien jaar in totaal 165 ha. De ontwikkeling van deze nieuwe natuur past binnen het huidige bestemmingsplan Buitengebied 2008, en kan dus doorgang vinden zonder toets aan het Barro.

3. Uitbreiding van bestaand agrarisch bedrijf

Als de uitbreiding van een agrarisch bedrijf past in het huidig bestemmingsplan is er geen beletsel. Als aanpassing van het bestemmingsplan nodig is, en het gemeentebestuur werkt daaraan mee, wordt bij de aanpassing getoetst aan het Barro: werkt de uitbreiding van het bedrijf belemmerend voor de toekomstige maatregel? en zo ja betreft de uitbreiding een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling?. Dit moet per geval beoordeeld worden, onder andere aan de hand van de precieze locatie en de hoogteligging.

Bij positieve beoordeling (niet belemmerend respectievelijk niet grootschalig of kapitaalintensief) kan dus het bestemmingsplan worden aangepast en kan de uitbreiding gerealiseerd worden. Zo nodig kunnen in het bestemmingsplan voorwaarden opgenomen worden over de minimale hoogteligging van een gebouw. Ook kan gekozen worden voor het toestaan van alleen tijdelijke bebouwing.

4. Bouw van een (burger)woning

De bouw van een nieuwe burgerwoning in het retentiegebied kan op twee manieren aan de orde zijn:

a. Omzetting van bedrijf naar burgerwoning: Omzetting hoeft geen problemen op te leveren in de toets aan het Barro, omdat de bebouwingsgraad niet toeneemt en de hoogteligging niet verandert. In geval van toekomstige inrichting en gebruik voor retentie is er dus geen extra belemmering of schade.

b. Bouw van een nieuwe woning: Bouw van een woning op een nieuwe locatie binnen de bestaande erfgronden levert geen problemen op (zie hierboven onder a.). Bouw van een nieuwe woning op een locatie buiten de erfgronden vraagt om aanpassing van het bestemmingsplan, en daarbij gelden de bepalingen van het Barro (belemmerend? grootschalig of kapitaalintensief?). Ook dit zal beoordeeld worden aan de hand van de precieze locatie in het gebied en de hoogteligging van de nieuwe woning. Bij positieve beoordeling (niet belemmerend respectievelijk niet grootschalig of kapitaalintensief) kan dus het bestemmingsplan worden aangepast en kan de woning worden gebouwd.

5. Ontwikkeling van een landgoed/bouw van landhuis

Het verschil met het vorige voorbeeld (nieuwbouw woning) is dat het hier gaat om een veel grootschaliger ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van nieuwe natuur en de bouw van een landhuis. Dit vraagt in Rijnstrangen om een herziening van het bestemmingsplan, dus een toets aan de bepalingen van het Barro.

Vergeleken met nieuwbouw van een woning, is een landhuis groter en kan eerder belemmerend werken, afhankelijk van de locatie. Een landhuis kan ook eerder leiden tot vermindering van het bergend vermogen, en zal eerder bestempeld worden als “grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling”. Daarom is goed voorstelbaar om een landgoed, dat wil zeggen de bebouwing, alleen toe te staan op een verhoging in het gebied of op de hoger gelegen delen van het gebied.

6. Ontwikkeling vakantiepark (voorbeeld Carvium Novum)

Carvium Novum: met het bestemmingsplan Carvium Novum (vastgesteld 6 juli 2010) maakt de gemeente Rijnwaarden de ontwikkeling van een vakantiepark mogelijk in het Rijnstrangengebied, op een locatie aan de Eltenseweg.

In de toelichting van het bestemmingsplan voor Carvium Novum is onderbouwd waarom en onder welke voorwaarden deze ontwikkeling wordt toegestaan.

Andere vakantieparken: Bij een eventueel nieuw initiatief voor een vakantiepark in het Rijnstrangengebied is het van belang (meer dan bij de voorgaande voorbeelden) om de locatie van het initiatief mee te nemen in de beoordeling. Daarnaast kan worden overwogen om (net zoals bij Carvium Novum) eisen te stellen aan de wijze van bouwen.

Ook kan worden gedacht over tijdelijk toestaan, maar daarbij geldt net als in de vorige voorbeelden de inschatting of dat waar te maken is, of de bebouwing na het einde van het tijdelijk gebruik verwijderd kan worden.

7 en 8. Bedrijfsbeëindiging en verkoop van bedrijf of burgerwoning

Het betreft de verkoop van een bestaand bedrijf in het Rijnstrangengebied. Het verschil met de vorige voorbeelden is dat het hier niet gaat om een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling maar om de verkoop van een onroerende zaak. Het feit dat er een reservering ligt op het gebied veroorzaakt hierin geen enkele beperking.

Waardedrukkend effect? De vrees van bewoners en bedrijven is dat de reservering van het Rijnstrangengebied ervoor zorgt dat de waarde van bedrijfs onroerend goed lager is dan die van vergelijkbaar bedrijfs onroerend goed buiten het gereserveerde gebied. Er zijn in het gebied geen voorbeelden van waardedrukkend effect bekend. Gezien de situatie in Rijnstrangen en de reservering worden ook geen grote effecten verwacht.

Rijnstrangen niet op slot

Op basis van de uitwerking van de voorbeelden is geantwoord op de vragen en onzekerheden in het Rijnstrangengebied. Het algemene beeld is dat in Rijnstrangen binnen de kaders van de reservering de normale ruimtelijke ontwikkeling door kan gaan. Dat is in overeenstemming met de ervaringen in het gebied van de afgelopen jaren.

Vrijwel alle ontwikkelingen die redelijkerwijs te verwachten zijn, kunnen worden gerealiseerd, soms met enige voorwaarden, bijvoorbeeld eisen aan de bouwwijze (zoals verhoogd bouwen). Dat heeft mede te maken met kenmerken van het gebied, en met de tijdhorizon en de aard van de maatregel. Ook de lopende gebiedsontwikkeling (natuuropgaven en herverkaveling) past goed binnen de reservering.

Soms zijn enige aanvullende voorwaarden nodig; eventuele kosten hiervan vallen zijn voor rekening van de initiatiefnemer (net zoals meerkosten door andere wetgeving zoals mest, geluid, natuur).

Van Rijnstrangen naar andere reserveringsgebieden

De uitwerking voor Rijnstrangen levert waardevolle handvatten voor de omgang met de ruimtelijke reservering. Langs de (Gelderse) rivieren zijn nog meer reserveringen, of gebieden die binnenkort wellicht gereserveerd gaan worden voor toekomstige waterveiligheidsmaatregelen. Voorbeelden zijn dijkverleggingen bij Oosterhout en Brakel en de hoogwatergeul Varik-Heesselt. Deze gebieden en maatregelen verschillen op een aantal kenmerken van het Rijnstrangengebied en de daar beoogde watermaatregel. Hoewel het Barro op dezelfde manier van toepassing is in alle gereserveerde gebieden, kunnen de verschillen tussen gebieden wel leiden tot andere concrete effecten op de ontwikkelmogelijkheden. De verschillen zijn uitgewerkt voor twee voorbeelden: de hoogwatergeul Varik-Heesselt en de dijkteruglegging Brakel.

De bevindingen voor Rijnstrangen zijn niet 1-op-1 toepasbaar op de andere gebieden. Vanwege de verschillen, bijvoorbeeld in tijdhorizon en aard van de maatregel, is de doorwerking van de reservering in de andere gebieden ook anders, evenals de gevolgen voor de inwoners van het gebied. De gevolgde benadering/denklijn voor Rijnstrangen kan wel in andere gebieden worden toegepast om de daar passende oplossingen te zoeken.

Conclusies en aanbevelingen

De vraagstelling van het onderzoek is uitgewerkt voor de casus Rijnstrangen, reservering voor retentie. Ook is gekeken in hoeverre deze uitwerking bruikbaar is voor andere reserveringsgebieden.

Conclusies:

- Uit de uitwerking blijkt dat in Rijnstrangen binnen de kaders van de reservering de normale ruimtelijke ontwikkeling door kan gaan. Dat is in overeenstemming met de ervaringen in het gebied van de afgelopen jaren. Met deze uitkomst kan antwoord gegeven worden op vragen en onzekerheden die in het gebied leven over de gevolgen van de reservering.
- De conclusies en ontwikkelmogelijkheden voor Rijnstrangen zijn niet 1-op-1 te vertalen naar andere reserveringsgebieden. Deze andere gebieden verschillen daarvoor te veel van Rijnstrangen, zowel in kenmerken van het gebied, als in tijdshorizon en aard van de maatregel.
- De ontwikkelmogelijkheden binnen de reservering moeten dus specifiek per gebied bekeken worden. De gevolgde benadering en denklijn in dit rapport kan daarin wel behulpzaam zijn.
- Schade door schaduwwerking is een verschijnsel dat ook 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. Het onderwerp schaduw schade is sterk gebieds- en project specifiek.
- In het Rijnstrangengebied zijn geen voorbeelden bekend van schaduw schade dan wel waardevermindering als gevolg van de huidige ruimtelijke reservering.

Aanbevelingen:

- Aanbevolen wordt om de conclusies over ontwikkelmogelijkheden in Rijnstrangen binnen de reservering helder en positief te communiceren naar het gebied toe, om zo eventuele onzekerheid en onrust te verminderen dan wel voorkomen.
- Voor andere gebieden wordt aanbevolen om, als er in een reserveringsgebied behoefte aan is, een aparte uitwerking voor dat gebied te maken, gebruikmakend van de benadering en kennis uit de pilot Rijnstrangen.



Historische kaart Rijnstrangengebied (jaartal onbekend)



Voormalige overlaat nabij Tolkamer. Deze is in 1959 gesloten. In de jaren '70 is hier binnendijks de nieuwbouwwijk "De Overlaat" gebouwd (zie ook paragraaf 2.2).

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EINDRAPPORTAGE

1.	INLEIDING	1
2	BESCHRIJVING GEBIED EN PROBLEMATIEK	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Ontwikkeling van het Rijnstrangengebied in de tijd	4
2.3	Huidige inrichting en opgaven in de komende tijd	5
2.4	Effecten van de reservering	7
2.5	Andere reserveringsgebieden	10
2.6	Conclusies beschrijving gebied en problematiek	10
3	VOORBEELD UITWERKING RETENTIE (inrichting en inzet na 2050)	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Inrichting voor retentie	11
3.3	Retentiescenario's	13
3.4	Kaartmateriaal en animatiefilm	14
3.5	Werking retentie → NB nog in inhoudsopgave verwerken	14
4	ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN BINNEN RESERVERING	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Juridische bepalingen	17
4.3	Mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen, uitwerking van voorbeelden	19
4.4	Conclusies ontwikkelmogelijkheden Rijnstrangen	29
5	VAN RIJNSTRANGEN NAAR ANDERE RESERVERINGSGEBIEDEN	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Rijnstrangen niet op slot	31
5.3	Ontwikkelen in andere reserveringsgebieden	33
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	37

BIJLAGEN:

- Bijlage 1 Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Topografie
- Bijlage 2 Kaartbeeld Rijnstrangen, Luchtfoto
- Bijlage 3 Kaartbeelden Rijnstrangen, Historie
- Bijlage 4 Ontwikkelingen rond Overlaat en Tolkamer 1966-2015
- Bijlage 5 Kaartbeeld Rijnstrangen, Grondgebruik met bestaande en nieuwe natuur
- Bijlage 6 Kaartbeeld Rijnstrangen, Bestemmingsplan Buitengebied 2008
- Bijlage 7 Kaartbeeld Rijnstrangen, Huidig grondgebruik
- Bijlage 8 Kaartbeeld Waterdiepte bij inundatie 13,45 m NAP
- Bijlage 9 Kaartbeeld Waterdiepte bij inundatie 14,37 m NAP
- Bijlage 10 Stroomsnelhedenkaart
- Bijlage 11 Juridische achtergronden

1. INLEIDING

In het nationale Deltaprogramma ontwikkelen het Rijk en de regionale en lokale overheden strategieën waarmee ons land duurzaam wordt beschermd tegen de klimaatverandering en de invloeden daarvan op onze waterhuishouding in de komende eeuw.

Een belangrijk onderdeel is het Deltaprogramma Rivieren. In de Voorkeursstrategie (VKS) Rivieren van het Deltaprogramma (juli 2014) is als strategische keuze een pilot “Ontwikkelingsgericht reserveren” aangekondigd, over de werking en verbetermogelijkheden van het instrument ‘ruimtelijke reservering’.

Naar aanleiding van de VKS Rivieren worden enkele eerdere ruimtelijke reserveringen geschrapt, een aantal bestaande ruimtelijke reserveringen langs de rivieren in stand gehouden, en worden eveneens nieuwe reserveringen vastgelegd. Het instrument reserveringen op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) waarin de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier / 2005 (PKB RvR) is opgenomen, regelt dat overheden in hun ruimtelijke plannen geen grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogen opnemen, die een toekomstige waterveiligheidsmaatregel zouden belemmeren dan wel duurder maken.

In de praktijk roept een ruimtelijke reservering vragen en onzekerheden op bij de inwoners en gebruikers van een gebied. Wat zijn de gevolgen van de reservering voor de bruikbaarheid en ontwikkelmogelijkheden in het gebied?

In deze pilot is onderzocht hoe nadelige gevolgen van langdurige ruimtelijke reserveringen te voorkomen dan wel te verminderen zijn. Welke gevolgen heeft een reservering voor een gebied en welke adviezen kunnen helpen om daar op een constructieve manier mee om te gaan?

Het onderzoek is in 2014/2015 uitgevoerd aan de hand van de casus Rijnstrangen, onder trekkerschap van de provincie Gelderland, in samenwerking met het Rijk (ministerie I&M, Rijkswaterstaat) en regionale partijen (gemeente Rijnwaarden, waterschap Rijn & IJssel).

In de VKS Rivieren is Rijnstrangen opgenomen als gebied waar in de toekomst (na 2050) besloten kan worden tot inrichting voor retentie; sinds een aantal jaren is het gebied in het Barro formeel hiervoor gereserveerd, en de VKS van 2014 zet deze reservering voort. Ook elders langs de grote rivieren zijn reserveringen gelegd (zoals bij Brakel en op het traject A50-Dodewaard, op basis van de PKB RvR. In andere gebieden worden naar verwachting in de nabije toekomst gebieden gereserveerd voor waterveiligheidsmaatregelen (zoals Varik-Heesselt). De ervaring is dat ook in deze situaties het reserveren van een gebied, of het voornemen daartoe, vragen en onzekerheden oproept.

Deze rapportage beschrijft geen oplossingen voor individuele gevallen, maar zoekt naar de ruimte voor ontwikkeling binnen de reservering. Dit gebeurt aan de hand van een aantal voorbeeldsituaties, die zich in het Rijnstrangengebied (kunnen) voordoen. Met de resultaten wordt vervolgens beoordeeld of dit de onzekerheden wegneemt dan wel verkleint, en of het schaduwshade kan beperken of voorkomen. Daarbij wordt ook bekeken of de oplossingen die voor dit gebied worden bedacht, ook in andere reserveringsgebieden kunnen werken.

Uitgangspunten en afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van de uitgangspunten zoals de Voorkeursstrategie Rivieren (2014) die benoemt. Dat betekent dat is uitgegaan van uitvoering van de maatregel (inrichting voor retentie) in de periode tussen 2050 en 2100. Om de kaders van de reservering te concretiseren is ook een verbeelding gemaakt van wat retentie concreet zou betekenen.

Daarvoor is gebruik gemaakt van bestaande informatie. Het onderzoek richt zich op de effecten van de reservering in het gebied in de periode tot 2050, niet op de precieze dimensionering van de retentie na 2050.

De uitwerking van de VKS is momenteel in volle gang, op nationaal en riviertak-niveau; daarin komen discussies aan de orde over nieuwe normering en verwachte afvoerhoeveelheden. Te zijner tijd zullen de uitkomsten van deze discussies meegenomen worden in een 'herijking' van de VKS, uitgewerkt tot een programmering van maatregelen, en dus ook in de keuzes rondom het al dan niet inrichten van Rijnstrangen als retentiegebied. Dat zal gebeuren op nationaal niveau, voorbereid vanuit het Bestuurlijk Platform.

In de uitvoering van dit onderzoek zijn al deze vraagstukken niet aan de orde; het onderzoek richt zich zoals gezegd op de gevolgen van de ruimtelijke reservering.

Werkwijze en leeswijzer

Het project bestond uit bureaustudie en ambtelijk overleg tussen betrokken overheden; ook is gesproken met gebiedspartners in het lopende gebiedsproces Rijnstrangen (natuurontwikkeling en landbouw-herverkaveling). Op onderdelen is informatie ingewonnen bij financieel deskundigen (bank, rentmeester) die het gebied kennen.

Alle resultaten zijn samengebracht in deze rapportage, die als volgt is opgebouwd:

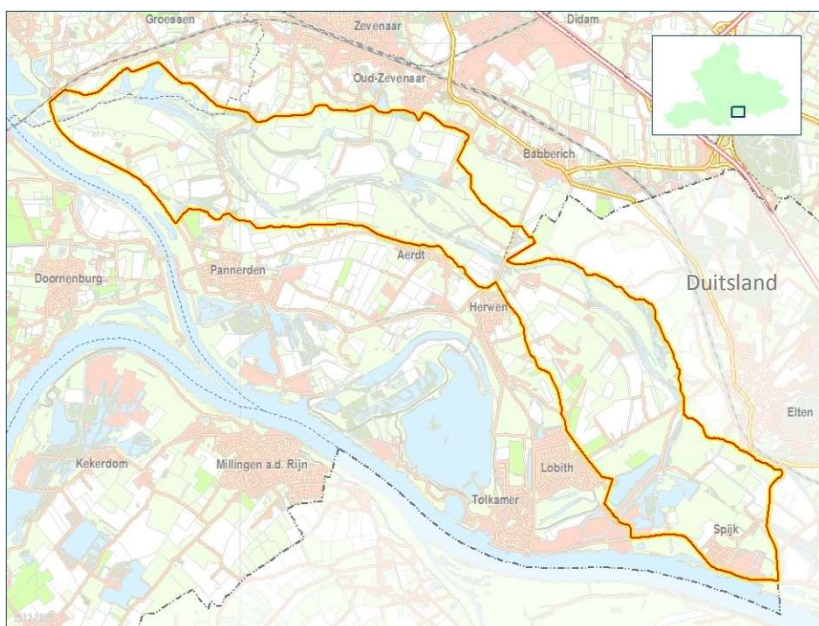
- Hoofdstuk 2, Beschrijving gebied en problematiek: zowel de geschiedenis en ontwikkeling van het gebied, als het huidige karakter en de inrichting. Er wordt beschreven welke ruimtelijke ontwikkelingen er nu spelen, en wat verwacht kan worden in de periode tot inrichting van de waterveiligheidsmaatregel (retentiegebied). Ook wordt ingegaan op de gevolgen van de reservering en de vragen en onzekerheden die leven bij de inwoners van het gebied.
- Hoofdstuk 3, Werking retentie: om duidelijk te maken wat de reservering (tot 2050) betekent, is eerst uitgewerkt wat de toekomstige inrichting voor retentie (na 2050) fysiek zou betekenen. Ook is met kaartbeelden in beeld gebracht wat daadwerkelijke inzet voor retentie inhoudt, welke waterstanden dan mogelijk zijn en wat de invloed daarvan is op de gebouwen en inwoners in het gebied.
- Hoofdstuk 4, Ontwikkelmogelijkheden: op basis van het beeld van de inrichting voor retentie is uitgewerkt hoe het gebied zich in de periode tot 2050 ruimtelijk kan ontwikkelen binnen de kaders van de reservering. Dit is gedaan aan de hand van voorbeelden van ontwikkelingen die zich in het gebied (kunnen) voordoen (zoals natuurontwikkeling, uitbreiding of nieuwbouw van een bedrijf/landgoed/woning, of bedrijfsbeëindiging).
- Hoofdstuk 5, Van Rijnstrangengebied naar andere gebieden: op basis van de uitwerking van de voorbeelden wordt antwoord gegeven op de vragen en onzekerheden in het Rijnstrangengebied. Ook wordt ingegaan op de vraag of de oplossingen voor het Rijnstrangengebied ook bruikbaar zijn voor andere reserveringsgebieden; en zo nee, welke aanpak voor die andere gebieden dan wel gevolgd zou kunnen worden.
- Hoofdstuk 6, Conclusies en aanbevelingen.

2 BESCHRIJVING GEBIED EN PROBLEMATIEK

2.1 Inleiding

Het Rijnstrangengebied is buitengebied van de gemeente Rijnwaarden en ligt globaal tussen het dorpenlint (Spijk, Lobith, Herwen, Aerdt en Pannerden) en Elten, Babberich en Zevenaar. In het gebied is sinds 2005 een ruimtelijke reservering van kracht, met het oogmerk om in de toekomst het gebied in te kunnen inrichten als retentiegebied. In de voorkeursstrategie (VKS) Rivieren van het Deltaprogramma en de vertaling daarvan naar het Nationaal Waterplan is deze waterveiligheidsmaatregel genoemd voor de periode na 2050. De verwachting is dat na 2040 besloten wordt of het gebied werkelijk ingericht wordt als retentiegebied.

In dit hoofdstuk wordt het gebied beschreven, met de ontwikkelingen in de afgelopen tientallen jaren, een vooruitblik naar de verwachte ontwikkelingen in de komende tijd, en de doorwerking van de ruimtelijke reservering op het gebied en zijn inwoners.



Rijnstrangengebied, (voor groot kaartbeeld zie bijlage 1)



Rijnstrangengebied, Luchtfoto (voor groot kaartbeeld zie bijlage 2)

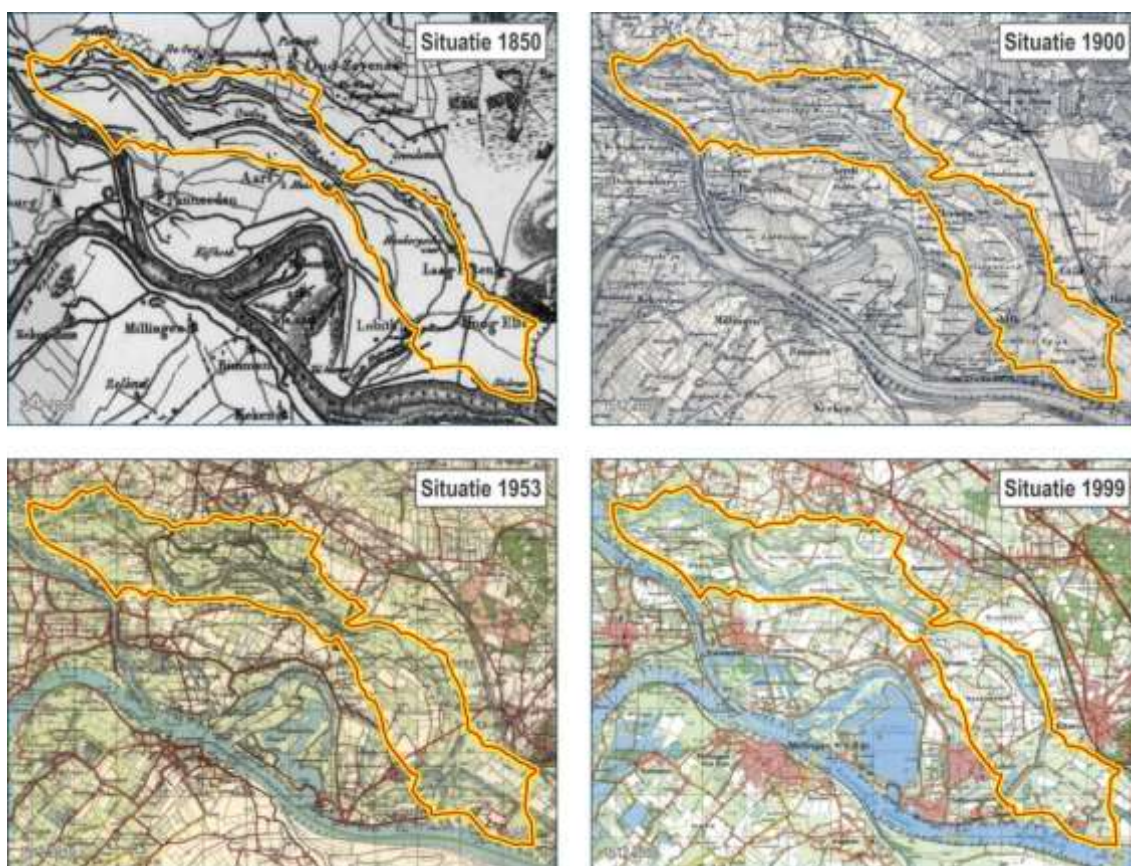
2.2 Ontwikkeling van het Rijnstrangengebied in de tijd

In de bijlagen bij dit rapport zijn kaartbeelden opgenomen van het gebied Rijnstrangen in de afgelopen twee eeuwen, om een beeld te geven van de ontwikkeling in de tijd. De kaartjes zijn in dit hoofdstuk sterk verkleind weergegeven als illustraties.

Van 1850 tot ca 1960

Het gebied Rijnstrangen was in het verleden al onderdeel van het riviersysteem; in tijden van hoog water stroomde het rivierwater over de Spijkse Overlaat het gebied in, en werden de boerderijen (zelf op verhogingen in het landschap gebouwd) omgeven door water. Het gebied had dus al een soort uiterwaard/retentiefunctie. Op oude kaarten van 1850, 1900 en 1930 is te zien dat het gebied in combinatie met deze waterbergingsfunctie altijd vooral agrarisch gebruikt is, het grootste gedeelte als grasland en enkele gebieden zoals de Ossenwaard en deels ook de Pannerdense waard als akkerbouwgebied. Er staan ruim twintig agrarische bedrijven in het gebied; het merendeel op de 'hogere' gronden in de Ossenwaard en de Pannerdense waard. Vlak langs de hoofdloop van de Oude Rijn en ook in gebieden als de Gelderse Waard liggen nagenoeg geen bedrijven.

In het gebied komen ook enkele woningen voor. Deze liggen net als de agrarische bedrijven op de van nature hogere gedeeltes in het gebied. Vlak langs het water en dan met name aan de noordzijde van de Pannerdense Waard komen rietlanden voor.



Rijnstrangengebied, Historie (voor grote kaartbeelden zie bijlage 3)

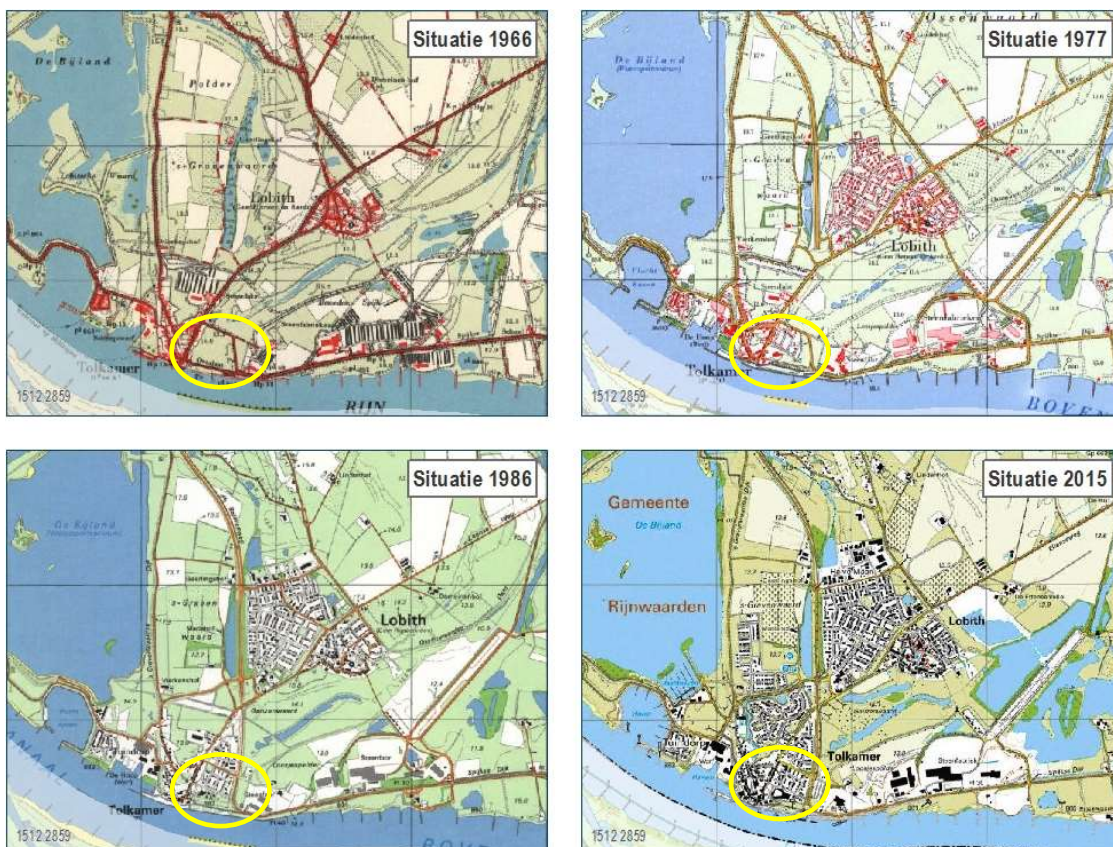
Van 1960 tot nu

In 1959 is aan de oostzijde de overlaat bij Spijk gesloten, in 1969 is aan de westzijde het gemaal Kandia gebouwd; sindsdien ligt het gebied binnendijks. In de periode dat het gebied regelmatig werd ingezet voor waterberging hebben zich geen intensieve functies in het gebied gevestigd. In de 70 er jaren is op de plek van de Spijkse Overlaat de nieuwbouwwijk "de Overlaat" gebouwd.

Verder hebben sinds de sluiting van de overlaat vooral functies als landbouw, ontgrondingen, natuur en recreatie zich verder ontwikkelt in het gebied.

Het aantal agrarische bedrijven is nagenoeg gelijk gebleven, zij het dat veel bedrijven nu wel groter zijn dan 50 jaar geleden. Daarnaast zijn er in deze periode enkele burgerwoningen bij gekomen, vaak aansluitend aan bestaande bebouwing.

In de PKB 'Ruimte voor de Rivier' (2005) is het gebied benoemd als mogelijke waterveiligheidsmaatregel voor de langere termijn (na 2015), en is in het Barro (2011) een ruimtelijke reservering op het gebied gelegd. In de Voorkeursstrategie Rivieren is de maatregel Retentie Rijnstrangen ook weer opgenomen (voor de periode na 2050) en is voorgesteld deze reservering te continueren.



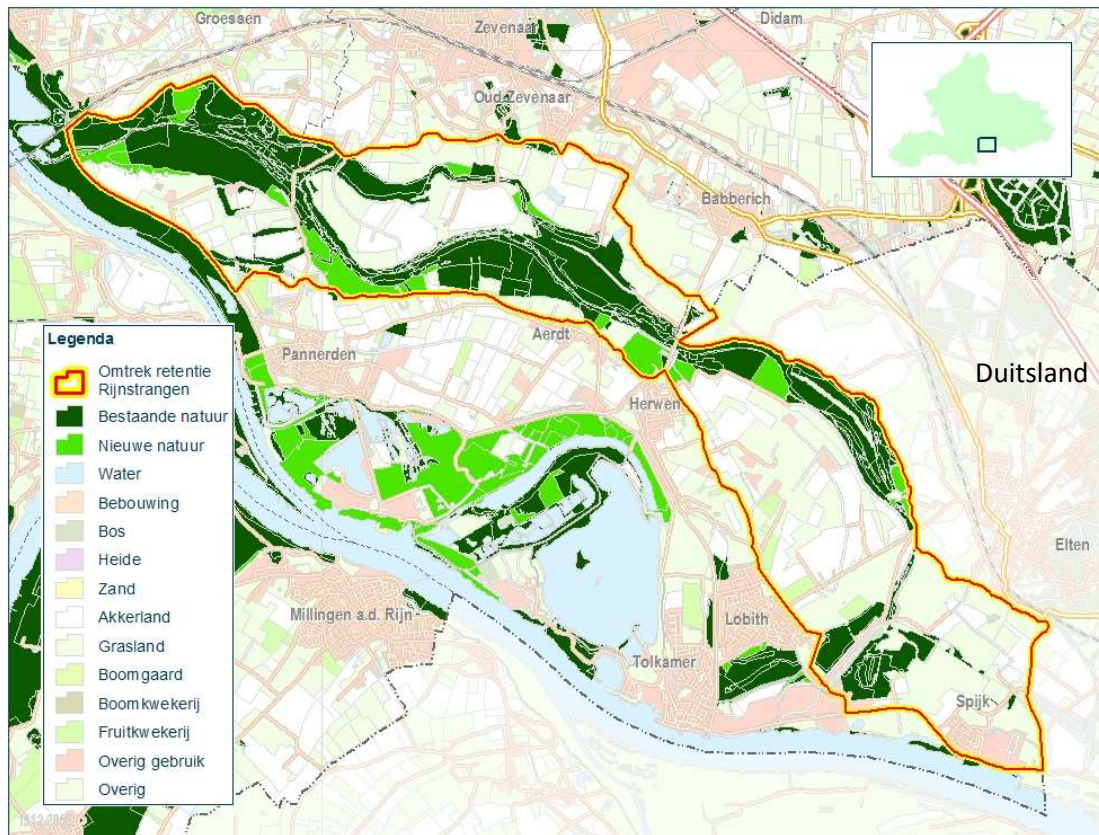
Ontwikkelingen rond Overlaat en Tolkamer 1966-2015 (voor grote kaartbeelden zie bijlage 4)

2.3 Huidige inrichting en opgaven in de komende tijd

De belangrijkste functies in het gebied zijn landbouw, natuur, recreatie en enige ontgrondingen. Voor grote delen van het gebied gelden het regime van Natura 2000 (Natuurbeschermingswet) en natuuropgaven op basis van het Gelders Natuurnetwerk (GNN, provinciaal regime).

De zittende landbouw ontwikkelt zich: er zijn bedrijven die stoppen en/of verbreden en de 'blijvers' breiden iets uit. De nadruk qua landbouw ligt bij akkerbouw en veeteelt, waarbij vooral melkveebedrijven uitbreiden door het afschaffen van de melkquota. De 'stoppers' oriënteren zich op recreatie (overnachtingsmogelijkheden) en opslag binnen de gebouwen. Er zijn geen intensieve veehouderijen en ook geen kassen in het gebied. Naar verwachting zullen enkele bedrijven stoppen en andere bedrijven zullen uitbreiden. Per saldo zal er hetzelfde geproduceerd worden. In het gebied is geen ruimte voor nieuwvestiging. De uitbreidingsmogelijkheden zijn beperkt door grondwaterpeilen en het oppervlaktebeslag van natuur op grond van wetgeving zoals Natura 2000 en Gelders Natuurnetwerk GNN.

Op dit moment zijn er geen grootschalige recreatieve voorzieningen in het gebied. Wel is het recreatiepark Carvium Novum bestemmingsplan technisch mogelijk gemaakt. Lokaal zijn er mogelijkheden voor overnachten. Het gebied leent zich vooral voor de bezoeker die op zoek is naar natuur, rust en ruimte.



Grondgebruik met bestaande en nieuwe natuur (voor groot kaartbeeld zie bijlage 5)

In het gebied Rijnstrangen spelen verder nog de volgende ontwikkelingen en opgaven:

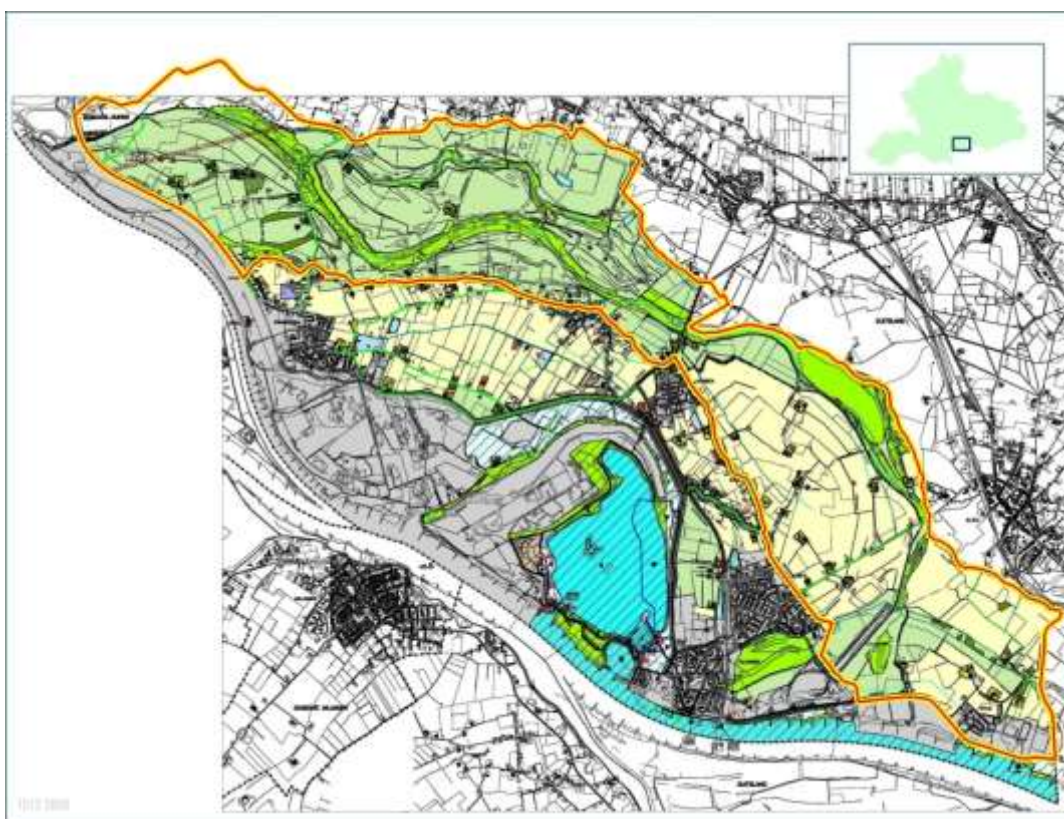
- Natuur, een omvangrijke opgave:
 - Natte natuur: wordt momenteel gerealiseerd (door waterschap, blauw knooppunt bij gemaal Kandia)
 - Nieuwe natuur: in de komende 5-10 jaar totaal 165 ha
- Daarin ook compensatienatuur:
 - voor de nabij geplande ontwikkeling van een overnachtingshaven
 - voor de nabij geplande doortrekking van de snelweg A15
- Landbouw: bestuurlijk is afgesproken om bij de realisatie van de opgaven ook aandacht te besteden aan het handhaven/verbeteren van het ontwikkelingsperspectief voor de landbouw in het gebied
- Leefbaarheid: lokale overheden in het gebied streven naar verbetering van de sociaaleconomische structuur door lokale projecten mee te koppelen met de realisatie van opgaven.

In voorjaar 2014 is in een bestuurlijke conferentie gekeken naar de relaties en samenhang tussen de diverse projecten en opgaven in het gebied. Als vervolg op die “Verkenning Rijnstrangen” is in 2015 een ‘Gebiedsproces Rijnstrangen’ opgestart, met als belangrijkste doel een gezamenlijke en afgestemde aanpak van natuurontwikkeling en de daarvoor benodigde grondruil en -verwerving. In dit gebiedsproces wordt bij de keuzes rondom (her)inrichting rekening gehouden met de toekomstige inrichting van het gebied voor retentie.

2.4 Effecten van de reservering

In het Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) zijn gebieden planologisch gereserveerd voor (eventueel) in de toekomst te nemen maatregelen. Een planologische reservering betekent dat geen grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogen plaatsvinden, die de beoogde toekomstige maatregel belemmeren of de kosten van (aanleg van) die maatregel verhogen. Een reservering is voor onbepaalde tijd, want er wordt in een reservering niets vermeld over de termijn van uitvoering van een project of over een einddatum.

Een reservering op grond van het Barro is bindend voor de overheden die ruimtelijke plannen voor het gereserveerde gebied vaststellen. Zij dienen in hun planvorming rekening te houden met de beperkingen die het Barro oplegt, en mogen bijvoorbeeld geen bestemmingsplan vaststellen dat strijdig is met het Barro.



Rijnstrangengebied, Bestemmingsplan Buitengebied 2008 (voor groot kaartbeeld met legenda zie bijlage 6)

Vragen en onzekerheden

Naast de bedoelde beperkingen veroorzaakt de reservering ook andere, niet bedoelde en ongewenste effecten. Het gebied ervaart de reservering als verlamd voor de bruikbaarheid en ontwikkelmogelijkheden en voelt zich 'bevroren' in haar ontwikkeling. Ondernemers voelen zich belemmerd in hun bedrijfsvoering en bewoners in hun woongenot. Dit kan leiden tot weerstand, en tot verminderd maatschappelijk en politiek draagvlak voor de waterveiligheidsmaatregel zelf.

Ook in het gebied Rijnstrangen veroorzaakt de reservering vragen en onzekerheid bij bewoners en bedrijven in het gebied. Het is voor hen onduidelijk welke gevolgen de reservering heeft voor het huidige gebruik en voor de ontwikkeling van het gebied.

Tijdens bijeenkomsten en overleggen, onder andere in het kader van de Verkenning Rijnstrangen (voorjaar 2014) zijn vanuit het gebied de volgende vragen gesteld:

- Hoe ziet het er concreet uit als het gebied wordt ingericht en ingezet voor retentie, en wat betekent dat dan voor het gebruik van het gebied?
- Wat betekent de mogelijkheid van toekomstige retentie voor de huidige ontwikkelingen in het gebied, de (her)inrichting en de natuuropgaven (waar kunnen we het beste natuur plannen, waar bedrijven, waar gebouwen)?
- Zijn er panden die t.z.t. moeten wijken voor de herinrichting van het gebied? En zo ja, heeft het dan nog zin om nu te investeren in het onderhoud van die gebouwen?
- Wat betekent het voor nieuwbouwplannen: woningen, landgoederen, bedrijven, of een groter complex zoals een vakantiepark? Kan er nog nieuw gebouwd worden?
- Wat zijn de gevolgen van de reservering voor bedrijfsvoering? Welke activiteiten zijn nog wel en welke niet meer toegestaan?
- Wat betekent de reservering voor uitbreidingsplannen van een bestaand bedrijf? Is dat nog mogelijk?
- Wat zijn de financiële risico's en wie draagt die risico's?
- Is toestemming voor nieuwbouw ook een garantie dat t.z.t. alle waarde vergoed wordt, mocht er bij herinrichting van het gebied, of bij inzet voor retentie, schade ontstaan?

Schaduwwerking

Naast deze vrij concrete vragen ontstaat er als gevolg van de reservering ook onzekerheid, en angst voor directe waardevermindering van onroerende goederen en bedrijven: "Kan ik mijn woning/bedrijf/eigendommen in het gebied nog wel verkopen voor een goede prijs? " Men vreest dat de vragen en onzekerheden rondom de reservering en de toekomstige maatregel het moeilijker maken om investeerders te vinden voor nieuwe activiteiten, of om kopers te vinden voor huizen of bedrijven. Dat zou kunnen leiden tot een waardevermindering, ook wel genoemd "schaduwschade".

Schaduwschade is schade door schaduwwerking: een ontwikkeling die nog niet plaatsvindt, maar waarvan de aankondiging op zichzelf al een schaduw vooruitwerpt. Schaduwschade is schade die ontstaat nog vóóordat een ontwikkeling daadwerkelijk is vastgelegd in een ruimtelijk plan. Deze schade komt daarom niet - als planschade - in aanmerking voor tegemoetkoming of nadeelcompensatie. Hoe schaduw schade er precies uitziet en hoe groot de schade is, is per geval verschillend, en overigens vaak moeilijk te bepalen.



In het Rijnstrangengebied hebben zich nog geen concrete voorbeelden voorgedaan van waardevermindering of verkoopmoeilijkheden als gevolg van de ruimtelijke reservering. Ook navraag bij financieel deskundigen die het gebied kennen levert geen voorbeelden op; de indruk is dat markteffecten en effecten van internationale ontwikkelingen meer effect hebben op prijsvorming dan de eventuele beperkingen als gevolg van de reservering.

Dit project ontwikkelt geen oplossingen voor individuele gevallen, maar zoekt wel naar de ruimte voor ontwikkeling binnen de reservering, aan de hand van een aantal standaardsituaties die zich in het Rijnstrangengebied (kunnen) voordoen. Met de resultaten wordt vervolgens beoordeeld of dit de onzekerheden wegneemt dan wel verkleint, en of het schaduwscade kan beperken of voorkomen.

Vervolgens wordt ook bekeken of de oplossingen die voor dit gebied worden bedacht, ook in andere reserveringsgebieden kunnen werken.

Effecten op toekomstige ontwikkeling gebied (periode tot 2050)

Zoals in de vorige paragrafen al werd beschreven is het Rijnstrangengebied buitengebied van de gemeente Rijnwaarden, en vooral in gebruik voor landbouw, natuur, recreatie en enige ontgrondingen. Door dit karakter van buitengebied en door het verleden als gebied voor waterberging hebben zich geen intensieve functies in het gebied gevestigd. Er liggen fikse natuuropgaven, en een bestaand areaal aan landbouwbedrijven, met nadruk op akkerbouw en veeteelt; er komen geen intensieve veehouderijen en geen kassen voor. Recreatie is steeds meer mogelijk, maar niet grootschalig (behalve het project Carvium Novum).

Het gebied zoals het nu is, met zijn huidige inrichting en functies, past nog bij het vroegere gebruik als 'retentiegebied' voor waterberging. Landbouwbedrijven zijn vaak al op hoger gelegen terreindelen of op ophogingen (de zogenaamde terpen of pollen) gevestigd, en de natuur is vooral aanwezig in de lager gelegen natte delen. In de komende jaren zal die ontwikkeling van landbouw op hoge droge delen en natuur op lage natte delen verder doorgezet worden, dat is een van de uitgangspunten in het huidige gebiedsproces met natuurontwikkeling en verkaveling.

De ontwikkeling van recreatievoorzieningen krijgt naast landbouw en natuur steeds meer ruimte in het gebied, mede doordat de toename van natte natuur/wetlandsgebied ook veel recreatie-potentie biedt. Deze recreatie-ontwikkeling past ook goed bij het karakter van het gebied, en bij de geldende reservering voor retentie.



Voetveer over de Oude Rijn

Dit karakter van landelijk gebied met natuur, landbouw en recreatie, en deze inrichtingskeuzes (bebouwing op hooggelegen terreindelen, natuur op laaggelegen terrein) werken ook sturend op toekomstige ontwikkelingen in het gebied. Het is niet de verwachting dat in de toekomst het gebied sterk zal veranderen bijvoorbeeld met verstedelijking of intensieve bebouwing. Het huidige bestemmingsplan Buitengebied (2008) kadert dit ook in.

Maar ook al zal het gebied niet ingrijpend veranderen, er zal in de periode van de reservering wel behoefte zijn aan ontwikkelmogelijkheden: voor de natuur, voor verbetering van bedrijfsvoering of voor woonomgeving, of voor ontwikkeling van recreatie. In dit rapport wordt nagegaan hoe deze ontwikkelwensen worden beïnvloed door de reservering, en op welke manier daar het beste mee kan worden omgegaan.

2.5 Andere reserveringsgebieden

Naast de ruimtelijke reservering in het gebied Rijnstrangen zijn er langs de rivieren nog meer gebieden waar waterveiligheidsmaatregelen worden voorzien en waar een reservering op is gelegd of wordt overwogen. Voorbeelden langs de Waal zijn de beoogde dijkeruglegging in Brakel en de beoogde hoogwatergeul Varik-Heesselt. De situaties in andere gebieden verschillen onderling en verschillen ook van de situatie in het Rijnstrangengebied. De gevolgen van de reservering kunnen dus ook anders zijn, evenals de ontwikkelmogelijkheden en de mogelijke oplossingen voor problemen als gevolg van de reservering.

De verschillen tussen de gebieden betreffen onder andere de soort maatregel die wordt voorzien, de termijn waarop de maatregel zal worden genomen, hoe lang de reservering al op het gebied rust, en de gevolgen van de maatregel voor bebouwing en grondgebruik in het gebied.

2.6 Conclusies beschrijving gebied en problematiek

Het gebied Rijnstrangen heeft een landelijk karakter, met ruimtelijke functies die daarbij passen: landbouw, recreatie, natuur en enige ontgrondingen. In het verleden (tot 1960) werd het gebied ook regelmatig ingezet voor waterberging/retentie. Het is niet de verwachting dat het karakter van het gebied in de toekomst wezenlijk zal veranderen.

Wel is er in het gebied behoefte aan ontwikkelmogelijkheid binnen de huidige functies: voor natuur, voor uitbreiding van landbouwbedrijvigheid of voor ontwikkeling van recreatie. De ruimtelijke reservering roept vragen en onzekerheden op in hoeverre die ontwikkelmogelijkheden worden beperkt. Er hebben zich in het Rijnstrangengebied geen concrete voorbeelden voorgedaan van schaduwshade.

Dit project ontwikkelt geen oplossingen voor individuele gevallen, maar zoekt naar de ruimte voor ontwikkeling binnen de reservering, aan de hand van een aantal standaardsituaties die zich in het Rijnstrangengebied (kunnen) voordoen.

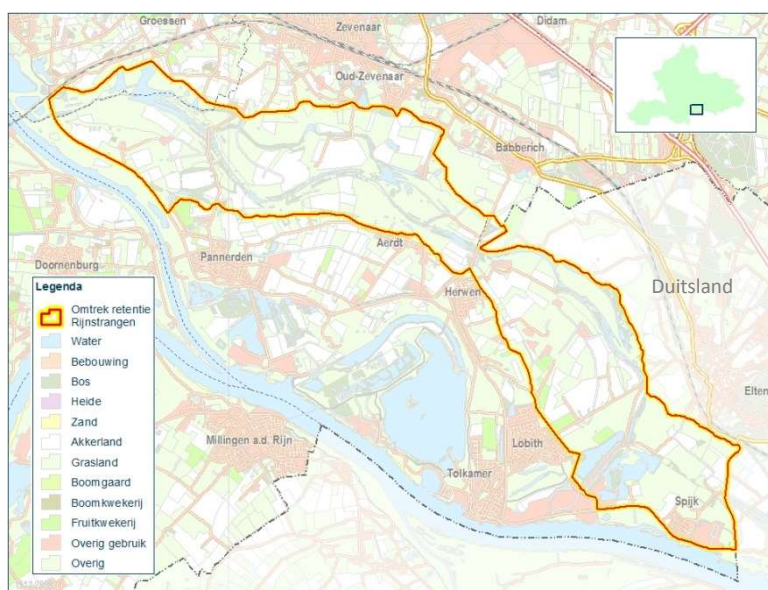
3 VOORBEELD UITWERKING RETENTIE (inrichting en inzet na 2050)

3.1 Inleiding

Om een beeld te geven van de werking van de ruimtelijke reservering en van de soort bescherming die de reservering moet bieden, is in dit hoofdstuk de maatregel “retentie” uitgewerkt. Dat is gedaan aan de hand van een onderzoek uit 2013 door adviesbureau CSO in het kader van het Deltaprogramma.

Het CSO-onderzoek is een actualisatie-onderzoek naar de inrichting en effecten van retentie in het Rijnstrangengebied. (*Rapport “Technische Evaluatie Rijnstrangen” d.d. 28-8-2013, CSO Adviesbureau. Bunnik*). Het ging hier om theoretische modelberekeningen, er zijn geen ontwerpen voor voorzieningen of voor landschapsinrichting gemaakt. Op basis van dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk een samenvattend beeld gegeven van de verwachte werking van retentie in het Rijnstrangengebied. Deze samenvatting wordt ondersteund door kaartbeelden in de bijlage bij dit rapport.

NB: deze uitwerking is bedoeld als verbeelding en om handvatten te geven voor de beoordeling van de voorbeelden in hoofdstuk 4 van dit rapport. Als in de toekomst wordt besloten om het gebied in te richten voor retentie, zal er nog veel aandacht besteed worden aan uitwerking en ontwerp, en kan de uiteindelijke inrichting van het gebied dus nog anders worden. De onderstaande uitwerking moet met deze bril gelezen worden.



Pilotgebied ruimtelijke reservering Rijnstrangen (voor groot kaartbeeld zie bijlage 7)

3.2 Inrichting voor retentie

Om gebruik voor retentie mogelijk te maken hoeven er geen nieuwe geulen of maaiveldverlagingen in het gebied te worden gegraven. Wel zijn er diverse andere maatregelen noodzakelijk, zoals de aanleg/verbetering van dijken, een in- en uitstroomvoorziening en de aanpassing van bruggen.

- *Aanleg en verbetering van dijken.*
Als het retentiegebied alleen op Nederlands grondgebied wordt ingericht (een theoretische, maar in dit stadium noodzakelijke aanname), moeten er nieuwe dijken

worden aangelegd op de Nederlands-Duitse grens, over een lengte van 9,4 km. Daarnaast is het noodzakelijk om 1,8 km nieuwe dijk aan te leggen bij het begin van de zuidelijke dijk nabij Spijk/Tolkamer, en 1,5 km rondom Spijk.

De overige dijken zijn waarschijnlijk wel voldoende hoog, maar waarschijnlijk zullen wel dijktracés verbeterd moeten worden. Het merendeel heeft de laatste tientallen jaren niet meer gefunctioneerd als waterkering.

- **Aanleg instroomvoorziening.**

Er zijn voor de inlaat van water in het retentiegebied twee verschillende opties, te weten een vaste overlaat en een gestuurde inlaat.

Een gestuurde inlaat biedt de mogelijkheid om de waterstanden in het retentiegebied beter te beheersen en om gericht meer bergingscapaciteit te realiseren dan een vaste overlaat. Bij een eventuele dubbele piek in de aanvoer van water kan de tweede piek daardoor beter worden geborgen.

Een ander verschilpunt tussen vaste en gestuurde inlaat is de locatie: de vaste overlaat heeft twee locaties, ten westen en ten oosten van Spijk. Op het moment dat deze gaan overstromen is er geen verkeer meer mogelijk van en naar Spijk. De gestuurde inlaat ligt alleen ten oosten van Spijk. Dat betekent dat tijdens het instromen van het water in het retentiegebied, Spijk bereikbaar blijft via de westelijke dijk.

Het CSO-rapport doet geen aanbeveling voor één van beide typen instroomvoorzieningen. Die keuze wordt in de toekomst gemaakt bij de uitwerking van de inrichting van het retentiegebied.



Zoekgebied instroomvoorziening nabij Spijk.

- **Aanleg uitstroomvoorziening.**

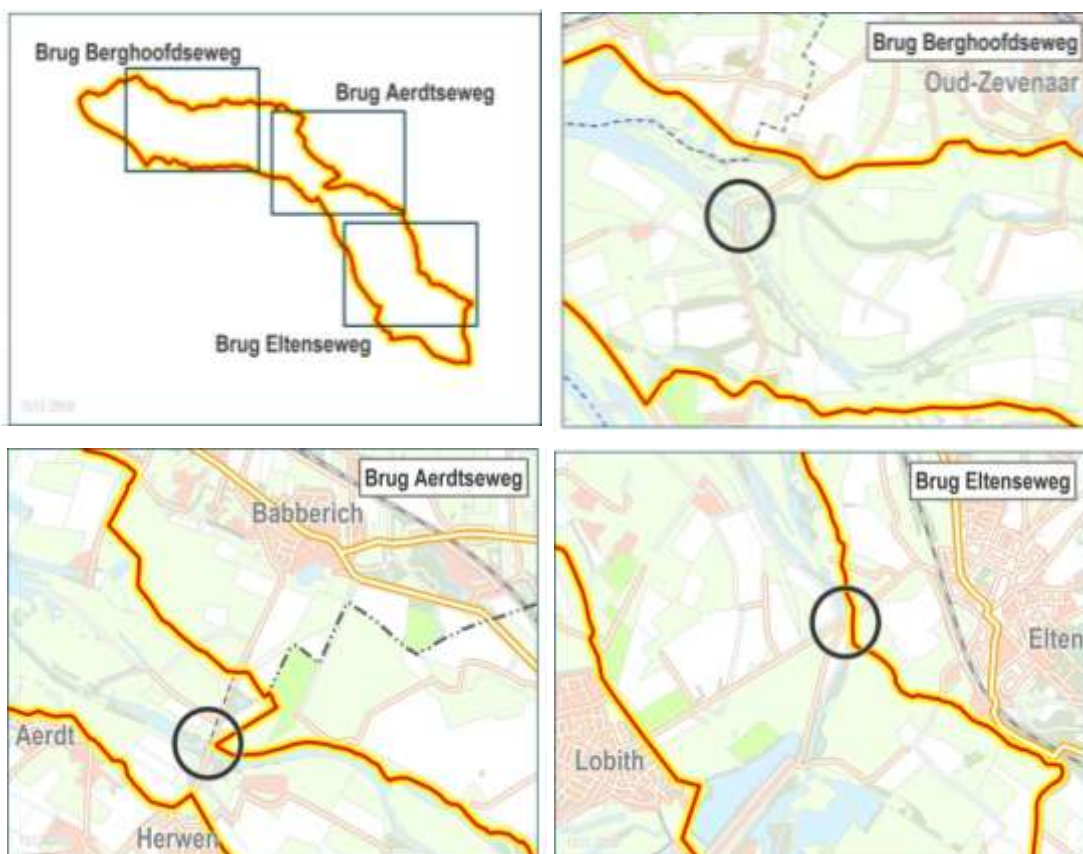
De uitstroom zal vermoedelijk plaatsvinden bij het Kandiagemaal, op het Pannerdensch Kanaal; mogelijk moet er een uitstroomvoorziening gebouwd worden, en moet het gemaal aangepast worden. Naar verwachting kan een deel van het geborgen water, na afloop van de hoogwaterpiek, onder vrij verval uitstromen en zal het resterende deel uitgemalen moeten worden.



Zoekgebied uitstroomvoorziening

- *Aanpassingswerken*

In het gebied zijn verschillende bruggen aanwezig (brug Aerdtsseweg, Berghoofdseweg en Eltenseweg). Om de Aerdtsseweg in het midden van het retentiegebied, te kunnen gebruiken als evacuateroute, moet deze zo hoog liggen dat hij niet meer overstroombaar is (hoogwatervrij). Bij inrichting voor retentie is waarschijnlijk aanpassing/vernieuwing van de brug over de strang nodig. Het CSO-rapport gaat niet in op de situatie bij de andere twee bruggen (Berghoofdseweg en Eltenseweg).



Rijnstrangengebied, overzicht bruggen

3.3 Retentiescenario's

Om meer inzicht te geven in de werking van de retentie zijn in het CSO-rapport twee scenario's uitgewerkt, beide vanuit een situatie met een gestuurde inlaat. Enerzijds een "standaardgolf" met piekafvoer van 18.000 m³/s en anderzijds een langer durend hoogwater met eveneens een piekafvoer van 18.000 m³/s. De laatste variant kan worden beschouwd als een worst-case scenario.

Uitwerking retentiescenario's

	Standaardgolf (piekafvoer 18.000 m3/s)	Worstcase-scenario (langdurend, piekafvoer 18.000 m3/s)
Gestuurde inlaat open vanaf debiet :	17.500 m3/s.	17.500 m3/s
Gestuurde inlaat open gedurende :	33 uur	49 uur
Totaal bergingsvolume :	40.4 miljoen m3	66.2 miljoen m3
Gem. waterstand aan de dijken :	13,45 m+NAP	14,37 m+NAP
Gem. waterdiepte :	1,90 m	2,80 m
Max. stroomsnelheid :	2 m/s	2 m/s

3.4 Kaartmateriaal en animatiefilm

Ter informatie over de ligging en inrichting van het gebied, en ter verduidelijking van de werking van de retentie volgens de eerder beschreven scenario's, zijn de volgende kaartbeelden gemaakt (opgenomen als bijlagen bij dit rapport):

1. **Overzichtskaat:** kaart met topografische ondergrond, laat de begrenzing van het gebied en het grondgebruik daarbinnen zien.
2. **Overzichtskaat bestaande en nieuwe natuur:** kaart met dezelfde ondergrond als de overzichtskaat, met hierop weergegeven de bestaande- en de nieuwe natuur (nieuw: komende 5-8 jaar te realiseren).
3. **Scenariokaarten:** voor de situaties met respectievelijk een standaardgolf (eindwaterstand in retentiegebied 13,45 m +NAP) en een langdurende hoogwatergolf/worst case (eindwaterstand in retentiegebied 14,37 m +NAP).
Voor beide scenario's is een waterdieptekaart gemaakt.
De waterdieptekaart: geeft weer welk deel van het retentiegebied onder water komt te staan bij de gegeven waterstand. Tevens is op de kaart te zien welke opstallen onder water komen te staan en welke niet.
4. **Stroomsnelhedenkaart:** geeft een beeld van de diverse maximale stroomsnelheden tijdens het volstromen van het gebied. Omdat dit een kopie is uit het CSO-rapport, is de kwaliteit van de kaart slecht en de legenda moeilijk te lezen. Toch geeft het een globaal beeld van de diverse stroomsnelheden; als vuistregel kan worden gehanteerd dat stroomsnelheden tot 1 m/s geen schade veroorzaken aan gebouwen.
5. **Animatiefilm:** CSO heeft een animatiefilmpje gemaakt dat een beeld geeft van de werking van het retentiegebied. In dit filmpje wordt uitgegaan van een gestuurde inlaat. Het filmpje staat op You Tube, onder de link: <https://www.youtube.com/watch?v=lqs-xEWLquE>

3.5 Werking retentie → NB nog in inhoudsopgave verwerken

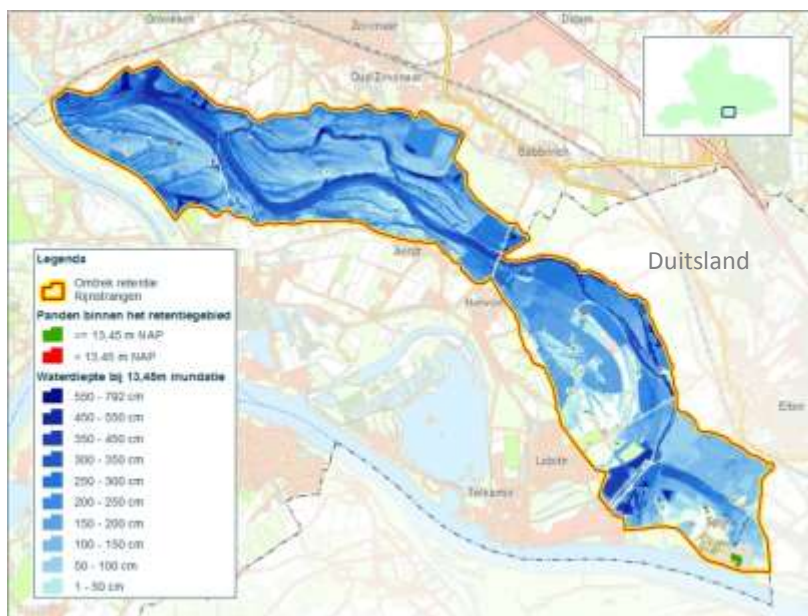
Globaal zal de retentie als volgt werken: via de inlaat bij Spijk komt het water het gebied binnen, het gebied vult zich vervolgens met water totdat de dijk van het Pannerdensch Kanaal nabij het Kandia-gemaal is bereikt. Daarna gaat het gebied zich verder vullen, weer terug oostelijk in de richting van de inlaat. Uiteindelijk zal er een stabiele eindsituatie ontstaan, waarbij het water tegen de dijken aan staat. Nadat de afvoerpiek voorbij is, en de waterstand in de rivier voldoende gedaald is, wordt het retentiewater aan de westzijde afgelaten op het Pannerdensch Kanaal.

Hoe vaak zal retentie worden ingezet?

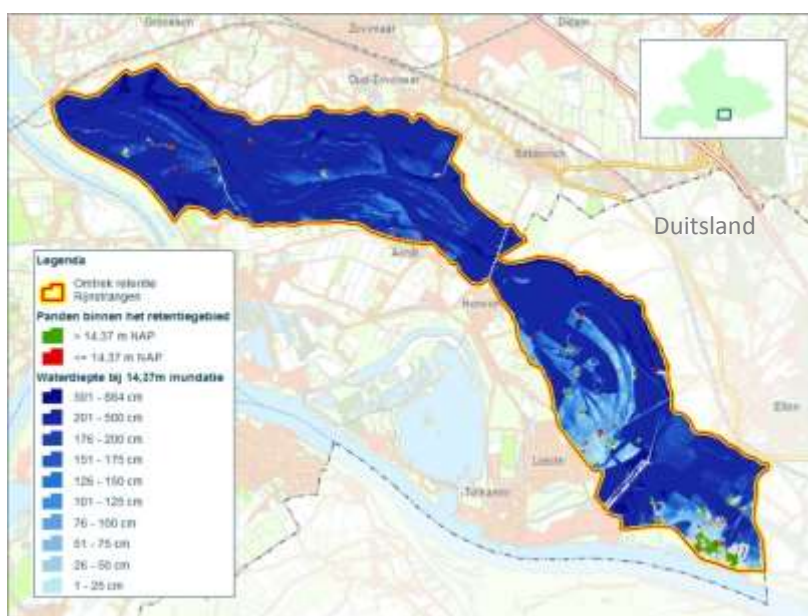
Hoe vaak het gebied in de toekomst daadwerkelijk zal worden gebruikt voor retentie, en wat dat betekent voor de inrichting van het gebied, is op dit moment niet te zeggen omdat daarover nog verschillende keuzes gemaakt moeten worden. Voor dit rapport wordt uitgegaan van eenmaal per tientallen jaren. Ter vergelijking: de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld is gedimensioneerd op een gebruiksfrequentie van eens per mensenleven.

Hoe hoog komt het water/hoe diep wordt het water?

In de verschillende scenario's bereikt het water verschillende eindstanden (13,45 m +NAP en 14,37 m +NAP). Vanwege de hoogteverschillen in het gebied leidt dat tot een variatie aan waterdiepten. Waar in het gebied welke waterdiepte ontstaat is gevisualiseerd in onderstaande kaartjes van het gebied (ook op groot formaat in de bijlage bij dit rapport).



Inundatie bij 13,45 m NAP (voor groot kaartbeeld zie bijlage 8)



Inundatie bij 14,37 m NAP (voor groot kaartbeeld zie bijlage 9)

Hoe lang staat er water in het gebied?

Het gebied loopt in enkele dagen vol. Hoe lang het vol staat hangt af van de waterstand op het Pannerdensch Kanaal en de tijdsduur dat de hoogwatergolf op de Rijn aanhoudt. Deze tijdsduur, verlengd met de periode die nodig is voor instromen (1,5 - 2 etmalen) en het leegstromen/-pompen (enige weken), levert de totale periode waarin er water in het gebied staat.

Invloed waterberging op gebouwen

Uit de combinatie van de gegevens van de stroomsnelhedenkaart en de waterdieptekaarten wordt globaal duidelijk dat bij een waterstand van 13,45 m +NAP één erf met gebouwen deels onder water komt te staan, waarbij ook de verwachte stroomsnelheid groter is dan 1m/s. Deze locatie ligt aan de oostgrens van het retentiegebied, noordelijk van de Eltenseweg.

Bij de hogere waterstand van 14,37 m +NAP zullen meer gebouwen onder water staan, veelal bijgebouwen die na 1959 zijn gebouwd. Deze gebouwen staan vooral in deelgebieden met minder snel stromend water.

Hoe werkt het leeglopen/leegpompen van het gebied?

Leegloop van het retentiegebied is mogelijk vanaf het moment dat de waterstand op het Pannerdensch kanaal weer voldoende gedaald is. Wat de meest geschikte uitstroomvoorziening is, moet te zijner tijd worden bepaald. De meest voor de hand liggende opties zijn een sluis, een hevel of een gemaal. Als er een stuurbare inlaat is, kan die wellicht ook gebruikt worden om het water weer weg te laten lopen. Bij een vaste overlaat is dat niet mogelijk.

Hoe snel het gebied leegloopt is afhankelijk van het type en formaat van het uitlaatwerk. Het bestaande Kandiagemaal (capaciteit 6 m³/s) zou 78 tot 128 dagen nodig hebben om het gebied leeg te pompen. Een nieuw aan te leggen uitlaatwerk met meer capaciteit zou sneller werken, maar het leegstromen/-pompen zal al snel circa 2 weken in beslag nemen.

Na hoeveel tijd - na leeglopen/leegpompen - functioneert het gebied weer?

Dat is ook op basis van ervaringen elders nog moeilijk te zeggen. Er moet rekening worden gehouden met herstel van schade aan wegen en gebouwen evenals met de tijd die nodig is voor het opdrogen van het gebied. Om de percelen weer te kunnen berijden en bewerken is voldoende draagkracht van de grond noodzakelijk; dat is vergelijkbaar met de situatie in de uiterwaarden.

In hoeverre er sprake is van gewassenschade voor de landbouw, hangt af van het soort gewas, de tijdsduur dat de inundatie aanhoudt en de periode van het jaar waarin deze plaatsvindt. Hoogwater treedt doorgaans in de winterperiode (december-maart) op, dan is er weinig overlast/schade voor de landbouw. In het ergste geval moet er rekening mee worden gehouden dat er een groeiseizoen verloren gaat.

4 ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN BINNEN RESERVERING

4.1 Inleiding

De vorige hoofdstukken gingen in op de situatie in het Rijnstrangengebied, en de vragen en onzekerheden die in het gebied leven als gevolg van de ruimtelijke reservering. Dit hoofdstuk beschrijft hoe binnen de kaders van de reservering de gewenste ontwikkelingen in het gebied (al dan niet) mogelijk zijn. Dit gebeurt aan de hand van een aantal voorbeelden. Deze voorbeelden doen zich voor, of kunnen zich reëel voordoen in het gebied Rijnstrangen. Sommige voorbeelden kunnen zich ook in andere gebieden met een ruimtelijke reservering voordoen. Of de voorgestelde oplossingen voor Rijnstrangen ook in die andere gebieden toe te passen zijn, moet per voorbeeld en per reserveringsgebied worden beoordeeld. Hoofdstuk 5 en 6 van dit rapport gaan nog nader in op de verschillen en overeenkomsten met andere reserveringsgebieden.

De volgende paragraaf ‘juridische bepalingen’ gaat eerst kort in op het Barro, verschillende planvormen, de begrippen “tijdelijk toestaan/bestemmen” en “ontwikkelen voor eigen risico”. Dit zijn begrippen die verschillende malen aan de orde komen bij de voorbeelden die in dit hoofdstuk worden behandeld. Een uitgebreidere toelichting en onderbouwing van de juridische achtergronden en regelingen is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

4.2 Juridische bepalingen

Barro

Artikel 2.4.7. van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) luidt als volgt:

“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”

Het Barro richt zich dus niet tot de individuele grondgebruiker, maar tot de overheden; het bevat algemene regels voor provincies en gemeenten als bevoegd gezag voor het vaststellen van ruimtelijke plannen en voor het verlenen van omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van ruimtelijke plannen.

Voor **nieuwe** ruimtelijke ontwikkelingen in het gereserveerde gebied moet worden bekeken of ze passen binnen de voor het gebied geldende ruimtelijke regelingen, of dat aanpassing van ruimtelijke plannen nodig is. Indien dat laatste het geval is, gelden de bepalingen van het Barro over ‘belemmerend, grootschalig en/of kapitaalintensief’. De kern daarvan is dat een nieuw bestemmingsplan voor een gereserveerd gebied geen wijziging van de bestemming mag bevatten die kan leiden tot “grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van rivierverruimende maatregelen kunnen belemmeren”.



Publicatie Barro

Kernbegrippen zijn dus 'belemmeren van rivierverruimende maatregelen', 'grootschalig' en 'kapitaalintensief'.

Eerste vraag is of een ontwikkeling belemmerend werkt voor een toekomstige waterveiligheidsmaatregel; indien dat het geval is, is de vraag of de ontwikkeling ook grootschalig of kapitaalintensief is. Dit zijn ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen fors duurder maken tijdens de inrichtingsfase, als er moet worden gecompenseerd, afgekocht of onteigend, of ontwikkelingen waardoor de kans op – claimbare - schade in het gebied toeneemt bij effectuering van de maatregel.

Verschillende planvormen

De bepaling van het Barro is van toepassing op verschillende planvormen, in het Barro samengevat onder de term 'bestemmingsplan', maar daaronder worden ook verstaan inpassingsplannen, (op bestemmings- en inpassingsplannen gebaseerde) wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectuitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet (Chw).

Tijdelijke toestemming of bestemming

De wetgeving op het gebied van tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan is recentelijk gewijzigd. Tijdelijke omgevingsvergunningen voor afwijkend gebruik van het bestemmingsplan kunnen voor langere perioden worden verleend (10, 15 jaar of langer). Tijdelijke vergunningen kunnen ook telkens opnieuw weer worden verleend en kunnen wat betreft de werkingsduur afhankelijk worden gesteld van een gebeurtenis.

Het toestaan van tijdelijk ander gebruik zal als regel geen probleem zijn; het andere gebruik (bebouwing en ander grondgebruik) kan immers weer worden teruggedraaid. Hier moet wel een kanttekening worden geplaatst bij de daadwerkelijke bruikbaarheid hiervan in dit gebied. De in Rijnstrangen gewenste ontwikkelingen vinden namelijk in de regel niet als een tijdelijke ontwikkeling plaats. Een agrariër *beoogt* in de regel niet zijn bedrijf uit te breiden voor een beperkte periode. Een burger zal niet voor een beperkte periode een woning willen bouwen. Een landgoed wordt niet voor een beperkt aantal jaren gesticht. Er moet dus nauwkeurig per geval beoordeeld worden of een omgevingsvergunning waarmee (ook gedurende een langere periode) tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken een oplossing zal bieden.

Andere tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan, zoals bijvoorbeeld het gebruiken van een weiland voor een jaarlijks terugkerend evenement, zijn wel werkelijk tijdelijk van aard. Dat soort tijdelijk gebruik is niet in strijd met het Barro, zodat een regeling in het bestemmingsplan hiervoor, of het mogelijk maken hiervan door middel van een omgevingsvergunning, niet op bezwaren zal stuiten.

Ontwikkelen voor eigen risico

Ontwikkelen voor eigen risico zou betekenen dat de initiatiefnemer voor eigen financieel risico een gebouw of landgoed ontwikkelt en in gebruik neemt. Dat betekent dat de initiatiefnemer toezegt om af te zien van het indienen van schadeclaims in de toekomst bij inrichting en/of inzet van het gebied voor retentie. Deze toezegging zou dan in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en het Rijk¹ moeten worden vastgelegd.

¹ De gemeente stelt het ruimtelijk plan vast, maar de overeenkomst zou worden gesloten tussen de initiatiefnemer en het Rijk, omdat t.z.t. het Rijk de overheid is die de waterveiligheidsmaatregel neemt, het gebied inricht voor retentie, en dus ook de eventuele schadeclaims ontvangt en afhandelt.

Naar de toekomst toe zou een dergelijke afspraak/overeenkomst ook door middel van een kwalitatieve verplichting moeten worden doorgelegd aan opvolgende eigenaren ('kettingbeding').

Een dergelijke overeenkomst kent een aantal bezwaren. Het gaat om een privaatrechtelijke afspraak dat in de toekomst geen gebruik gemaakt zal worden van claim-mogelijkheden verbonden aan een mogelijk publiekrechtelijk besluit, dat in de toekomst (na 2050) wordt genomen. Belangrijk is vast te stellen dat deze privaatrechtelijke afspraak juridisch gezien een eventuele nadeelcompensatieclaim als gevolg van het toekomstige besluit niet in de weg staat. Ook het doorleggen van de afspraak naar de opvolgende eigenaren ('kettingbeding') is een onzekere procedure, er is geen zekerheid dat dit adequaat zal gebeuren. Bovendien doet ook dit kettingbeding niets af aan de mogelijkheid voor de toekomstige eigenaar om een planschadeclaim in te dienen.

Vanwege deze juridische en praktische bezwaren is de optie "ontwikkelen voor eigen risico" niet met een overeenkomst afdoende te regelen of vast te leggen.

4.3 Mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen, uitwerking van voorbeelden

Deze paragraaf beschrijft aan de hand van een aantal voorbeelden hoe binnen de geldende gebiedsreservering ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn.

De uitgewerkte voorbeelden zijn:

1. aanleg van nieuwe infrastructuur
2. ontwikkeling van nieuwe natuur
3. uitbreiding van bestaand agrarisch bedrijf
4. bouw van een nieuwe woning
5. ontwikkeling van een landgoed/bouw van landhuis
6. ontwikkeling van een vakantiepark
7. bedrijfsbeëindiging en verkoop van bedrijf
8. verkoop van burgerwoning gelegen in het gebied

Algemene lijn van de beoordeling is:

- Als een ontwikkeling binnen het geldende bestemmingsplan (en andere geldende ruimtelijke regelingen, zie hierboven) gerealiseerd kan worden, is geen beoordeling aan de hand van het Barro nodig.
- Als een aanpassing van bestemmingsplan nodig is om de ontwikkeling mogelijk te maken, is allereerst de vraag of het bevoegd bestuur bereid is tot die aanpassing. In het geval van Rijnstrangen: of het gemeentebestuur vindt dat de ontwikkeling planologisch acceptabel is. Er kunnen immers nog andere redenen bestaan om geen medewerking te verlenen, bijvoorbeeld vanwege beschermde natuur. Pas als de bereidheid tot aanpassing van het bestemmingsplan bestaat, wordt bekeken of die aanpassing in overeenstemming is met de regels van het Barro.
- Dan volgt de vraag of de ontwikkeling belemmerend kan werken voor de toekomstige watermaatregel.
- Als dat het geval is, is de vervolgvraag of de ontwikkeling grootschalig en/of kapitaalintensief is.
- Als ook dat het geval is, wordt nagegaan welke voorwaarden of aanpassingen nodig en mogelijk zijn om de ontwikkeling te kunnen toestaan conform het Barro, waardoor de ontwikkeling niet belemmerend is voor de toekomstige watermaatregel. Daar aan verbonden is de vraag welke partij verantwoordelijk is voor de (eventueel) daarmee gepaard gaande kosten.
- Als de ontwikkeling ook niet met voorwaarden/aanpassingen kan worden gerealiseerd, kan de ontwikkeling dus niet worden toegestaan.

Belangrijke actoren in dit proces zijn de gemeente (als lokaal bevoegd gezag RO) en Rijkswaterstaat (als vertegenwoordiger van het Rijk). De gemeente beoordeelt of een nieuwe ontwikkeling vraagt om aanpassing van het bestemmingsplan, en zet een eventuele aanpassing in gang; zij overlegt daarover met Rijkswaterstaat, over de toetsing aan bepalingen van het Barro. Eerste aanspreekpunt voor een initiatiefnemer is de gemeente.

Hieronder volgt per voorbeeld een nadere uitwerking aan de hand van deze algemene beoordelingslijn. Aan het eind van dit hoofdstuk is de beoordelingslijn in een stroomschema weergegeven.

Ad 1 Aanleg van nieuwe infrastructuur

In het bestemmingsplan Buitengebied 2008 zijn de bestaande verharde en onverharde wegen en wandel- en fietspaden opgenomen in de bestemming “Verkeersdoeleinden”. Voor de aanleg van een nieuwe weg of pad is een wijziging of herziening van het bestemmingsplan nodig.

De aanleg van een nieuwe weg of een nieuw pad zal geen belemmerende werking hebben voor de inrichting van het retentiegebied. Wegen en paden tasten het bergend vermogen van het gebied immers niet aan, en hebben ook nauwelijks tot geen invloed op de doorstroming van water. Er zal dus vanuit de geldende reservering geen bezwaar tegen de aanleg zijn.

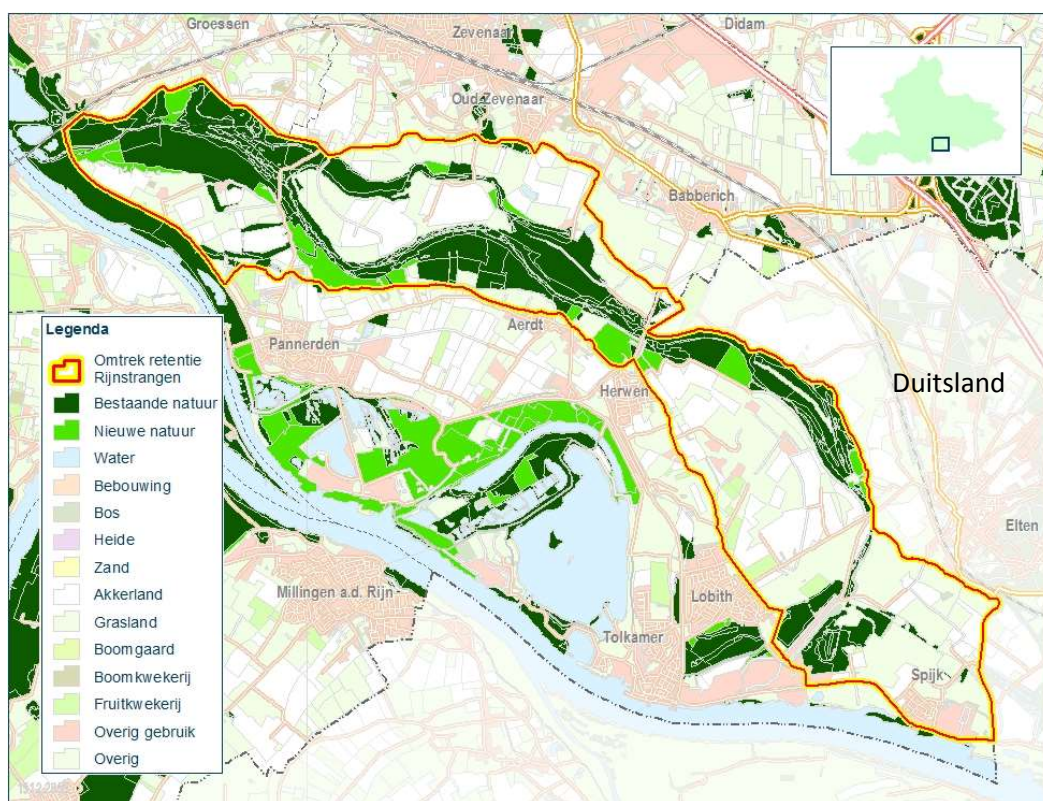


Fietspaden, vaak geen belemmering voor doorstroom van water

Als het gebied na 2050 in een hoogwatersituatie daadwerkelijk wordt benut voor retentie kan het zijn dat schade optreedt aan wegen en paden, bijvoorbeeld door verzakkingen of het wegspoelen van stenen. Dit geldt voor zowel nieuwe als bestaande wegen. Herstel of vergoeding van schade moet te zijner tijd worden geregeld bij de inrichting van het gebied voor retentie.

Ad 2. Ontwikkeling van nieuwe natuur

Binnen Rijnstrangen wordt nieuwe natuur ontwikkeld; in de komende vijf tot tien jaar in totaal 165 ha (zie par 2.1), aangegeven op de 'Overzichtskaart - bestaande en nieuwe natuur'.



Rijnstrangen, Overzicht bestaande/nieuwe natuur (voor groot kaartbeeld zie bijlage 5)

Zonder wijziging bestemmingsplan:

De ontwikkeling van deze nieuwe natuur past binnen het huidige bestemmingsplan Buitengebied 2008. Ook zijn ten behoeve van deze functie 'andere bouwwerken'² toegestaan met een bouwhoogte van maximaal 1,25 meter (perceelafscheidings) resp. 2 meter (overige bouwwerken).

De realisatie van nieuwe natuur kan dus binnen het huidige bestemmingsplan plaatsvinden, een herziening van het bestemmingsplan is niet nodig en dus evenmin een toets aan het Barro. Eventueel is wel op grond van andere wetgeving een publiekrechtelijk besluit nodig, bijvoorbeeld een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet of een ontheffing op grond van de Flora- en fauna wet, maar deze besluiten worden niet getoetst aan het Barro.

Nieuwe natuur zal in het gebied Rijnstrangen overigens niet snel belemmerend werken voor toekomstige rivierverruimende maatregelen. Retentie gaat om het (tijdelijk) bergen van water, en niet om een mee stromende situatie; bomen en struiken zullen dus minder snel belemmerend zijn. Alleen in het deelgebied waar het water het gebied in stroomt kan dit aan de orde zijn, maar de soort natuur die in dit deelgebied ontwikkeld wordt geeft daartoe geen aanleiding. Mocht er door boom- of struikgroei toch een belemmering ontstaan, dan kan dit bij toekomstige inrichting van het gebied voor retentie relatief eenvoudig ongedaan gemaakt worden. De ontwikkeling is dus niet onomkeerbaar.

² "Andere bouwwerken" zijn bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals (perceel)afscheidings, zitbankjes, hekwerken, informatievoorzieningen, kunstwerken et cetera.



*Natuurlijke inrichting
Rijnstrang*

De aanleg van nieuwe natuur gaat in de regel ook niet gepaard met grootschalige, kostbare investeringen waardoor bij toekomstige inrichting voor retentie een eventuele aankoop of onteigening door het rijk (financieel) problematisch wordt. De ontwikkeling is dus ook niet kapitaalintensief.

Ad 3. Uitbreiding van bestaand agrarisch bedrijf

Dit voorbeeld betreft een bestaand agrarisch bedrijf in het Rijnstrangengebied dat wil uitbreiden, bijvoorbeeld in de vorm van de bouw van een stal.

Zonder wijziging bestemmingsplan:

Bestemmingsplannen voor het landelijk gebied kennen veelal een regeling op grond waarvan uitbreidingen mogelijk zijn binnen het geldende plan (dan wel met een zogenaamde binnenplanse afwijking). Daarmee is in de meeste gevallen een uitbreiding mogelijk zonder dat het bestemmingsplan veranderd hoeft te worden.

In het Rijnstrangengebied is in het bestemmingsplan Buitengebied 2008 geregeld dat agrarische bedrijfsbebouwing binnen een “agrarisch bouwperceel” moet worden opgericht. Agrarische bouwpercelen zijn op de plankaart ingetekend en met het bepalen van de omvang van de bouwpercelen is al rekening gehouden met toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. Deze uitbreidingsruimte is afgestemd op de omvang van het bedrijf.

Sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Buitengebied 2008 zijn nagenoeg alle uitbreidingen van bestaande agrarische bedrijven dan ook gerealiseerd binnen het geldende bestemmingsplan, dus zonder frictie met de bestaande ruimtelijke reservering.

Met wijziging bestemmingsplan:

Als voor een uitbreiding toch een herziening of buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan nodig is, is allereerst de vraag of het gemeentebestuur een dergelijke ontwikkeling in zijn buitengebied wil toestaan, en wil meewerken aan die aanpassing van het bestemmingsplan. Als dat het geval is, dan moet bij aanpassing van het bestemmingsplan rekening gehouden worden met de bestaande reservering en de regels van het Barro. Kernvragen daarbij zijn of de uitbreiding van het bedrijf belemmerend werkt voor de toekomstige waterveiligheidsmaatregel, en zo ja of de uitbreiding als een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling moet worden beschouwd. Het Barro en de Nota van toelichting geven op dit punt geen uitsluitel. De Nota van toelichting noemt de uitbreiding van een bestaand agrarisch bedrijf wel als een voorbeeld waarin de belangenafweging positief zou kunnen uitvallen, onder meer afhankelijk van de precieze locatie in het gebied.

Wat betreft de belemmerende werking:

Hoofdstuk 3 beschreef wat inrichting voor retentie betekent voor het Rijnstrangengebied. Op de kaarten is aangegeven welk deel van het gebied in de toekomst onder water komt te staan bij inzet voor retentie, tot een gegeven waterstand. Ook is aangegeven welke van de huidige opstallen onder water zouden komen te staan en welke niet, en om welke waterdiepten het gaat. Binnen het gebied met water zijn er dan (naast de hooggelegen gebiedsdelen die droog blijven) lager gelegen stroom voerende gebiedsdelen en hoger gelegen gebiedsdelen die wel water bergen, maar waar het water niet tot nauwelijks stroomt.

De agrarische bedrijven in het Rijnstrangengebied zijn nu al vrijwel allemaal gebouwd op kunstmatige ophogingen in het gebied, de zogeheten “terpen” of “pollen”, en zullen dus niet of nauwelijks in het water komen te staan. Ook elders in het gebied zijn er hoogteverschillen, hoger en lager gelegen gebiedsdelen. Uitbreiding van een bestaand agrarisch bedrijf op een hoger gelegen terrein vormt geen belemmering voor de watermaatregel. Uitbreiding van bedrijven op lageregelegen terrein kan wel belemmerend werken.

De gemeente kan overwegen alleen medewerking te verlenen aan bestemmingsplanwijziging als de bedrijfsuitbreiding wordt gerealiseerd op opgehoogd terrein, aansluitend aan de bestaande verhoging (pol) waarop het bedrijf zich bevindt. Daartoe kan de gemeente in haar bestemmingsplan regels opnemen over de minimale hoogteligging van een gebouw, of van de verblijfsruimten van een gebouw. Hierbij moet wel vermeden worden dat de verhoging zelf een belemmering vormt vanwege de ligging in het gebied, of dat de omvang van de verhoging kan leiden tot vermindering van het waterbergend vermogen van het gebied. Gezien de schaalgrootte van een ontwikkeling zoals in dit voorbeeld is niet te verwachten dat hier een probleem ontstaat.



*Impressie
uitbreiding
agrarisch
bedrijf*

Naast het bouwen op opgehoogd terrein kan worden gedacht aan het toestaan van alleen tijdelijke bebouwing. Dit is te regelen via een tijdelijke omgevingsvergunning. Daarbij moet het wel feitelijk mogelijk en aannemelijk zijn, dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen (voor de omgeving) kan worden beëindigd. In deze casus: dat het gebouw na afloop van de termijn kan worden afgebroken. Een stal kan als regel makkelijker worden afgebroken (vanwege de bouwwijze) dan bijvoorbeeld een woning.

Ad 4. Bouw van een (burger)woning

Dit voorbeeld betreft de bouw van een nieuwe burgerwoning in het retentiegebied. Dit kan op twee manieren aan de orde zijn:

- a. omzetting van een agrarisch bedrijf naar een burgerwoning;
- b. bouw van een nieuwe woning op een locatie waar nog geen bebouwing staat.

Het gaat dan vaak om toepassing van de rood-voor-rood-regeling.

Toelichting: Veel gemeenten in Nederland kennen een rood-voor-rood-regeling waarbij het mogelijk is om in het landelijke gebied een of meerdere woningen te bouwen in ruil waarvoor bestaande bebouwing, vaak voormalige agrarische bebouwing, moet worden gesloopt. Deze rood-voor-rood-regeling is in veel gemeenten "doorvertaald" in het bestemmingsplan voor het landelijk gebied in de vorm van wijzigingsbevoegdheden. De regeling kan per gemeente verschillen.

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat hiervoor verschillende mogelijkheden in de vorm van wijzigingsbevoegdheden. In de wijzigingsbevoegdheden is sprake van een vermindering van bebouwing of een gelijkblijvende bebouwingsgraad, maar nooit van een toename. Tevens gaat het om herbouw op het (voormalige) agrarische bouwperceel, dus het bestaande bebouwde erf.

Omdat de meeste agrarische bedrijven zich bevinden op verhogingen, de zgn. terpen of pollen, worden de nieuwe woningen daar ook op gebouwd.

Ad a. Omzetting van bedrijf naar burgerwoning

Omzetting hoeft geen problemen op te leveren in de toets aan het Barro. Immers, de omzetting vindt plaats op een bestaand bouwperceel, waarbij sprake is van een gelijkblijvende bebouwingsgraad of, vaker nog, een afname van bebouwing (sanering voormalige agrarische bedrijfsbebouwing). En als de omzetting plaatsvindt op een bestaande pol wordt de nieuwe functie (burgerwoning) gerealiseerd op een bestaande verhoging in het landschap. In geval van toekomstige inrichting en gebruik voor retentie is dus geen sprake van belemmering of van toename van schade.

Ad b. Bouw van een nieuwe woning

Bouw van een woning op een nieuwe locatie, binnen de kaders van de rood-voor-roodregeling, zal altijd binnen de bestaande erf grenzen plaatsvinden, dus levert geen problemen op (zie hierboven onder Ad a.).

Bouw van een nieuwe woning op een locatie buiten de erf grenzen valt dus niet binnen de rood-voor-rood-regeling en vraagt om aanpassing van het bestemmingsplan. Allereerst is de vraag of de gemeente bereid is tot die aanpassing binnen haar ruimtelijk beleid voor het buitengebied. Dat is een afweging op argumenten van ruimtelijke ordening.



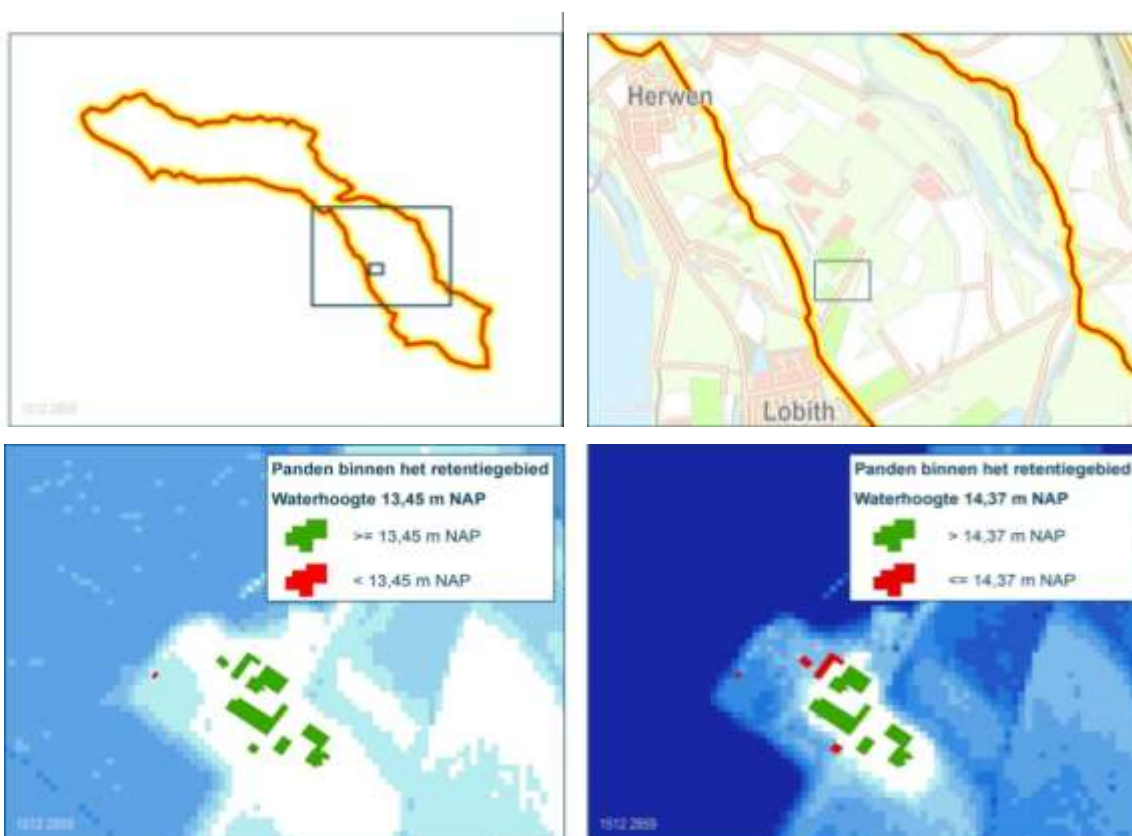
Belemmerend voor toekomstige maatregel?

Als de gemeente wil aanpassen moet bij de aanpassing rekening worden gehouden met de bepalingen van het Barro:

- Is de ontwikkeling belemmerend voor de toekomstige maatregel? Als de woning op hooggelegen gebied gepland wordt zal daarvan geen sprake zijn, en is er geen beletsel vanuit het Barro.
- Als er een verhoging aangelegd wordt om de woning op te bouwen, hangt het af van de locatie in het gebied of er sprake is van belemmering; als de woning in de buurt van de instroomopening gepland is, kan het wel een belemmering vormen.
- Als de woning wel een belemmering kan vormen, bijvoorbeeld vanwege de locatie van de verhoging of omdat hij in laaggelegen gebied gepland wordt, dan wordt beoordeeld of het een grootschalige dan wel kapitaalintensieve ontwikkeling betreft. Hoewel dit per geval moet worden bekeken, is het in algemene zin niet waarschijnlijk dat de bouw van een enkele woning als grootschalig/kapitaalintensief wordt beoordeeld.

Op grond van deze redenering (niet belemmerend respectievelijk niet grootschalig/kapitaalintensief) kan in dit voorbeeld dus het bestemmingsplan worden aangepast en kan de woning worden gebouwd³.

Indien na 2050 een definitieve beslissing wordt genomen over de inrichting van het gebied als retentiegebied, kan het zijn dat de woning geamoveerd moet worden of dat de waarde van de woning daalt. De eigenaar van de woning kan dan een schadeclaim indienen.



Rijnstrangengebied, Opstallen bij verschillende waterpeilen

³ De andere mogelijke constructie: de ontwikkeling tijdelijk met een afwijkingsvergunning toestaan, vereist dat te verwachten is dat de bebouwing aan het eind van de vergunning periode ook kan en zal worden afgebroken. Zoals gezegd is dat bij de bouw van een woning minder aannemelijk.

Hoewel nu nog niet te voorspellen is hoe het recht en nadeelcompensatiebeleid in 2050 precies zullen luiden, zou het kunnen dat een overheid tegen die tijd weigert de schade (volledig) te vergoeden met een beroep op voorzienbaarheid: de burger had bij de bouw van de woning immers kunnen weten dat ooit de schade zou kunnen ontstaan, omdat er een reservering op het gebied rustte.

Tegenargument is dat de burger dit juist heeft willen voorkomen door expliciet toestemming te vragen voor de woning. En de overheid heeft hieraan meegewerkt mede op grond van een inschatting van die mogelijke toekomstige schade. De inschatting “niet grootschalig of kapitaalintensief” impliceert dat het gaat om schade die wel geclaimd en vergoed kan worden. Een ander tegenargument is dat de beleidsontwikkeling ten tijde van de investering nog onvoldoende concreet is en dat daarom geen sprake is van een ‘voorzienbare ontwikkeling’. Het is te verwachten dat de overheid t.z.t. de daadwerkelijke schade zal vergoeden als onderdeel van de ontwikkeling van het project.

Ad 5. Ontwikkeling van een landgoed/bouw van landhuis

Het verschil met het vorige voorbeeld (nieuwbouw woning) is dat het hier gaat om een veel grootschaliger ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van nieuwe natuur en de bouw van een landhuis.

Veel gemeenten kennen een landgoederen- of landhuizenbeleid dat is opgenomen in het bestemmingsplan voor het landelijk gebied. In de toelichting van het bestemmingsplan Buitengebied 2008 staan de voorwaarden voor het stichten van een landgoed. Voor een concreet initiatief is een herziening van het bestemmingsplan nodig, dus een toets aan de bepalingen van het Barro.

Volgens de voorwaarden in de toelichting is de oprichting van een landgoed mogelijk op gronden met de bestemming “Agrarisch gebied”, mits dat leidt tot een substantiële toename en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. Het gaat om aspecten als minimaal 5 ha nieuwe natuur, minimaal 90% van landgoed opengesteld middels aanleg van openbare wandel- en/of fietspaden, en de bebouwing moet met allure en zorgvuldig zijn ontworpen.

Vergeleken met de nieuwbouw van een woning, is een landhuis groter en kan eerder belemmerend werken voor de doorstroming, afhankelijk van de locatie. Een landhuis kan ook eerder dan een woning belemmerend zijn vanwege een vermindering van het bergend vermogen. Ook in relatie tot de begrippen “grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling”, zal (als er aankoop of onteigening nodig is voor het nemen van maatregelen) sneller dan bij een woning sprake zijn van dure maatregelen. Ook kan het schadepotentieel (kans op claimbare schade bij uitvoering maatregelen) aanzienlijk zijn. Vanwege de potentieel belemmerende werking en het schadepotentieel is goed voorstelbaar om een landgoed, dat wil zeggen de bebouwing, alleen toe te staan op een verhoging in het gebied of op de hoger gelegen delen van het gebied. Daarbij kan ook de afweging rondom invloed op het bergend vermogen worden meegenomen. Hierbij zou ook kunnen worden gedacht aan compensatie in de vorm van het afgraven van grond om voldoende volume (m³) waterberging veilig te stellen.

Het sluiten van een overeenkomst dat de initiatiefnemer voor eigen financieel risico het landgoed ontwikkelt en in gebruik neemt, kent een aantal bezwaren die in paragraaf 4.2 zijn toegelicht.

Of het tijdelijk toestaan van deze ontwikkeling hier een oplossing biedt, valt ook te betwijfelen. In het algemeen is de investering in een landgoed zodanig, dat niet te verwachten valt dat het na de vergunningstermijn weer afgebroken zal worden.

Ad 6. Ontwikkeling vakantiepark (voorbeeld Carvium Novum)

Carvium Novum:

Door middel van het bestemmingsplan Carvium Novum (vastgesteld 6 juli 2010) maakt de gemeente Rijnwaarden de ontwikkeling van een vakantiepark mogelijk in het Rijnstrangengebied, op een locatie aan de Eltenseweg. Het gebied wordt na ontzanding ingericht als recreatieterrein met speelpark en natuurgebied, met bijbehorende voorzieningen zoals een restaurant. Ook komen er 50 vrijstaande recreatiewoningen.

De toelichting van het bestemmingsplan voor Carvium Novum geeft aan dat de ontwikkeling voor het overgrote deel een verruimende werking op eventuele retentie van water heeft. De recreatieve kern is op een beperkt onderdeel van het terrein geconcentreerd, waardoor slechts een klein deel van het gehele terrein intensief wordt gebruikt. De op natuurontwikkeling gerichte inrichting van het grootste deel van het terrein past goed bij de reservering als potentieel retentiegebied, aldus de toelichting. Rijkswaterstaat heeft destijds ook ingestemd met het plan, onder voorwaarden. Zo moesten de chalets eenvoudig worden uitgevoerd.



Rijnstrangengebied, Bestemmingsplan Carvium Novum 2010

Andere vakantieparken:

Bij Carvium Novum wordt het recreatieve deel op een klein deel van het terrein geconcentreerd. Verreweg het grootste deel van het terrein is natuurontwikkeling, waaronder een grote plas (voormalige zandwinning). Dat zal niet altijd het geval zijn bij een vakantiepark. Dat betekent dat bij een eventueel nieuw initiatief voor een vakantiepark in het Rijnstrangengebied, het van belang is (meer dan bij de voorgaande voorbeelden) om de locatie en inrichting van het initiatief uitdrukkelijk te betrekken in de beoordeling.

Overwogen kan worden om (net zoals bij Carvium Novum) eisen te stellen aan de wijze van bouwen, bijvoorbeeld dat recreatiewoningen drijvend worden gebouwd, of dat ze makkelijk af te breken of tijdelijk te verwijderen zijn. Dit vermindert de belemmering bij inrichting voor retentie of daadwerkelijke inzet van het gebied voor waterberging.

In dat licht kan ook worden gedacht over tijdelijk toestaan, maar daarbij geldt net als in de vorige voorbeelden de inschatting of dat waar te maken is: kunnen de woningen na het einde van het tijdelijk gebruik tamelijk eenvoudig verwijderd of verplaatst worden?

Het sluiten van een overeenkomst dat de initiatiefnemer voor eigen financieel risico het park ontwikkelt en in gebruik neemt, kent een aantal bezwaren die in paragraaf 4.2 zijn toegelicht.

Ad 7 Bedrijfsbeëindiging en verkoop van bedrijf

Dit voorbeeld betreft de verkoop van een bestaand bedrijf in het Rijnstrangengebied. Het verschil met de vorige voorbeelden is dat het hier niet een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling betreft, maar de verkoop van een onroerende zaak.

Vanuit het Barro gelden op dit punt geen beperkingen. Het Barro gaat over ruimtelijke plannen en treedt niet in het vrije rechtsverkeer tussen natuurlijke en rechtspersonen. Het gaat dus niet over koop en verkoop van onroerende zaken, zoals woningen, grond en bedrijven. Het feit dat er een reservering ligt op het gebied veroorzaakt hierin geen enkele beperking.

Waardedrukkend effect?

De vrees van bewoners en bedrijven is dat de reservering van het Rijnstrangengebied beperkingen veroorzaakt en daardoor zorgt dat de waarde van bedrijfs- onroerend goed lager is dan die van vergelijkbaar bedrijfs-onroerend goed buiten het gebied.

Het gebied Rijnstrangen is in vastgestelde (beleids)documenten, zoals de PKB Ruimte voor de Rivier en het Barro, gereserveerd voor een ruimtelijke functie (waterretentie) die pas na 2050 wordt verwezenlijkt. Als het gaat om ontwikkelingsmogelijkheden zijn er juridisch-planologisch gezien vanuit het Barro weliswaar enige beperkingen, maar uit de voorbeelden blijkt dat deze beperkingen in de praktijk van Rijnstrangen zeer gering zijn.

Hierbij moet ook worden opgemerkt dat voor het landelijk gebied vaak al de nodige beperkingen gelden voor ruimtelijke ontwikkelingen, zeker als het om niet-agrarische functies gaat, zoals niet-agrarische bedrijvigheid en wonen. Deze beperkingen komen vanuit bestaande ruimtelijke plannen en vanuit sectorale regelgeving en sectoraal beleid voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur.

Overigens geldt in het Rijnstrangengebied de specifieke omstandigheid dat de huidige en toekomstige functies elkaar ook niet per definitie uitsluiten. In het gebied wordt gewoond, gewerkt, gerecreëerd én er vindt (na 2050) mogelijk óók inrichting voor waterretentie plaats.

Dat is een wezenlijk verschil met andere gebiedsreserveringen waarin de ene functie in de toekomst moet plaatsmaken voor een andere functie, bijvoorbeeld woningen die moeten wijken voor een weg of een waterpartij.



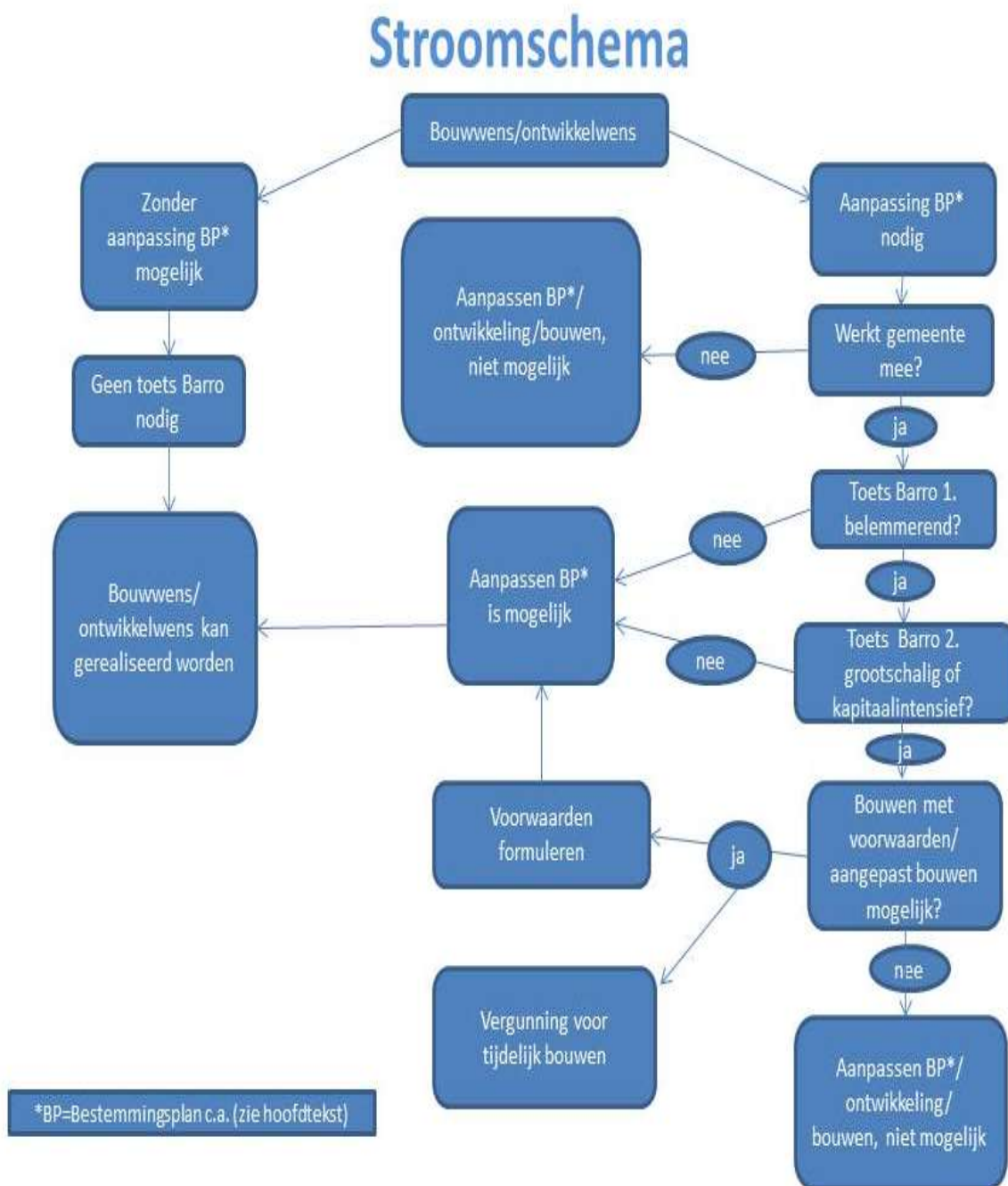
Zoals in hoofdstuk 2 al beschreven, blijkt uit mondelinge contacten met financieel deskundigen die het gebied kennen (hypotheekbank, taxateur/rentmeester) dat het waardedrukkend effect in de praktijk ook niet wordt waargenomen. De reservering in het Rijnstrangengebied heeft weinig tot geen invloed heeft op prijsvorming of waardebepaling, onder andere vanwege de lange termijn van de maatregel (uitvoering pas na 2050). Andere ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op bedrijfsresultaten, bijvoorbeeld aanscherping van wet- en regelgeving (ammoniak, fosfaatrechten, natuurwetgeving), waterbeheer (peilbesluit GGOR), economische crisis en internationale ontwikkelingen (zoals de Russische boycot van landbouwproducten) hebben eerder en grotere invloed op de waardeontwikkeling van een agrarisch bedrijf dan de ruimtelijke reservering.

Ad 8. Verkoop van burgerwoning gelegen in het gebied

Het betreft de verkoop van een woning in het Rijnstrangengebied. Ook hier geldt vanuit het Barro geen enkele beperking. Voor wat betreft het waardedrukkend effect wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is beschreven over verkoop van een bedrijf. Voor verkoop van een woning is het verhaal per saldo niet anders.

4.4 Conclusies ontwikkelmogelijkheden Rijnstrangen

Uit de uitgewerkte voorbeelden blijkt dat de ontwikkelingen die zich normaal gesproken binnen Rijnstrangen zouden (kunnen) voordoen, vrijwel allemaal ook tijdens de reserveringsperiode tot 2050 kunnen plaatsvinden, eventueel onder voorwaarden (zoals eisen aan de bouwwijze). De huidige ontwikkeling van natuurontwikkeling en herverkaveling past goed bij het eventueel toekomstig gebruik voor retentie. De agrarische bedrijven die nu in het gebied gevestigd zijn kunnen hun bedrijfsvoering voortzetten, en binnen het geldende bestemmingsplan zijn er nog groeimogelijkheden. Nieuwbouw- en uitbreidingsplannen die aanpassing van ruimtelijke plannen vragen, kunnen worden beoordeeld aan de hand van het Barro. In de uitgewerkte voorbeelden kunnen de plannen vrijwel allemaal doorgang vinden, eventueel onder voorwaarden.



5 VAN RIJNSTRANGEN NAAR ANDERE RESERVERINGSGEBIEDEN

5.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef verschillende voorbeelden van ruimtelijke ontwikkeling, zoals ze zich in het Rijnstrangengebied (kunnen) voordoen. Per voorbeeld is beschreven wat de mogelijkheden zijn. Allereerst is daarbij bekeken wat op grond van het bestemmingsplan Buitengebied 2008 mogelijk is. Is de ontwikkeling mogelijk op grond van het bestemmingsplan, dan wordt niet toegekomen aan het Barro. Juridisch-planologisch beschouwd kan de ontwikkeling dan gewoon doorgaan (mits uiteraard wordt voldaan aan overige wet- en regelgeving en beleid).

Is op grond van het bestemmingsplan de ontwikkeling niet mogelijk en is daarvoor een herziening van het bestemmingsplan (of een besluit tot afwijking van het bestemmingsplan) nodig, dan is de vraag of het gemeentebestuur daar aan mee wil werken binnen haar ruimtelijk beleid. Als dat het geval is, dient bij de herziening van het plan te worden getoetst aan de bepalingen van het Barro: de ontwikkeling mag toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet belemmeren. Is dat wel het geval, dan dient te worden beoordeeld of de ontwikkeling grootschalig of kapitaalintensief is.

In de beschrijving van de voorbeelden is uitgewerkt of en zo ja hoe de verschillende ontwikkelingen binnen de kaders van de geldende reservering mogelijk zijn of mogelijk gemaakt kunnen worden. In dit hoofdstuk reageren we op de vragen en onzekerheden rondom de reservering; vervolgens gaan we in op de overeenkomsten en verschillen tussen Rijnstrangen en andere reserveringsgebieden.

5.2 Rijnstrangen niet op slot

Bij het uitwerken van de voorbeelden voor het gebied Rijnstrangen bleek het erg behulpzaam om een globale uitwerking te maken van de werking van de retentiemaatregel, om de effecten op het gebied en de gebruikers meer inzichtelijk te maken. Vanuit dat beeld kon beter worden beoordeeld hoe in de reserveringsperiode om te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen.

Het overall-beeld op basis van de uitwerking is dat in Rijnstrangen een normale ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden; de meeste gewenste ontwikkelingen zijn mogelijk binnen de kaders van de reservering. Dat heeft mede te maken met een aantal specifieke kenmerken: de tijdshorizon van de maatregel, de aard van het gebied Rijnstrangen, en de aard van de maatregel retentie.

- Tijdshorizon:

De reservering is al enige tijd geleden (2005) op het gebied gelegd, naar aanleiding van de PKB Ruimte voor de Rivier. Sinds 2014 is bepaald (in de VKS en vervolgens in het NWP) dat de uitvoering van de maatregel waarschijnlijk pas na 2050 zal starten. De reservering is dus voor een lang periode.

- Aard van het gebied:
Rijnstrangen had vroeger (tot 1960) al een waterbergende functie, en dat is nog terug te zien in de huidige inrichting van het gebied; als in de toekomst het gebied weer opnieuw wordt ingericht voor retentie dan zijn de gevolgen voor inrichting daardoor relatief beperkt.



Rijnstrangengebied, situatie 1953

- Aard van de maatregel/gevolgen voor gebied:
het gaat om een maatregel (retentie) die – statistisch gezien - maar zeer sporadisch ingezet zal hoeven te worden (orde van grootte eenmaal per 50-80 jaar), de rest van de tijd kan het gebied gewoon gebruikt worden voor wonen, werken en recreëren. Als retentie wordt ingezet, komt er een grote hoeveelheid water in het gebied, maar het gaat dan om waterberging, niet om een mee stromende situatie; dat maakt de gevoeligheid voor ruwheden en obstakels minder groot, en wat dat betreft is er dus wat meer vrijheid in inrichting en gebruik van het gebied.

Antwoord op vragen en onzekerheden

Met de uitwerking van de voorbeelden in het vorige hoofdstuk kan een reactie gegeven worden op de vragen en onzekerheden die in het gebied leven naar aanleiding van de reservering, en die in Hoofdstuk 2 zijn genoemd:

- Er is een beeld geschetst van wat de maatregel (inrichten voor retentie) betekent, en hoe inzet van het gebied voor waterberging er ongeveer uit zal zien (na 2050).
- Op basis daarvan kan een toekomstbeeld gegeven worden van mogelijke ontwikkelingen in de reserveringsperiode (tot 2050).
- De lopende gebiedsontwikkeling (natuuropgaven en herverkaveling) past goed binnen dit toekomstbeeld.
- De nu in het gebied gevestigde bedrijven kunnen hun bedrijfsvoering voortzetten, uiteraard binnen de kaders van de geldende ruimtelijke plannen en de lopende gebiedsontwikkeling.

Uitbreidingsplannen en nieuwbouwplannen die vragen om aanpassing, herziening en/of afwijking van ruimtelijke plannen, kunnen worden beoordeeld langs de denklijn zoals die in dit rapport is weergegeven. Voor Rijnstrangen is in de voorbeelden een uitwerking gegeven van de begrippen “belemmerend” en “grootschalig en/of kapitaalsintensief”.

- De uitwerking van voorbeelden geeft aan dat de meeste reëel te verwachten ontwikkelingen binnen de reservering te verwezenlijken zijn, soms met enige aanvullende voorwaarden. Het gebied zit dus niet op slot en kan een normale ruimtelijke ontwikkeling doormaken.
- Bij inrichting van het gebied voor retentie (na 2050) lijkt niet of nauwelijks sprake van noodzaak tot sloop van panden;
- Ten aanzien van de vraag “Is toestemming nu voor nieuwbouw ook een garantie dat t.z.t. alle waarde vergoed wordt, mocht er bij herinrichting toch schade ontstaan?” :
 - Ontwikkelingen die worden toegestaan binnen de kaders van geldende ruimtelijke plannen kunnen worden beschouwd als normale ontwikkeling van het gebied. Als er t.z.t. daadwerkelijk besloten wordt tot inrichting van het retentiegebied, zal de staat van het gebied zoals het dan is, het uitgangspunt dienen te zijn voor de planvorming, en voor de regeling van schade en schadeloosstelling. Men mag ervan uitgaan dat de overheid eventuele claims zorgvuldig en conform de dan geldende wet- en regelgeving zal afhandelen.
- Ten aanzien van de vraag “wat zijn de financiële risico’s en wie draagt die”?:
 - Als het bestemmingsplan wordt gewijzigd ten gunste van een bouwinitiatief, en daarbij wordt bijvoorbeeld de eis gesteld om verhoogd te bouwen of er wordt een compenserende maatregel geëist (bijvoorbeeld verlagen van maaiveld ter compensatie van verlies van bergingscapaciteit), dan zullen de kosten van de ontwikkeling waarschijnlijk hoger uitvallen. Die meerkosten zijn voor rekening van de initiatiefnemer; immers in een bestemmingsplan worden allerlei eisen gesteld aan initiatieven, vanuit allerlei verschillende wetgeving; denk aan geluid, luchtkwaliteit, archeologie, natuur. Dan kan het dus ook gaan om eisen aan maaiveldhoogte of bouwwijze in verband met de waterveiligheid. Het bestemmingsplan legt de eisen en randvoorwaarden aan ruimtelijke ontwikkelingen vast, en geeft daarmee het kader waarbinnen de initiatiefnemer kan bouwen en ontwikkelen. Al dat soort regels kan leiden tot extra bouwkosten.
 - Een ander financieel risico is de kans op schade als het gebied in de toekomst daadwerkelijk wordt ingericht of ingezet voor retentie. Zoals al eerder aangegeven: als een wijziging in het ruimtelijk plan is doorgevoerd, mede aan de hand van een toets aan het Barro, of als in de toekomst daadwerkelijk wordt besloten Rijnstrangen in te richten als retentiegebied, dan is de situatie op dat moment het uitgangspunt voor afhandeling van eventuele schade.

5.3 Ontwikkelen in andere reserveringsgebieden

Zoals hiervoor gezegd heeft het gebied en de maatregel Rijnstrangen een aantal kenmerken, zoals tijdshorizon, aard van het gebied, en aard van de maatregel. Mede vanwege die kenmerken kan het grootste deel van de in hoofdstuk 4 behandelde ontwikkelingen in het gebied tijdens de reserveringsperiode gewoon doorgang vinden.

Langs de (Gelderse) rivieren zijn nog meer reserveringen, of gebieden die binnenkort wellicht gereserveerd gaan worden voor toekomstige waterveiligheidsmaatregelen. Voorbeelden zijn dijkverleggingen bij Oosterhout en Brakel en de hoogwatergeul Varik-Heesselt. Deze gebieden en de toekomstige maatregelen verschillen op een aantal kenmerken van het Rijnstrangengebied en de daar beoogde watermaatregel. Hoewel het juridische regime van het Barro uiteraard hetzelfde is voor die gebieden, kan de concrete doorwerking op de ontwikkelingsmogelijkheden in de reserveringsperiode toch anders zijn, vanwege die verschillen tussen gebieden.

De verschillen worden hieronder globaal toegelicht voor twee voorbeelden: de hoogwatergeul Varik-Heesselt en de dijkteruglegging Brakel.

Varik-Heesselt (hoogwatergeul):

- Tijdhorizon: er is nog geen reservering voor de hoogwatergeul (wel voor een dijkeruglegging bij Heesselt); de hoogwatergeul is gepland voor uiterlijk 2030, waardoor de reserveringsperiode relatief kort zal zijn (tot 10 jaar); november 2015 hebben rijk en regio besloten tot de start van een MIRT-verkenning.
- Aard van het gebied: het gebied kent nu agrarisch gebruik en boomgaarden, en een aantal bedrijfsgebouwen en woonhuizen;
- Aard van de maatregel/gevolgen voor gebied: het betreft hier een mee stromende situatie (anders dan in Rijnstrangen) dus als de hoogwatergeul wordt aangelegd moeten de huidige functies wijken of flink worden aangepast, en moet een aantal (ca 12) huizen/gebouwen verwijderd worden. Bovendien zal de hoogwatergeul vaker in gebruik zijn dan Rijnstrangen en mogelijk ook permanent watervoerend worden. Ook dat heeft grote gevolgen voor de functies die in het gebied mogelijk zijn.

Omdat de tijdhorizon en de aard van de maatregel sterk verschillen van de maatregel Rijnstrangen, is de doorwerking op het gebied ook anders, evenals de gevolgen voor de inwoners van het gebied.

Er is een conserverend bestemmingsplan, dat geen nieuwe ontwikkelingen toelaat die strijdig zijn met toekomstige inrichting van het gebied voor de hoogwatergeul. De beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen zijn dus al geformaliseerd in een bestemmingsplan, het activeren van een ruimtelijke reservering zal daar wellicht dus weinig nieuwe beperkingen toevoegen.

Het is voor inwoners van het gebied niet mogelijk om vooruit te lopen op de inrichting van de hoogwatergeul, omdat die keuze nog niet definitief gemaakt is; men kan nog geen plan maken voor bedrijfsverplaatsing/-beëindiging of alvast zijn woning te koop aanbieden aan de overheid. Maar als men om andere reden wel genoodzaakt is tot bedrijfsbeëindiging of tot verkoop van de woning, kan de onzekerheid over de nabije toekomst de verkoop van het bedrijf of woning bemoeilijken. Er is in dit gebied dus mogelijk wel sprake van schaduwwerking, een waardedrukkend effect, zonder dat er daadwerkelijk een reservering is. De reservering kan hierin wellicht juist positief verandering brengen, doordat meer duidelijkheid wordt geboden over het gebied en de invloedssfeer van de hoogwatergeul.

De uitwerking zoals die voor Rijnstrangen is beschreven, is dus beperkt toepasbaar op de situatie Varik-Heesselt, omdat de kenmerken van gebied en maatregel zo anders zijn, en daardoor ook de problematiek, de vragen en onzekerheden die in het gebied leven. Om te ontdekken wat voor dit gebied wél zou werken zou de benadering zoals die in de vorige hoofdstukken gevolgd is, wel een eerste beeld kunnen geven.

Brakel (dijkeruglegging)

- Tijdhorizon: het gebied is gereserveerd sinds 2005 (PKB Ruimte voor de Rivier), uitvoering van de dijkverlegging is voorzien vóór 2050 (Opmerking: in de uitwerking van de maatregel zal ook nog een buitendijks alternatief zónder dijkeruglegging worden onderzocht; mocht voor dat alternatief gekozen worden, dan kan de reservering geschrapt worden)
- Aard van het gebied: dorpskern-bebouwing en bedrijfsgebouwen.
- Aard van de maatregel/gevolgen voor gebied: de dijkeruglegging brengt met zich mee dat het gebied dat buitendijks wordt, vrijgemaakt wordt voor water/uiterwaard; dat is niet verenigbaar met de bebouwing die er nu staat. Wellicht dat sommige woningen niet gesloopt hoeven worden maar verplaatst kunnen worden, dat zou in de planuitwerking onderzocht moeten worden.

In het gereserveerde gebied zullen ontwikkelingen zoals die voor Rijnstrangen zijn beschreven (natuurontwikkeling, bedrijfsuitbreiding) zich nauwelijks voordoen; het gereserveerd gebied is al vrijwel geheel bebouwd. Verandering van gebruik (binnen het bestemmingsplan) is wel denkbaar.

Ontwikkelingen die binnen het huidige bestemmingsplan passen, zijn formeel wel mogelijk, maar de boven het gebied hangende onzekerheid kan wel invloed hebben op de investeringsbereidheid.

Voor ontwikkelingen die vragen om aanpassing van het bestemmingsplan, is eerst de vraag of het gemeentebestuur daaraan medewerking wil verlenen; bij aanpassing van het bestemmingsplan wordt getoetst aan het Barro.

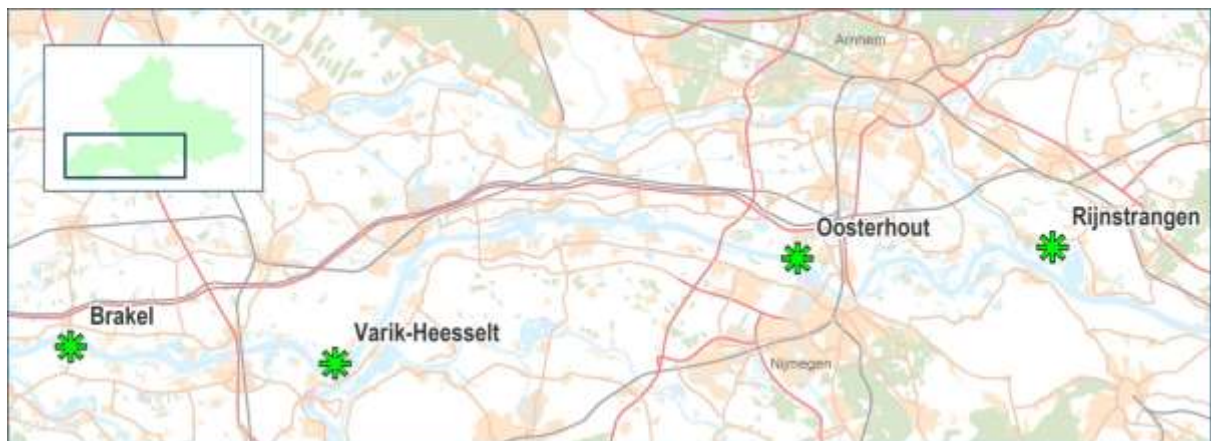
Om te beziën in hoeverre de ontwikkelingen in Brakel worden beïnvloed door de reservering, en op welke manier de ruimtelijke ontwikkeling gefaciliteerd kan worden, zou ook hier de in de vorige hoofdstukken beschreven benadering kunnen worden toegepast.

Concluderend:

Oplossingen voor ontwikkelingen in reserveringsgebied Rijnstrangen werken niet vanzelfsprekend ook in andere gebieden; de gevolgde benadering/denklijn voor Rijnstrangen kan wel in andere gebieden worden toegepast om de daar passende oplossingen te zoeken:

- Wat houdt de maatregel in? Wat houdt de reservering op basis daarvan in?
- Welke ontwikkelingen kunnen worden gefaciliteerd?
- Hoe verhoudt zich dat tot de reservering?
- Wat is nodig (aanpassingen of voorwaarden) om de ontwikkelingen mogelijk te maken?

Elk gebied vraagt zijn eigen maatwerk.



(Potentiële) reserveringen langs de Rijn-Waal

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Vraagstelling

De vraagstelling voor dit onderzoek was:

Hoe zijn nadelige gevolgen van langdurige ruimtelijke reserveringen te voorkomen of te verminderen? Welke gevolgen heeft een reservering voor een gebied en hoe kan daar op een constructieve manier mee worden omgegaan?

Deze vraagstelling is uitgewerkt aan de hand van de casus Rijnstrangen, reservering voor retentie. Ook is gekeken in hoeverre deze uitwerking bruikbaar is voor andere reserveringsgebieden.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van de uitwerking zijn:

- De bedoeling van een ruimtelijke reservering is om ontwikkelingen tegen te gaan die toekomstige waterveiligheidsmaatregelen moeilijker of duurder zouden maken, omdat ze belemmerend zijn en tevens grootschalig en kapitaalintensief.
- Een duidelijke voorstelling van hoe de toekomstige waterveiligheidsmaatregel concreet werkt helpt om duidelijk te maken welke ontwikkelingen die ruimtelijke reservering moet tegengaan, en hoe nieuwe ontwikkelingen dus beoordeeld moeten worden.
- In het voorbeeld Retentie Rijnstrangen is uitvoering van de waterveiligheidsmaatregel niet voor 2050 aan de orde. Die relatief lange termijn werkt op verschillende manieren door in de periode van reservering.
- Het gebied Rijnstrangen heeft het karakter van een buitengebied; dit karakter is ook geborgd in het geldende bestemmingsplan, daarmee zijn er al duidelijke kaders en beperkingen voor gebruik en ruimtelijke ontwikkeling in het gebied.
- In het gebied Rijnstrangen past het nu lopende gebiedsproces, met natuurontwikkeling en herverkaveling, goed binnen de ruimtelijke reservering.
- In dit rapport zijn een aantal voorbeelden van ruimtelijke ontwikkeling beoordeeld langs een eenduidige denkwijze: is aanpassing van het bestemmingsplan nodig, zo ja kan dat binnen de kaders van de reservering of zijn er voorwaarden en/of aanpassingen nodig, en hoe kunnen eventuele voorwaarden/aanpassingen geborgd worden?
- In Rijnstrangen kan het gebied ook binnen de reservering een normale ruimtelijke ontwikkeling doormaken; vrijwel alle ontwikkelingen die redelijkerwijs te verwachten zijn, kunnen worden toegestaan; in sommige gevallen wel met enige voorwaarden, bijvoorbeeld eisen aan de bouwwijze (zoals verhoogd bouwen).
- Als gedacht wordt over tijdelijke toestemming/tijdelijk bestemmen voor bepaalde bouwmogelijkheden, dan is het van belang om te beoordelen of het reëel is dat na afloop van de vergunningstermijn het gebouw werkelijk verwijderd wordt; bij de bouw van een stal is dat denkbaar, bij de bouw van een woning of landhuis lijkt dat niet reëel.
- Er is gekeken naar de mogelijkheid om het risico van toekomstige schade via een overeenkomst bij de initiatiefnemer te beleggen, met een kettingbeding voor toekomstige eigenaren. Dit wordt niet aanbevolen vanwege meerdere nadelen van deze constructie. Zo zal een dergelijke privaatrechtelijke afspraak niets afdoen aan het recht van een eigenaar om een publiekrechtelijke schadeclaim in te dienen.
- Schade door schaduwwerking/waardedrukkend effect: Schaduwschade is een verschijnsel 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 het Rijnstrangengebied zijn geen voorbeelden bekend van reële bouw- of gebruiksbepalingen, dan wel waardevermindering (indirecte schade) als gevolg van de huidige ruimtelijke reservering. Dat heeft vooral te maken met de lange termijn waarvoor de reservering geldt, en met het huidige karakter van het gebied, dat al in hoge mate past bij het eventuele toekomstig gebruik als retentiegebied.

- Wel leven er in het gebied vragen en onzekerheden over de doorwerking van de reservering in de ruimtelijke ontwikkeling; die vragen en onzekerheden zouden kunnen leiden tot schroom om te investeren of aan te kopen. Met de resultaten en conclusies in dit rapport kunnen die vragen en onzekerheden worden beantwoord.

Voor andere reserveringsgebieden:

- De conclusies en ontwikkelmogelijkheden die voor Rijnstrangen gelden, zijn niet 1-op-1 te vertalen naar andere reserveringsgebieden.
- Deze andere gebieden verschillen daarvoor te veel van Rijnstrangen, zowel in kenmerken van het gebied, als in tijdshorizon en aard van de maatregel.
- De ontwikkelmogelijkheden binnen de reservering moeten dus specifiek per gebied bekeken worden.
- De gevolgde benadering en denklijn in dit rapport (aard van het gebied en de maatregel -> gewenste ontwikkelingen -> ontwikkelmogelijkheden binnen reservering), kan wel meer inzicht geven in de mogelijkheden per gebied.
- Schaduwschade is een verschijnsel 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.

Aanbevelingen

- Uit deze pilot blijkt dat de huidige voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het Rijnstrangengebied zonder problemen doorgang kunnen vinden binnen de kaders van de reservering. De vragen en onzekerheden die geuit zijn over de doorwerking van de reservering kunnen beantwoord worden met behulp van de uitwerking en beschouwing in dit rapport.

Aanbeveling:

communiceer dit helder en positief naar het gebied toe, om zo de vragen en onzekerheden te beantwoorden.

- Uit deze pilot blijkt dat de aard van het gebied, aard van de maatregel en de tijdshorizon grote invloed hebben op de doorwerking van een reservering in het gebied. Andere gebieden ondervinden andere gevolgen en vragen andere oplossingen. De uitkomsten van deze pilot kunnen daarvoor niet zonder meer worden gebruikt. Ook het onderwerp schaduwwerking is sterk gebieds- en projectspecifiek.

Aanbeveling:

als er in een reserveringsgebied behoefte aan is, maak een aparte uitwerking voor dat gebied, gebruikmakend van de benadering en kennis uit de pilot Rijnstrangen.

BIJLAGEN:

1. Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Topografie



2. Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Luchtfoto



3. Kaartbeelden Rijnstrangengebied, Historie



4. Kaartbeeld Ontwikkelingen rond Overlaat en Tolkamer 1966-2015



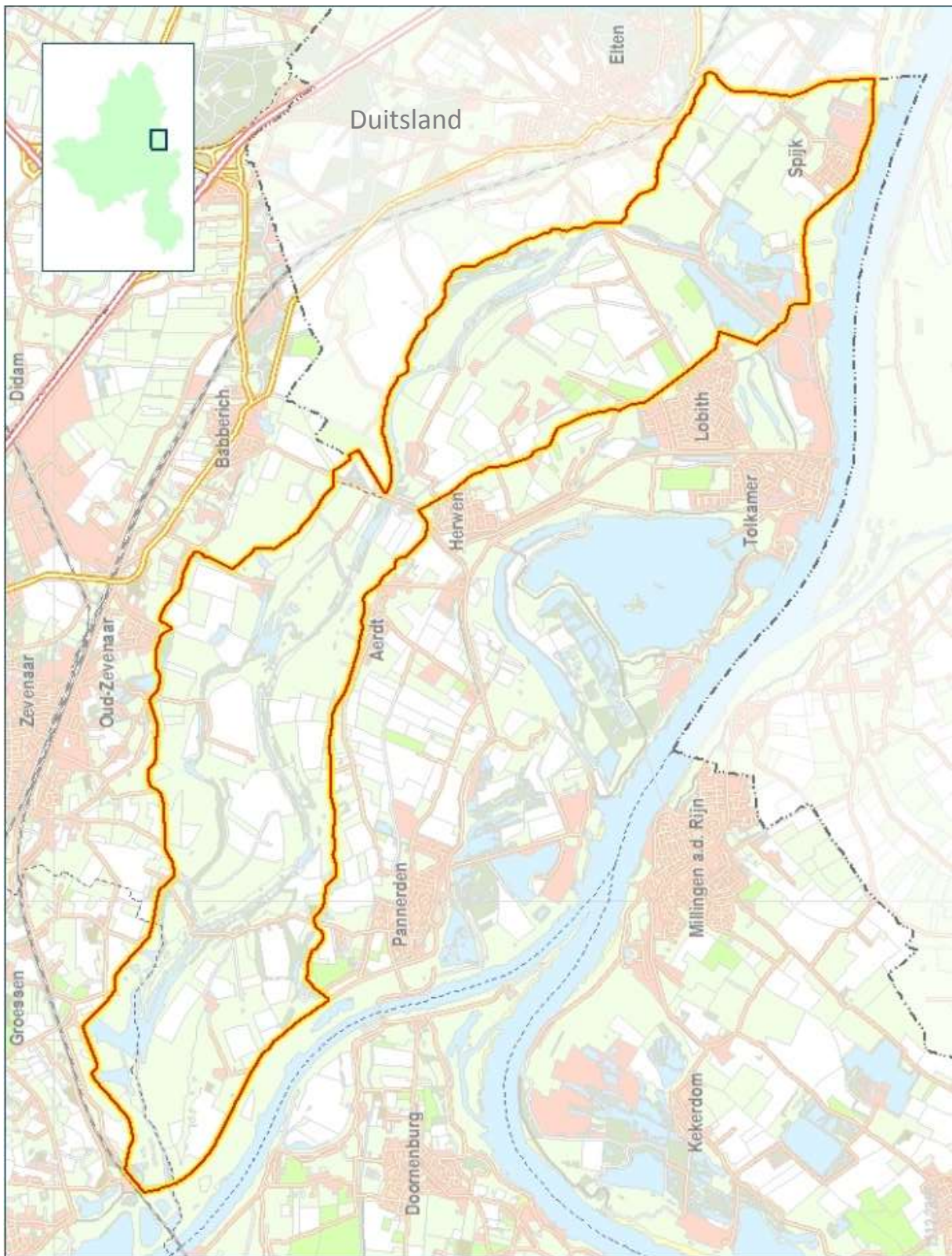
5. Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Grondgebruik met bestaande en nieuwe natuur



6. Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Bestemmingsplan Buitengebied 2008



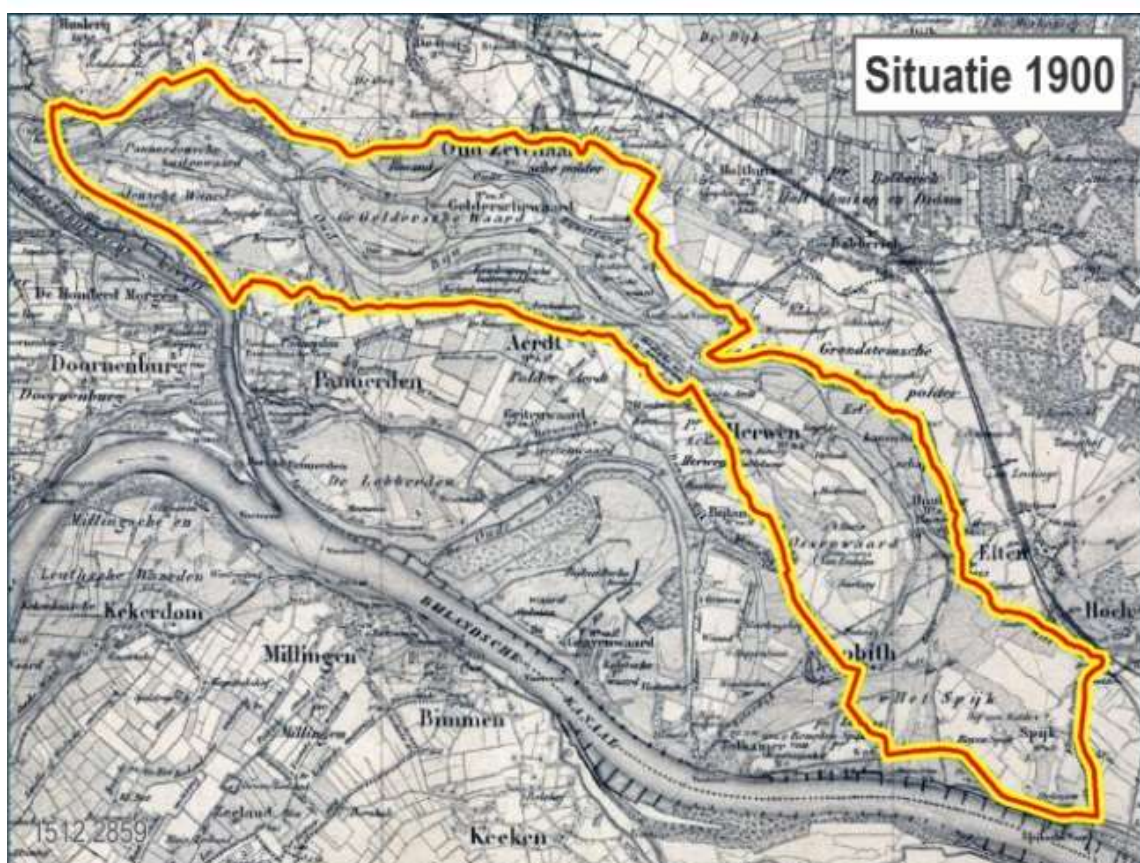
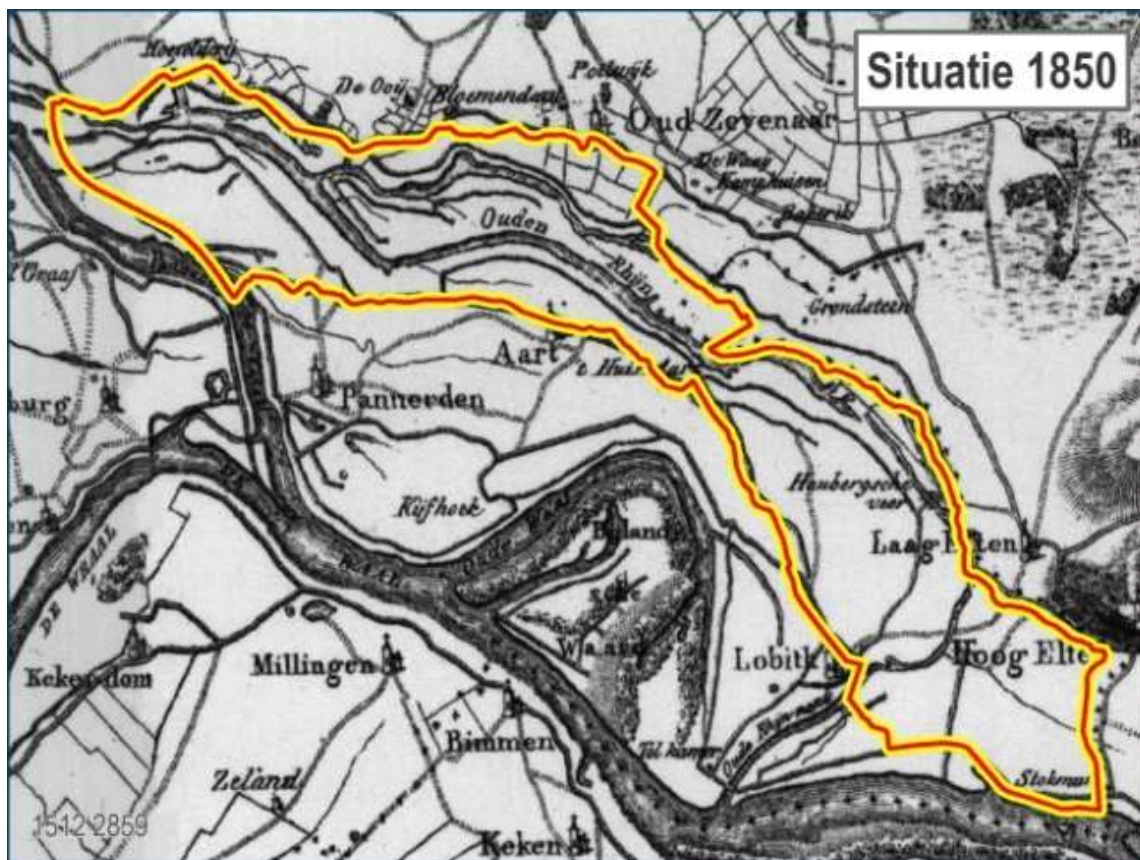
Bijlage 1 Kaartbeeld Rijnstrangengebied, Topografie



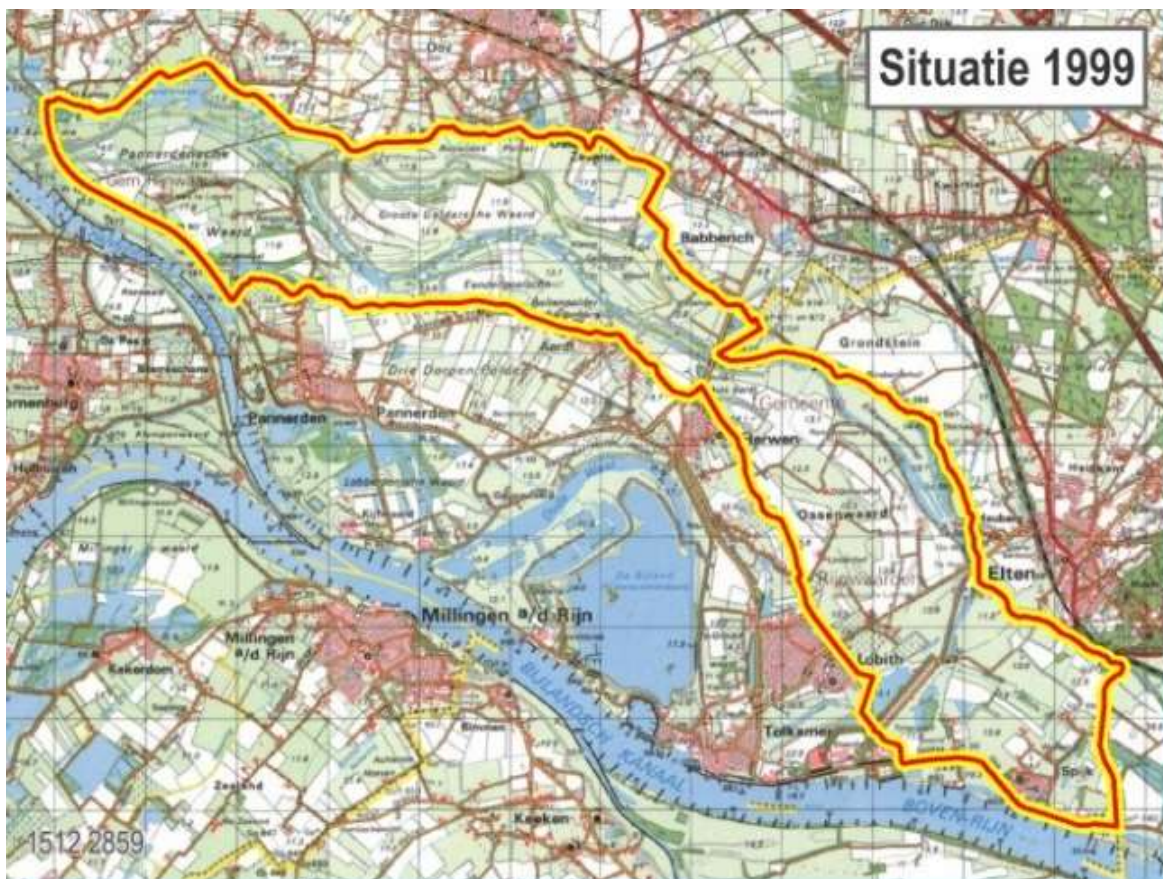
Bijlage 2 Kaartbeeld Rijnstrangen, Luchtfoto



Bijlage 3 Kaartbeelden Rijnstrangen, Historie



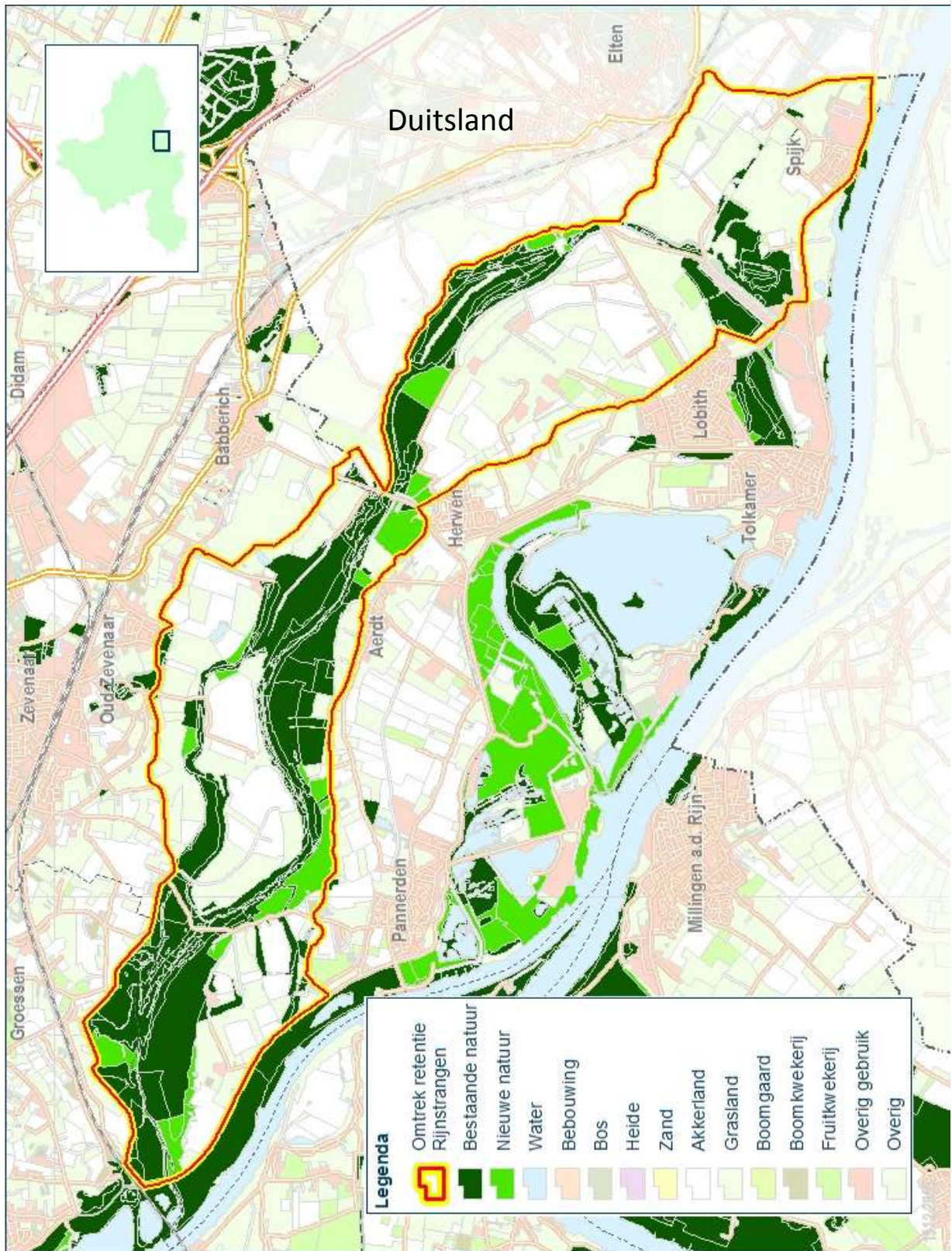
Bijlage 3 Kaartbeeld Rijnstrangen, Historie



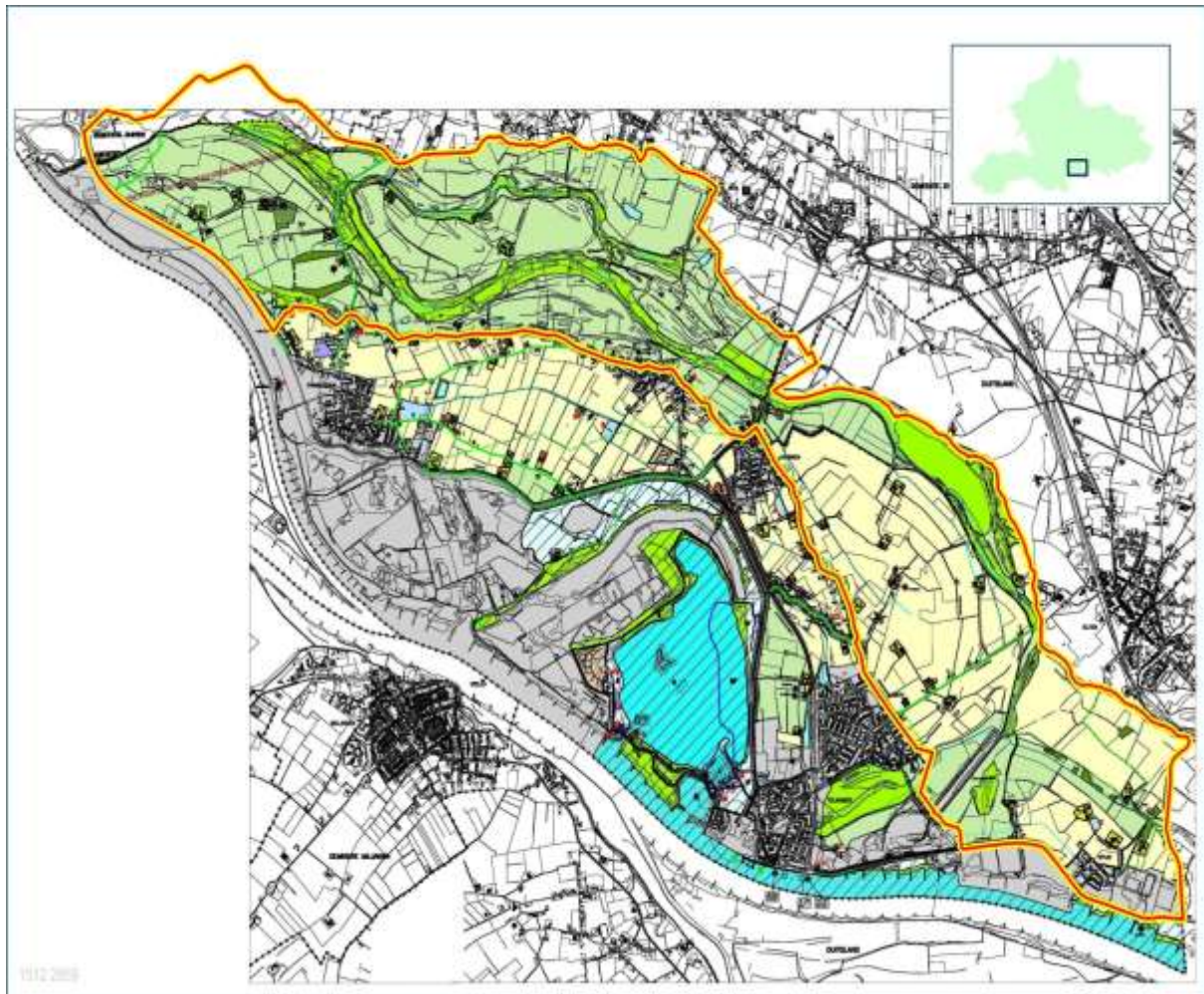
Bijlage 4 Ontwikkelingen rond Overlaat en Tolkamer 1966-2015



Bijlage 5 Kaartbeeld Rijnstrangen, Grondgebruik met bestaande en nieuwe natuur



Bijlage 6 Kaartbeeld Rijnstrangen, Bestemmingsplan Buitengebied 2008



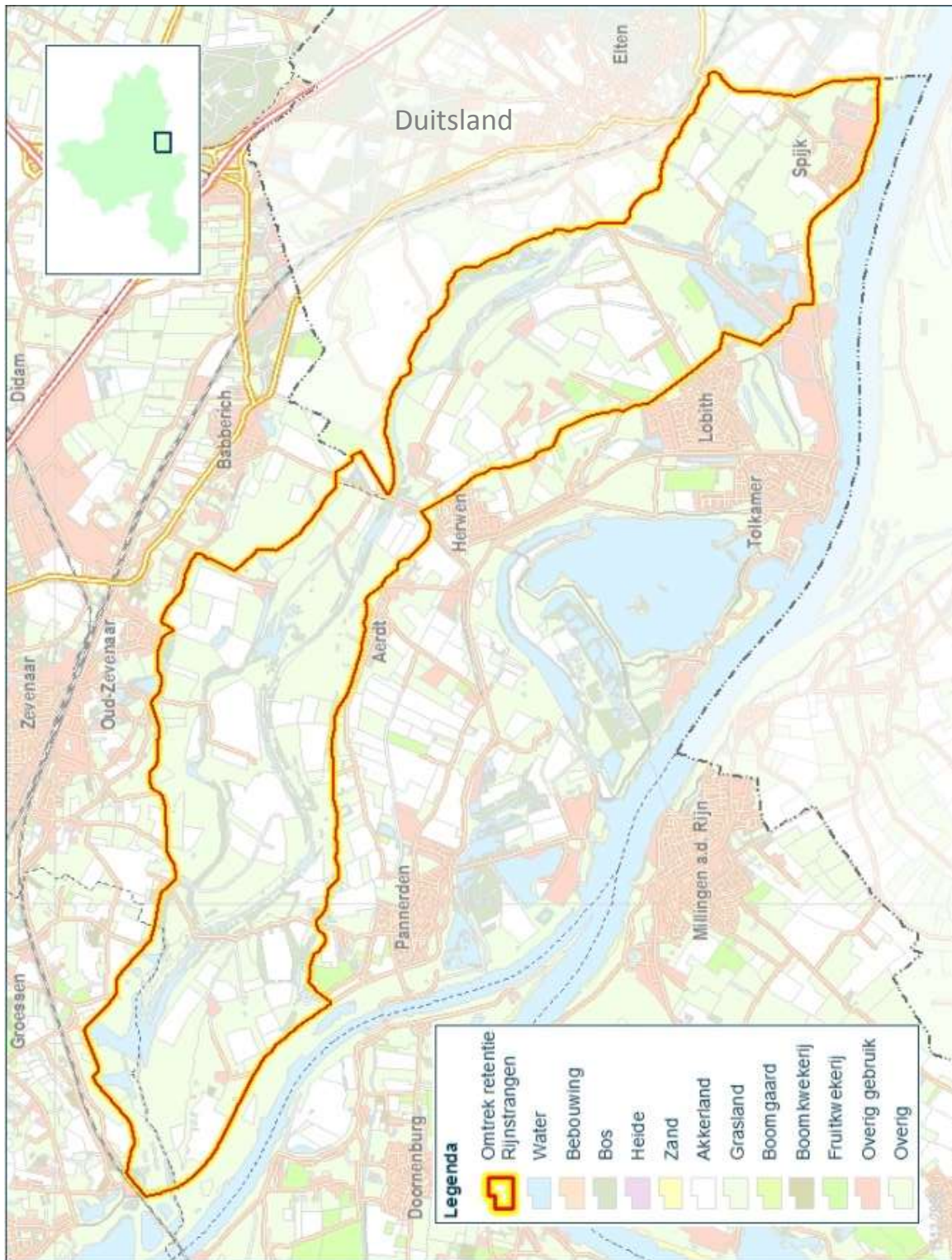
ART.NR.: BESTEMMINGEN

3		AGRARISCH GEBIED
3A		AGRARISCH GEBIED – PAARDENHOUDERIJ EN OPTOKENTRUM
4		AGRARISCH GEBIED MET HOGE NATUUR- EN LANDSCHAPSWAARDEN
5		BUITENBUIS GEBIED
6		BOS- EN NATUURTERREIN
7		NIET- AGRARISCH BEDRIJF <small>ZONNEN, WIND, E.</small>
8		TERRAIN VOOR VERBLIJFSRECREATIE <small>ZONNEN, WIND, E.</small>
9		TERRAIN VOOR SPORT EN RECREATIE <small>ZONNEN, WIND, E.</small>
10		GEWEDSCHAPS- EN NUTSVOORZIENINGEN <small>ZONNEN, WIND, E.</small>
11		LANDHUIS

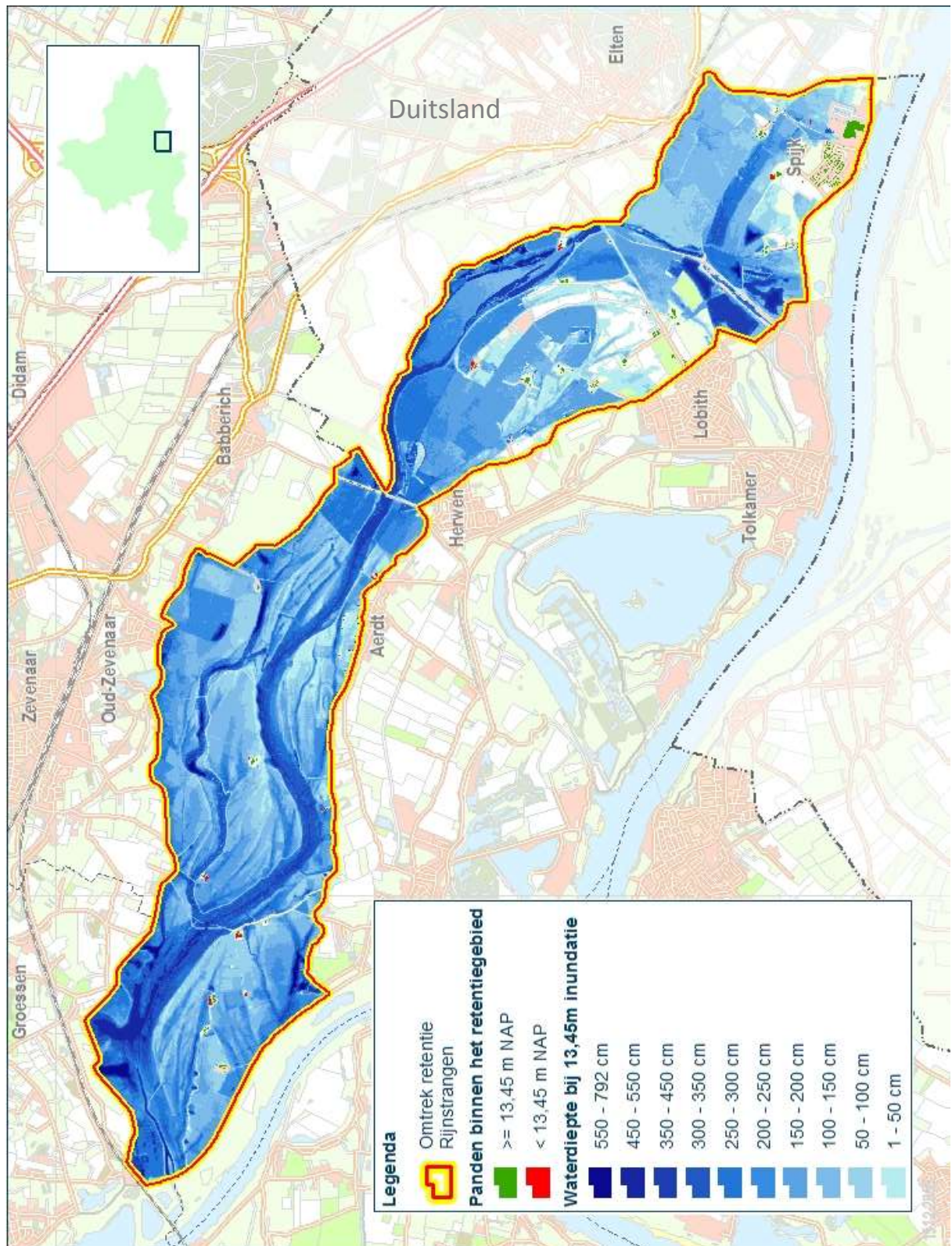
		ontsluitingsweg	VERKEERSDOELENDEN
		gebiedswegengestroot	
12		verharde weg	
		onverharde weg	
		fiets- en wandelpad	WATER
13		riool	
		recreatieplas	
		openluchtwater	
		A-waalgang	

DUBBELBESTEMMINGEN		
14		WATERSTAATSDOELENDEN
		WATERWINGSDOELENDEN
15		LANDGOED

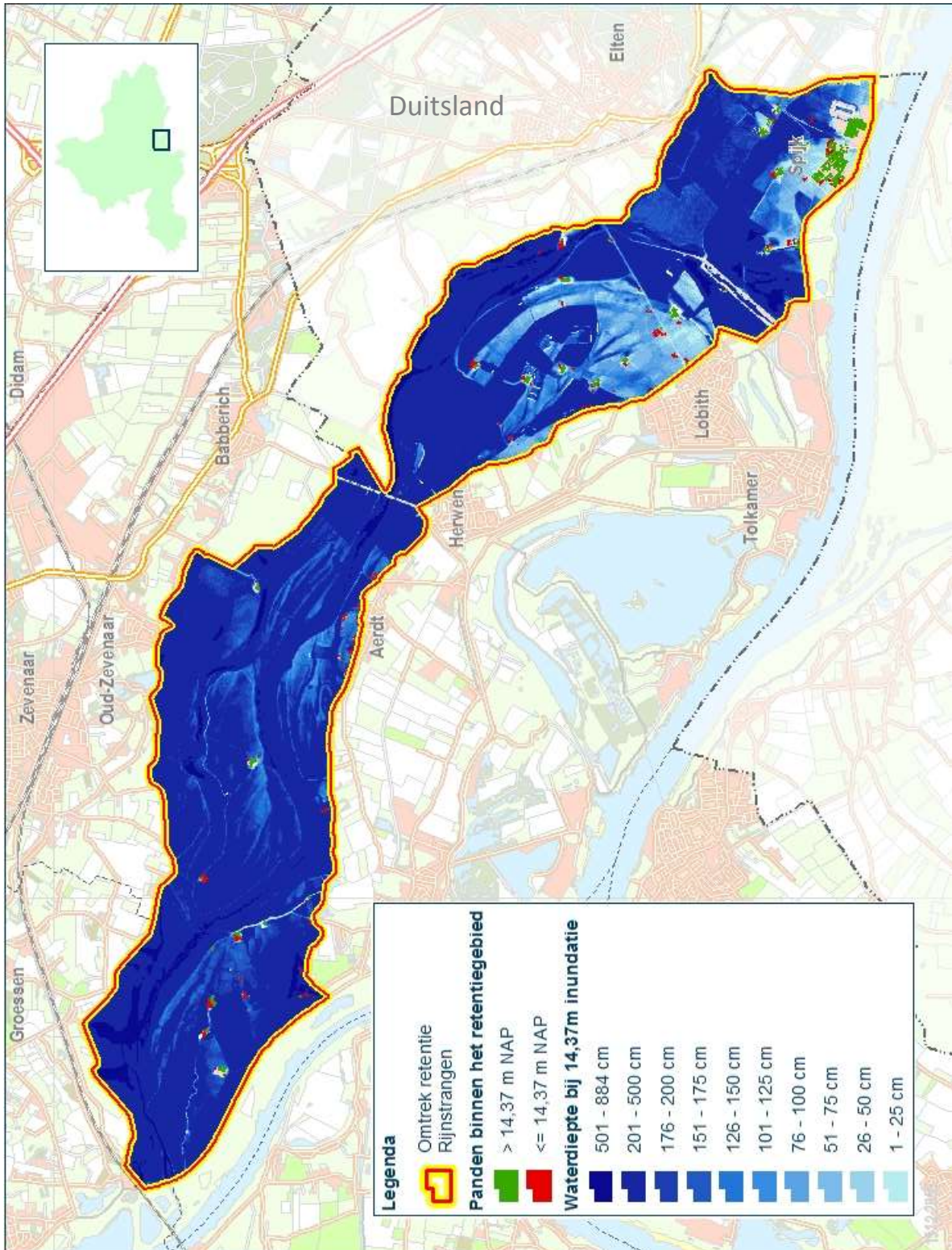
Bijlage 7 Kaartbeeld Rijnstrangen, Huidig grondgebruik



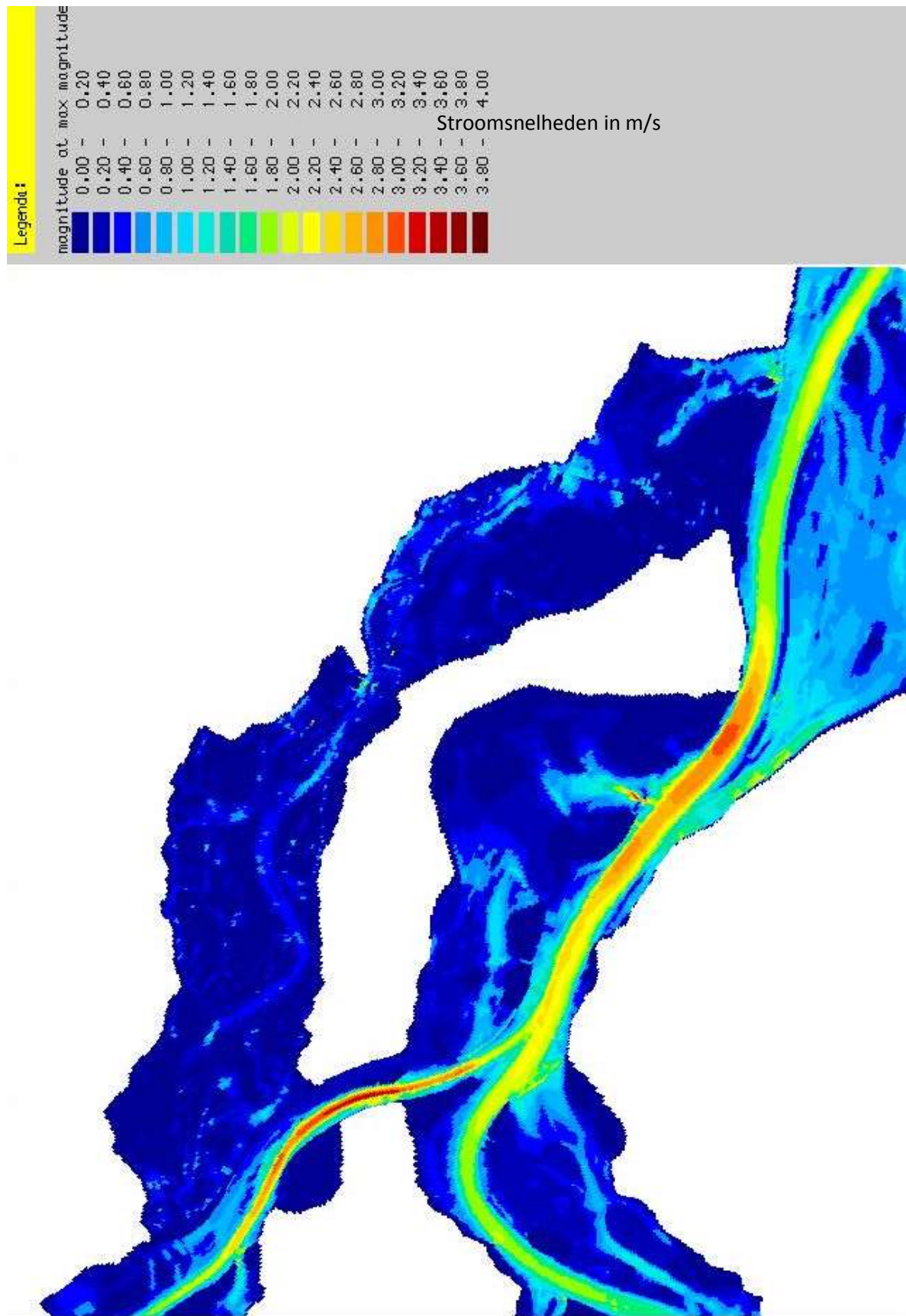
Bijlage 8 Kaartbeeld Waterdiepte bij inundatie 13,45 m NAP



Bijlage 9 Kaartbeeld Waterdiepte bij inundatie 14,37 m NAP



Bijlage 10 Stroomsnelhedenkaart



Bijlage 11 Juridische achtergronden

1 Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de juridische achtergrond van enkele in het hoofddocument genoemde onderwerpen. Het gaat om het Barro, de regeling omtrent schadevergoeding (nadeelcompensatie), het instrument van de voorlopige bestemming en de mogelijkheden om tijdelijk af te kunnen wijken van het bestemmingsplan en, ten slotte, het bestemmingsplan Buitengebied 2008 van de gemeente Rijnwaarden.



2 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)

2.1 Inleiding

In dit onderdeel wordt ingegaan op inhoud, reikwijdte en de beoordelingsvolgorde vanuit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voor wat betreft het toelaten van ontwikkelingen in een lange termijn reserveringsgebied.

2.2 Kernbegrippen van het Barro

Het Barro is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en gebaseerd op artikel 4.3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).⁴ Het Rijk heeft in het Barro instructieregels opgenomen waaraan provincies en gemeenten zich moeten houden bij het opstellen van ruimtelijke plannen (inpassingsplannen, bestemmingsplannen) en het verlenen van omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarbij wordt afgeweken van ruimtelijke plannen. Hoewel in het Barro de term bestemmingsplan wordt gebruikt, wordt daaronder ook verstaan inpassingsplannen, (op bestemmings- en inpassingsplannen gebaseerde) wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectuitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 2.10 Crisis- en herstelwet (Chw). Deze ruimtelijke plannen worden, voor zover het betreft de toepasselijkheid van de regels uit het Barro, met een bestemmingsplan gelijkgesteld. Het Barro is in werking getreden op 30 december 2011 en sindsdien enkele keren gewijzigd.

De regels van het Barro richten zich niet tot de individuele grondgebruiker. Het Barro bevat algemene regels die zich richten tot provincies en gemeenten als bevoegd gezag voor het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verlenen van omgevingsvergunningen

De relevante artikelen 2.4.6 en 2.4.7 Barro luiden als volgt:

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 en is verbeeld op kaart 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 en is verbeeld op kaart 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.

⁴ Besluit van 22 augustus 2011, houdende algemene regels ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), Stb. 2011, 391.

Hieronder zijn de relevante onderdelen uit de Nota van Toelichting bij het Barro opgenomen.

De artikelen 2.4.6 en 2.4.7 regelen dat bestemmingsplannen gelegen in een reserveringsgebied voor toekomstige rivierverruiming geen nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen mogelijk kunnen maken, voor zover daardoor toekomstige maatregelen ter verruiming van de rivier worden belemmerd (hinderen en/of onmogelijk maken).

Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt eerst bekeken of de gewenste ontwikkelingen toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet in de weg staan. Is dit niet het geval, wordt beoordeeld of de maatregel een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling betreft. Dit zijn 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.

Bij vaststelling van een bestemmingsplan is afstemming met de rivierbeheerder noodzakelijk. Welke ontwikkelingen belemmerend zijn is niet op voorhand concreet aan te geven, omdat dit afhankelijk is van de precieze locatie in het reserveringsgebied. Hoewel vestiging van nieuwe bedrijven veelal niet mogelijk zal zijn, kan de belangenafweging positief uitvallen in geval van een uitbreiding van een bestaand agrarisch bedrijf. Zodra in het overleg op grond van artikel 3.1.1 Barro mede door het Rijk is vastgesteld dat een ontwikkeling de toekomstige rivierverruimende maatregelen niet belemmert, dan wel kleinschalig of kapitaal extensief is, wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 2.4.7.⁵

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

Gebiedsreserveringen voor de lange termijn zijn binnendijkse gebieden die naar verwachting op de lange termijn aan het rivierbed zullen worden toegevoegd om ruimte te scheppen voor de rivier en waarvoor daarom op grond van het Nationaal Waterplan en de voormalige pkb Ruimte voor de rivier een ruimtelijke reservering geldt. Kaart 3a waarop de gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de Rijntakken zijn aangeduid, komt overeen met de kaarten 6, 7 en 8 van de pkb Ruimte voor de rivier.

Deze reserveringen zijn, in tegenstelling tot sommige andere reserveringen in dit besluit, bedoeld voor de lange termijn en behoeven geen frequente aanpassing. Het wijzigen, intrekken of aanwijzen van nieuwe gebiedsreserveringen voor de lange termijn kan alleen door middel van wijziging van het onderhavige besluit. Deze zware procedure met ruimte voor zienswijzen en parlementaire behandeling is gerechtvaardigd gezien enerzijds het belang voor de waterveiligheid op de lange termijn en anderzijds de lokale impact van dergelijke gebiedsreserveringen.

Artikel 2.4.7 (geen grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkelingen in bestemmingsplannen)

De ruimtelijke reserveringen langs de grote rivieren zijn noodzakelijk om gebieden waar naar verwachting op lange termijn rivierverruimende maatregelen nodig zijn, te vrijwaren van grootschalige en/of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen ernstig belemmeren. Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt eerst bekeken of de gewenste ontwikkelingen toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet in de weg staan. Is dit niet het geval, wordt beoordeeld of de maatregel een grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkeling betreft. De laatste zijn 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. Met dit laatste wordt bedoeld dat door de ontwikkeling de kans op (claimbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd.⁶

⁵ Nota van toelichting, p. 44, Stb. 2011, 391.

⁶ Nota van toelichting, p. 67, Stb. 2011, 391.

Uit de Nota van toelichting wordt duidelijk dat artikel 2.4.7 een beoordelingsvolgorde inhoudt. Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt eerst bekeken of de ontwikkeling toekomstige rivierverruimende maatregelen vanuit rivierkundig oogpunt niet in de weg staat. Is dat het geval (de ontwikkeling belemmert toekomstige rivierverruimende maatregelen niet), dan zijn er geen beletselen vanuit artikel 2.4.7. Is dat niet het geval (de ontwikkeling belemmert toekomstige rivierverruimende maatregelen wel), dan komt men toe aan een tweede beoordeling: of de ontwikkeling grootschalig of kapitaalintensief is. Is dat het geval (de ontwikkeling belemmert toekomstige rivierverruimende maatregelen én is grootschalig of kapitaalintensief) dan kan het bestemmingsplan niet worden vastgesteld wegens strijd met artikel 2.4.7 Barro. Is dat niet het geval (de ontwikkeling belemmert toekomstige rivierverruimende maatregelen wel, maar is niet grootschalig of kapitaalintensief) dan zijn er geen beletselen vanuit artikel 2.4.7 Barro.

Kernbegrippen zijn 'belemmeren van rivierverruimende maatregelen', 'grootschalig' en 'kapitaalintensief'. In het Barro zelf zijn deze begrippen niet omschreven. Ook de Nota van Toelichting geeft op dit punt geen concrete invulling of definities. In de praktijk wordt in het kader van het overleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) tussen de gemeente en Rijkswaterstaat per geval bekeken of een ruimtelijk initiatief wel of niet past binnen de reikwijdte van artikel 2.4.7.

2.3 Omgevingswet

Op 17 juni 2014 is aan de Tweede kamer aangeboden het voorstel van wet 'Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)'.⁷ Met dit wetsvoorstel wordt een omvangrijke herschikking van het Nederlandse omgevingsrecht voorbereid. In de Omgevingswet wordt een groot aantal bestaande wetten geïntegreerd. Ook worden vier nieuwe algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) voorbereid waarin een groot aantal bestaande AMvB's zal opgaan. Deze vier AMvB's zijn het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het Barro zal te zijner tijd worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De verwachting is dat de bepalingen met betrekking tot de lange termijn gebiedsreserveringen niet wezenlijk worden gewijzigd. Wel verandert de wijze waarop verschillende bestuursorganen zoals waterschappen, provincies en Rijk zich in het omgevingsrecht tot elkaar verhouden en hoe besluitvorming in het ruimtelijke spoor plaatsvindt. Verder wordt in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet gedacht over het stelsel van nadeelcompensatie, hetgeen op termijn een ander licht kan werpen op de conclusies in dit rapport over nadeelcompensatie en schaduw schade.

3 Schade

3.1 Inleiding

De reservering van het Rijnstrangengebied (tot 2050) en de aanwijzing, inrichting en ingebruikstelling van het gebied voor waterretentie (na 2050) kunnen tot verschillende vormen van schade leiden. Voor de aanwijzing, inrichting en ingebruikstelling van het gebied na 2050 zullen waterstaatkundige en ruimtelijke besluiten moeten worden genomen. Deze besluiten kunnen leiden tot schade. Tot 2050 geldt een gebiedsreservering. In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van schade in relatie tot Rijnstrangen toegelicht.

⁷ Voorstel van wet Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Kamerstukken II 2013/14, 33962, 2.

3.2 Nadeelcompensatie als gevolg van plannen en besluiten

Na 2050 zullen ruimtelijke en waterstaatkundige besluiten worden genomen met het oog op aanwijzing en inrichting van het gebied voor waterretentie. Bij daadwerkelijke ingebruikstelling van het gebied in een hoogwatersituatie zal eveneens schade kunnen ontstaan aan gronden, gewassen en gebouwen (feitelijke inundatieschade). Deze besluiten en feitelijke uitvoeringshandelingen, hoewel op zich beschouwd rechtmatig genomen en uitgevoerd, kunnen leiden tot schade voor rechthebbenden in het Rijnstrangengebied die naar huidig recht voor vergoeding in aanmerking komt. Dit heet nadeelcompensatie. Het is niet bekend hoe dit zich in de toekomst zal ontwikkelen, maar aangenomen mag worden dat de wet- en regelgeving ook na 2050 voorziet in de mogelijkheid van vergoeding van de hier genoemde schadevormen.

Bezien vanuit het huidige recht spelen artikel 6.1 Wro voor planschadevergoeding en de nadeelcompensatieregeling in artikel 7.14, eerste lid, Waterwet een centrale rol. Artikel 7.14 bevat een algemene regeling in verband met de rechtmatige uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Artikel 7.14 Waterwet beoogt alle gevallen van schade in het kader van het waterbeheer te reguleren. In verband hiermee is ook van belang artikel 7.15 Waterwet waarin is bepaald, dat voor de toepassing van de schadevergoedingsregeling van artikel 7.14 onder schade mede wordt verstaan schade in verband met wateroverlast of overstromingen, voor zover deze het gevolg zijn van de verlegging van een waterkering of van andere maatregelen, gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van watersystemen.

Omdat artikel 7.14 Waterwet een alomvattende nadeelcompensatieregeling in het kader van het waterbeheer bevat, is in de wet een samenloopregeling opgenomen met de planschaderegeling van artikel 6.1 Wro. Artikel 7.16 Waterwet bepaalt dat afdeling 6.1 Wro buiten toepassing blijft, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid. Dit betekent dat als in verband met een waterstaatkundig besluit ook een bestemmingsplanherziening nodig is, de daaruit voortvloeiende planschade wordt meegenomen bij de behandeling van de schade op basis van artikel 7.14 Waterwet, en niet apart nog een planschadebesluit op grond van artikel 6.1 Wro wordt genomen. Criteria waaraan moet zijn voldaan voordat schadevergoeding op grond van artikel 7.14 Waterwet kan worden toegekend zijn:

1. er moet sprake zijn van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van waterbeheer;
2. de schade moet het gevolg zijn van deze uitoefening van een taak of bevoegdheid;
3. de schade behoort niet of niet geheel ten laste te blijven van de gedupeerde;
4. de vergoeding van de schade is niet of niet voldoende anderszins verzekerd.⁸

Aandacht verdient het criterium bij het beoordelen van schade in hoeverre de schade, eenmaal vastgesteld, redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk ten laste van de gedupeerde dient te blijven. De aanleiding hiervoor kan verschillend zijn:

- De geleden schade was voor de gedupeerde al voorzienbaar op het moment dat hij een aankoop- of investeringsbeslissing deed in het geschade belang (ook wel risicoaanvaarding genoemd).
- De geleden schade moet geheel of gedeeltelijk worden geacht te behoren tot het 'normale maatschappelijke risico' of tot het 'normale ondernemersrisico'.
- De geleden schade is geheel of gedeeltelijk te wijten aan eigen schuld van de gedupeerde.

⁸ M. Koster, W. Hoekveld & H. Verbeek, 'Financiële bepalingen', in: H.J.M. Havekes & P.J. de Putter (red.), *Wegwijzer Waterwet 2014*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2013, p. 222 e.v.

Dit criterium kan een rol spelen in het Rijnstrangengebied in verband met de zoektocht naar ontwikkelmogelijkheden binnen de reservering. Sinds 2006 (PKB Ruimte voor de Rivier) is immers het gebied gereserveerd voor toekomstige inrichting voor waterretentie.

Relevant is dan de vraag of schade die ontstaat na 2050 voor vergoeding in aanmerking komt, als deze betrekking heeft op een aankoop- of investeringsbeslissing die is gedaan na 2006. Aan de gedupeerde zou tegengeworpen kunnen worden dat het schadeveroorzakende besluit (bijvoorbeeld het besluit tot aanwijzing of inrichting van het gebied) of de schadeveroorzakende handeling (bijvoorbeeld het openzetten van de schuif van het inlaatwerk in een hoog watersituatie) voorzienbaar was; de gedupeerde had bij de bouw van, bijvoorbeeld, zijn woning namelijk kunnen weten dat ooit de schade zou kunnen ontstaan, omdat er een reservering op het gebied rustte.

Zoals in het hoofdrapport is aangegeven kan als tegenargument juist worden ingebracht dat de gedupeerde investeerder het risico juist heeft willen vermijden door expliciet toestemming te vragen voor de bouw van de woning. En de overheid heeft destijds hieraan medewerking verleend omdat het niet gaat om een grootschalige en kapitaalintensieve ontwikkeling die aan rivierverruimende maatregelen in de weg staat. Het is logisch dat de gedupeerde dan ook hieraan de verwachting ontleent dat de eventuele toekomstige schade vergoed zal worden. Een ander tegenargument is dat de reservering weliswaar actief is, maar dat dat nog geen garantie biedt dat de inrichting voor retentie ook daadwerkelijk door zal gaan: het werkelijke besluit moet na 2050 nog expliciet genomen worden. Met andere woorden: de beleidsontwikkeling is ten tijde van de investering nog onvoldoende concreet, en daarom is op dat moment geen sprake van een 'voorzienbare ontwikkeling'.

3.3 Nieuwe wetgeving nadeelcompensatie

Op 15 februari 2013 is de 'Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten' in het Staatsblad gepubliceerd.⁹ Deze wet regelt twee onderwerpen. Het eerste onderwerp is nadeelcompensatie; de vergoeding die de overheid soms verschuldigd is hoewel haar handelen niet onrechtmatig is. Het tweede onderwerp is schadevergoeding: vergoeding bij onrechtmatige besluiten. Het onderdeel over schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten is op 1 juli 2013 in werking getreden. Het onderdeel over nadeelcompensatie bij rechtmatig overheidshandelen treedt op een later moment in werking (Stb. 2013, 162). Reden hiervoor is dat de wetgever nog bezig is met aanpassingswetgeving waarin de bijzondere wettelijke schadevergoedingsregelingen zullen worden aangepast aan de nieuwe regeling.

De nieuwe wet beoogt harmonisering van de huidige verschillende schadevergoedingsregelingen en brengt, in zoverre, dan ook weinig tot geen veranderingen ten opzichte van de bestaande nadeelcompensatiepraktijk op basis van het algemene buitenwettelijke (ongeschreven) égalitébeginsel. Het égalitébeginsel houdt in dat lasten die het gevolg zijn van rechtmatig overheidshandelen ter uitvoering van het algemeen belang en die buiten het normaal maatschappelijk risico of het normale ondernemersrisico vallen (abnormale last) niet ten laste van een beperkte groep burger of instellingen dienen te komen, maar door de gemeenschap dienen te worden gedragen. Als het onderdeel over nadeelcompensatie bij rechtmatig overheidshandelen in werking treedt, vervangt dit het huidige schadevergoedingsstelsel dat wordt gekenmerkt door een mix van wettelijke en buitenwettelijke schadevergoedingsregelingen.

Deze wet is als nieuwe titel 4.5 'Nadeelcompensatie' opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. De kernbepaling wordt gevormd door het nieuwe artikel 4:126.

⁹ Wet van 31 januari 2013 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige overheidsdaad (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Stb. 2013, 50.

Artikel 4.126

1. *Indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, kent het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toe.*
2. *Schade blijft in elk geval voor rekening van de aanvrager voor zover:*
 - a. *hij het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard;*
 - b. *hij de schade had kunnen beperken door binnen redelijke grenzen maatregelen te nemen, die tot voorkoming of vermindering van de schade hadden kunnen leiden;*
 - c. *de schade anderszins het gevolg is van een omstandigheid die aan de aanvrager kan worden toegerekend of*
 - d. *de vergoeding van de schade anderszins is verzekerd.*
3. *Indien een schadeveroorzakende gebeurtenis als bedoeld in het eerste lid tevens voordeel voor de benadeelde heeft opgeleverd, wordt dit bij de vaststelling van de te vergoeden schade in aanmerking genomen.*
4. *Het bestuursorgaan kan een vergoeding toekennen in andere vorm dan betaling van een geldsom*

De nieuwe regeling bevat geen limitatieve opsomming van besluiten die als schadeoorzaak worden beschouwd maar rept van een recht op schadevergoeding als een bestuursorgaan 'in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak' schade veroorzaakt. Dit komt overeen met de huidige regeling van artikel 7.14 Waterwet, maar wijkt af van de regeling van artikel 6.1 Wro en overigens ook veel andere regelingen. Hoewel de Algemene wet bestuursrecht voorziet in een algemene regeling met betrekking tot nadeelcompensatie, zullen in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet nog specifieke bepalingen worden opgenomen, die als aanvulling op de regeling uit de Algemene wet bestuursrecht zullen dienen.

3.4 Schaduwschade als gevolg van de gebiedsreservering

In de PKB (sinds 2008: structuurvisie) Ruimte voor de Rivier (Deel 4, vastgesteld op 19 december 2006 en in werking getreden op 26 januari 2007) is het Rijnstrangengebied aangewezen als een gebied waar naar verwachting op de lange termijn rivierverruimende maatregelen nodig zijn in verband waarmee het gebied gevrijwaard dient te worden van grootschalige en/of kapitaalsintensieve ontwikkelingen, die het treffen van deze maatregelen ernstig kunnen belemmeren. In de Voorkeursstrategie Rivieren, onderdeel van het Deltaprogramma 2015, is retentie in het gebied Rijnstrangen opgenomen voor de periode na 2050. In het Nationaal Waterplan 2016-2021, vastgesteld op 10 december 2015, is de reservering herbevestigd.

Voor het Rijnstrangengebied is nog geen concreet (inrichtings)plan vastgesteld of uitvoeringsbesluit genomen. Het is dus nog niet duidelijk hoe het gebied wordt ingericht, waar en op welke wijze de rivierverruimende maatregelen worden uitgevoerd en of er eventueel percelen aangekocht of onteigend moeten worden. Potentiële kopers van woningen of bedrijven zouden echter toch al afgeschrikt kunnen worden door de mogelijkheid dat het gebied te zijner tijd voor retentie zal worden ingericht, bijvoorbeeld vanwege de te verwachten wateroverlastproblematiek of vanwege een beperking van bouw- en ontwikkelmogelijkheden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een koper van bijvoorbeeld een woning in het reserveringsgebied afhaakt, of minder voor die woning wil betalen dan voor een vergelijkbare woning die niet in zo'n gebied ligt. De woning wordt in dat geval minder waard. De hieruit voortvloeiende schade wordt schaduwschade genoemd. Hoewel er nog geen concrete plannen en besluiten bekend zijn, kan schade optreden als gevolg van (beleids)voornemens, die als het ware hun schaduw vooruit werpen, vooruitlopend op in de toekomst te nemen plannen en besluiten.

Schaduw schade wordt binnen het huidige stelsel van nadeelcompensatie niet vergoed. De huidige wettelijke nadeelcompensatieregelingen gaan namelijk uit van de aanwezigheid van een concreet publiekrechtelijk besluit (bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een vergunning) of van een feitelijke uitvoeringshandeling. Voor Rijnstrangen relevant zijn de al eerder genoemde wettelijke nadeelcompensatieregelingen van artikel 6.1 e.v. Wro en artikel 7.14 e.v. Waterwet.

Artikel 6.1, tweede lid, Wro bevat een limitatieve opsomming van concrete plannen en besluiten. Er moet sprake zijn van een in dat artikellid genoemd plan of besluit om in aanmerking te kunnen komen voor schadevergoeding. Voor het Rijnstrangengebied ontbreekt zo'n plan of besluit; er is alleen nog de ruimtelijke reservering, een (beleids)voornemen.

Artikel 7.14 Waterwet bevat niet een limitatieve opsomming zoals in artikel 6.1 Wro. Artikel 7.14, eerste lid, Waterwet bepaalt in algemene bewoordingen dat aan degene die 'als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer' schade lijdt of zal lijden een vergoeding wordt toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd. Uit de memorie van toelichting bij de Waterwet blijkt echter, dat hier is bedoeld schade als gevolg van concrete besluiten en feitelijke handelingen.

Nu vergoeding van schaduw schade op grond van een wettelijke nadeelcompensatieregeling niet mogelijk is, doet de vraag zich voor of een beroep kan worden gedaan op het algemene buitenwettelijke *égalité*beginsel om schaduw schade vergoed te krijgen. Een verzoek om schadevergoeding vanwege schaduw schade op grond van dit beginsel slaagt tot nu toe niet op basis van de huidige jurisprudentie van de bestuursrechter. Voor een succesvol beroep op dit beginsel is onder meer nodig dat de schade voldoende zeker en reëel is. Het is onvoldoende dat er slechts een risico is op toekomstige schade, of dat er vanwege een vrees voor toekomstige ontwikkeling markt-effecten zijn (waardevermindering).

Kenmerkend voor schaduw schade is in het algemeen het onzekere karakter: de ontwikkeling is nog niet zeker, vastgelegd in plannen en besluiten, maar werpt zijn schade vooruit. Er zijn alleen nog maar (beleids)voornemens bekend en nog geen concrete inrichtingsmaatregelen, plannen of uitvoeringsbesluiten. Er is geen sprake van directe planschade omdat de planologische mogelijkheden niet daadwerkelijk worden beperkt. Het is nog niet zeker dat het beleidsvoornemen uitgevoerd wordt en dat de schade feitelijk gaat optreden. Het is ook nog mogelijk dat het voornemen uiteindelijk niet (geheel) of gewijzigd wordt uitgevoerd (met als resultaat geen of andere schade) of dat plannen en besluiten uiteindelijk worden vernietigd door de bestuursrechter. De schade als gevolg van het voornemen, zo al aan aanwezig en aantoonbaar, is dan, achteraf gezien, tijdelijk geweest. Schaduw schade betreft in het algemeen onzekere (indirecte) schade, zolang er geen concrete besluitvorming heeft plaatsgevonden. De enkele vrees voor schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.¹⁰

In recente literatuur wordt ingegaan op de mogelijkheid dat schaduw schade onder de nieuwe algemene nadeelcompensatieregeling van artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht (zie paragraaf 3.3) voor vergoeding in aanmerking zou kunnen komen, gelet op de bewoordingen van dat artikel. Hierbij wordt gesteld dat het nieuwe artikel 4:126 een rechtsgrondslag biedt voor vergoeding van schaduw schade.¹¹ Gelet op de juridische problematiek rondom het bewijs van concrete, substantiële schade moet de kans op vergoeding van schaduw schade vooralsnog als klein worden beschouwd.

¹⁰ M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel; een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 319 e.v.

¹¹ D.J.G. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 451 e.v.; G.M. van den Broek & M.K.G. Tjepkema, *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 43, p. 33 e.v.

4 Voorlopige bestemming en tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan

4.1 Inleiding

In dit onderdeel wordt ingegaan op twee mogelijkheden om tijdelijk nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken in het Rijnstrangengebied. Het gaat hier dan om het instrument van de voorlopige bestemming en om de mogelijkheid van de omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan.

4.2 Voorlopige bestemming

Artikel 3.2 Wro bevat de mogelijkheid om in een bestemmingsplan voorlopige bestemmingen¹² aan te wijzen en met het oog hierop voorlopige regels te geven. Een voorlopige bestemming geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar.

Een voorlopige bestemming kan alleen worden toegekend aan gronden waarvoor in hetzelfde bestemmingsplan ook de definitieve eindbestemming wordt toegekend. Daarbij moet een concreet tijdsmoment zijn opgenomen bij verstrijken waarvan de voorlopige bestemming in de definitieve bestemming wordt omgezet. Deze omzetting gebeurt van rechtswege; er is geen apart besluit nodig. De voorlopige bestemming mag verwezenlijking van de definitieve eindbestemming niet onmogelijk maken.¹³

De bedoeling van een voorlopige bestemming is om een bepaald gebruik zo lang mogelijk doorgang te laten vinden tot het moment waarop de definitieve bestemming zal worden gerealiseerd. Dit kan het bestaande gebruik zijn, maar kan ook betreffen een nieuwe gebruiksvorm, eventueel in samenhang met een tijdelijke omgevingsvergunning voor bouwen (als op de gronden die zijn opgenomen in de tijdelijke bestemming een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk wordt gebouwd).

Een voorbeeld uit de praktijk is het bestemmingsplan waarin een toekomstige ontgronding is opgenomen. Het bestemmingsplan kent dan aan het gebied waar de ontgronding gaat plaatsvinden een voorlopige bestemming toe die de ontgronding mogelijk maakt. Als na afronding van de ontgronding het gebied zal worden ingericht als natuurgebied, wordt als definitieve bestemming een natuurbestemming opgenomen. Als tijdsmoment waarop deze bestemming in werking treedt kan dan bijvoorbeeld worden aangehaakt bij de datum die in de ontgrondingsvergunning is opgenomen waarop de ontgronding moet zijn afgerond.

In de praktijk wordt niet veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid van het opnemen van een voorlopige bestemming in een bestemmingsplan. Een nadeel is dat in het bestemmingsplan met de voorlopige bestemming ook al direct de eindbestemming opgenomen moet worden. Dus moet op dat moment al duidelijkheid bestaan over de bouw- en gebruiksmogelijkheden van de eindbestemming. De onderzoeken en dergelijke moeten daar ook op zijn afgestemd. Verder vervalt de voorlopige bestemming van rechtswege na het verstrijken van het in de planregels genoemde tijdsmoment. Als op basis van voortschrijdend inzicht of een nieuwe planning een andere termijn van de voorlopige bestemming wenselijk is, zal tijdig het bestemmingsplan moeten worden herzien om de termijn aan te passen. Tot slot bedraagt de termijn van de voorlopige bestemming maximaal vijf jaar. Dat is een relatief korte en daardoor niet altijd bruikbare termijn.

¹² Hoewel het een tijdelijke bestemming betreft, wordt hier aangesloten bij de terminologie van artikel 3.2 Wro waarin het gaat om 'voorlopige bestemmingen'.

¹³ P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 65.

4.3 Omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan

De Wro en de Wabo bevatten enkele mogelijkheden om door middel van een omgevingsvergunning te kunnen afwijken van het bestemmingsplan. Er kunnen drie manieren worden onderscheiden waarop dit mogelijk is.

Allereerst is er de mogelijkheid van afwijken van het bestemmingsplan op grond van *in het bestemmingsplan zelf opgenomen mogelijkheden*. Dit wordt ook wel de ‘binnenplanse’ – in het bestemmingsplan zelf gereguleerde – afwijkingsbevoegdheid genoemd. De reikwijdte van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is beperkt. Door middel van binnenplanse afwijkingsbevoegdheden kan alleen op ondergeschikte onderdelen van het bestemmingsplan worden afgeweken. Er mag geen wijziging van de bestemming plaatsvinden.

Voor zover in het bestemmingsplan zelf geen mogelijkheid is opgenomen om van de regels van dat plan af te wijken, bevat de Wabo *twee aanvullende ‘buitenplanse’ mogelijkheden* om af te wijken van het bestemmingsplan. Deze mogelijkheden zijn opgenomen in artikel 2.12, eerste lid, onder a sub 2^o en sub 3^o Wabo. Sub 3^o bevat de meest verstrekkende mogelijkheid. Op grond van dit artikel kunnen ingrijpende afwijkingen van het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. Sub 2^o bevat een mogelijkheid om voor bepaalde, in hoofdstuk 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) geregelde gevallen (de zogenaamde ‘kruimelgevallenregeling’) af te kunnen wijken van het bestemmingsplan.

Een omgevingsvergunning – zowel de ‘binnenplanse’ als de ‘buitenplanse’ – kan op grond van artikel 2.23 Wabo voor een bepaalde termijn worden verleend. Er gelden geen beperkingen aan de termijn. Deze kan enkele dagen bedragen, maar ook vijf, tien, twintig of meer jaren. Ook kan een termijn worden opgenomen die niet is gekoppeld aan een tijdsmoment, maar afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of het zich voordoen van een bepaald voorval of een bepaalde gebeurtenis.

Indien een omgevingsvergunning wordt verleend met een bepaalde tijdsduur, is het vergunde planologisch strijdige gebruik toegestaan zolang de vergunning geldt. Indien de in de vergunning opgenomen geldigheidstermijn wordt overschreden en het strijdige gebruik wordt nog steeds voortgezet of het bouwwerk staat er nog steeds, dan kan handhavend worden opgetreden wegens het verrichten van een activiteit zonder vergunning. Na het verstrijken van de in de vergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan genoemde termijn wordt namelijk het gebruik/de bebouwing illegaal. De in de vergunning opgenomen termijn kan telkens worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend. Daarbij is het wel zo, dat naarmate een planologisch strijdige activiteit voor langere duur dan aanvankelijk voorzien (opnieuw) wordt toegestaan er zwaardere eisen zullen worden gesteld aan de motivering van het besluit. Een mogelijkheid is ook om op enig moment het strijdige gebruik in te passen in een nieuw bestemmingsplan.

Bij de toetsing van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan is als gevolg van de recente wetwijziging niet meer van belang of de behoefte tijdelijk of permanent is. Ook bij een activiteit die voorziet in een permanente behoefte kan een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Wel is van belang dat het ‘feitelijk mogelijk en aannemelijk’ is, dat het van het bestemmingsplan afwijkende gebruik zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat immers anders impliciet de activiteit voor onbepaalde tijd zou worden vergund. In de Nota van Toelichting (p. 26) bij het Besluit ‘Quick wins’¹⁴ staat hierover het volgende:

¹⁴ Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2014, 333.

“Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk dat, hoewel feitelijk niet onmogelijk, daadwerkelijke afbraak van het bouwwerk na afloop van die termijn zal plaatsvinden. Echter bij een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studenthuisvesting wordt toegestaan, ligt dat anders. Hoewel sprake zal zijn van een permanente behoefte aan studenthuisvesting, ook na afloop van de in de vergunning gestelde termijn, is het goed voorstelbaar dat dit gebruik na de periode van tien jaar kan worden beëindigd. Het feit dat – mede gelet op de grote hoeveelheid leegstaande kantoorruimte – bij het verlenen van de vergunning niet is aan te geven wat na afloop van het tijdelijk gebruik met het gebouw gaat gebeuren, is daarbij op zichzelf niet relevant. Bij het verlenen van de vergunning behoeft slechts in voldoende mate aannemelijk te zijn dat het gebruik van het gebouw, na afloop van de gestelde termijn, daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd.”

In het hoofdrapport zijn verschillende voorbeelden beschreven. Centraal hierin staat de vraag welke mogelijkheden er zijn gedurende de reserveringsperiode (periode tot 2050) om ontwikkelingen mogelijk te maken. Op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning zijn er mogelijkheden. Omgevingsvergunningen voor tijdelijk van het bestemmingsplan afwijkend gebruik kunnen worden verleend voor een kortere en langere periode. Ook het Barro verzet zich niet tegen tijdelijke ontwikkelingen.

Aandachtspunt is dus wel dat het ‘feitelijk mogelijk en aannemelijk’ moet zijn dat de met het bestemmingsplan strijdige situatie kan worden opgeheven na afloop van de geldingsduur van de vergunning. Als het van het bestemmingsplan afwijkend gebruik gepaard gaat met bouwen is dit met name van belang. De voorbeelden in het hoofdrapport zijn oplopend in de mate van ingrijpendheid in de omgeving. In de regel zal niet voor een beperkt aantal jaren een nieuwe woning worden gebouwd. Ook zal een landgoed in de regel niet voor een beperkte periode worden gesticht. Het is in deze situaties misschien wel ‘feitelijk mogelijk’ maar niet zonder meer ‘aannemelijk’ dat het perceel na afloop van geldigheidsduur van de vergunning weer wordt teruggebracht in de oorspronkelijke staat, ook al kunnen de gebouwen worden gesloopt. Er zal dus per geval beoordeeld moeten worden door het bevoegd gezag of een omgevingsvergunning waarmee (ook gedurende een langere periode) tijdelijk van het bestemmingsplan wordt afgeweken hier een oplossing kan bieden.

5 Bestemmingsplan Buitengebied 2008

5.1 Inleiding

Het Rijnstrangengebied valt binnen het plangebied van het bestemmingsplan Buitengebied 2008 van de gemeente Rijnwaarden. Dit bestemmingsplan bevat het integrale juridisch-planologische beleidskader voor het buitengebied van de gemeente Rijnwaarden. Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 is vastgesteld door de raad van de gemeente Rijnwaarden bij besluit van 19 mei 2009 en in werking getreden op 12 augustus 2009. Het bestemmingsplan is dus vastgesteld na de inwerkingtreding van de PKB Ruimte voor de Rivier, maar voor de inwerkingtreding van het Barro. Pas sinds het Barro geldt het verbod voor gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen die strijdig zijn met artikel 2.4.7. Hieronder wordt een toelichting gegeven op de regeling en de mogelijkheden in het bestemmingsplan aan de hand van de casebeschrijving in het hoofdrapport. Voor de bestemmingsplankaart zie bijlage 6.

5.2 Infrastructuur

In het bestemmingsplan zijn de bestaande verharde en onverharde wegen en wandel- en fietspaden opgenomen in de bestemming 'Verkeersdoeleinden'. Binnen deze bestemming wordt een onderscheid gemaakt tussen ontsluitingswegen, gebiedstoegangswegen, verharde en onverharde wegen en fiets- en wandelpad. Naast wegen zijn in deze bestemming ook groenvoorzieningen en bermsloten opgenomen.

De bouw mogelijkheden zijn beperkt. Alleen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn toegestaan met een bouwhoogte van maximaal 2,5 meter. Hierbij moet worden gedacht aan verkeersvoorzieningen en dergelijke.

Het bestemmingsplan bevat een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan de aanleg van een verhard vrij liggend fiets- en/of wandelpad mogelijk is. Voor de aanleg van overige nieuwe infrastructuur is een herziening van het bestemmingsplan nodig.

5.3 Ontwikkeling van nieuwe natuur

Binnen het Rijnstrangengebied wordt nieuwe natuur ontwikkeld. De locaties waar nieuwe natuur is voorzien, hebben in het bestemmingsplan Buitengebied 2008 grotendeels de bestemming 'Agrarisch gebied met hoge natuur- en landschapswaarden' en voor een klein deel de bestemming 'Agrarisch gebied'. Volgens de doeleindenomschrijving van beide bestemmingen zijn gronden met deze bestemmingen bestemd voor, onder meer, de ontwikkeling van nieuwe natuur- en landschapswaarden. Ontwikkeling van nieuwe natuur past binnen het huidige bestemmingsplan. Een herziening van het bestemmingsplan is niet nodig en dus evenmin een toets aan het Barro.

Indien de realisatie van nieuwe natuur niet is toegestaan volgens het ter plaatse geldende bestemmingsplan, is wel een herziening van het bestemmingsplan (of een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan) noodzakelijk. In dat geval wordt wel toegekomen aan een toets aan artikel 2.4.7 Barro.

5.4 Uitbreiding van een bestaand agrarisch bedrijf

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat twee bestemmingen waarbinnen de agrarische functies zijn ondergebracht, namelijk de bestemmingen 'Agrarisch gebied' en 'Agrarisch gebied met hoge natuur- en landschapswaarden'.¹⁵ Binnen deze bestemmingen is de uitoefening van een agrarisch bedrijf toegestaan.

De agrarische bestemmingen bevatten een bouwregeling die erop neer komt, dat uitsluitend binnen een agrarisch bouwperceel gebouwen (agrarische bedrijfsgebouwen, dienstwoningen met bijbehorende bijgebouwen, en burgerwoningen¹⁶) zijn toegestaan. Daarbuiten dus niet. De bedoeling is om de bebouwing zoveel mogelijk te concentreren. Bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mogen binnen en buiten het agrarisch bouwperceel worden gebouwd (met uitzondering van mest- en sleufsilos; hoewel bouwwerken, geen gebouwen zijnde, dienen deze ook binnen het agrarisch bouwperceel te worden gebouwd).

Agrarische bouwpercelen kunnen worden volgebouwd. Er geldt geen maximum bebouwingspercentage of anderszins een beperking binnen het agrarisch bouwperceel, op enkele specifieke situaties na.

¹⁵ Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 kent nog een derde agrarische bestemming, namelijk de bestemming 'Agrarisch gebied – paardenhouderij en opfokcentrum'. Dit betreft een adres aan de Herwensedijk 50 te Herwen. Deze bestemming is echter specifiek vormgegeven voor dat bedrijf en wordt hier verder niet toegelicht.

¹⁶ Binnen de bestemmingen 'Agrarisch gebied' en 'Agrarisch gebied met hoge natuur- en landschapswaarden' zijn ook 'burger'woningen positief bestemd.

De gemeente heeft bij het intekenen van de agrarische bouwpercelen op de plankaart rekening gehouden met toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. De uitbreidingsruimte is afgestemd op de omvang van het bedrijf. Het beleid is erop gericht om volwaardige agrarische bedrijven een ruimer bouwperceel te geven dan kleine(re) bedrijven. De gemeente merkt in de plantoelichting op, dat deze bouwpercelen voldoende ruimte dienen te bevatten voor toekomstige uitbreiding en de bouw van grotere stallen, mede ook vanwege de strengere milieuregelgeving en de regelgeving met betrekking tot dierenwelzijn. Deze zullen leiden tot meer ruimte per dierplaats en grotere stallen (plantoelichting, p. 31 e.v.).

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat enkele relevante binnenplanse afwijkingsbevoegdheden, namelijk de mogelijkheid tot het vergroten van het agrarisch bouwperceel, aan één zijde, met maximaal 300 m², en de mogelijkheid tot het bouwen van mestopslagplaatsen en sleufsilos buiten het agrarisch bouwperceel binnen de bestemming 'Agrarisch gebied'. Deze uitbreidingen kunnen plaatsvinden zonder voorafgaande toets aan het Barro, omdat binnenplanse afwijkingsbevoegdheden niet hoeven te worden getoetst aan het Barro.

Het bestemmingsplan bevat ook een wijzigingsbevoegdheid om het agrarisch bouwperceel te vergroten met meer dan 300 m² en/of de vorm van het agrarisch bouwperceel te veranderen. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat de maximale oppervlakte van het agrarische bouwperceel na vergroting en/of vormverandering niet meer mag bedragen dan 2 ha. Deze uitbreidingen dienen wel te worden getoetst aan het Barro, omdat wijzigingsplannen in het Barro gelijk worden gesteld aan bestemmingsplannen.

5.5 Bouw van een woning

In het hoofdrapport worden twee scenario's beschreven op grond waarvan de bouw van een 'burger' woning mogelijk kan worden gemaakt, namelijk in verband met de omzetting van een agrarisch bedrijf naar een woning, of de bouw van een woning op een locatie waar nog geen bebouwing staat.

Rood voor rood

Het eerste voorbeeld betreft de toepassing van de rood-voor-rood-regeling. Veel gemeenten kennen beleid op grond waarvan het mogelijk is om een of meer woningen te bouwen in ruil voor sloop van bestaande bebouwing, veelal voormalige agrarische bedrijfsbebouwing. Dit rood-voor-rood-beleid is in veel bestemmingsplannen voor het landelijke gebied vertaald in de vorm van wijzigingsbevoegdheden. Het beleid kan per gemeente verschillen.

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat wijzigingsbevoegdheden voor:

- Het omzetten van de voormalige agrarische bedrijfsbebouwing in een woonbestemming waarbij de woonfunctie beperkt blijft tot de voormalige agrarische bedrijfswoning.
- Het verbouwen van maximaal twee voormalige agrarische bedrijfsgebouwen tot meerdere wooneenheden. Minimaal 50% van de voormalige agrarische bedrijfsbebouwing dient te worden gesloopt.
- Als hergebruik van de voormalige bedrijfsbebouwing voor wonen niet mogelijk is bevat het bestemmingsplan een mogelijkheid waarbij na sloop van minimaal 750 m² van de bedrijfsbebouwing één vrijstaande woning mag worden gebouwd. Indien 1.500 m² of meer van de bedrijfsbebouwing wordt gesloopt mogen ter plaatse twee vrijstaande woningen worden gerealiseerd. Alle overige bebouwing op het perceel die niet voor de nieuwe woonbestemming benut wordt dient te worden gesloopt.

In de wijzigingsbevoegdheden is sprake van een vermindering van bebouwing of een gelijkblijvende bebouwingsgraad, maar nooit van een toename. De omzetting vindt plaats voor wat betreft het (voormalige) agrarische bouwperceel, dus het bestaande bebouwde erf.

De meeste agrarische bedrijven bevinden zich op verhogingen, de zgn. pollen. De woningen worden daar dan ook op gebouwd.

Nieuwbouw woning (niet rood-voor-rood)

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat geen mogelijkheid om bij recht een burgerwoning te kunnen bouwen. Alleen de bestaande burgerwoningen zijn positief bestemd. Ook bevat het bestemmingsplan geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid of een wijzigingsbevoegdheid, anders dan in het kader van de rood-voor-roodregeling, om een burgerwoning te kunnen bouwen.

5.6 Ontwikkeling van een landgoed

Met uitzondering van een specifiek geval¹⁷ maakt het bestemmingsplan Buitengebied 2008 het niet mogelijk om bij recht een landgoed te kunnen stichten. Ook bevat het bestemmingsplan geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid of een wijzigingsbevoegdheid om een landgoed te kunnen stichten. In de toelichting van het bestemmingsplan is wel het beleid beschreven op basis waarvan de gemeente bereid is om een landgoed toe te laten en, in verband daarmee, het bestemmingsplan te herzien. Het stichten van een nieuw landgoed is mogelijk als dit leidt tot een substantiële toename en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. Voor nieuwe landgoederen gelden de volgende voorwaarden: minimaal 5 ha nieuwe natuur moet worden aangelegd, het landgoed wordt door aanleg van openbare wandel- en/of fietspaden voor minimaal 90% opengesteld en de bebouwing heeft allure en is zorgvuldig ontworpen. Beleidsmatig geldt de mogelijkheid voor het stichten van een nieuw landgoed alleen voor gronden met de bestemming 'Agrarisch gebied' (plantoelichting, p. 44 e.v.).

5.7 Ontwikkeling van een vakantiepark

Het bestemmingsplan Buitengebied 2008 bevat twee bestemmingen waarbinnen de bestaande recreatieve functies zijn ondergebracht, namelijk de bestemmingen 'Terrein voor verblijfsrecreatie' en 'Terrein voor sport en recreatie'.

Beide bestemmingen bevatten een bouwregeling waarin de bestaande bebouwing is vastgelegd met een kleine uitbreidingsruimte (10%).

Het bestemmingsplan maakt niet bij recht nieuwe verblijfsrecreatie mogelijk. Het bestemmingsplan bevat wel een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan een agrarisch bedrijf kan worden omgezet in de bestemming 'Terrein voor verblijfsrecreatie'. Daarbij geldt als voorwaarde dat het hergebruik plaatsvindt in de bestaande (voormalige) agrarische gebouwen en dat alle overige bebouwing die niet kan worden ingericht ten behoeve van de nieuwe bedrijfsfunctie moet worden gesloopt. Bij deze bestemmingswijziging geldt, overkoepelend, een reductieplicht van minimaal 50% van de bebouwde oppervlakte. Omzetting via wijzigingsbevoegdheid naar een terrein voor verblijfsrecreatie gaat dus gepaard met een flinke afname van de bebouwingsgraad.

Voor het recreatiepark Carvium Novum is door de raad van de gemeente Rijnwaarden bij besluit van 6 juli 2010 een apart bestemmingsplan vastgesteld.

¹⁷ Het landgoed ten oosten van het agrarische bedrijf Pannerdensewaard 12