



# Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier



25 januari 2018, Noordwaard-na hoogwater

Dr. Mr. F.A.G. Groothuijse, Dr. Mr. M.N Boeve, Dr. Mr. G.M. van den Broek, Dr. Mr. A. Keessen, Prof. mr. H.F.M.W van Rijswijk, m.m.v. N. de Boer en C. Smit

24 april 2018



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---



## Samenvatting bevindingen juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier

### Inleiding

Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud, Programmabureau Ruimte voor de Rivier heeft het Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht verzocht om een juridische-bestuurlijke evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier (hierna: RvR) dat is gebaseerd op de gelijknamige Planologische Kernbeslissing (PKB). Deze samenvatting bevat de belangrijkste bevindingen. De bevindingen zijn naar thema gerangschikt. De bevindingen zijn gebaseerd op een juridische 'desk study', interviews met een in overleg met de opdrachtgever gemaakte selectie van betrokkenen bij vijf Ruimte voor de Rivierprojecten, en een expertmeeting om de voorlopige resultaten te toetsen met deelnemers die niet eerder waren geïnterviewd. De in het kader van dit onderzoek gehouden interviews beogen een indruk te geven van direct betrokkenen bij 5 van in totaal 39 PKB-maatregelen en zijn dus niet representatief voor het programma RvR als geheel. Ze zijn ook niet via een empirische interviewmethode uitgevoerd, maar hebben ten aanzien van de 6 onderzochte aspecten waardevolle algemene praktijkindrukken opgeleverd. Daarbij is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor 5 verschillende typen projecten die ook in bestuurlijk-juridisch opzicht van elkaar verschillen. Deze algemene indrukken uit de praktijk zijn tijdens een expertmeeting aan andere betrokken experts voorgelegd, waardoor nuanceringen, bevestigingen en aanvullingen van de tijdens de interviews opgedane indrukken is verkregen.

### Achtergrond van de juridisch-bestuurlijke evaluatie

Naar aanleiding van de hoge waterstanden in Nederlandse rivieren van 1993 en 1995 is in december 2005 door het kabinet de PKB Ruimte voor de Rivier (RvR) vastgesteld. Met de vaststelling van de PKB RvR heeft het kabinet besloten de bescherming tegen overstromingen vanuit de Rijntakken uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verbeteren. Gezien de verwachting dat de maatgevende rivierafvoeren zullen toenemen, heeft het kabinet ervoor gekozen de vereiste veiligheid zoveel mogelijk te bereiken door het nemen van maatregelen die voorkomen dat de maatgevende hoogwaterstanden steeds verder stijgen. Dit betekende een accentverschuiving van dijkverbetering naar rivierverruiming. Dijkverbetering is alleen uitgevoerd op trajecten waar andere maatregelen niet geschikt of niet financieerbaar zijn. Met deze keuzen is een gedeeltelijke herinrichting van het rivierengebied onontkoombaar gebleken. In de PKB RvR is gekozen voor een *samenhangend basispakket* van 39 maatregelen. De maatregelen mochten niet in de weg staan aan mogelijke maatregelen voor de lange termijn ten behoeve waarvan in de PKB gebieden werden gereserveerd. Voor de uitvoering van deze maatregelen dienden *projectbesluiten* te worden genomen, waarmee *op hoofdlijnen juridisch bindend* werd beslist op welke wijze de maatregel zou worden uitgevoerd of vergund. In de PKB zijn overheidsinstanties aangewezen die belast zijn met het nemen van de in de PKB aangegeven projectbesluiten, waarbij tevens de te volgen projectprocedure en de wettelijke regeling waarin deze procedure is geregeld is vermeld. Uitgangspunt bij de aanwijzing van die overheidsinstanties in de PKB was dat wat *decentraal* kan



worden geregeld ook bij het decentrale bestuur wordt neergelegd. Daarbij zijn schaal en aard van het project mede van belang geweest. Ook is er een *programmadiirectie* (later programmabureau) bij RWS ingericht die als taken had:

- de beheersing van de planning en –financiën,
- de communicatie op programmaniveau en
- andere integrale, maatregel-overstijgende werkzaamheden te coördineren en
- de trekkers bij te staan met expertise.

Gedurende de looptijd van het programma is bij het programmabureau veel *ervaring, expertise* en *know how* ontstaan over de uitvoering van grote projecten. Nu het programma zijn afronding nadert en het programmabureau wordt afgebouwd dreigt veel van de opgebouwde ervaring, expertise en know how verloren te gaan, terwijl deze ervaringen, expertise en know how ook nuttig kunnen zijn voor de uitvoering van andere grote infrastructurele projecten.

### Vraagstelling

- A. Welke bestuurlijk-juridische elementen van de PKB RvR- aanpak - meer in het bijzonder de bestuurlijk-juridische vormgeving en de uitvoering daarvan - hebben in de praktijk bijgedragen aan de realisering van de in de PKB opgenomen doelstellingen?**
- B. Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor andere grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang (o.m. Elverding-aanpak)?**

De volgende zes aspecten, die tevens van belang (kunnen) zijn voor andere grote infrastructurele projecten van algemeen belang, zijn onderzocht:

- 1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving**
- 2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit van besluitvorming**
- 3. Participatie van burgers en marktpartijen**
- 4. Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming**
- 5. Flexibiliteit in besluitvorming**
- 6. Kwaliteit van besluitvorming**



## A. Bevindingen

### Algemeen

De juridisch-bestuurlijke bevindingen en lessen die uit de evaluatie van de PKB Ruimte voor de Rivier kunnen worden getrokken worden in deze samenvatting kort uiteengezet. Voor een goed begrip is het belangrijk voor ogen te houden dat voor de PKB en het programma Ruimte voor de Rivier een aantal bijzondere kenmerken gold die medebepalend zijn geweest voor het succes van het programma. Deze zijn niet direct te relateren aan een van de zes hierboven genoemde aspecten. Het is juist de combinatie van factoren die bepalend zijn geweest.

Dit betreft in de eerste plaats de destijds *breed gevoelde noodzaak* om de waterveiligheid in Nederland te verbeteren.

Dit gedeelde gevoel van urgentie heeft er vervolgens toe geleid dat er vanuit de *rijksoverheid* een *duidelijke taakstelling* wat betreft de waterveiligheid werd vastgesteld met een *strikte deadline* (2015) voor het op orde zijn van de waterveiligheid in het gebied. Het vastleggen van deze taakstelling in een *wettelijk instrument* (de PKB) is eveneens een bijzonder kenmerk.

Omdat Ruimte voor de Rivier betrekking had op rivierverruiming in plaats van alleen traditionele dijkversterking was er door de maatregelen een sterke relatie met het omliggende gebied. Het was dan ook inherent aan Ruimte voor de Rivier dat er aandacht zou moeten zijn voor de ruimtelijke inpassing in het gebied waar rivierverruiming plaats zou vinden en dat de verantwoordelijkheid die het Rijk nam voor de waterveiligheid zich zou moeten uitstrekken tot de daarbij behorende ruimtelijke opgave, inclusief aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Nu de ruimtelijke aspecten bij voorkeur door de regio worden behartigd en ingevuld is dit deel van Ruimte voor de Rivier sterk decentraal ingevuld, maar dat deed aan het feit dat het Rijk verantwoordelijkheid nam voor Ruimte voor de Rivier als geheel niet af. Er was daarom budget van het Rijk om zowel aan de veiligheidsopgave te voldoen, als te investeren in de ruimtelijke kwaliteit. Doel van de PKB was immers om een dubbele doelstelling te realiseren. Deze keuze voor een *samenhangende programma-aanpak voor hele riviertakken* in samenhang met een *dubbele doelstelling* was kenmerkend voor de PKB.

Deze benadering werd ondersteund door de instelling van een *Programmabureau* dat een heldere organisatie-opdracht kreeg inclusief tijdpad, aansturing, verantwoordelijkheden, personeelsformatie en met voldoende budget om te investeren in kennis en deskundigheid.

Met deze benadering kan worden geconcludeerd dat het rijk de systeemverantwoordelijkheid nam voor de waterveiligheid in samenhang met een verbetering van de ruimtelijk kwaliteit. Kenmerkend is het *nemen van verantwoordelijkheid vooraf* en gedurende het gehele traject en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de maatregelen uit te voeren, inclusief een ondersteunende projectorganisatie die over een duidelijke taakstelling met de bijbehorende middelen kon beschikken.



Kenmerkend was eveneens dat er ondanks het nemen van de verantwoordelijkheid op rijksniveau niet alleen is gekozen voor zoveel mogelijk *decentrale uitvoering*, maar gedurende het gehele traject nauw is samengewerkt met de decentrale overheden. Die *samenwerking* vond al plaats voorafgaand aan de vaststelling van de PKB. Ten slotte is de *wisselwerking tussen bestuurlijke samenwerking en het gebruik van juridische instrumenten* een cruciale factor voor het succes van RvR geweest.

### 1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving

Een belangrijke succesfactor van Ruimte voor de Rivier betrof de *zorgvuldige en grondige voorbereiding van de PKB* (inclusief MER) en de nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming. Dit heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de PKB bij decentrale overheden. De fase van de totstandkoming van de PKB wordt gekenschetst als *besluitvorming op centraal niveau, met grote regionale betrokkenheid*.

De participatie van decentrale overheden en de zorgvuldige besluitvorming in de totstandkomingsfase van de PKB hebben hun vruchten afgeworpen in de uitvoeringsfase. De PKB is *kaderstellend* voor de uitvoering van het project waardoor de besluitvorming werd getrechterd.

De noodzaak om in het rivierengebied maatregelen ter beveiliging tegen overstromingen te nemen werd breed gevoeld, zo bleek uit de interviews en de desk study. Het bestaan van wettelijke veiligheidsnormen heeft daaraan bijgedragen, omdat dit de *rechtszekerheid ten aanzien van taak en verantwoordelijkheden* duidelijk maakt.

De PKB werd op Rijksniveau vastgesteld, maar bij de uitvoering van de PKB zijn geen juridische bindende publiekrechtelijke instrumenten gebruikt waarbij eenzijdig, van bovenaf, bepaalde beleidskeuzes of maatregelen werden opgelegd aan de decentrale overheden. De PKB Ruimte voor de rivier heeft immers geen rechtstreeks juridisch bindende werking voor decentrale overheden. In de praktijk is de PKB door decentrale overheden wel als 'bindend' ervaren. Hoewel de PKB in juridisch opzicht niet bindend is, zijn de wettelijke doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen wel bindend. De PKB was dus zeker niet vrijblijvend. De PKB bevatte wel de grondslag om door middel van een rijksbesluit op te treden indien decentraal niet of niet tijdig het in de PKB voorgestelde besluit werd genomen.

Het grondig motiveren van het nut en de noodzaak van een *samenhangend pakket aan maatregelen voor een riviertak* heeft als voordeel dat het *nut en de noodzaak* van deze maatregelen niet per geval hoeft te worden aangetoond. Door de afweging die in de PKB op riviertak-niveau is gemaakt, stond niet steeds ter discussie waarom een maatregel op een bepaalde locatie wordt getroffen en niet op een andere locatie boven- of benedenstrooms.

De grondige motivering en voorbereiding van het samenhangende pakket aan maatregelen op Rijksniveau in de PKB bleek ook nuttig in de rechtsbeschermingsfase. Nadat de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerste procedures tegen appellabele besluiten ter uitvoering van de PKB nut en noodzaak van de PKB en de daarin opgenomen maatregelen had aanvaard, stonden deze in beroepsprocedures tegen latere besluiten niet langer ter discussie.



#### *Samenwerking Rijk en decentrale overheden*

De binding aan de PKB kon het Rijk via het publiekrechtelijk instrumentarium afdwingen door juridisch bindende instrumenten in te zetten (zoals een aanwijzing). Hier is geen gebruik van gemaakt, met uitzondering van de rijksinpassingsplannen die echter juist in samenspraak met de decentrale overheden zijn vastgesteld. De samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden is juridisch vorm gegeven door het sluiten van overeenkomsten. Dit betrof *planstudie-, realisatie en samenwerkingsovereenkomsten*. Daarmee hebben decentrale overheden hun commitment gegeven aan de uitvoering van de PKB. Deze overeenkomsten bleken nuttig voor de voortgang van het project, wanneer later in de uitvoeringsfase, discussies ontstonden binnen de (verschillende afdelingen van) decentrale overheden, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De decentrale overheid had zich immers al door middel van de samenwerkingsovereenkomsten gebonden aan de uitvoering van de PKB op een bepaalde overeengekomen wijze.

Hoewel samenwerkingsovereenkomsten de civielrechtelijke contractsvrijheid als uitgangspunt hebben, werd in de praktijk ook ervaren dat bepaalde eisen werden opgelegd aan gemeenten. Sommige van de overeenkomsten hebben een lang ontwikkelingstraject doorlopen, vanwege de weerstand van gemeenten tegen bepaalde eisen.

De samenhangende programma-aanpak met een duidelijke taakstelling per deelgebied en de al in de PKB gemaakte keuze voor het soort maatregel waarmee die taakstelling wordt bereikt, heeft de decentrale overheden en de betrokken burgers in grote lijnen *duidelijkheid gegeven over de gebiedsopgave* en de wijze waarop aan deze opgave invulling zou worden gegeven. Door *alternatieve maatregelen* in de PKB op te nemen en ook de mogelijkheid te bieden om binnen de randvoorwaarden van taakstelling, budget, deadline en ruimtelijke kwaliteit vervangende alternatieve maatregelen voor te stellen zijn de decentrale overheden en burgers aangezet om zelf ook met oplossingen te komen. In een aantal gevallen zijn deze alternatieven ook uitgevoerd. Het is deze volgorde van 1) taakstelling, 2) een voorgestelde maatregel en 3) een eventueel alternatief die goed heeft gewerkt.

Bij de uitvoering van de PKB is in sommige projecten gebruikt gemaakt van het rijksinpassingsplan. Hoewel het *rijksinpassingsplan* in de juridische doctrine als een interventie-instrument wordt beschouwd, fungeerde dit in het kader van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier meer als een coördinatie-instrument in de zin dat in de onderzochte projecten juist door decentrale overheden werd gevraagd om vaststelling van een door hen voorbereid rijksinpassingsplan.

**Belangrijkste succesfactoren van Ruimte voor de Rivier betroffen het feit dat er op rijksniveau verantwoordelijkheid werd genomen voor de waterveiligheid in combinatie met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Deze systeemverantwoordelijkheid werd vorm gegeven door het op Rijksniveau bepalen van de doelen en de kaders, het vaststellen van een rijksprogramma met concrete maatregelen dat tot stand kwam in nauw overleg met de betrokken lagere overheden en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen voor het realiseren van de dubbele doelstelling. De samenwerking die een combinatie was van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking en de zorgvuldige inzet van juridische instrumenten bleek goed te werken.**





## 2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit

### *Ruimtelijke kwaliteit*

Geconcludeerd kan worden dat het uitgangspunt van de PKB RvR dat de waterveiligheidsdoelstelling in beginsel in rivierverruiming wordt gezocht, naar ons oordeel noopt tot *integrale gebiedsgerichte oplossingen*. Rivierverruiming vergt immers ruimte en heeft daarom een grote impact op het ruimtegebruik in het riviergebied. In die zin lag het in onze ogen dan ook voor de hand om verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling in de PKB RvR op te nemen, zodat de voor de waterveiligheid noodzakelijke ruimtelijke ingrepen kunnen worden gecombineerd met een kwaliteitsimpuls voor het rivierengebied. Een met de veiligheidsdoelstelling gecombineerde ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling bood decentrale overheden een kans de ruimtelijke kwaliteit van het gebied naar hun eigen inzichten – in samenspraak met de omgeving - te verbeteren. Daarvoor was het wel noodzakelijk dat het Rijk de decentrale overheden binnen de randvoorwaarden hydraulische taakstelling, budget en tijdsplanning relatief veel vrijheid heeft geboden om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in een gezamenlijk gebiedsproces in te vullen. Een strikte monitoring van de randvoorwaarden en een meer terughoudende monitoring van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Rijk waren daarbij belangrijk. De monitoring van de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Q-team ging hand in hand met de eventuele benodigde ondersteuning daarbij.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de *dubbele doelstelling* van de PKB heeft:

- bijgedragen aan integrale gebiedsontwikkeling;
- als vliegwiel gefungeerd voor de samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden en het Rijk en op dat vlak leereffecten gehad;
- in belangrijke mate bijgedragen aan het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden voor de uitvoering van de maatregelen het Rijk.

Belangrijk daarbij was de *integraal opgezette bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatiestructuur*, waarin de bestuurders en ambtenaren van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties (in stuur,- werk,- en projectgroepen) vanaf voorbereiding van de PKB RvR actief en intensief waren betrokken en tot en met de uitvoeringsfase betrokken bleven.

### *Meekoppelkansen*

Belangrijkste reden om te kiezen voor het meenemen van meekoppelkansen, was dat daardoor het maatschappelijk en bestuurlijke draagvlak voor een rivierverruimende maatregel werd vergroot. Meekoppelkansen zijn echter slechts in beperkte mate meegenomen bij de onderzochte maatregelen vanwege de daarmee gepaard gaande (juridische) risico's voor de besluitvorming ten aanzien van de PKB-maatregel, de potentiële maatschappelijke weerstand tegen de PKB-maatregel of de risico's op vertraging in de besluitvorming over en uitvoering van de PKB-maatregel.





### 3. Participatie

Participatie is naar huidig recht pas wettelijk verplicht als er al een ontwerpplan of -besluit ligt en tijdens de MER procedure. Binnen het programma Ruimte voor de Rivier is zowel voor als na de vaststelling van de PKB ten aanzien van de vaststelling en de uitwerking van maatregelen op informele wijze ruimte geboden voor participatie voorafgaand aan de formele inspraak. Dit loopt vooruit op de aanpak voorgestaan in de Omgevingswet.

Er was geen participatiedraaiboek voor het gehele project opgesteld, dus de wijze waarop deze informele participatie is vormgegeven verschilde per project. Er zijn wel overeenkomsten in houding en aanpak, zoals het gebruik van informatieavonden, klankbordgroepen en keukentafelgesprekken.

Ten aanzien van de participatie valt op dat de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren tevreden zijn over de geboden participatie. Opgemerkt moet worden dat binnen het onderzoek nauwelijks bewoners of andere betrokkenen zijn geïnterviewd.

Bestuurders en ambtenaren hebben verschillende *succesfactoren* aangewezen:

1. Bouw vanaf het begin aan een goede relatie met de omgeving door (a) zo vroeg mogelijk te gaan praten met de omgeving en (b) de inbreng van de omgeving zoveel mogelijk mee te nemen in de besluitvorming. Dit sluit aan bij het gegeven dat participatie alleen als succesvol wordt ervaren door participanten als hun inbreng serieus wordt genomen en zij daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming.
2. Stel het doel centraal, niet de oplossing, want er is altijd een alternatief. Als duidelijk aan wordt gegeven wat het doel is en wat de randvoorwaarden zijn, ontstaat er ruimte voor meerdere oplossingen. Focus dus niet te snel op één oplossing.
3. Werk oplossingen samen met de omgeving uit. Hoe meer het de oplossing is van de omgeving, hoe meer draagvlak.

Ruimte voor de Rivier projecten laten zien dat vroegtijdige en uitgebreide participatie prima samen kunnen gaan met tijdige oplevering, zoals aanbevolen door de Commissie Elverding.

### 4. Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming

De *centrale controle door het Programmabureau* op het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget was een succesfactor om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren.

Bij de PKB Ruimte voor de Rivier is geïnvesteerd in een zorgvuldige voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Decentrale overheden konden terugvallen op een overkoepelende programmaorganisatie.

De *concentratie van kennis en expertise* bij het programmabureau werd positief gewaardeerd door de decentrale overheden. De ontwikkeling en organisatie van kennis op hoog niveau heeft de kwaliteit en



de snelheid van de besluitvorming positief beïnvloed omdat niet alle decentrale overheden voldoende kennis en expertise in huis hadden voor de uitvoering van een groot project als Ruimte voor de rivier.

De *ondersteuning door een onafhankelijke juridisch deskundig bureau*, i.c. de Landsadvocaat werd positief gewaardeerd. Investerings in juridische expertise bij de voorbereiding van plannen en besluiten heeft tijdswinst opgeleverd in de uitvoeringsfase. Ook bij de beroepsprocedures loonde volgens geïnterviewden de inzet van de externe juridische expertise in de vorm van de Landsadvocaat, omdat de beroepen snel en effectief konden worden afgehandeld. De inzet van een juridisch onafhankelijk deskundig bureau heeft volgens de geïnterviewden niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin beïnvloed, maar ook gezorgd voor onderling vertrouwen, omdat ook decentrale overheden op kosten van het Rijk hiervan gebruik konden maken.

#### *Coördinatie van besluitvorming*

Bij de uitvoering van de PKB werd door de programmadirectie zoveel mogelijk gestreefd naar *coördinatie van de besluitvorming*. De toepassing van coördinatieregelingen was er op gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar af te stemmen. De coördinatie van de besluitvorming zorgde voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en een versnelling van de besluitvorming. Uit de interviews en de expertmeeting blijkt dat het geen aanbeveling verdient om de uitvoeringsbesluiten standaard mee te nemen in de coördinatie. De (faciliterende) uitvoeringsbesluiten worden veelal door de aannemers zelf aangevraagd. Aangezien niet alle uitvoeringsaspecten volledig te overzien waren op het moment dat de hoofdbesluiten worden genomen, is het wenselijk om de benodigde uitvoeringsbesluiten alleen mee te coördineren als dat, gegeven de omstandigheden van het concrete geval, opportuun is.

## **5. Flexibiliteit in besluitvorming**

Door in de besluitvorming te voorzien in flexibiliteit kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en nieuwe inzichten en kan ruimte worden geboden aan innovatie. Aan de andere kant levert flexibiliteit in de besluitvorming (rechts)onzekerheid op voor belanghebbenden in het gebied. In hoeverre flexibiliteit in de besluitvorming kan worden geboden hangt af van de aard van het besluit en het daarop van toepassing zijnde toetsingskader.

In de onderzochte projecten is in de hoofdbesluiten zelf een beperkte mate flexibiliteit geboden. Ten aanzien van de hoofdbesluiten was dat ook niet altijd wenselijk, omdat dit vanwege de maximale invulling tot hogere onderzoekslasten zou leiden. Bovendien bestond over de hoofdbesluiten veelal overeenstemming en waren daarover reeds afspraken gemaakt tussen de betrokken overheden en had daarover al uitgebreide burgerparticipatie plaatsgevonden.

Ten aanzien van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten is aan de aannemer juist in veel gevallen wel de ruimte gelaten om binnen de kaders en eisen van de hoofdbesluiten, zoals bestemmingsplannen, de wijze van uitvoering van de werkzaamheden te bepalen. In deze gevallen was de aannemer zelf ook verantwoordelijk voor het aanvragen van deze minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten en faciliterende besluiten. *Het standaard toepassen van de coördinatieregeling op deze besluiten is niet in alle gevallen efficiënt gebleken.*



## 6. Kwaliteit besluitvorming

Op basis van de desk study, de interviews en de expert meeting is een aantal elementen gedestilleerd dat positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Deze elementen betreffen

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij ruimte is voor innovatie en flexibiliteit.
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programma-organisatie;
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen;

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en 'to the point' zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten. Het is echter moeilijk om het effect van deze elementen kwantitatief meten en ook het wetenschappelijk aantonen van het oorzakelijk verband is niet goed mogelijk.

Deze bevindingen zijn eveneens relevant voor andere toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang.



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---



## B. Lessen voor de toekomst

Ruimte voor de Rivier wordt nationaal en internationaal als een succesvol programma beschouwd. Innovaties in waterveiligheid zijn op tijd, binnen het budget en uiteindelijk met steun van de omgeving uitgevoerd. In deze evaluatie zijn bestuurlijk-juridische aspecten onderzocht die mogelijk hebben bijgedragen aan dit succes. Dat doet de vraag rijzen of er ook lessen kunnen worden geleerd voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang. Daarbij kan worden gedacht aan het Deltaprogramma of het Hoogwaterbeschermingsprogramma, maar ook aan grote projecten die buiten het terrein van het waterbeheer of de waterstaat liggen, maar die een grote ruimtelijke impact hebben.

### Algemeen

Een gedeeld gevoel van urgentie en het uitvoeren van een groot project of maatregel bevordert het draagvlak en vergemakkelijkt de gezamenlijke uitvoering.

Indien het gaat om grotere projecten van algemeen belang waarvoor het rijk een systeemverantwoordelijkheid draagt of wenst te dragen is het van belang die verantwoordelijkheid vooraf en niet halverwege of slechts ten dele te nemen.

Die rijksverantwoordelijkheid kan worden vormgegeven door middel van een duidelijke taakstelling met een strikte deadline, en wordt bij voorkeur opgenomen in een juridisch document zodat het project wordt geplaatst in een duidelijk wettelijk kader.

Indien het gaat om meerdere sterk met elkaar samenhangende opgaven, dient de rijksverantwoordelijkheid zich uit te strekken tot het geheel en te worden gewerkt aan een samenhangende benadering. Hierbij kan worden gedacht aan een samenhangende programmaanpak.

Wanneer wordt gekozen voor de instelling van een programmabureau, dan verdient het aanbeveling zo'n programmabureau een heldere organisatie-opdracht te geven inclusief tijdpad, aansturing, verantwoordelijkheden, personeelsformatie en voldoende budget om te investeren in kennis en deskundigheid.

Een systeemverantwoordelijkheid van het rijk dient vooraf genomen te worden en gedurende de uitvoering van een project te blijven bestaan. Het is van belang voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om een project of maatregelen uit te voeren, inclusief een ondersteunende projectorganisatie die over een duidelijke taakstelling met de bijbehorende middelen kon beschikken. Een systeemverantwoordelijkheid kan zeer goed samen gaan met samenwerking met decentrale overheden en andere partijen. Het is dan van belang dat ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Een combinatie van bestuurlijke samenwerking en het gebruik of beschikbaar hebben van juridische sturende instrumenten kan zeer goed werken.



## 1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving

Het verdient aanbeveling het nut en de noodzaak van een *samenhangend* pakket aan maatregelen op Rijksniveau in nauwe samenspraak met de decentrale overheden voor te bereiden en te motiveren en vast te leggen in een wettelijk instrument, bijvoorbeeld een structuurvisie en/of programma. Dit heeft als voordeel dat het nut en de noodzaak van deze maatregelen niet per geval hoeft te worden aangetoond. Door de afweging op centraal niveau staat niet steeds ter discussie waarom een maatregel op een bepaalde locatie wordt getroffen en niet op een andere locatie. De grondige motivering en voorbereiding van het samenhangende pakket aan maatregelen op Rijksniveau kan ook van nut zijn in de rechtsbeschermingsfase en voor de onderbouwing van een eventuele inzet van interbestuurlijke (interventie)instrumenten door het Rijk.

Het vastleggen van deze rijksbeslissing in een juridisch instrument met een wettelijke basis, zoals een structuurvisie (en straks een omgevingsvisie) verdient ons inziens de voorkeur boven een buitenwettelijk beleidsdocument. In de eerste plaats omdat een beleid dat is vastgelegd in een structuurvisie, waarmee zowel de Eerste en Tweede Kamer hebben ingestemd, meer gewicht in de schaal legt bij decentrale overheden en omwonenden. Bovendien is in dat geval voorzien in een verplichte wettelijke voorbereidingsprocedure op grond waarvan een ieder zienswijzen naar voren kan brengen (afdeling 3.4 Awb). Op basis van een structuurvisie kan ook een voorkeursrecht in het leven worden geroepen voor gronden die (mogelijk) benodigd zijn voor uitvoering van de maatregel, waardoor de overheid bij een vrijwillige verkoop van deze gronden het eerste recht van aankoop hebben. Daarnaast roept een structuurvisie voor potentiële kopers van gronden in het gebied voorzienbaarheid van schade in het leven die het gevolg is van toekomstige (planologische) besluiten ter uitvoering van de maatregel. Aangezien een dergelijk juridisch instrument kaderstellend zal zijn voor vervolgbesluitvorming, kunnen structuurvisies afhankelijk van de ontwikkelingen en de locatie waar deze worden voorzien, onderworpen zijn aan een m.e.r.-plicht of een passende beoordeling in de zin van art. 2.7 lid 1 Wnb.

Het verdient aanbeveling om besluiten over de wijze waarop een op rijksniveau vastgestelde taakstelling moet worden bereikt en de ruimtelijke inpassing daarvan in de omgeving op decentraal niveau nader uit te werken, aangezien lokale en regionale partijen over specifieke gebiedskennis beschikken. De samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden kan juridisch worden vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten. Deze overeenkomsten zijn van nut om discussies in de latere uitvoeringsfase te voorkomen.

Wanneer lokaal een dusdanig ingrijpende maatregel nodig is dat deze het schaalniveau en/of de capaciteit van de betrokken decentrale overheid overstijgt, verdient het aanbeveling om in nauw overleg met de betrokken decentrale overheden te kiezen voor een rijksprojectbesluit, thans rijksinpassingsplan.



## 2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit

### *Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling*

Grote projecten van rijksbelang met een grote impact op het ruimtegebruik in het projectgebied, zoals de PKB RvR, nopen tot een integrale gebiedsgerichte aanpak. Dergelijke projecten tevens bieden kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De PKB RvR heeft geleerd dat een 'open' ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling op rijksniveau inclusief (financiële) ondersteuning van het Rijk de decentrale overheden de kans biedt om hun eigen wensen met betrekking tot de invulling die doelstelling in samenspraak met de omgeving te realiseren. Daardoor kan het draagvlak bij decentrale overheden en de betrokken burgers voor het rijksproject worden vergroot. Bovendien stimuleert dit gebiedsgerichte samenwerking tussen decentrale overheden om die ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling gebiedsgericht in te vullen.

Om ervoor te zorgen dat die samenwerking niet vrijblijvend is en gericht is op het bereiken van het nationale belang ten behoeve waarvan het project wordt uitgevoerd, zal het Rijk vooraf harde voorwaarden moeten stellen aan de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling, onder meer ten aanzien van de taakstelling met betrekking tot het desbetreffende nationale belang, de ruimtelijke kwaliteit, het budget en de tijdsplanning. Die randvoorwaarden zullen door het Rijk ook moeten worden gemonitord. Het opzetten van een integrale bestuurlijke en ambtelijke organisatiestructuur waarin alle betrokken overheden zijn vertegenwoordigd die in de plan- of programmafase plannen in samenspraak ontwikkelt en in de uitvoeringsfase de besluitvorming afstemt, waarbij ook belangenorganisaties worden betrokken, is in dat kader aanbevelingswaardig.

Indien verbetering (of inpassing) van de ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage daaraan geen onderdeel uitmaakt van een door het Rijk voorgenomen maatregel, zal het draagvlak voor die maatregel bij decentrale overheden en omwonenden over het algemeen minder zijn dan bij de (meeste) PKB-maatregelen het geval was. Ook de animo bij decentrale overheden om constructief met het Rijk mee te denken over de maatregel of op een andere wijze medewerking te verlenen, door bijvoorbeeld met het Rijk samenwerkingsovereenkomsten te sluiten, zal dan ook in mindere mate aanwezig zijn. Ook bestaat het risico dat decentrale overheden niet bereid zijn om mee te werken aan de totstandkoming van besluiten die zij voor de uitvoering van de desbetreffende maatregel moeten nemen. De inzet van de interbestuurlijke instrumenten waarmee het Rijk de medewerking van decentrale overheden aan de totstandkoming van de benodigde uitvoeringsbesluiten uiteindelijk juridisch kan afdwingen, zoals instructies, instructieregels en inpassingsplannen, of de dreiging daarmee, zal naar onze verwachting dan ook sneller in beeld komen dan bij de PKB RvR het geval was. De kans op weerstand tegen de maatregel en de besluiten die voor de uitvoering daarvan moeten worden genomen, zal vanuit de decentrale overheden en betrokken burgers toenemen. Daardoor neemt de kans op juridische procedures tegen de rijksmaatregel en daarmee tevens de kans op vertraging of afstel daarvan toe. Om de regio ondanks een ruimtelijke doelstelling op rijksniveau te stimuleren om zelf met alternatieve maatregelen te komen aansluiten bij door de regio gewenste ruimtelijke kwaliteit, zou op rijksniveau kunnen worden aangegeven welke (uitvoerbare) maatregel het Rijk zelf voor ogen heeft. De regio zou vervolgens de gelegenheid kunnen worden geboden om een alternatieve maatregel voor te dragen. Het Rijk zou dan de mogelijkheden en randvoorwaarden, waaronder in ieder geval de taakstelling van





het Rijk, budget en deadline moeten aangeven waaraan een alternatieve maatregel zou moeten voldoen. De decentrale overheden moet voldoende tijd worden gegund om samen met partijen uit de regio een alternatief te ontwikkelen, waarbij hen tevens vanuit het Rijk de daarvoor benodigde deskundige ondersteuning wordt geboden (o.m. juristen, technici en landschapsarchitecten).

### *Meekoppelkansen*

Ten aanzien van het meenemen van meekoppelkansen in de besluitvorming over rijksmaatregelen, verdient het aanbeveling om aan decentrale overheden en belanghebbenden vooraf duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden 'meekoppelen' mogelijk is. Daarbij zou mede met het oog risico- en kostenbeheersing kunnen worden gedacht aan de volgende voorwaarden:

- Benutting van de meekoppelkans vergroot het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak van de uit te voeren rivierverruimende maatregel.
- Benutting van de meekoppelkans moet juridisch uitvoerbaar zijn en geen onaanvaardbare juridische risico's opleveren voor de uitvoering van het voorgenomen project;
- Financiering van benutting van de meekoppelkans moet vooraf verzekerd zijn;
- De initiatiefnemer is bereid een nadeelcompensatieovereenkomst (als bedoeld in art. 6.4a Wro) te sluiten met het bestuursorgaan dat het projectbesluit neemt, zodat de nadeelcompensatie die dat bestuursorgaan aan benadeelden moet uitkeren ten gevolge van benutting van de meekoppelkans op de initiatiefnemer kan worden verhaald.
- De initiatiefnemer van de meekoppelkans is verantwoordelijk voor de benodigde aanvullende onderzoeken die nodig zijn voor het nemen van de hoofdbesluiten en de aanvraag van de benodigde uitvoeringsvergunningen en de voorbereiding daarvan.
- De besluitvorming over benutting van de meekoppelkans moet mogelijk zijn binnen de planning voor de besluitvorming van het voorgenomen project;
- De uitvoering van de meekoppelkans mag de uitvoering van het project niet belemmeren.
- Gekozen zou kunnen worden voor een uiterlijke termijn waarbinnen een verzoek om een meekoppelkans mee te nemen in de besluitvorming over een voorgenomen project moet worden gedaan bij de (rijks)projectleiding. Bij dit verzoek zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat aan alle voorwaarden voor meekoppelen is voldaan, zodat ook de haalbaarheid en de risico's tijdig kunnen worden ingeschat. Naarmate meekoppelkansen in een later stadium worden ingebracht, wordt de kans dat 'meekoppelen' de besluitvorming zal vertragen namelijk groter. Daar staat tegenover dat de benodigde flexibiliteit om gedurende het proces meekoppelkansen toe te voegen minder wordt.

Meekoppelkansen van overheden leveren in onze ogen minder risico's op dan de meekoppelkansen waar door particulieren om wordt verzocht. Een overheid heeft namelijk doorgaans meer financiële armslag en heeft met een eigen ambtenarenapparaat ook de expertise in huis om de benodigde onderzoeken te doen ter voorbereiding van het projectbesluit en de vergunningverlening. Wanneer een meekoppelkans niet wordt meegenomen, kan de desbetreffende ontwikkeling vanzelfsprekend in een afzonderlijk besluitvormingstraject worden gerealiseerd.



### **3. Participatie**

Investeer in vroegtijdige participatie. Neem de verkregen inbreng serieus. Geef duidelijk aan wanneer er ruimte is voor participatie en de inbreng van mogelijke alternatieven. Stel het doel centraal, niet de oplossing en werk oplossingen samen met de omgeving uit. Goede participatie zorgt mogelijk voor inhoudelijk betere zienswijzen, meer draagvlak, minder beroepszaken, en hoeft het tijdig bereiken van de doelstellingen niet in de weg te staan.

### **4. Projectorganisatie**

Het verdient aanbeveling om bij projecten of maatregelen van algemeen belang een centrale organisatie in te zetten die ondersteuning biedt bij het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget en hier ook controle op uitvoert. Dit was een belangrijke succesfactor bij het project RvR om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren en is ook toepasbaar bij andere grote projecten. Deze organisatie dient dan wel te beschikken over voldoende mankracht en budget alsmede over duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het verdient aanbeveling om vanuit het Rijk zowel bij de voorbereiding van als tijdens beroepsprocedures tegen besluiten ondersteuning te bieden (ook aan decentrale overheden) in de vorm van een onafhankelijke juridisch deskundige (zoals de Landsadvocaat).

De toepassing van coördinatieregelingen waardoor alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar worden afgestemd zorgt voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en is positief te waarderen. Dit geldt in het bijzonder voor de hoofdbesluiten. Bij de (faciliterende) uitvoeringsbesluiten is meer maatwerk gewenst en verdient het geen aanbeveling om standaard een coördinatieregeling toe te passen, maar dit per geval te bepalen.

### **5. Flexibiliteit in besluitvorming**

Door in besluiten flexibiliteit te bieden ten aanzien van de realisering van een project kan innovatie worden bevorderd, kunnen mogelijkheden nog open worden gehouden en kan worden geanticipeerd op onvoorziene omstandigheden. Keerzijde daarvan is dat flexibiliteit in besluitvorming gepaard gaat met (rechts)onzekerheid voor betrokken burgers en bedrijven.

Naar ons oordeel verdient het aanbeveling om voorzichtig te zijn met het bieden van flexibiliteit in (hoofd)besluiten ter uitvoering van ingrijpende en omstreden maatregelen waarvoor veel investeringen zijn gedaan om maatschappelijk en bestuurlijk en draagvlak te verkrijgen. In dergelijke gevallen zullen belanghebbenden behoefte hebben aan duidelijkheid over de wijze waarop de maatregel wordt uitgevoerd. Het bieden van (een ruime mate van) flexibiliteit in besluiten kan dan zorgen voor (rechts)onzekerheid bij belanghebbenden en de weerstand daartegen vergroten, waardoor het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak onder druk kan komen te staan.



Bovendien leidt het bieden van (een ruime mate van) flexibiliteit in besluiten, doordat van de maximale invulling daarvan moet worden uitgegaan, tot hogere onderzoekslasten, terwijl veelal niet van de geboden flexibiliteit maximaal gebruik zal worden gemaakt. Ook zal er voor gebruikmaking van die flexibiliteit veelal nadere besluitvorming nodig zijn, waartegen belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen aanwenden.

Bij maatregelen of projecten die minder omstreken zijn en waarvoor veel draagvlak bestaat, is het inbouwen van flexibiliteit, bijvoorbeeld ten aanzien van innovaties, minder problematisch, mits de mogelijkheden die daarmee worden geboden niet alsnog tot maatschappelijke en/of bestuurlijke weerstand leiden.

Voor de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten die een nadere uitwerking vormen van de hoofdbesluiten of nodig zijn voor de uitvoering van (tijdelijke) werkzaamheden (faciliterende besluiten), ligt dat anders.

Omdat de wezenlijke en meest ingrijpende keuzes reeds in de hoofdbesluiten zijn gemaakt, kan de aanvraag van dergelijke uitvoeringsbesluiten aan de aannemer worden overgelaten. Of de aanvraag van een uitvoeringsbesluit, gelet op de daarbij betrokken belangen, in een concreet geval ook daadwerkelijk aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten hangt af van de omstandigheden van het geval, zodat dit per geval zal moeten worden afgewogen en beslist.

In algemene zin verdient het ook aanbeveling om daarvoor te kiezen, omdat de aannemer beter kan inschatten op welke wijze hij de werkzaamheden het beste kan uitvoeren en hoe hij de daarmee gepaard gaande overlast voor de omgeving kan voorkomen of beperken.

Bovendien kan daardoor aan de aannemer flexibiliteit worden geboden ten aanzien van wijze waarop de hoofdbesluiten worden uitgevoerd en kan innovatie in de uitvoering worden bevorderd. Voor zover het aanvragen van uitvoeringsbesluiten aan de aannemer wordt overgelaten, verdient het aanbeveling daarop niet standaard de coördinatieregeling daarop van toepassing te verklaren, maar per geval af te wegen of dit opportuun is (zie ook onder 4).

Het verdient in dat geval tevens aanbeveling dat de opdrachtgever vooraf in (privaatrechtelijke) afspraken met de aannemer duidelijke randvoorwaarden stelt aan de uitvoering (en de innovatie) om problemen, waaronder verlies van tijd, maatschappelijk draagvlak en onvoorziene kostenstijgingen, in de uitvoeringsfase of onverwachte en onwenselijke uitvoeringsvarianten te voorkomen. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de opdrachtgever monitort of de wijze van uitvoering door de aannemer (al dan niet overeenkomstig de vergunning) geen onomkeerbare of ingrijpende gevolgen heeft voor derden.



## 6. Kwaliteit van de besluitvorming

Elementen die bij kunnen dragen aan een goede kwaliteit van besluitvorming betreffen

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij ruimte is voor innovatie en flexibiliteit.
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programma-organisatie;
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen;

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en *'to the point'* zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten.



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---



## Inhoud

<b>Samenvatting bevindingen juridisch bestuurlijke evaluatie RvR .....</b>	<b>3</b>
Inleiding .....	3
Achtergrond van de juridisch-bestuurlijke evaluatie .....	3
Vraagstelling .....	4
<b>A. Bevindingen .....</b>	<b>5</b>
Algemeen .....	5
1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving .....	6
2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit .....	8
3. Participatie .....	9
4. Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming .....	9
5. Flexibiliteit in besluitvorming .....	10
6. Kwaliteit besluitvorming .....	11
<b>B. Lessen voor de toekomst .....</b>	<b>13</b>
Algemeen .....	13
1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving .....	14
2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit .....	15
3. Participatie .....	17
4. Projectorganisatie .....	17
5. Flexibiliteit in besluitvorming .....	17
6. Kwaliteit van de besluitvorming .....	19
<b>0. Inleiding .....</b>	<b>25</b>
0.1 Aanleiding .....	25
0.2 Doelstellingen onderzoek .....	26
0.3 Hoofdvragen .....	26
0.4 Aanpak en verantwoording .....	27
<b>1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving .....</b>	<b>29</b>
1.1 Het juridische karakter van een planologische kernbeslissing .....	29
1.2 De PKB Ruimte voor de Rivier als sturingsinstrument .....	30
1.3 Uitgangspunt 'Decentraal wat kan' bij de vijf projecten .....	31
1.4 'Decentraal wat kan' bevindingen interviews en expertsessie .....	33
1.5 Bestuurlijke afwegingsruimte .....	34
1.6 'Bestuurlijke afwegingsruimte': bevindingen interviews en expertsessie .....	35
1.7 Conclusies .....	36
<b>2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit .....</b>	<b>37</b>
2.1 Inleiding: dubbele doelstelling PKB RvR .....	37
2.2 De dubbele doelstelling en integraliteit van besluitvorming .....	38



2.2.1	Inleiding .....	38
2.2.2	Desk study.....	38
2.2.3	Interviews en expertmeeting .....	44
2.2.4	Concluderende bevindingen en aanbevelingen .....	46
2.3	Meekoppelkansen .....	46
2.3.1	Inleiding .....	46
2.3.2	Interviews en expertsessie .....	47
2.3.3	Conclusies .....	48
<b>3.</b>	<b>Participatie .....</b>	<b>49</b>
3.1	Omwonenden en in het gebied gevestigde bedrijven/organisaties .....	49
3.2	Marktpartijen.....	50
3.3	Formele participatie .....	50
3.4	De resultaten van de inspraak .....	50
3.5	Tijdigheid realisatie.....	51
3.6	Bijdrage aan acceptatie van de maatregelen .....	51
3.7	Kwaliteit van de participatie .....	51
3.8	Relatie met zienswijzen en beroepen.....	52
3.9	Conclusie.....	52
<b>4.</b>	<b>Projectorganisatie, procedurele snelheid en coördinatie van besluitvorming .....</b>	<b>55</b>
4.1	Algemene uitgangspunten PKB en projectorganisatie .....	55
4.2	Coördinatie van besluitvorming.....	56
4.3	Bevindingen interviews en expertsessies .....	56
4.4	Conclusie.....	58
<b>5.</b>	<b>Flexibiliteit in besluitvorming .....</b>	<b>59</b>
5.1	Inleiding .....	59
5.2	Flexibiliteit in besluiten afhankelijk van type besluiten en belangenkader .....	59
5.3	Flexibiliteit in de besluiten over de onderzochte PKB-RvR maatregelen.....	61
5.4	Conclusie.....	63
<b>6.</b>	<b>Kwaliteit van besluitvorming.....</b>	<b>65</b>
<b>7.</b>	<b>Beantwoording van de onderzoeksvragen .....</b>	<b>67</b>
<b>A.</b>	<b>Bevindingen .....</b>	<b>67</b>
	Algemeen .....	67
1.	Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving.....	68
2.	Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit.....	70
3.	Participatie .....	71
4.	Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming .....	72
5.	Flexibiliteit in besluitvorming.....	73
6.	Kwaliteit besluitvorming .....	73
<b>B.</b>	<b>Lessen voor de toekomst .....</b>	<b>75</b>





Algemeen .....	75
1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving .....	76
2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit .....	76
3. Participatie .....	78
4. Projectorganisatie .....	79
5. Flexibiliteit in besluitvorming .....	79
6. Kwaliteit van de besluitvorming .....	80
<b>Bijlage A: Betrokken onderzoekers .....</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage B: Uitwerking te onderzoeken elementen en vragenlijst .....</b>	<b>83</b>
1. Decentralisatie-> Interbestuurlijke vormgeving en flexibiliteit .....	83
2. Flexibiliteit in besluitvorming .....	83
3. Participatie van burgers en marktpartijen .....	84
4. Projectorganisatie, procedurele snelheid en coördinatie van besluitvorming .....	84
5. Kwaliteit van besluitvorming .....	85
6. Integraliteit van besluitvorming .....	86
7. Vrije input .....	86
<b>Bijlage C: Projectomschrijvingen 5 projecten (besluiten, geïnterviewden en rechtsbescherming) .....</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage D: Tabel ingediende zienswijzen en opvolging &amp; ingediende beroepen en opvolging .....</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage E: Deelnemende experts aan de expertmeeting (totaal 21 pers.) .....</b>	<b>117</b>
<b>Bijlage F: Leden van de begeleidingscommissie .....</b>	<b>119</b>



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---



## 0. Inleiding

### 0.1 Aanleiding

Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud, Programmabureau Ruimte voor de Rivier heeft het Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht verzocht om een bestuurlijk-juridische evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier (hierna: RvR) dat is gebaseerd op de gelijknamige Planologische Kernbeslissing (PKB).

Naar aanleiding van de hoge waterstanden in Nederlandse rivieren van 1993 en 1995 is in december 2005<sup>1</sup> door het kabinet de PKB Ruimte voor de Rivier (RvR) vastgesteld.<sup>2</sup> Met de vaststelling van de PKB RvR heeft het kabinet besloten de bescherming tegen overstromingen vanuit de Rijntakken uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in het riviereengebied te verbeteren. Gezien de verwachting dat de maatgevende rivierafvoeren zullen toenemen, heeft het kabinet ervoor gekozen de vereiste veiligheid zoveel mogelijk te bereiken door het nemen van maatregelen die voorkomen dat de maatgevende hoogwaterstanden steeds verder stijgen. Dit betekende een accentverschuiving van dijkverbetering naar rivierverruiming. Dijkverbetering is alleen uitgevoerd op trajecten waar andere maatregelen niet geschikt of niet financieerbaar zijn. Met deze keuze is een gedeeltelijke herinrichting van het riviereengebied onontkoombaar gebleken.

In de PKB RvR is gekozen voor een samenhangend basispakket van 39 maatregelen. Voor de uitvoering van deze maatregelen dienden projectbesluiten te worden genomen, waarmee op hoofdlijnen juridisch bindend werd beslist op welke wijze de maatregel zou worden uitgevoerd of vergund. In de PKB zijn overheidsinstanties aangewezen die belast zijn met het nemen van de in de PKB aangegeven projectbesluiten, waarbij tevens de te volgen projectprocedure en de wettelijke regeling waarin deze procedure is geregeld is vermeld. Uitgangspunt bij de aanwijzing van die overheidsinstanties in de PKB was dat wat decentraal kan worden geregeld ook bij het decentrale bestuur wordt neergelegd. Daarbij zijn schaal en aard van het project mede van belang geweest.<sup>3</sup> Ook is er een programmadirectie (later in de afbouwfase programmabureau) bij RWS ingericht dat als taken had:

- de beheersing van de planning en –financiën,
- de communicatie op programmaniveau en
- andere integrale, maatregel-overstijgende werkzaamheden te coördineren en
- de trekkers bij te staan met expertise.

<sup>1</sup> PKB Ruimte voor de rivier Deel 3, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 080, nr. 4.

<sup>2</sup> De Tweede Kamer heeft op 7 juli 2006 ingestemd met de PKB (*Handelingen Tweede Kamer* 2005/06, 98-6087. De Eerste Kamer heeft op 19 december 2006 ingestemd (*Handelingen Eerste Kamer* 2006/07, 14-559 t/m 14-575).

<sup>3</sup> Zie PKB RvR Deel 4, p.18 -19.



Gedurende de looptijd van het programma is bij het programmabureau veel ervaring, expertise en *know how* ontstaan over de uitvoering van grote projecten. Nu het programma zijn afronding nadert en het programmabureau wordt afgebouwd dreigt veel van de opgebouwde ervaring, expertise en *know how* verloren te gaan, terwijl deze ervaringen, expertise en *know how* ook zeer nuttig kunnen zijn voor de uitvoering van andere grote projecten en programma's.

## 0.2 Doelstellingen onderzoek

In deze bestuurlijk-juridische deelevaluatie gaat het om de vraag op welke wijze aan de PKB Ruimte voor de Rivier bestuurlijk-juridisch uitvoering is gegeven en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor toekomstige grote projecten of programma's. Deze kunnen betrekking hebben op het waterbeheer, zoals het Deltaprogramma of het Hoogwaterbeschermingsprogramma, andere grote infrastructurele projecten van algemeen belang of grote ruimtelijke opgaven. Deze bestuurlijk-juridische evaluatie van het programma RvR maakt onderdeel uit van de programma brede evaluatie en sluit daar ook bij aan.

## 0.3 Hoofdvragen

In samenspraak met RWS zijn de onderzoekers gekomen tot de volgende hoofdvragen:

1. **Welke bestuurlijk-juridische elementen van de PKB RvR- aanpak, meer in het bijzonder de bestuurlijke-juridische vormgeving en de uitvoering daarvan, hebben in de praktijk bijgedragen aan de realisering van de in de PKB opgenomen doelstellingen?**
2. **Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor andere grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang (Elverding-aanpak)?**

Bij de beantwoording van deze vragen zullen 6 aspecten worden onderzocht:

1. **Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving,**
2. **Integraliteit van besluitvorming,**
3. **Participatie van burgers en marktpartijen,**
4. **Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming,**
5. **Flexibiliteit in besluitvorming,**
6. **Kwaliteit van besluitvorming,**

Deze aspecten zijn verder geconcretiseerd in een aantal onderzoeksvragen en onderzocht door middel van *desk study* en interviews met personen die vanuit verschillende hoedanigheden bij deze projecten betrokken zijn geweest. De vragen die aan de te interviewen personen zijn voorgelegd, zijn in bijlage B opgenomen. De verschillende te onderzoeken aspecten en interviewvragen zijn in overleg met RWS vastgesteld.

De hoofdstukindeling volgt de bovengenoemde aspecten (hoofdstuk 2 t/m 7). In hoofdstuk 8 worden de twee hoofdvragen per aspect beantwoord.



#### 0.4 Aanpak en verantwoording

In samenspraak met RWS is een vijftal voorbeeldprojecten gekozen aan de hand waarvan de bovenstaande onderzoeksvragen zullen worden beantwoord. Het betreft verschillende type projecten (verschillende soorten maatregelen), waarvoor verschillende overheden initiatiefnemer voor de planstudie of uitvoering waren en verschillende totstandkomings- besluitvormings- en rechtsbeschermingstrajecten zijn doorlopen. Per project zijn een of meerdere personen geïnterviewd op zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau die ieder vanuit hun eigen rol betrokken zijn geweest bij deze projecten.<sup>4</sup>

Bij de selectie van deze personen (in totaal 18),<sup>5</sup> die in overleg met RWS heeft plaatsgevonden, is getracht om vanuit zoveel mogelijk perspectieven input te krijgen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ervaringen met RvR. Dit lijkt te zijn gelukt ten aanzien van de ervaringen van de verschillende overheden. Mede vanwege de verschillende achtergronden en expertises van de geïnterviewden, konden zij niet altijd op alle vragen antwoord geven. De ervaringen met RvR buiten de overheid zijn in mindere mate door interviews onderbouwd, aangezien onderzoekers slechts met drie private partijen hebben gesproken: een bestuurslid van een vereniging van omwonenden, een lid van het bestuur van een stichting en een werknemer van een aannemer.

Wij realiseren ons dat gelet op het beperkte aantal geïnterviewde personen en de beperking tot vijf projecten, de uitkomsten van de interviews niet representatief zijn voor Ruimte voor de Rivier als project in zijn geheel, en mogelijk ook niet voor de geselecteerde projecten, zeker waar het gaat om de ervaringen van private partijen. De interviews dienden om input en algemene indrukken te krijgen vanuit de praktijk. Hoewel participatie een aandachtspunt is in dit onderzoek, biedt het beperkte aantal interviews met private partijen niet de mogelijkheid om de beleving van de participatie grondig te kunnen analyseren.

Ook is er een *desk study* verricht. De PKB is geanalyseerd. Voor de geselecteerde projecten zijn ook de uitvoeringsbesluiten en de resultaten van de formele inspraakprocedures en eventuele rechterlijke procedures geanalyseerd (zie de bijlagen). Daarnaast is literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht. In het kader van het literatuuronderzoek zijn ook andere evaluaties van de PKB RvR betrokken.

Met gebruikmaking van de uit de interviews en de uit de *desk study* verkregen informatie zijn de concept bevindingen tijdens een expertmeeting besproken met een aantal experts (in totaal 12), die in overleg met RWS zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid, ervaring en betrokkenheid bij de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier.<sup>6</sup> Het betreft betrokkenen met een verschillende achtergrond, zodat vanuit zoveel mogelijk perspectieven kan worden gereflecteerd op de concept bevindingen. Tot de experts behoren niet de personen die reeds in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. Van de expertmeeting is een verslag gemaakt. De experts zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op dit verslag. Mede aan de hand van de expertmeeting verkregen input is het eindrapport opgesteld. Er is een begeleidingscommissie die het onderzoek begeleidt.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Zie voor de 5 projecten en de betrokken personen die zijn geïnterviewd: bijlage C.

<sup>5</sup> Zie bijlage C.

<sup>6</sup> Zie voor de experts: bijlage E.

<sup>7</sup> Zie voor de leden van de begeleidingscommissie: bijlage F.



**Utrecht Centre for Water,  
Oceans and Sustainability Law**

---

# 1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving

## 1.1 Het juridische karakter van een planologische kernbeslissing

Ten behoeve van de verwezenlijking van het project Ruimte voor de Rivier heeft het Rijk gekozen voor de vaststelling van een planologische kernbeslissing als bedoeld in art. 2a WRO. In de WRO werden verschillende soorten van planologische kernbeslissingen onderscheiden: structuurschetsen, structuurschema's en overige nota's. Structuurschetsen werden vastgesteld om een overzicht te bieden van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen op de (middel)lange termijn, terwijl structuurschema's de ruimtelijke consequenties bevatten van het nationale beleid in een bepaalde sector. Overige nota's bevatten een integraal plan voor een gebied of een groot (infrastructureel) project.<sup>8</sup> De PKB Ruimte voor de Rivier valt onder de laatste categorie.

De totstandkomingsprocedure van een planologische kernbeslissing is relatief zwaar. Belangrijke onderdelen van de totstandkomingsprocedure zijn onder meer de zienswijze-procedure naar aanleiding van de ontwerp-PKB, het overleg met besturen van lagere overheidslichamen en de instemming van de Tweede Kamer en Eerste Kamer. Deze zware procedure lijkt niet goed te passen bij het - in beginsel - indicatieve karakter van de planologische kernbeslissing. In een planologische kernbeslissing kunnen echter ook 'concrete beleidsbeslissingen' worden opgenomen, die bij de vaststelling van andere plannen op grond van de WRO in acht moeten worden genomen. Deze 'concrete beleidsbeslissingen' zijn bindend voor de nadere besluitvorming over een project. Daarnaast kan op grond van art. 3, tweede lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 in een planologische kernbeslissing worden aangegeven welke van de daarin opgenomen beslissingen van zodanig belang zijn dat afwijking daarvan slechts mogelijk is door de planologische kernbeslissing met toepassing van art. 2b WRO te herzien.

Voor de andere onderdelen van een planologische kernbeslissing zijn de rechtsgevolgen niet wettelijk vastgesteld. Van Buuren c.s. concludeerden destijds, gelet op de zware totstandkomingsprocedure van een planologische kernbeslissing in combinatie met wettelijke stelsel van de WRO, dat het rijk alleen van een planologische kernbeslissing mag afwijken indien en voor zover dat in de planologische kernbeslissing zelf is toegestaan. De organen van de centrale overheid zijn dus in verregaande mate gebonden aan de planologische kernbeslissing. Over de binding van lagere overheidsorganen aan planologische kernbeslissingen is veel discussie geweest. Wat daar ook van zij, er bestaat overeenstemming over het standpunt dat decentrale overheidslichamen rekening moeten houden met opvattingen van het rijk die een planologische kernbeslissing zijn neergelegd.<sup>9</sup>

Uit het voorgaande leiden wij af, dat de feitelijke sturingskracht en binding van een planologische

---

<sup>8</sup> P.J.J. van Buuren, Ch. W. Backes en A.A.J. de Gier, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1999, p. 360-361.

<sup>9</sup> P.J.J. van Buuren, Ch. W. Backes en A.A.J. de Gier, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 1999, p. 367-375.



kernbeslissing niet zozeer wordt bepaald door het juridische karakter, maar door de inhoud van de planologische kernbeslissing, de zware totstandkomingsprocedure en de betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer. De nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming, heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de PKB en heeft daarmee ook de sturingskracht vergroot.

## **1.2 De PKB Ruimte voor de Rivier als sturingsinstrument**

In hoofdstuk 2 'Een PKB-procedure voor het rivierengebied' wordt de keuze voor een PKB-procedure gemotiveerd. Er is een strategisch besluit op bovenregionaal niveau vereist, omdat het kabinet voor het rivierengebied als geheel een koers wil uitzetten en de hoogwaterproblematiek integraal wil aanpakken. In de PKB worden de aard en de locatie van de maatregelen op hoofdlijnen aangegeven. Na de PKB-procedure worden de maatregelen verder uitgewerkt en vervolgens uitgevoerd.

Er zijn in de PKB Ruimte voor de Rivier geen concrete beleidsbeslissingen opgenomen. Wel is een aantal beslissingen aangemerkt als 'beslissing van wezenlijk belang'. Deze beslissingen zijn voor de bescherming tegen overstromingen en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van zodanig gewicht, dat alleen kan worden afgeweken door een herziening van de PKB, waarbij de procedure opnieuw wordt doorlopen.

Het uitgangspunt van de PKB Ruimte voor de Rivier is dat het vaststellen van juridisch bindende besluiten in beginsel aan de decentrale overheden (gemeente, waterschap) wordt overgelaten.

Een voorbeeld geeft hoofdstuk 6 Ruimtelijke Reserveringen van de PKB. Deze reserveringen worden op centraal niveau, in de PKB, aangeduid op de kaarten bij de PKB. Aan provincies en gemeenten wordt gevraagd deze in hoofdstuk 6 genoemde reserveringen doorwerking te laten krijgen in hun (decentrale) beleid met name in streek- en bestemmingsplannen.

Een ander voorbeeld is te vinden in hoofdstuk 7 'Besluitvorming na de PKB' van de PKB (deel 4) waarin staat vermeld:

*“Deze PKB wordt gevolgd door bestuurlijke projectbesluiten per maatregel. Met deze projectbesluiten wordt op hoofdlijnen juridisch bindend beslist op welke wijze het project wordt gerealiseerd of vergund. Met het oog daarop wordt in deze PKB een overheidsinstantie aangewezen, die belast is met de zorg voor het nemen van het aangegeven projectbesluit en wordt tevens de desbetreffende projectprocedure genoemd door het vermelden van de wet waarin deze is geregeld.”*

En:

*“Het uitgangspunt bij de aanwijzing van overheidsinstanties is dat datgene wat verantwoord decentraal kan worden geregeld ook door het desbetreffende decentrale bestuur wordt verricht. Hierbij zijn de schaal en de aard van het project mede van belang.”*

Het uitgangspunt van de PKB is dus dat het vaststellen van juridisch bindende besluiten in beginsel aan

de decentrale overheden wordt overgelaten. Aan deze decentrale overheden wordt gevraagd om in hun beleid rekening te houden met de inhoud van de PKB, waarin de hoofdlijnen van het beleid voor het rivierengebied zijn neergelegd.

In de PKB wordt reeds aangegeven dat in bepaalde gevallen van dit uitgangspunt kan worden afgeweken:

*“De rijksprojectenprocedure, zoals geregeld in de Wet op de ruimtelijke ordening, wordt toegepast als het gaat om maatregelen met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of bovenlokale ruimtelijke effecten. Voor toepassing van de rijksprojectenprocedure komen de volgende gevallen in aanmerking:*

- *ingrijpende en complexe maatregelen, die een relatief groot gebied beslaan;*
- *een samenstel van maatregelen, die qua hydraulische en ruimtelijke effecten een sterke samenhang met elkaar hebben, waarbij het uit oogpunt van efficiëntie wenselijk is dat hier één instantie, te weten het Rijk, het projectbesluit neemt;*
- *projecten die op een gering maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in de desbetreffende regio kunnen rekenen.*

*Bij de voorbereiding van rijksprojectbesluiten worden de in aanmerking komende overheden betrokken. In de Bijlage staat per maatregel de overheidsinstantie, die belast wordt met de zorg voor de totstandbrenging van het desbetreffende projectbesluit en met toepassing van welke wet dat projectbesluit wordt gerealiseerd. Met dit projectbesluit wordt het toekomstige grondgebruik in hoofdzaak bepaald.”*

### **1.3 Uitgangspunt ‘Decentraal wat kan’ bij de vijf projecten**

In Bijlage I bij de PKB wordt een overzicht van het maatregelenpakket gegeven en wordt per maatregel aangegeven welk orgaan het vaststellend bestuursorgaan is. Hieruit kan worden afgeleid dat bij 14 van de 44 maatregelen het vaststellend bestuursorgaan de (toenmalige) minister van V en W is geweest. In deze gevallen is er in de PKB zelf dus al voor gekozen om de besluitvorming niet op decentraal niveau te beleggen. Bij de overige maatregelen is het uitgangspunt van de PKB dat de besluitvorming over de uitvoering op decentraal niveau plaats zal vinden. Wanneer op decentraal niveau niet tijdig het projectbesluit is vastgesteld, kan evenwel alsnog een rijksprojectbesluit worden voorbereid, zo wordt aangegeven op pag. 27 van de PKB (terugvaloptie).

Voor de in dit onderzoek uitgekozen maatregelen laat bijlage 1 van de PKB het volgende zien ten aanzien van het aangewezen bevoegd gezag:

#### **A. HOP**

- Dijkverbetering Lek/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard: waterschap Rivierenland
- Dijkverbetering Lek/Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden: waterschap Rivierenland
- Dijkverbetering Lek/Lopiker- en Krimpenerwaard: Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
- (let op: later afgeweken van het oorspronkelijke plan: er is een rijksinpassingsplan vastgesteld).

## **B. Nederrijn**

- Uiterwaardvergraving Doorwerthsche Waarden: gemeente Renkum (bestemmingsplan)
- Uiterwaardvergraving Middelwaard: gemeente Buren (bestemmingsplan)
- Uiterwaardvergraving De Tollewaard: gemeente Buren (bestemmingsplan)

## **C. Lent**

- Dijkteruglegging Lent: waterschap Rivierenland, gemeente Nijmegen (waterkeringplan en bestemmingsplan)

## **D. Deventer**

- Uiterwaardvergraving Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard: gemeente Deventer (bestemmingsplan)
- Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden: gemeente Deventer, gemeente Olst-Wijhe (bestemmingsplan)
- (Let op: in de PKB als twee maatregelen genoemd. Er is één bestemmingsplan voor gemaakt waartegen beroep bij de RvSt is ingesteld)

## **E. Noordwaard**

- Ontpoldering Noordwaard (meestromend): minister V&W (rijksprojectbesluit, was nog niet vastgesteld ten tijde oude WRO, later: rijksinpassingsplan)

Geconcludeerd wordt, dat alleen bij project Noordwaard reeds in de PKB is gekozen voor besluitvorming op rijksniveau. In de PKB zelf, of in de toelichting daarop, is geen expliciete motivering of toetsing aan de criteria opgenomen. In de interviews en de expertsessie werd naar voren gebracht dat bij het project Noordwaard het eerste criterium bepalend was: het betrof ingrijpende en complexe maatregelen, die een relatief groot gebied beslaan. Dit wordt bevestigd door de volgende passage in de Toelichting op het rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard:

*“Volgens de PKB Ruimte voor de Rivier is de maatregel Ontpoldering Noordwaard van nationaal belang voor de veiligheid van het benedenrivierengebied (Rijn- Maasmonding) met bovenlokale ruimtelijke effecten. De uitwerking van deze maatregel is opgenomen in het onderhavige Rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard”.*<sup>10</sup>

Het project Noordwaard wordt door het rijk expliciet aangemerkt als ‘van nationaal belang’ hetgeen rechtvaardigt dat het rijk de verantwoordelijkheid op zich neemt door de vaststelling van een rijksinpassingsplan.

In het project HOP is in een later stadium afgeweken van het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’. Zie de volgende passage uit ‘Dijkverbetering Hagestein - Opheusden Rijksoverheid’:

*“In de PKB zijn als projectbesluiten bestemmingsplannen en waterkeringsplannen op grond van de Wet op de waterkering vermeld voor de dijkverbetering Hagestein- Opheusden. Na*

---

<sup>10</sup> Toelichting op het rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard, p. 14-15.

*consultatie van de betrokken bevoegd gezaginstanties heeft de Minister ervoor gekozen een Rijksinpassingsplan vast te stellen. Een groot deel van de geldende bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten voorziet niet in de noodzakelijke maatregelen voor de dijkverbetering. Door het toepassen van een Rijksinpassingsplan wordt met één ruimtelijk plan op een eenduidige wijze voorzien in de benodigde regeling voor de dijkverbetering. De planstudies ter voorbereiding van dit Rijksinpassingsplan zijn in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgevoerd door Waterschap Rivierenland, dat de dijken waarvoor dit plan voorziet in dijkverbetering beheert. Het waterschap gaat de dijkverbeteringen in opdracht van het Rijk uitvoeren. Op grond van de daarvoor gesloten bestuursovereenkomst heeft het waterschap een belangrijke rol gehad bij de voorbereiding van dit Rijksinpassingsplan”.*<sup>11</sup>

Hieruit kan worden afgeleid, dat het rijk in overleg met de decentrale overheden heeft besloten om een rijksinpassingsplan vast te stellen. Uit de interviews en de expertsessie komt naar voren, dat dit te maken had met omstandigheden die onder het tweede criterium kunnen worden geschaard. Er was voor de verwezenlijking van het project HOP een samenstel van maatregelen vereist, waarvoor verschillende overheden (waterschap, gemeenten) het bevoegd gezag zijn. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het wenselijk dat hier één instantie, te weten het rijk de verantwoordelijkheid heeft.

#### **1.4 ‘Decentraal wat kan’ bevindingen interviews en expertsessie**

Met de PKB is op rijksniveau een samenhangend pakket van maatregelen vastgesteld. Dit was het kader, dat op decentraal niveau werd uitgewerkt. In dat opzicht heeft de besluitvorming een trechtervorm. Een zorgvuldige voorbereiding van de PKB was een bewuste strategie. De achterliggende gedachte was, dat een zorgvuldige besluitvorming tijd kost in de voorfase maar tijdwinst oplevert bij de uitvoeringsfase.

Ten eerste had het grondig motiveren van nut en noodzaak van een samenhangend pakket aan maatregelen in de PKB als voordeel dat nut en noodzaak van deze maatregelen (in de uitvoeringsfase) niet steeds per geval meer hoefde te worden aangetoond. Door de afwegingen die in de PKB op riviertak-niveau zijn gemaakt, staat in de uitvoeringsfase niet steeds weer ter discussie waarom een maatregel op een bepaalde locatie wordt getroffen.

Meerdere respondenten gaven in de interviews aan, dat over de kaders van de PKB op decentraal niveau, in de uitvoeringsfase, geen discussie meer bestond. Ook in de beroepsprocedures bij de bestuursrechter stonden de kaders van de PKB niet of nauwelijks ter discussie. Daarbij hebben de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten, waarin de samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden werd vorm gegeven, een belangrijke rol gespeeld. Met het sluiten van een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst gaven decentrale overheden hun commitment aan de uitvoering van de PKB. Deze overeenkomsten waren nuttig wanneer later, in de uitvoeringsfase, discussies ontstonden binnen de (verschillende afdelingen van) decentrale overheden, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De decentrale overheid had zich immers al door middel van de samenwerkingsovereenkomsten gebonden aan de uitvoering van de PKB op een bepaalde overeengekomen wijze.

---

<sup>11</sup> Dijkverbetering Hagestein - Opheusden Rijksoverheid’, p. 11.

Ten tweede hebben de zorgvuldige en grondige voorbereiding van de PKB en de nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming, bijgedragen aan het draagvlak voor de PKB bij decentrale overheden. De fase van de totstandkoming van de PKB wordt gekenschetst als een besluitvorming op centraal niveau, met grote regionale betrokkenheid. Hoewel de PKB een kaderstellend instrument is, dat op centraal niveau wordt vastgesteld, is er in het voortraject veel ruimte geweest voor een inbreng van decentrale overheden. De PKB is in samenspraak en overleg met decentrale overheden tot stand gekomen. Het voortraject dat voorafging aan de vaststelling van de PKB was intensief, het pakket aan maatregelen is samengesteld in overleg met decentrale bestuurders. De PKB is in dit opzicht niet van bovenaf opgelegd: het maatregelenpakket is overgenomen van bestuurlijke stuurgroepen, die bestonden uit rijk, provincie en gemeenten. Het instrument is formeel centraal en kaderstellend voor de uitvoering, maar in de praktijk is de planologische kernbeslissing in samenspraak met decentrale overheden tot stand gekomen.

Ook bij projecten waar werd afgeweken van het beginsel 'decentraal tenzij' en waar een rijksinpassingsplan werd vastgesteld, werd samengewerkt met lagere overheden. Bij het project HOP is weliswaar een rijksinpassingsplan vastgesteld, maar dit vond plaats op verzoek van en in overleg met decentrale overheden. Op deze manier werkte het rijksinpassingsplan meer als een coördinatie-instrument dan als een interventie-instrument. Een rijksinpassingsplan fungeerde als een instrument om de besluitvorming snel en gecoördineerd te laten verlopen. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat uit de interviews bleek, dat sommige waterschappen en gemeenten zich aanvankelijk 'overruled' voelden door het rijk en het gevoel hadden dat de samenwerking werd afgedwongen. Het was voor de decentrale overheden duidelijk dat de PKB uitgevoerd zou worden. In dat geval is het beter om mee te denken over oplossingen die het minst nadelig of zelfs gunstig zijn voor de lokale belangen en individuele burgers. In die zin was de PKB een verplichting maar tegelijkertijd ook een uitnodiging, die kansen bood om bepaalde plannen van gemeenten te realiseren (win-win situatie).

### **1.5 Bestuurlijke afwegingsruimte**

De algemene uitgangspunten van de PKB ten aanzien van de bestuurlijke afwegingsruimte zijn de volgende. In de PKB worden de hoofdlijnen van het beleid en/of de met de maatregelen te bereiken doelen weergegeven.

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven:

*'In de PKB Ruimte voor de Rivier worden de aard en de locatie van de maatregelen op hoofdlijnen aangegeven. Na de PKB-procedure worden de maatregelen verder uitgewerkt en vervolgens uitgevoerd.'*

*'Per maatregel staat, waar van toepassing, in de Bijlage aangegeven welke waterstanddaling – minimale hydraulische taakstelling – bereikt moet worden.' (..)<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> PKB RvR deel 4, p. 12.

*‘De plangebieden voor de maatregelen staan op de kaarten aangegeven. Binnen deze plangebieden is, waar mogelijk op basis van de uitgevoerde onderzoeken, een aanduiding gegeven van de locatie van de maatregel zelf (indicatie ingreep). Bij de vervolgbesluitvorming wordt de definitieve locatie bepaald binnen het plangebied van de PKB en zoveel mogelijk binnen het plangebied van de maatregel.’<sup>13</sup>*

Het uitgangspunt van de PKB is een ‘programmatische aanpak’. Dat wil zeggen dat het kabinet wil vasthouden aan de realisatie van de doelstellingen uiterlijk in 2015, maar dat er ruimte moet worden gelaten voor een flexibele keuze bij de uitvoering van de maatregelen die tot het realiseren van deze doelstellingen moeten leiden:

*‘Het kabinet heeft besloten tot een programmatische aanpak. Het doel hiervan is om flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de PKB. Het kabinet is van mening dat er ruimte moet worden gelaten voor andere maatregelen dan genoemd in het Basispakket of voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter worden bereikt of anderszins maatschappelijk meer gewenst zijn. Belangrijke criteria hiervoor zijn de verbetering van de veiligheid en de ruimtelijke kwaliteit en/of kosteneffectiviteit. Deze aanpak sluit aan bij de wensen van de regio. De gewenste flexibiliteit voor de planuitwerking wordt bereikt door de globale wijze waarop de maatregelen in de Bijlage en op de kaarten zijn aangegeven, maar ook doordat ruimte wordt gelaten voor alternatieven, aanvullende maatregelen en nieuwe initiatieven. In de PKB worden in de Bijlage, blad 2, drie alternatieven en twee aanvullende maatregelen benoemd.’<sup>14</sup>*

Van de hier beschreven programmatische aanpak is uiteindelijk maar in een gering aantal gevallen gebruik gemaakt.

## **1.6 ‘Bestuurlijke afwegingsruimte’: bevindingen interviews en expertsessie**

Over het algemeen bestaat het beeld, dat de (strategische) plannen op rijksniveau zijn gemaakt, maar dat deze decentraal, binnen de kaders van de PKB zijn uitgevoerd door lokale overheden. Bij de uitvoering van de maatregelen hadden de decentrale overheden, binnen de kader van de PKB, een zekere mate van flexibiliteit. Dit wordt door de respondenten een bijzondere vorm van decentralisatie genoemd: de plannen werden door het Rijk voorbereid en dan vervolgens door provincie en waterschappen voorgelegd aan de regio. De plannen hadden (soms) nog bepaalde reserveringen, waarvan het nog niet helemaal duidelijk was hoe het zou worden uitgevoerd. In die zin was sprake van een trechtervormig besluitvormingsproces.

Wat betreft de flexibiliteit in de uitvoering, werd in de interviews door meerdere respondenten genoemd dat de uitvoering moest plaatsvinden binnen een strakke planning en financiële kaders, en dat op de uitvoering werd toegezien door het rijk.

Bij de uitvoering van de maatregelen bestond niet altijd de mogelijkheid om rekening te houden met

---

<sup>13</sup> PKB RvR deel 4, p. 12.

<sup>14</sup> PKB RvR deel 4, p. 13.

lokale en individuele belangen. Er was bijvoorbeeld weinig flexibiliteit in de financiering en vooraf moest alles afgestemd worden met de programmadirectie.

Voor sommige (grotere) gemeenten en waterschappen met voldoende expertise, bestuurlijke contacten en politieke visie voor de gebiedsontwikkeling, bood deze vorm van decentralisatie en flexibiliteit in de uitvoeringsfase kansen en mogelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering van lokale (of regionale) projecten. Meerdere respondenten gaven in de interviews aan dat zij de indruk hadden dat met name de tweede doelstelling, die gericht is op de ruimtelijke kwaliteit, ruimte bood voor gemeenten en waterschappen om bij de uitvoering rekening te houden met lokale belangen.

## **1.7 Conclusies**

De feitelijke sturingskracht en binding van een planologische kernbeslissing wordt niet zozeer bepaald door het juridische karakter, maar door de inhoud van de planologische kernbeslissing, de zware totstandkomingsprocedure en de nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming. De fase van de totstandkoming van de PKB wordt gekenschetst als een besluitvorming op centraal niveau, met grote regionale betrokkenheid

Ten aanzien van de uitvoeringsfase bestaat het beeld, dat de (strategische) plannen op rijksniveau zijn gemaakt, maar dat deze decentraal, binnen de kaders van de PKB zijn uitgevoerd door lokale overheden. Bij de uitvoering van de maatregelen hadden de decentrale overheden, binnen de kaders van de PKB, een zekere mate van flexibiliteit. Dit wordt door de respondenten een bijzondere vorm van decentralisatie genoemd.

## 2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit

### 2.1 Inleiding: dubbele doelstelling PKB RvR

Met de PKB RvR is een trendbreuk ingezet in het waterveiligheidsbeleid. Daarbij is niet gekozen voor traditionele dijkversterkingen om het riviergebied te beveiligen tegen overstromingen. De verwachte klimaatverandering, stijgende rivierafvoeren en toenemende welvaart achter de dijken noopten tot een andere aanpak voor hoogwaterbescherming. In de PKB RvR is daarom de voorkeur gegeven aan de verruiming van de bergings- en afvoercapaciteit van de grote rivieren en een daarmee samenhangende waterstandsverlaging.<sup>15</sup> Voor dijkversterkingen is alleen gekozen als rivierverruiming technisch of financieel niet haalbaar was. De keuze voor verruiming van de grote rivieren betekent dat ruimte in het rivierengebied nodig is en deze keuze heeft dan ook gevolgen voor de ruimtelijke ordening in dat gebied. De keuze voor rivier-verruimende maatregelen impliceert dan ook een ruimtelijke inpassing van deze maatregelen in het gebied. De ruimtelijke inpassing van deze maatregelen bood kansen om de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied in samenspraak met de omgeving en decentrale overheden te verbeteren en waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande regionale of lokale ontwikkelingen.<sup>16</sup> De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied is, naast de primaire waterveiligheidsdoelstelling, dan ook een belangrijke tweede doelstelling van de PKB RvR. De dubbeldoelstelling is als beslissing van wezenlijk belang in de PKB RvR verwoord:

*‘Het kabinet richt zich op het realiseren van twee samenhangende doelstellingen:*

- 1. Het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen;*
- 2. Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.*

*Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling.<sup>17</sup>*

De ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling is erop gericht om het rivierengebied economisch, ecologische en landschappelijk te versterken. Het streven daarbij is het combineren van water en andere ruimtelijke functies, waarbij behoud en ontwikkeling van natuurwaarden bijzondere aandacht heeft.<sup>18</sup>

In dit hoofdstuk staat de integraliteit van de besluitvorming centraal. Daarbij wordt gezien in hoeverre de dubbele doelstelling van de PKB RvR ook geleid heeft tot integrale besluitvorming over gebiedsontwikkeling en welke juridische problemen zich daarbij hebben voorgedaan. Onder verbetering van ruimtelijke kwaliteit verstaan wij niet alleen de ruimtelijke en landschappelijke

---

<sup>15</sup> Zie NvT PKB RvR, p. 13.

<sup>16</sup> Zie NvT PKB RvR, p. 15.

<sup>17</sup> PKB RvR deel 4, p. 9.

<sup>18</sup> PKB RvR deel 4, p. 9. Zie uitgebreider: *Technisch rapport Ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke kwaliteit van veiligheidsmaatregelen voor de rivier*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Expertise Netwerk Waterkeren, Den Haag 2007.



inpassing van het desbetreffende project, zoals de belijning van het ontwerp, de vormgeving van de dijken en bruggen, het materiaal gebruik, maar ook de versterking of toevoeging van ruimtelijke functies binnen het rivierengebied. Bij dat laatste kan gedacht worden aan het versterken of het creëren van recreatiemogelijkheden en landschappelijke, cultuurhistorische of natuurwaarden.<sup>19</sup> Tevens wordt bezien in hoeverre meekoppelkansen in de besluitvorming van de onderzochte projecten zijn meegenomen en waarom daar in bepaalde gevallen niet voor is gekozen. Onder meekoppelkansen verstaan wij: mogelijkheden om andere ontwikkelingen los van de doelstellingen van PKB RvR mee te nemen in de besluitvorming. De invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling zelf wordt dus niet beschouwd als een meekoppelkans.

## **2.2 De dubbele doelstelling en integraliteit van besluitvorming**

### **2.2.1 Inleiding**

Voor het Rijk was de belangrijkste doelstelling het tijdig bereiken van de waterveiligheidsdoelstelling uitgedrukt in centimeters waterstandsverlaging binnen het beschikbare budget. Voor de gemeentelijke en provinciale overheden was juist de keuze voor het type maatregel en de ruimtelijke inpassing daarvan in de omgeving belangrijk. Het waterschapsbestuur ging het voornamelijk om het type maatregel en de gevolgen voor het beheer en onderhoud van de bij hen in beheer zijnde waterstaatswerken. De decentrale overheden hadden binnen de door het Rijk gestelde randvoorwaarden relatief veel vrijheid om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling (nader) in te vullen. Dat ligt ook voor de hand, omdat de veiligheidsdoelstelling voornamelijk een nationaal belang dient, terwijl de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling primair een decentraal belang betreft.

### **2.2.2 Desk study**

Het Rijk heeft vooraf (eenzijdig) per deelgebied van een riviertak eisen gesteld ten aanzien van de minimale hydraulische taakstelling (de te bereiken waterstanddaling),<sup>20</sup> de termijn en het budget waarbinnen de waterstands daling bereikt moet zijn.<sup>21</sup> Deze eisen vormden de harde randvoorwaarden voor de keuze van het type maatregel en de ruimtelijke inpassing daarvan.

Ten aanzien van de typen maatregelen en de ruimtelijke inpassing daarvan is voorafgaand aan de vaststelling van de PKB een integrale aanpak gekozen om in samenwerking met de decentrale overheden en belanghebbenden binnen de gestelde randvoorwaarden te komen tot een keuze voor het type maatregel en de ruimtelijke inpassing daarvan.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Zie uitgebreider *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier* uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2011.

<sup>20</sup> Zie uitgebreider: Wilfried ten Brinke, Wim Silva, Emiel van Velzen, *Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier. Achtergronddocument deel veiligheid*, Blueland Consultancy BV 2016, m.n. hoofdstuk 3.

<sup>21</sup> Zie bijlage PKB RvR deel 4.

<sup>22</sup> De blokkendoos (een computerprogramma waar decentrale bestuurder direct zelf de effecten van bepaalde combinatie van maatregelen op de waterstand konden zien) en *joint fact finding* (uitgaan van dezelfde bornggegevens) hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de afstemming tussen de regioadviezen en de PKB RvR. Zie Eline Bötger, Cor Beekmans (PDR), *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, par. 7.2.1. Zie ook Wilfried ten Brinke, Wim Silva, Emiel van Velzen, *Evaluatie PKB Ruimte voor de Rivier. Achtergronddocument deel veiligheid*,

De ambtelijke en bestuurlijke organisatiestructuur was zowel in de PKB-fase (voorafgaand aan de vaststelling van de PKB) als de plan- en uitvoeringsfase (na de vaststelling van de PKB) integraal opgezet.<sup>23</sup> De besturen en ambtenaren van de decentrale overheden en de maatschappelijke organisaties waren in de verschillende stuur-, werk-, en projectgroepen vertegenwoordigd. Het Rijk voerde daarbij een regisserende en controlerende rol.

In de PKB-fase zijn er op landelijk en regionaal niveau bestuurlijke stuurgroepen en ambtelijke procesgroepen in het leven geroepen om vanuit de regio input en advies te leveren op de voorbereiding van de PKB RvR. In de stuurgroepen hadden bestuurders van alle betrokken overheden zitting.

In de ambtelijke begeleidingsgroepen hadden ambtenaren van de betrokken overheden zitting en zij hadden tot taak de stuurgroepen ambtelijk voor te bereiden.

Deze stuurgroepen en de ambtelijke begeleidingsgroepen werden ondersteund door projectbureaus, die verantwoordelijk waren voor de inhoudelijke studies, ondersteuning en het regioproces. De projectbureaus waren samengesteld uit RWS-medewerkers en ambtenaren van de regionale overheden.

Het regioproces werd verder uitgewerkt en uitgevoerd door de procesgroepen, die bestonden uit de vertegenwoordiging van de provincie en de projectbureaus.

De regionale procesgroepen vormden tezamen met vertegenwoordigers van het landelijk projectbureau en vertegenwoordigers van de betrokken ministeries de landelijke procesgroep. De landelijke en regionale stuurgroepen kregen ook input van landelijke en regionale klankbordgroepen, waarin verschillende belangenorganisaties waren vertegenwoordigd.

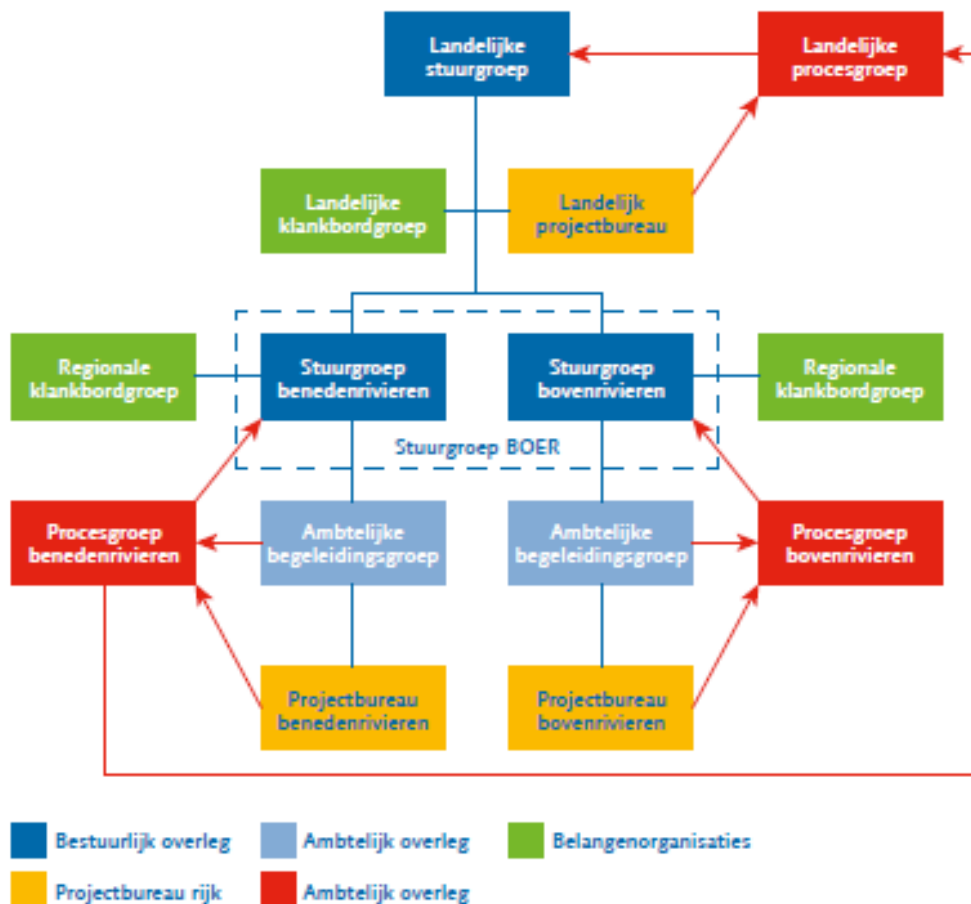
Op regionaal niveau is er een tweedeling gemaakt tussen het benedenrivieren- en het bovenriviereengebied.<sup>24</sup>

---

Blueland Consultancy BV 2016, p. 6-7, p. 27, p. 62 en p. 66.

<sup>23</sup> Onderstaande beschrijving van de organisatie is grotendeels ontleend aan: Eline Bötger, Cor Beekmans (PDR), *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, paragraaf 6.1.

<sup>24</sup> Zie Eline Bötger, Cor Beekmans (PDR), *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, paragraaf 6.1, p. 43 e.v.



Bron: Deelevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, p. 44.

Tijdens de planfase heeft RWS de opdracht gekregen om de uitvoering van de PKB op programmaniveau te coördineren. Daartoe is het programmabureau RvR in het leven geroepen (PDR). Ook tijdens deze fase was er een stuurgroep waaraan o.m. DG Rijkswaterstaat, DG Water en PDR deelnamen. Tijdens de stuurgroep werd de algemene voortgang verantwoord door PDR en konden besluiten worden genomen over programma-brede issues.

Het PDR moest toezien op de naleving van bestuurlijke overeenkomsten die met de regionale overheden waren gesloten over de planvorming, vergunningverlening en uitvoering van de projecten.<sup>25</sup> Ook was het PDR verantwoordelijk voor de uitvoering van 12 projecten van RWS en ondersteunde PDR de regionale overheden bij de realisering van de overige 24 projecten.

In de plan- en uitvoeringsfase bestond op projectniveau de organisatie van de Ruimte voor de Rivierprojecten uit een aantal onderdelen:

<sup>25</sup> Tijdens de planstudie werden bestuursovereenkomsten met decentrale overheden gesloten om de afspraken vast te leggen. Tijdens de realisatiefase gebeurde dit door de vaststelling van bestuurlijke realisatieovereenkomsten. Om bestuurders en ambtenaren van de decentrale overheden ook bij de verlening van vergunningen voor het project betrokken te houden en daarmee de continuïteit te waarborgen, werden met het ook bestuurlijke samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Zie ook Eline Bötger, Cor Beekmans (PDR), *Deelevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, paragraaf 6.3 p. 51-55.

- Een (bestuurlijke) stuurgroep, waarin bestuurders van o.m. het waterschap, de gemeente, de provincie en PDR trachtten overeenstemming te bereiken over de te volgen projectstappen.
- Projectteam, dat een centrale en coördinerende taak heeft gedurende het proces. Het team is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en de voortgang van het project. Het team is tevens aanspreekpunt van het project. Een belangrijke rol in de voorbereiding van de formele besluitvorming was daarbij weggelegd voor de omgevingsmanager, die primair verantwoordelijk was voor het afstemmen van de belangen uit de omgeving (overheden, bewoners, bedrijven, etc.).
- Een ambtelijke begeleidingsgroep, waarin de ambtenaren van de betrokken overheden actief met het projectteam meedachten en een intermediair vormden tussen het projectteam en hun ambtelijke organisatie voor de voorbereiding van de besluitvorming. Ook begeleidden en ondersteunden zij de stuurgroep en bereidden bijeenkomsten van de stuurgroep voor. Een aparte 'ambtelijke werkgroep bevoegd gezag' was verantwoordelijk voor de voorbereiding van de hoofdbesluiten. In deze werkgroep waren vertegenwoordigers van alle bevoegd gezagen vertegenwoordigd.
- Klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van belanghebbende maatschappelijke organisaties verenigd waren. De klankbordgroep bracht gebiedskennis in en was belangrijk voor het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het project vanuit de verschillende belangen. De voorzitter was veelal onafhankelijk en had tevens zitting in de stuurgroep.
- Werkgroepen voor specifieke aspecten van een project, waarin integrale oplossingen werden geïnventariseerd, geanalyseerd en ontworpen. Daarvoor was interdisciplinair werken noodzakelijk. De interdisciplinaire samenstelling was afhankelijk van het project.
- Ontwerpers, die werden aangestuurd door het projectteam, maar daarvan geen deel uit maakten. De ontwerpers hadden de taak een integraal ontwerp te maken, opdat de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling werd gerealiseerd. Samenwerking met andere deskundigen, zoals rivierkundigen, stedenbouwkundigen, ecologen en cultuurhistorici was daarbij essentieel.

Het cluster 'ruimtelijke kwaliteit' binnen de afdeling kennis van PDR heeft samen met het kwaliteitsteam (Q-team) sturing gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit. Het Q-team bestond uit vijf onafhankelijke deskundigen (fysisch geograaf, stedenbouwkundige, rivierkundige, ecooloog en landschapsarchitect). Het Q-team toetste de ruimtelijke kwaliteit van ieder project. Deze ruimtelijke kwaliteit werd beoordeeld aan de hand van vier kaders:

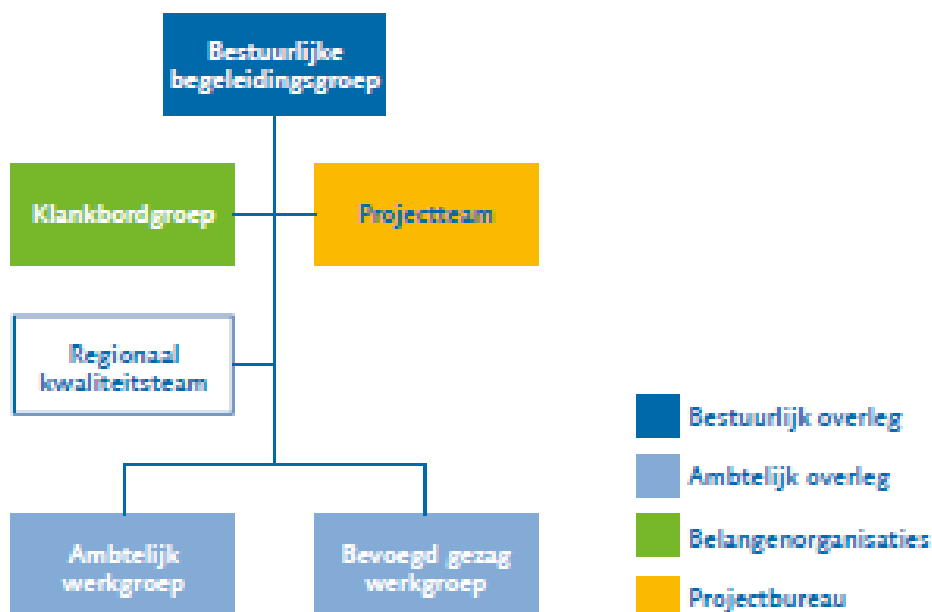
1. Leidraad Rivieren en het Technisch rapport Ruimtelijke kwaliteit (2007)
2. Beoordelingskader Ontwerpkwaliteit
3. Inspiratieboek Ruimte voor de Rivier
4. Handreikingen Ruimtelijke Kwaliteit voor de riviertakken van de IJssel, Waal en Rijn.

Het Q-team heeft in het Beoordelingskader criteria opgesteld aan de hand waarvan ontwerpen konden worden beoordeeld. Ook is het Q-team betrokken geweest bij de opstelling van de Handreikingen van de verschillende riviertakken, die planmakers en ontwerpers enig houvast en ruimtelijke context boden.<sup>26</sup> Uiteindelijk heeft het Q-team aan het einde van de planstudiefase een eindoordeel gegeven

---

<sup>26</sup> J.H. Albers, *Waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten: in overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase*, Masterthesis Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam 2011, p. 32.

over de ruimtelijke kwaliteit. Dat eindoordeel was van belang voor de projectbeslissing van de staatssecretaris over het projectontwerp, waarin het voorkeursalternatief was uitgewerkt (SNIP 3).<sup>27</sup> Na deze SNIP 3-beslissing vangt de formele besluitvorming pas aan, in die zin dat de initiatiefnemer (of: trekker) als bevoegd gezag het projectbesluit neemt (SNIP 4).



Bron: Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, p. 50.

Voor de formele besluitvorming is van belang wie initiatiefnemer is van een maatregel, omdat de initiatiefnemer het projectbesluit neemt, waarmee op hoofdlijnen juridisch wordt besloten op welke wijze het project wordt gerealiseerd of vergund. Bovendien vraagt de initiatief nemende overheid de benodigde hoofdbesluiten aan bij de bevoegde gezagen. In de bijlage bij de PKB RvR zijn per maatregel de initiatiefnemer en het door hem te nemen projectbesluit aangewezen, alsmede de minimale hydraulische taakstelling (waterstandsdeling), de termijn waarbinnen dit besluit moest zijn genomen, de uitvoeringsperiode en het grondgebruik (globaal). Bij de aanwijzing van de initiatiefnemer is aangesloten bij de aard en schaal van de maatregel (decentraal, tenzij).<sup>28</sup> Rijkswaterstaat is aangewezen als initiatiefnemer voor de meer technische projecten, zoals zomerbedverdieping en kribverlaging, terwijl de decentrale overheden voor de projecten met een meer ruimtelijke impact, zoals bypasses, dijkverleggingen en uiterwaardverlagingen, als initiatiefnemer zijn aangewezen.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> SNIP staat voor: Spelregels Natte Infrastructuur Projecten. Deze SNIP bestaat uit verschillende fasen die leiden tot verschillende beslismomenten: 1 en 2) Plan van aanpak (bestuursovereenkomst en opdracht voor planstudie), 2A) Variantkeuzebeslissing, 3) Projectbeslissing Staatssecretaris 4) Projectbesluit en hoofdbesluiten bevoegde gezagen, 5) Uitvoeringsbeslissing (uitvoeringsbesluiten, schop in de grond) 6) Opleveringsbeslissing. Zie *Handboek SNIP: Overzicht van producten en toetsingscriteria, Ruimte voor de rivier 2008*, versie 1.0, <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2008/06/20/handboek-snip-overzicht-van-producten-en-toetsingscriteria>>.

<sup>28</sup> Zie PKB RvR deel 4, p. 19.

<sup>29</sup> Zie Hulsker, W., Wienhoven, M., Van Diest, M., & Buijs, S., *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier* uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, Rotterdam 2011, p. 13.

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn de decentrale overheden voorafgaand aan de vaststelling van de PKB RvR intensief en actief betrokken bij de keuze voor het type maatregel dat in de PKB zou worden opgenomen.<sup>30</sup> Binnen de randvoorwaarden van het Rijk (hydraulische taakstelling, budget en termijn) hadden de decentrale overheden veel invloed op de keuze voor de maatregel die in de PKB is opgenomen en de wijze waarop deze in de omgeving zou worden ingepast. Wanneer het Rijk vanwege de ingrijpendheid en omvang van de maatregel – soms op verzoek van de decentrale overheid –<sup>31</sup> het projectbesluit (veelal een RIP) nam,<sup>32</sup> werden decentrale overheden nauw betrokken bij de ruimtelijke inpassing van die maatregel.

De open ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling kende ook een keerzijde. Uit een eerdere evaluatie van de ontwerpprocessen<sup>33</sup> blijkt namelijk dat er in sommige gevallen onduidelijkheid bestond over wat ruimtelijke kwaliteit nu precies inhoudt. Deze verschillen komen met name naar voren in de overdracht van de planstudiefase naar de uitvoeringsfase. Volgens deze evaluatie garandeert een goed ontwerp aan het eind van de planstudiefase geen ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering. De ruimtelijke kwaliteit wordt namelijk niet alleen bepaald door aanbestedingsdocumenten, bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen, maar ook door de detaillering en de vergunningverlening in de uitvoeringsfase. De risico's schuilen volgens deze evaluatie vooral in de tussenvormen tussen klassieke, volledig door de opdrachtgever gespecificeerde aanbestedingen en innovatieve aanbestedingsvormen, waarbij niet alleen de uitvoering, maar ook het ontwerp wordt verzorgd door de opdrachtnemer. In de evaluatie wordt dan ook de aanbeveling gedaan om het ontwerp en de ontwerper een rol te geven in de uitvoering bij opdrachtgever, de realisator en de aannemer.<sup>34</sup>

In de onderzochte projecten is op verschillende wijze invulling gegeven aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. Niet alleen door de inpassing van infrastructurele werken en de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische inpassing van rivier verruimende maatregelen, maar ook in de vorm van onder meer de ontwikkeling van natuur (o.m. ooibossen) en recreatiemogelijkheden, zoals fietspaden, wandelpaden, Biesbosch museum, rondje Noordwaard, watersport, aanlegkades, passantenhavens, kleinschalige vakantiehuisjes, mini-campings, een evenemententerrein en uitzichtpunten. Deze opsomming is niet limitatief, maar beoogt een indruk te geven van de wijze waarop aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling invulling is gegeven. Eveneens van belang is dat voor de toetsing en bewaking van de ruimtelijke kwaliteit een organisatie is opgericht: het Q-team. Voor een uitgebreidere evaluatie van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling wordt verwezen naar de evaluaties van de PKB RvR over dit thema.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Zie hoofdstuk 3 over participatie en hoofdstuk 1 over de interbestuurlijke vormgeving.

<sup>31</sup> Dit was bijvoorbeeld bij Hagesteun Opheusden aan de orde.

<sup>32</sup> Dit was bijvoorbeeld aan de orde bij de ontpoldering van de Noordwaard.

<sup>33</sup> Zie Hulsker, W., Wienhoven, M., Van Diest, M., & Buijs, S., *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier* uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Programmadiirectie Ruimte voor de Rivier, Rotterdam 2011, p. 19.

<sup>34</sup> Zie ook: J.H. Albers, *Waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten: in overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase*, Masterthesis Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, 2011.

<sup>35</sup> Zie Collignon-Havinga, R., Menke, M., Oosterwijk, W., Van der Grift, J., & Tilstra, M., *Ruimtelijke kwaliteit bij Ruimte voor de Rivier: Rollen, taken, organisatie en werkwijze*, Utrecht 2009: Ruimte voor de Rivier, Hulsker, W., Wienhoven, M., Van Diest, M., & Buijs, S., *Evaluatie ontwerpprocessen: Ruimte voor de Rivier*, Rotterdam 2011: Ecorys en Feddes, Y., & Hinz, A. *Procesevaluatie Ruimte voor de Rivier: Ruimtelijke kwaliteit in uitvoering*, Utrecht 2013: Feddes/Olthof Landschapsarchitecten.

### 2.2.3 Interviews en expertmeeting

Uit de interviews en de expertmeeting is naar voren gekomen dat de *veiligheidsdoelstelling in combinatie met de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling* van de PKB RvR als een belangrijke succesfactor wordt gezien. Dat de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in de PKB relatief open is gelaten, heeft decentrale overheden de kans geboden om daaraan met het gebied zelf invulling aan te geven. De meeste decentrale overheden beschouwden de dubbele beleidsdoelstelling dan ook als een kans om onvermijdelijke ingrepen in de fysieke leefomgeving ten behoeve van de veiligheid te combineren met een ruimtelijke kwaliteitsimpuls van het desbetreffende gebied en om belangrijke decentrale belangen in het gebied te beschermen. De invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling werd door de geïnterviewden niet gezien als een risico, maar als een kans of een uitnodiging om de veiligheidsopgaven hand in hand te laten gaan met een opwaardering van het gebied. Het beheer van de gecreëerde voorzieningen en waarden is veelal bij decentrale overheden en/of particuliere eigenaren neergelegd.

*Bij de Ontpoldering Noordwaard ging het bijvoorbeeld om het behouden van het 'rondje' Noordwaard (auto- en fietsroute) en het upgraden van het Biesbosch museum. Tevens bleek daaruit dat de dubbele doelstelling van de PKB erg belangrijk was voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak in de regio.*

Voor sommige overheden (en grondeigenaren) is de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van de PKB RvR een katalysator geweest voor het kunnen realiseren van reeds voorgenomen plannen voor het rivierengebied.

*Deventer: Bij de uiterwaardvergravingen bij Deventer had de grondeigenaar voorafgaand aan de besluitvorming over de PKB RvR al plannen om natuurwaarden in de uiterwaarden te realiseren en/of te versterken.*

*Lent: De gemeente Nijmegen had reeds plannen voor woningbouw aan de overzijde van de Waal (de Waalsprong).*

Uit de interviews en de expertmeeting kwam naar voren dat de koppeling van de veiligheidsdoelstelling aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling integraal gebiedsgericht werken heeft gestimuleerd en heeft geleid tot een andere manier van samenwerken tussen de betrokken overheden, waarvan de betrokken overheden hebben geleerd.

De bij de onderzochte projecten betrokken gemeenten hebben de PKB RvR als een kans gezien. In de interviews werd gesproken van “een lot uit de loterij”, “van een bedreiging een kans maken” en “een win-winsituatie”. Een andere geïnterviewde stelde dat de PKB enerzijds een plicht voor de decentrale overheden en de omgeving met zich bracht, maar dat dit anderzijds ook een uitnodiging aan hen was om het gebied een kwalitatieve impuls te geven. Van belang is dan wel dat er een gedeelde visie voor gebied bestaat en dat daarvoor voldoende financiering en draagvlak bestaat (zie participatie).

Daarnaast komt uit de interviews en de expertmeeting duidelijk naar voren dat de decentrale vrijheid ten aanzien van de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling integraal gebiedsgericht werken heeft gestimuleerd en heeft geleid tot een andere manier van samenwerken tussen de betrokken overheden, waarvan de betrokken overheden hebben geleerd.

Het open laten van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling heeft soms ook tot discussies geleid, omdat niet alle betrokken partijen daaronder in alle gevallen hetzelfde begrepen. Daarover bestonden soms meningsverschillen tussen de overheden en omwonenden enerzijds en de aannemer anderzijds, waarbij kostenaspecten een rol speelden.<sup>36</sup> Een geïnterviewde merkte daarover nog op dat de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling duidelijk en concreet moet vastliggen voordat de aannemer ermee aan de slag gaat ofwel deze doelstelling wordt bewust opengelaten en afgesproken wordt dat de invulling daarvan nog zal geschieden in een proces met aannemer, overheden en burgers. In zoverre sluit deze bevinding aan bij de in paragraaf 2.2.2. beschreven bevinding uit een eerdere evaluatie<sup>37</sup> dat niet altijd duidelijk was wat onder de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling moest worden verstaan.

In enkele gevallen waren er vanuit de omgeving ook bezwaren tegen de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. In Noordwaard vreesden de bewoners bijvoorbeeld dat de recreatiemogelijkheden en het toerisme in het gebied te grootschalig zouden worden. Dit heeft echter nooit risico's opgeleverd voor de besluitvorming, omdat aan recreatiemogelijkheden en het toerisme in overleg tussen gemeente en bewoners uiteindelijk maxima zijn gesteld en deze ook in het rijksinpassingsplan juridisch bindend zijn vastgelegd.

Eén van de geïnterviewden bracht nog naar voren wat de taak van het Rijk is als de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling decentraal niet van de grond komt.<sup>38</sup> In hoeverre zou het Rijk dan zelf de invulling van deze doelstelling ter hand moeten nemen?<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Dit speelde met name bij aanbestedingsvormen waarin de aannemer zelf verantwoordelijk was voor de voorbereiding en het aanvragen van de hoofdbesluiten (*Best Value for Procurement*), zoals bij de Nederrijn.

<sup>37</sup> Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier uitgevoerd door Ecorys in opdracht van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, Rotterdam 2011, p. 19.

<sup>38</sup> Als voorbeeld wordt het Reevediep in Kampen (Bypass Kampen) genoemd. Dat project is overigens pas later aan de PKB RvR toegevoegd, omdat de volledige uitvoering van de maatregel zomerbedverlaging Beneden-IJssel niet mogelijk bleek.

<sup>39</sup> De juridische instrumenten om dat te doen heeft het Rijk daarvoor in ieder geval wel. Het Rijk kan namelijk door de vaststelling van een rijksinpassingsplan of het geven van een instructie juridisch bindend het gebruik van de grond bepalen en dat grondgebruik desnoods door de inzet van het onteigeningsinstrument zelf realiseren. De vraag is echter of het Rijk die taak en kosten op zich zou moeten of wenst te nemen als de decentrale overheden die taak niet op zich nemen. Het Rijk kan ook door de verlening van een omgevingsvergunning voor afwijken van geldende bestemmingsplan als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c jo. art. 2.12 lid 1 onder a sub 3 jo. art. 2.4 lid 3 Wabo jo. art. 3.2 Bro zelf een projectbesluit nemen. In de PKB RvR wordt hierbij nog verwezen naar het rijksprojectbesluit in de zin van art. 39b WRO (oud) van vóór de inwerkingtreding van de Wro in 2008. Een dergelijk rijksprojectbesluit kan in plaats van het oorspronkelijk in de bijlage aangewezen projectbesluit of ander benodigd besluit worden genomen indien deze besluiten niet vóór de afloop van de uitvoeringsperiode tot stand zijn genomen of als de voortgang stagneert. Deze vervangingsbevoegdheid is in de PKB RvR aangemerkt als een beslissing van wezenlijk belang in de zin van art. 3 lid 2 Bro 1985 (oud). Zie PKB RvR deel 4, p. 19.



#### **2.2.4 Concluderende bevindingen en aanbevelingen**

Geconcludeerd kan worden dat het uitgangspunt van de PKB RvR dat de waterveiligheidsdoelstelling in beginsel in rivierverruiming wordt gezocht, naar ons oordeel noopt tot integrale gebiedsgerichte oplossingen. Rivierverruiming vergt immers ruimte en heeft daarom een grote impact op het ruimtegebruik in het riviergebied. In die zin ligt het in onze ogen dan ook voor de hand om verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling in de PKB RvR op te nemen, zodat de voor de waterveiligheid noodzakelijke ruimtelijke ingrepen kunnen worden gecombineerd met een kwaliteitsimpuls voor het rivierengebied. Een met de veiligheidsdoelstelling gecombineerde ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling biedt decentrale overheden een kans de ruimtelijke kwaliteit van het gebied naar hun eigen inzichten – in samenspraak met de omgeving - te verbeteren. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat het Rijk de decentrale overheden binnen de randvoorwaarden hydraulische taakstelling, budget en tijdsplanning relatief veel vrijheid heeft geboden om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in een gezamenlijk gebiedsproces in te vullen. Een strikte monitoring van de randvoorwaarden en een meer terughoudende monitoring van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Rijk waren daarbij in onze ogen belangrijk. De monitoring van de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling kan ook hand in hand gaan met een eventuele benodigde ondersteuning daarbij. Het Q-team was hiervoor verantwoordelijk.

De dubbele doelstelling van de PKB heeft:

- bijgedragen aan integrale gebiedsontwikkeling;
- als vliegwiel gefungeerd voor de samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden en het Rijk en op dat vlak leereffecten gehad;
- in belangrijke mate bijgedragen aan het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden voor de uitvoering van de maatregelen het Rijk.

Belangrijk hierbij was de integraal opgezette bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatiestructuur, waarin de bestuurders en ambtenaren van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties (in stuur,- werk,- en projectgroepen) vanaf voorbereiding van de PKB RvR actief en intensief waren betrokken en tot en met de uitvoeringsfase betrokken bleven.

### **2.3 Meekoppelkansen**

#### **2.3.1 Inleiding**

Voordat zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre meekoppelkansen zijn onderzocht en benut, en voor zover daarvoor niet is gekozen, wat daarvan de oorzaak is, moet allereerst duidelijkheid worden geboden over wat een meekoppelkans is. De PKB biedt daarvoor geen aanknopingspunten, omdat dit een term is die pas na de vaststelling van de PKB in zwang is gekomen. In deze evaluatie wordt onder meekoppelkans verstaan: kansen om ontwikkelingen die niet primair gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen van de PKB RvR in de besluitvorming mee te nemen. Ontwikkelingen die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied worden dan ook niet gezien als meekoppelkans, omdat dit één van de doelstellingen van de PKB RvR is. Evenmin kunnen

voorzieningen of maatregelen gericht op het ongedaan maken of beperken van nadelige gevolgen van de uitvoering van de PKB RvR worden beschouwd als meekoppelkansen. Compenserende en mitigerende maatregelen en voorzieningen worden immers getroffen vanwege de uitvoering van de rivierverruimende maatregel en zijn daarmee gericht op het bereiken van de doelstellingen van de PKB RvR. Vanwege de (brede) ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van de PKB RvR, zijn vele van de aangelegde voorzieningen en getroffen maatregelen geen meekoppelkansen, omdat deze voorzieningen en maatregelen tot de doelstelling van de PKB RvR behoorden. Zonder de brede ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling zouden deze voorzieningen en maatregelen wel meekoppelkansen in bovenvermelde zin zijn.

Meekoppelkansen zijn, voor zover deze in beeld waren, in de onderzochte projecten (uiteindelijk) niet in de besluitvorming over de uitvoering van de PKB-maatregel meegenomen. Voorbeelden daarvan zijn:

- een voormalige meubelzaak die door de gemeente was bestemd als ontwikkelzone, maar door het Rijk in het RIP niet is overgenomen vanwege de daarmee samenhangende risico's. Later is in een afzonderlijk besluitvormingstraject woningbouw gerealiseerd.
- Woningbouwproject Waalsprong in Lent is niet meegenomen in de besluitvorming over de PKB-maatregel (bestemmingsplan gemeente Nijmegen), wel is de besluitvorming daarop afgestemd en zijn voorzieningen ten behoeve van de nieuwe woonwijk gerealiseerd (o.m. een brug).

### 2.3.2 Interviews en expertsessie

Tijdens de expertsessie bleek dat er verschil van mening kan bestaan over de uitleg van het begrip 'meekoppelkans'. Sommigen experts waren van oordeel dat dit begrip alleen maar verwarrend werkt en beter niet kan worden gebruikt. In de discussie is uitgegaan van de definitie zoals deze in paragraaf 2.3.1 is verwoord.

Bij een aantal RvR-projecten zijn bij de voorbereiding 'meekoppelkansen' in beeld geweest. Het Rijk heeft benutting van deze meekoppelkansen niet actief gestimuleerd en heeft de mogelijkheid en wenselijkheid van meekoppelen in eerste instantie aan de betrokken decentrale overheden overgelaten. Benutting van meekoppelkansen kan het draagvlak bij decentrale overheden of belanghebbenden voor een PKB-maatregel vergroten, maar daaraan zijn ook risico's verbonden. In veel gevallen is er uiteindelijk voor gekozen om meekoppelkansen niet mee te nemen. Daarvoor werd in de interviews en tijdens de expertmeeting een aantal redenen aan gevoerd. Het benutten van de meekoppelkansen:

- behoorde niet tot de doelstelling(en) van de PKB en viel buiten het functionele doel van de PDR (RWS);
- zou kunnen leiden tot vertraging en vragen over uitvoerbaarheid, omdat de financiering nog niet rond was of partijen het daarover nog niet eens waren of er onvoldoende draagvlak voor was (Deventer, Zwolle en Kampen, RWS);
- zou kunnen leiden tot juridische risico's, in die zin dat een meekoppelkans in samenhang zou moeten worden gezien met de PKB-maatregel (bijvoorbeeld in het kader van de m.e.r.-procedure), waardoor de meekoppelkans de juridische houdbaarheid van de besluitvorming

over de PKB-maatregel in gevaar zou kunnen brengen. De voorkeur werd in die gevallen dan gegeven aan een afzonderlijk besluitvormingstraject voor de uitvoering van de meekoppelkansen (HOP, RWS).<sup>40</sup>

- vergt (technische, bestuurlijke en financiële) afstemming met de uitvoering van de PKB-maatregel, terwijl de meekoppelkans uiteindelijk niet altijd wordt benut, zodat alle daarmee gepaard gaande moeite en kosten uiteindelijk voor niets is geweest.<sup>41</sup>

### 2.3.3 Conclusies

Belangrijkste reden om te kiezen voor het meenemen van meekoppelkansen, is dat daardoor het maatschappelijk en bestuurlijke draagvlak voor een rivierverruimende maatregel wordt vergroot. Meekoppelkansen zijn slechts in beperkte mate meegenomen bij de uitvoering van de PKB vanwege de daarmee gepaard gaande (juridische) risico's voor de besluitvorming ten aanzien van de PKB-maatregel, de potentiële maatschappelijke weerstand tegen de PKB-maatregel of de risico's op vertraging in de besluitvorming over en uitvoering van de PKB-maatregel.

---

<sup>40</sup> Bij de PKB RvR-maatregel Bypass Kampen (niet onderzocht) is bijvoorbeeld woningbouw (1300 woningen) en een jachthaven als meekoppelkans in de besluitvorming over de PKB-maatregel meegenomen, maar dit deel van besluitvorming is uiteindelijk door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd, omdat de actuele regionale behoefte aan 1300 woningen in het dorp Reeve en de jachthaven niet inzichtelijk is gemaakt (ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345). Uiteindelijk heeft de gemeenteraad van Kampen op 25 januari 2018 voor de verwezenlijking van een deel van dit woningbouwproject een bestemmingsplan vastgesteld.

<sup>41</sup> Vgl. een particulier initiatief om een landgoed aan te leggen, waarop het ontwerp van de dijk was aangepast. Na de besluitvorming besloot de particulier uiteindelijk het landgoed niet aan te leggen. Hoewel het hier wellicht niet gaat om een meekoppelkans in de zin van deze evaluatie, bestaat de kans dat een meekoppelkans wordt meegenomen in de besluitvorming en deze daarop ook wordt aangepast, uiteindelijk niet wordt benut.

### **3. Participatie**

#### **3.1 Omwonenden en in het gebied gevestigde bedrijven/organisaties**

Voor de vaststelling van de PKB werd besloten in welke gebieden maatregelen zouden kunnen worden getroffen op de korte of lange termijn. Uit de interviews blijkt dat er ruimte werd geboden aan de regio, dat wil zeggen gemeenten, provincies en waterschappen, om met het Rijk de opgave (die heeft geleid tot het vaststellen van de PKB) te bespreken. Dit is zichtbaar in de PKB, waar af en toe wordt gerefereerd aan 'wensen vanuit de regio' (zie bijv. p. 13 van de PKB) en dat blijkt uit de gevolgde MER procedure. Het is de indruk van de geïnterviewden werkzaam bij RWS dat door de regio tijdig te betrekken er bestuurlijk draagvlak ontstond voor de maatregelen.

Het was in eerste instantie aan de 'regio' om omwonenden en lokale ondernemers gevestigd in het rivierengebied in te lichten over Ruimte voor de Rivier en te betrekken bij de besluitvorming over de uitwerking van concrete maatregel(en) en lokaal draagvlak te verwerven. De betrokken overheden organiseerden gezamenlijk informatieavonden en ontwerpateliers om omwonenden en in het gebied gevestigde ondernemers te informeren en de kans te bieden om mee te denken en advies te geven. In het begin was nog niet zeker wat waar precies ging gebeuren, omdat er nog geselecteerd zou worden. Na de vaststelling van de PKB werd er ruimte geboden voor participatie bij de keuze voor en uitwerking van de lokaal te treffen maatregel.

In de opstartfase verliep de samenwerking tussen overheden en burgers soms wat stroef. De indruk bestond bij burgers dat RWS van mening was dat de benodigde kennis wel in huis was bij RWS. Initiatieven van bewoners (Lent, Noordwaard) werden niet zonder meer overgenomen, maar wel meegenomen in de besluitvorming als een van de mogelijke oplossingen. Om het overleg te vergemakkelijken, werden vertegenwoordigers van (verenigde) bewoners gevraagd voor een klankbordgroep of overleggroep.

Ook na de vaststelling van de maatregel was er ruimte voor informeel overleg. De betrokken overheden organiseerden individuele 'keukentafelgesprekken' om in hun eigen omgeving te praten met bewoners en bedrijven die mogelijk zouden moeten verhuizen. Er zijn veel inspanningen geleverd door de omgevingsmanagers om te voorkomen dat onteigening via onteigeningsprocedures bij de rechter zou moeten plaatsvinden. En met de 'blijvers' werd individueel overlegd over de inpassing van kleine zaken, bijvoorbeeld over waar te planten bomen het beste konden worden neergezet en ingetekend op de plankaart, over de plek van een uitrit of parkeerplaats. Ook werd er overleg gevoerd over de werkzaamheden. Volgens Boskalis is het zinvol de aannemer te betrekken bij het overleg over de werkzaamheden, omdat deze veel preciezer kan uitleggen wat er zal gebeuren, bijvoorbeeld hoe hard het geluid zal zijn en hoe hoog de trillingen. Boskalis heeft bij de uitvoering nog zaken veranderd om beroepen te voorkomen. Na de aanbesteding kan het echter lastig zijn om nog wijzigingen door te voeren.

### **3.2 Marktpartijen**

Ook aan de daadwerkelijke uitvoerders – de aannemers – werd ruimte geboden om voorafgaand aan de uitvoering oplossingen aan te dragen voor een goede uitvoering. Bij Nijmegen schreef de gemeente een ontwerpwedstrijd uit, bij andere projecten werden aannemers voor de aanbesteding gevraagd om slimme oplossingen aan te dragen. Voorstellen werden getoetst op originaliteit en vindingrijkheid en dat werd ook beloond door RWS.

Er kwamen soms verrassende dingen uit, zoals de aanleg van een tijdelijke waterkering. De ruimte voor aannemers was echter niet onbeperkt, want deze moesten immers het vastgestelde plan uitwerken. Af en toe kon een aannemer innoveren, maar het was niet mogelijk om voor een totaal andere oplossing te kiezen. Het is de indruk van RWS dat aannemers wel vonden dat ze voldoende ruimte hadden binnen de gestelde kaders. Dat blijkt ook uit het interview met Boskalis. Zij zien beiden als voordeel dat wat je uiteindelijk wil gaan maken, gelijk meegenomen kan worden in het traject van aanvragen van vergunningen. Verschillende geïnterviewden wijzen er echter ook op dat als een overheid weet wat ze graag wil, zij dat bij voorkeur duidelijk aangeeft in opdrachten en contracten, zodat de aannemer daarop kan inspelen.

### **3.3 Formele participatie**

Naar huidig recht is participatie op verschillende momenten in de besluitvorming verplicht, namelijk tijdens de mer-procedure en zodra er een ontwerpbesluit of ontwerpplan bekend wordt gemaakt. Burgers en bedrijven gevestigd in het gebied kunnen dan een zienswijze indienen binnen zes weken na bekendmaking. Beroep bij de rechter tegen het definitieve besluit staat alleen open voor degenen die tijdig een zienswijze hebben ingediend (uitzonderingen daargelaten). Uit de documentanalyse blijkt dat bij verschillende projecten zienswijzen zijn ingediend en dat is waar mogelijk de gevraagde aanpassingen zijn doorgevoerd.

Het algemene beeld van de zienswijzen in de nader onderzochte projecten laat zien dat deze concreet ingaan op aspecten die voor de indiener van belang zijn. De bredere discussie over nut en noodzaak van de maatregel wordt over het algemeen niet dunnetjes overgedaan. In de nader onderzochte projecten hebben de meeste indieners van zienswijzen geen beroep ingesteld. Enkelen wel. Daarvan zijn sommigen door de rechter in het gelijk gesteld, wat tot aanpassingen heeft geleid, bijv. bij Deventer ten aanzien van de recreatievaart (zie de tabellen in de bijlage).

### **3.4 De resultaten van de inspraak**

Uit de interviews blijkt dat bij de besluitvorming over welke maatregel gekozen zou worden en hoe deze het beste kon worden uitgevoerd, de nodige door de omgeving dan wel door aannemers voorgestelde aanpassingen zijn doorgevoerd. Uit de interviews blijkt dat er is geprobeerd om waar mogelijk wat te doen met alle input uit de inspraak, ook om moeizame wijzigingen naar aanleiding van beroepen te voorkomen. Uit de documenten blijkt dat vele burgers en in het rivierengebied gevestigde ondernemers ook tijdens de formele (Awb) inspraakprocedure gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken. Sommige zienswijzen hebben in deze fase van de besluitvorming alsnog tot aanpassingen geleid (zie de tabellen in de bijlage).

### 3.5 Tijdigheid realisatie

Uit de interviews en de beschikbare gegevens blijkt dat uitgebreide participatie, zoals onder meer in Lent, samenging met realisatie binnen de gestelde termijn. De tijd en ruimte die geboden werd in de voorfase om met de omgeving tot een gedragen ontwerp te komen betaalde zich uit in de latere fase.

Het is de indruk van RWS dat de RvR projecten zo goed liepen omdat ze actief hadden gezocht naar bestuurlijk draagvlak in de regio en de samenwerking aan waren gegaan met lokale bestuurders en de omgeving. RWS heeft de indruk dat de RvR aanpak ervoor zorgde dat deze projecten konden worden uitgevoerd zonder al te veel beroepsprocedures.

Het opbouwen van een goede relatie met de omgeving in de voorfase wordt algemeen gezien als heel belangrijk voor een voortvarende realisatie van projecten, zie bijvoorbeeld het verslag van de Commissie Elverding (zie verder onder e).

### 3.6 Bijdrage aan acceptatie van de maatregelen

Uit de interviews blijkt dat geïnterviewden afkomstig van de overheden positief zijn over de participatie. Zij hebben de indruk dat het betrekken van de omgeving vanaf een vroeg stadium, zodat deze mee konden praten over de inrichting van hun leefomgeving, heeft geleid tot meer draagvlak voor de voorgestelde maatregelen en dat er tijdens het participatietraject meer draagvlak voor de beoogde RvR maatregelen ontstond. Wij hebben niet onderzocht of bewoners en bedrijven er ook zo over denken. Uit het onderzoek naar de beleving van de participatie bij omwonenden van RvR projecten komt een wisselend beeld naar voren ten aanzien van de waardering door de omgeving.<sup>42</sup>

### 3.7 Kwaliteit van de participatie

Deze vraag wordt niet met zoveel woorden beantwoord in de interviews. Wat opvalt is dat iedereen in de interviews positief rapporteert over de interactie tussen bestuurders, ambtenaren en burgers, al worden er ook kritische kanttekeningen geplaatst. We hebben een beperkt aantal mensen

---

<sup>42</sup> Roth, D., Warner, J. & Winnubst, M. (accepted). Room for the River, no room for conflict. Narratives of participation, win-win, and co-creation in the case of Dutch spatial flood risk management approaches. Special issue of *Forum* Cortesi, L. & Joy, K.J. (eds.). Split Waters: Examining Conflicts Related to Water and Their Narration; Edelenbos, J., van Buuren, A., Roth, D. & Winnubst, M. (2016). Stakeholder initiatives in flood risk management: exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three 'Room for the River' projects in the Netherlands. *International Journal of River Basin Management*, 1-20, DOI 10.1080/09640568.2016.1140025; Van Buuren, A., A. M. Keessen, C. Van Leeuwen, J. Eshuis, and G. J. Ellen. (2015). Implementation arrangements for climate adaptation in the Netherlands: characteristics and underlying mechanisms of adaptive governance. *Ecology and Society* 20(4):11. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07704-20041>; Keessen, Andrea, Van Daalen, Lexa & Van Buuren, Arwin (2014), Participatie in watermanagement - goed voorbeeld doet volgen?, *Nederlands Juristenblad*, 89 (30), 2117-2124; Geertruida C. Heems en Baukje L.M. Kothuis, *Waterveiligheid: managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten. De Nederlandse omgang met overstromingsdreiging in sociaal-cultureel perspectief*. Proefschrift. Maastricht 2012; Winnubst, M.H. (2011). *Turbulent Waters; Cross-scale Conflict and Collaboration in River Landscape Planning*. Proefschrift. Nijmegen: Radboud University Nijmegen; Stephan Dijks, Peter van de Vijver en Bas Verhagen, *Ruimte voor de Rivier: Beleving van de programmacommunicatie door bewoners en projectleiders betrokken bij het programma ruimte voor de rivier*, Gfk consultancy; Walter Hulsker, Manfred Wienhoven, Marlies van Diest, Steef Buijs, *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier in opdracht van de programmadirectie Ruimte voor de Rivier*, Ecorys 2011.

geïnterviewd waaronder slechts 2 private partijen (een bestuurslid van een vereniging van omwonenden en een bestuurslid van een stichting). Uit de interviews met deze private betrokkenen blijkt dat zij de indruk hadden dat RWS wel overtuigd moest worden van het nut van hun inbreng. Zeker in het begin.

Een aandachtspunt is volgens private betrokkenen dat het tussen de oren moet komen dat lokale kennis waardevol is en dat dit vanaf het begin een open en geïnteresseerde houding vereist ten aanzien van inbreng vanuit de omgeving. Dit blijkt ook uit interviews met RWS, waar werd gezegd dat er werd geprobeerd wat te doen met de inbreng en deze niet te snel af te schieten. Zoals een lokale bestuurder opmerkte: Het is belangrijk om te voorkomen dat te snel wordt ingezet op een oplossing, want er is altijd een alternatief. Het doel moet centraal staan, niet de oplossing. Door gezamenlijk verschillende oplossingen te ontwikkelen, worden burgers meegenomen bij de te maken keuze. Hoe meer het de oplossing is van de omgeving, hoe meer draagvlak ontstaat.

Deze aanpak is niet geformaliseerd in een participatie draaiboek. De wens tot maatwerk hoeft echter niet in de weg te staan aan het trekken van lessen uit succesvolle projecten, zoals blijkt uit de casus Nijmegen/Lent en het op basis daarvan formuleren van een algemene aanpak. Schaal doet er toe. Op kleinere schaalniveaus is participatie gemakkelijker te organiseren. Dit pleit ervoor de participatie op het laagst mogelijke niveau te organiseren.

### **3.8 Relatie met zienswijzen en beroepen**

De voornaamste onderwerpen waarover een zienswijze is ingediend zijn: schadevergoeding, grondaankoop, effecten van de maatregel op de natuur, behoud van bomen en cultuurhistorische waarden, op- en afritten & bereikbaarheid, de noodzaak van de maatregel, hydraulische consequenties van de maatregel, behoud van woningen, wens voor meer dan wel minder ruimte voor recreatieve activiteiten. Het is opvallend dat er voornamelijk opgekomen wordt tegen de uitvoering van de maatregelen zelf. De noodzaak tot het treffen van maatregelen stond nauwelijks ter discussie voor de rechter. De bijlagen bij dit rapport bevatten een overzicht van de zienswijzen en beroepen en de opvolging daarvan.

### **3.9 Conclusie**

De onderzochte Ruimte voor de Rivier projecten laten zien wat er mogelijk is als wordt geïnvesteerd in inspraak in een vroeg stadium, als alle opties nog open zijn, zodat het doel centraal staat en niet de oplossing, zoals voorgestaan door de Aarhus Conventie en aangeraden door de Commissie Elverding en de wetenschappelijke literatuur over participatie. Naar huidig recht is participatie pas wettelijk verplicht naar aanleiding van de kennisgeving dat een milieueffectrapportage (mer) zal worden opgesteld en als er al een ontwerpplan of -besluit in combinatie met het mer-rapport (als de mer-procedure is gevolgd) ter inzage ligt. In Ruimte voor de Rivier is zowel bij de keuze voor maatregelen als bij de uitwerking van maatregelen op informele wijze ruimte geboden voor participatie voorafgaand aan de formele inspraak.

Er was geen participatiedraaiboek voor het gehele project opgesteld, dus hoe deze informele participatie is vormgegeven is per project verschillend. Er zijn wel overeenkomsten in houding en aanpak. Bestuurders en ambtenaren hebben verschillende succesfactoren aangewezen:

- Bouw vanaf het begin aan een goede relatie met de omgeving door (a) zo vroeg mogelijk te gaan praten met de omgeving en (b) de inbreng van de omgeving niet gelijk af te schieten of weg te schrijven, maar te proberen er wat mee te doen.
- Stel het doel centraal, niet de oplossing, want er is altijd een alternatief. Als duidelijk aan wordt aangegeven wat het doel is en wat de randvoorwaarden zijn, ontstaat er ruimte voor meerdere oplossingen. Focus dus niet te snel op één oplossing.
- Werk oplossingen samen met de omgeving uit. Hoe meer het de oplossing is van de omgeving, hoe meer draagvlak. Interessant neveneffect is dat uit de interviews blijkt dat deze RvR projecten ook laten zien dat vroegtijdig overleggen met alle betrokken overheden leidt tot meer bestuurlijk draagvlak.

De aanpak van Ruimte voor de Rivier loopt door de vroege, informele start van de participatie alvast vooruit op de wijziging van de formele participatieprocedure onder de Omgevingswet, waar vroege participatie de standaard wordt. Dit sluit aan bij het gegeven dat participatie alleen als succesvol wordt ervaren door participanten als hun inbreng serieus wordt genomen en zij daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming. Dat laatste blijft een aandachtspunt.





## 4. Projectorganisatie, procedurele snelheid en coördinatie van besluitvorming

In dit hoofdstuk staat de projectorganisatie centraal. Onderzocht is in hoeverre is gekozen voor juridische procedures voor de versnelling, coördinatie en bundeling van de (voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming) van besluitvorming. Deze vraag is met name onderzocht door middel van interviews en bespreking tijdens de expertsessie, waarbij gevraagd is naar de effecten van het toepassen van (Wro)- coördinatie, het centraal beschikbaar hebben op programmaniveau van een vast projectteam, het organiseren van kennisuitwisseling, het inzetten van juridische expertise in een vroeg stadium en het inzetten van externe juridische expertise (Landsadvocaat).

### 4.1 Algemene uitgangspunten PKB en projectorganisatie

In de PKB wordt benadrukt dat het vereiste veiligheidsniveau en de daarmee samenhangende verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in 2015 moet zijn bereikt. De PKB bevat een planning die is gericht op een tijdige realisatie van de benodigde maatregelen:

*“De Bijlage vermeldt verder het te nemen projectbesluit, de wet waarop het berust, het bestuursorgaan dat het projectbesluit vaststelt, de uiterlijke datum waarop het genomen moet zijn en de voorziene uitvoeringsperiode van de maatregel. Het kabinet zal er op toezien dat de planning gehaald wordt om zo tijdig de veiligheidsdoelstelling te realiseren”.*

Het project Ruimte voor de Rivier werd bestempeld als een groot project met een eigen organisatie. Er was een concreet doel: het bereiken van de doelstellingen van de PKB in 2015, binnen een bepaald budget. De deadline van 2015 was een harde eis. Gecombineerd met de rapportages aan de Tweede Kamer en het toezicht door de Minister, heeft dit tot een strakke planning en organisatie geleid. De regie lag bij het programmabureau (PDR), omdat de Minister verantwoordelijk was voor het project. In hoofdstuk 2 is uitgebreid beschreven hoe de projectorganisatie van RvR in de praktijk vorm heeft gekregen.<sup>43</sup>

Hier kan nog worden opgemerkt dat de taken van de het PDR met betrekking tot de bestuurlijke samenwerking in het bijzonder lagen op het vlak van de zorg voor een goede uitvoering en rapportage, een goede kwaliteit, een stabiele omgeving door middel van scopebeheer en risicobeheersing en het onderhouden van een actieve relatie met opdrachtnemers, partners en burgers.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Zie hoofdstuk 2, par. 2.2.

<sup>44</sup> Ontleend aan Eline Bötger, Cor Beekmans (PDR), *Deeëvaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier. Samenwerken is hard werken*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier 2017, paragraaf 6.1.2.

## 4.2 Coördinatie van besluitvorming

Bij de uitvoering van de PKB werd door de programmadirectie zoveel mogelijk gestreefd naar coördinatie van de besluitvorming. Het doel van de toepassing van coördinatieregelingen is, heel algemeen, het stroomlijnen van procedures voor besluiten die met elkaar samenhangen, inclusief de rechtsbescherming daartegen.<sup>45</sup> De toepassing van coördinatieregelingen was er ook bij de uitvoering van de PKB op gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar af te stemmen. De coördinatie van de besluitvorming zorgde voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen. Coördinatie van samenhangende besluiten heeft verschillende voordelen:

- Versnelling van de besluitvorming
- Inhoudelijke afstemming van de besluiten
- Er bestaat een overrule-bevoegdheid voor het coördinerende orgaan indien een decentraal bestuursorgaan niet of onvoldoende meewerkt.
- Rechtsbescherming tegen de gecoördineerde besluiten wordt gelijkgeschakeld, versneld en geconcentreerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De rechter kan daardoor de hele besluitvorming met betrekking tot het project beoordelen en belanghebbenden kunnen op één moment al hun bezwaren naar voren brengen.<sup>46</sup>

## 4.3 Bevindingen interviews en expertsessies

De toepassing van coördinatieregelingen was er op gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar af te stemmen. De coördinatie van de besluitvorming was bij de uitvoering van de PKB de regel. Het zorgde bij de hoofdbesluiten voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en ook voor meer eenduidigheid en gemak voor de insprekers. Op die manier kon er op een goede manier worden gestart met de uitvoering. De coördinatie is bij de hoofdbesluiten dan ook als zeer zinvol ervaren.

Bij de uitvoeringsbesluiten was achteraf gezien meer maatwerk gewenst geweest. Er is veel discussie geweest over de vraag of deze besluiten moesten worden gecoördineerd. Soms had coördinatie nadelen, bijvoorbeeld als er in de uitvoeringsfase weinig bezwaren waren. Het coördineren van de besluitvorming kostte dan veel tijd, maar bracht weinig voordeel. In een aantal projecten was de mogelijkheid tot maatwerk er wel, alleen werd het als lastig ervaren om de coördinatie procedure los te laten (omdat het toch meer de regel dan de uitzondering was). Bij de uitvoeringsbesluiten zou coördinatie dan ook niet de hoofdregel moeten zijn, in uitzonderingsgevallen kan de coördinatieregeling van toepassing worden verklaard. Zo kan er per geval een inschatting worden gemaakt van de voordelen die coördinatie bij de uitvoeringsbesluiten oplevert.<sup>47</sup>

Uit de interviews en de expertmeeting blijkt dat het geen aanbeveling verdient om de uitvoeringsbesluiten standaard mee te nemen in de coördinatie. De (faciliterende) uitvoeringsbesluiten

---

<sup>45</sup> M.N. Boeve, Frank Groothuijse e.a., *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam 2016, p. 365.

<sup>46</sup> M.N. Boeve, Frank Groothuijse e.a., *Omgevingsrecht*, Europa Law Publishing, Groningen/Amsterdam 2016, p. 369.

<sup>47</sup> Vgl. ook N. Fokke, M.J. Lucacevich, Heeft artikel 20 lid 2 Tracéwet zijn langste tijd gehad?, *TBR* 2012/24.

worden veelal door de aannemers zelf aangevraagd. Aangezien niet alle uitvoeringsaspecten volledig te overzien zijn op het moment dat de hoofdbesluiten worden genomen, is het wenselijk om de benodigde uitvoeringsbesluiten alleen mee te coördineren als dat, gegeven de omstandigheden van het concrete geval, opportuun is.

Door de planvorming en de voorbereiding van de vergunningverlening parallel te laten lopen en de vergunningverleners ook bij de planvorming te betrekken is de coördinatie van de besluitvorming bevorderd en sloten plan en de voor de uitvoering daarvan benodigde besluiten nauw aan. Op die manier kon (zoveel mogelijk) worden voorkomen dat het plan achteraf moest worden aangepast, omdat het plan in de vastgestelde vorm niet vergunbaar zou zijn.

De respondenten gaven aan, dat door de coördinatieregeling veel werk uit handen genomen werd bij de decentrale overheid.

Bij de uitvoering van de PKB is geïnvesteerd in een zorgvuldige besluitvorming, waarbij voldoende juridische expertise aanwezig was bij het PDR. Dat decentrale overheden konden terugvallen op het PDR werkte heel goed. De kennisconcentratie (niet alleen juridisch maar ook andere disciplines), werd als positief ervaren. Ook het intensieve contact tussen het PDR en (managers van) de projecten en het toepassen van relevante leerervaringen uit het ene project bij andere projecten heeft volgens betrokkene bijgedragen aan het tijdig behalen van het gewenste resultaat.

De verhouding tussen PDR en de Corporate Dienst van RWS leidde echter in bepaalde specifieke gevallen tot onduidelijkheid over (de grenzen van) bevoegdheden. Een voorbeeld betrof de vraag welk onderdeel van RWS bevoegd was om overeenkomsten te sluiten en toezeggingen te doen.

Waar specifieke juridische kennis ontbrak of behoefte was aan een extern oordeel, werd de Landsadvocaat ingeschakeld. De Landsadvocaat werd niet alleen in de beroepsfase ingeschakeld, maar ook in de fase van de voorbereiding van besluiten.

Decentrale overheden werd de mogelijkheid geboden om besluiten te laten controleren door de Landsadvocaat. Investeren in juridische expertise bij de voorbereiding van plannen en besluiten is duur, maar het levert tijdwinst op in de uitvoeringsfase. Diverse respondenten stelden zich in de interviews op het standpunt dat de inzet van de Landsadvocaat in de voorbereidingsfase van besluiten effect had op de beroepsprocedures. De beroepen konden snel en effectief worden afgehandeld. Daarnaast was van belang dat in gevallen van twijfel of verschil van inzicht tussen de verschillende betrokken overheidsinstanties aan de Landsadvocaat externe input kon worden gevraagd.

De inzet van externe juridische expertise heeft de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin beïnvloed.

De oprichting van een schadeloket leverde vooral draagvlak op bij lokale overheden; gemeenten wilden niet zelf aansprakelijk worden gesteld. De vergoeding van nadeelcompensatie via het schadeloket was in de ogen van sommige respondenten niet bevorderlijk voor de snelheid van de afhandeling van de claims, maar wel voor een zorgvuldige besluitvorming. Deze respondenten gaven aan dat waterschappen gewend waren om op een meer informele wijze schade te compenseren.

#### **4.4 Conclusie**

Bij de uitvoering van de PKB werd door de programmadirectie zoveel mogelijk gestreefd naar coördinatie van de besluitvorming. De toepassing van coördinatieregelingen was erop gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar af te stemmen. De coördinatie van de besluitvorming zorgde voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen. Bij de hoofdbesluiten is dit positief gewaardeerd door geïnterviewden en tijdens de expertmeeting. Bij de (faciliterende) uitvoeringsbesluiten was achteraf bezien meer maatwerk gewenst geweest en zou coördinatie niet standaard moeten worden toegepast.

Bij de uitvoering van de PKB is geïnvesteerd in een zorgvuldige besluitvorming, waarbij voldoende juridische expertise aanwezig was bij het PDR. De kennisconcentratie (niet alleen juridisch maar ook andere disciplines), werd als positief ervaren. Ook het intensieve contact tussen het PDR en (managers van) de projecten en het toepassen van relevante leerervaringen uit het ene project bij andere projecten heeft volgens betrokkene bijgedragen aan het tijdig behalen van het gewenste resultaat.

Diverse respondenten stelden zich in de interviews op het standpunt dat de inzet van externe juridische expertise (de Landsadvocaat), niet alleen in de beroepsprocedures maar ook in de voorbereidingsfase van besluiten, de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin heeft beïnvloed.

## **5. Flexibiliteit in besluitvorming**

### **5.1 Inleiding**

In hoofdstuk is ingegaan op de flexibiliteit die de PKB RvR bood voor het treffen van alternatieve maatregelen. In dit hoofdstuk gaat het ook om flexibiliteit, maar dan om de flexibiliteit in de besluiten ter uitvoering van de PKB-maatregelen zelf is aangebracht. Die flexibiliteit kan worden gecreëerd door uitvoeringsvarianten in de besluitvorming nog open te laten, zodat kan worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden en inzichten of ruimte kan worden geboden voor innovatie. Keerzijde van het bieden van flexibiliteit in besluitvorming is dat dit gepaard gaat met rechtsonzekerheid voor degenen wiens belangen bij dat besluit kunnen worden geraakt. In juridische zin zitten er – juist mede vanwege de belangen van derdebelanghebbenden - ook grenzen aan de mogelijkheden om flexibiliteit in besluiten te bieden.

### **5.2 Flexibiliteit in besluiten afhankelijk van type besluiten en belangenkader**

Afhankelijk van het type besluit en het belangenkader dat door het besluit wordt gediend, is de ruimte om flexibiliteit in besluiten ter uitvoering van een PKB Rv-maatregel er in meer of mindere mate.

Gaat het om bestemmingsplannen of inpassingsplannen, dan is er in theorie veel ruimte voor het bieden flexibiliteit in de besluitvorming. Belangrijk daarbij is dat het bestemmingsplan en het inpassingsplan geen nadere afwegingsmomenten mogen bevatten voor de verlening van omgevingsvergunningen voor bouwen te verlenen,<sup>48</sup> omdat een aanvraag moet worden verleend indien deze in overeenstemming is met het bestemmingsplan en geen van de andere limitatieve weigeringsgronden zich voordoet. Uitvoeringsaspecten van het bestemmingsplan of inpassingsplan kunnen volgens vaste jurisprudentie niet in deze plannen worden geregeld.

Het bieden van flexibiliteit in de besluitvorming heeft – naast rechtsonzekerheid over de uitvoering van een maatregel – voor het bevoegd gezag als belangrijk nadeel dat bij de rechterlijke toetsing van deze ruimtelijke besluiten uit wordt gegaan van de maximale planologische invulling van alle varianten die daardoor worden toegestaan, hetgeen gepaard gaat met hoge onderzoekslasten. Het bevoegd gezag zal voor al de in het bestemmingsplan of inpassingsplan mogelijk gemaakte gebruiksmogelijkheden bijvoorbeeld moeten aantonen dat aan de norm ‘goede ruimtelijke ordening’ wordt voldaan en aan de

---

<sup>48</sup> Zie o.m. ABRvS 1 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7032, ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3971, ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4147, ABRvS 8 februari 2000, AB 2000/363, m.nt. Struiksma, ABRvS 13 oktober 2004, AB 2005/25, m.nt. F.A.G. Groothuijse.

wettelijke<sup>49</sup> en buitenwettelijke normen<sup>50</sup> die daaraan afhankelijk van de locatie en situatie invulling geven, en dat het bestemmingsplan en alle daarin vervatte gebruiksmogelijkheden in overeenstemming is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, en internationale normen, zoals art. 1 Eerste protocol bij het EVRM.

De Wro voorziet weliswaar in de mogelijkheid om binnen de in het plan objectief begrensde regels door middel van uitwerkingsverplichtingen en wijzigings- en nadere eisenbevoegdheden nadere afwegingsbeslismomenten te bieden, maar op grond van de huidige jurisprudentie moeten de planologische mogelijkheden die deze zogenaamde flexibiliteitsinstrumenten bieden bij de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan worden betrokken. De planologische aanvaardbaarheid van de door de afwijkingsbevoegdheid, wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht mogelijk gemaakte gebruiks- en bebouwingmogelijkheden worden op grond van deze jurisprudentie namelijk in beginsel als een gegeven beschouwd. Dat betekent dat de bij het opnemen van afwijkingsbevoegdheden, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten in het moederplan reeds moet worden onderzocht of uitoefening van deze bevoegdheden kan geschieden in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Doorschuiven van de onderzoeksplichten naar het moment dat van de flexibiliteitsinstrumenten gebruik wordt gemaakt, zoals het moment van vaststellen van wijzigings- of uitwerkingsplannen, accepteert de Afdeling bestuursrechtspraak dan ook niet.<sup>51</sup> Het opnemen van flexibiliteitsinstrumenten brengt dan ook een relatief grote onderzoekslast bij de vaststelling van het moederplan met zich zonder dat duidelijk is of daarvan maximaal gebruik wordt gemaakt. Bovendien zal bij gebruikmaking van het flexibiliteitsinstrument zelf tegen het besluit daartoe wederom bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaan.

De Omgevingswet lijkt meer ruimte te bieden voor het bieden van flexibiliteit in ruimtelijke regels, omdat bij het vaststellen van een omgevingsplan de onderzoekslasten mogen worden doorgeschoven naar de nadere besluitvorming in de uitvoeringsfase. Dat betekent dat er minder juridische obstakels zijn om globalere en dus flexibelere omgevingsplannen vast te stellen, mits daarin een nader beslismoment wordt opgenomen (in vorm van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit). Bij dit nadere beslismoment hoeft dan pas naar aanleiding van een concreet project onderzoek worden gedaan naar de planologische aanvaardbaarheid van het besluit.<sup>52</sup>

Waar het beslissingen op afzonderlijke aanvragen om een beschikking (vergunning, ontheffing of

---

<sup>49</sup> Bij wettelijke normen die in een concrete situatie invulling geven aan de norm 'goede ruimtelijke ordening' kan worden gedacht aan de externe veiligheidseisen, geluidsnormen uit de Wet geluidhinder en de instructieregels van Rijk (Barro) en provincie.

<sup>50</sup> Een voorbeeld van zo'n buitenwettelijke norm is het in de jurisprudentie ontwikkelde uitvoerbaarheidsvereiste op grond waarvan het bevoegd gezag aannemelijk moet maken dat het bestemmingsplan binnen de planperiode van 10 jaar niet onuitvoerbaar is. Zie daarover o.m.: P.J.J. van Buuren en J. Hoekstra, 'De uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen; een onopgemerkte kleine revolutie?', in: *Op het grensvlak* (Van Ravels-Bundel), Den Haag: IBR 2015, p. 254-256.

<sup>51</sup> Zie ook: 'Rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen zonder horizon', in: Rolf Ortlep e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 121-138.

<sup>52</sup> Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 275-277. Zie uitgebreider hierover: F.A.G. Groothuijse en R. Kegge, *Het omgevingsplan, integraal en marginaal?*, Preadvies voor de vereniging voor Bouwrecht, nr. 45, Den Haag 2017, par. 3.3 en 3.4. en F.A.G. Groothuijse e.a., *Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksverplichtingen*, TBR 2016/111, F.A.G. Groothuijse, D. Korsse en B.J. Schueler, *Globaal zonder horizon* en Groothuijse, F.A.G., Schueler, B.J. & Korsse, D., *Rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen zonder horizon*, in: Rolf Ortlep e.a. (red.), *De rechter onder vuur*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 121-138.

andere toestemming) betreft, zal het veelal moeten gaan om een concreet omschreven project, activiteit of handeling. De aanvraag om een dergelijk beschikking zal voldoende concreet moeten zijn om deze aan het toepasselijke toetsingskader te toetsen. Voor flexibiliteit in beschikkingen is dan ook minder ruimte dan in algemene (bestemmingsplan)regels. Voor beschikkingen waarmee van het bestemmingsplan wordt afgeweken eist de Afdeling Bestuursrechtspraak immers een bepaalde mate van concreetheid:

'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 2 mei 2007 in zaak nr. 200605868/1, zal het beoogde project, waarvoor vrijstelling is verleend, in de mate van concreetheid moeten zijn te onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan.'<sup>53</sup>

Dat wil overigens niet zeggen dat er in geheel geen flexibiliteit mogelijk is in deze beschikkingen. Bij windturbines is het bijvoorbeeld toegestaan deze te vergunnen met bepaalde marges en bandbreedten in de afmetingen zonder dat te plaatsen type windturbine op het moment van verlening van de beschikking al duidelijk is.<sup>54</sup> Voor zover er in beschikkingen flexibiliteit wordt geboden, zal het bevoegd gezag naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak bij het beoordelen van de gevolgen eveneens uit moeten gaan van een maximale invulling van het aangevraagde project.

### **5.3 Flexibiliteit in de besluiten over de onderzochte PKB-RvR maatregelen**

In de onderzochte projecten is in de hoofdbesluiten zelf maar beperkte mate flexibiliteit geboden. Ten aanzien van de hoofdbesluiten was dat ook niet altijd wenselijk, omdat dit vanwege de reeds beschreven maximale invulling tot hogere onderzoekslasten zou leiden. Bovendien, zo blijkt uit de interviews, bestond over de hoofdbesluiten veelal overeenstemming en waren daarover reeds afspraken gemaakt tussen de betrokken overheden en had daarover al uitgebreide burgerparticipatie plaatsgevonden.

Een voorbeeld van een project waarbij wel gebruik is gemaakt van flexibiliteit in het hoofdbesluit is HOP. Die flexibiliteit is geboden ten behoeve van innovatie. Bij HOP is geëxperimenteerd met geotextiel tegen ondermijning van de dijk door zandvoerende wellen (piping) te testen. Daartoe zijn op vier locaties twee verschillende dwarsprofielen voor de aanleg en instandhouding van de waterkering in het RIP opgenomen: één regulier dwarsprofiel en één (beperkter) dwarsprofiel met geotextiel. De aanleg en instandhouding dient te geschieden overeenkomstig één van beide profielen.<sup>55</sup> Indien het experiment met geotextiel niet succesvol zou zijn, zou kunnen worden teruggevallen op het reguliere profiel.<sup>56</sup> In het RIP Dijkverbetering Hagestein Opheusden (HOP) zijn ook algemene wijzigingsregels opgenomen die de mogelijkheid bieden om bij wijzigingsplan de bestemmingsgrenzen en gebiedsaanduidingsgrenzen met ten hoogste 5 meter te overschrijden of bestemmingsvlakken met ten hoogste 10% te vergroten, indien die ruimte onverhoopt nodig zou zijn.

---

<sup>53</sup> Zie ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2817, AB 2012/92, m.nt. M.A.M. Dieperink. ABRvS 1 september 2010, AB 2010/262, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 2 mei 2007 ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4163, BR 2007/590.

<sup>54</sup> In de genoemde uitspraak van 28 september 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BT2817) ging het om vier windturbines met een ashoogte tussen de 85 en 105 meter en een maximale tiphoogte van 150 meter. Het type windturbine hoefde dus op het moment van vergunningverlening nog niet bekend te zijn. Zie ook ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3331, *Men R* 2017/39, m.nt. M.A.A. Soppe.

<sup>55</sup> Zie art. 7.4 RIP Dijkverbetering Hagestein Opheusden.

<sup>56</sup> Dijkverbetering Hagestein Opheusden, p. 59.



Ook zijn in het RIP HOP flexibiliteitsinstrumenten opgenomen. De flexibiliteit is opgenomen eenvoudig(er) te kunnen inspelen op onzekere ontwikkelingen. In het RIP is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor vergroting van de kernzone van de waterkering, indien de gebouwen waarmee bij het ontwerp van de waterkering vooralsnog rekening is gehouden, toch worden gesloopt. Van die bevoegdheid kan uitsluitend gebruik worden gemaakt, voor zover dit noodzakelijk blijkt te zijn voor de uitvoering van het project en mits vanuit een goede ruimtelijke ordening en de hydraulische taakstelling daartegen geen bezwaar bestaat.<sup>57</sup>

Dat in de besluiten ter uitvoering van de PKB-maatregelen zelf maar beperkt ruimte is geboden voor flexibiliteit, betekent overigens niet dat innovatieve oplossingen bij het nemen van die besluiten geen rol hebben gespeeld of hebben kunnen spelen. In de voorbereiding van deze besluiten is – al dan niet naar aanleiding van ingebrachte zienswijzen of inbreng van aannemers - voor innovatieve oplossingen gekozen.

In de onderzochte projecten kunnen daarvan verschillende voorbeelden worden genoemd. Bij de ontpoldering van de Noordwaard is een innovatie toegepast ten aanzien van het ontwerp van een waterkering voor fort Steurgat. Door in het ontwerp een 80 meter breed griendbos voor de kering aan te planten, kon de kering door de vermindering van de golfslag op de kering, gelet op de voor de kering geldende veiligheidsnorm, ongeveer 70 cm lager en 11 meter minder breed worden ontworpen dan een klassiek dijkontwerp.<sup>58</sup> Daarmee kon het uitzicht vanuit het fort over het gebied worden behouden. Deze innovatie maakte onderdeel uit van het (hoofd)besluit zelf<sup>59</sup> en werd dus niet door middel van flexibiliteit in het besluit mogelijk gemaakt.

Bij de uiterwaardvergraving bij Deventer kan het concept van de Natuurderij Keizers Rande als innovatie worden beschouwd. Dit concept is ontwikkeld door de grondeigenaar zelf (Stichting IJssellandschap) en is gestoeld op 'Boeren voor natuur' en tracht natuur, landbouw, ecologie, economie en recreatie in de uiterwaarden met elkaar te verenigen. De Natuurderij is een modern biologisch dynamisch melkveebedrijf met een aantal belangrijke neventaken, waaronder grootschalig natuurbeheer, verhoging van de biodiversiteit, watermanagement, bevordering van landschappelijke kwaliteit, recreatie en educatie. Daarbij is sprake van een gesloten kringloopproces (zonder aanvoer van veevoer of meststoffen).<sup>60</sup> Uit de interviews bleek dat voor deze innovatieve vorm van agrarisch gebruik bestond veel draagvlak vanuit de bewoners en de gemeente, maar om deze vorm ook in de uiterwaarden toe te staan, was wel juridische deskundigheid en creativiteit nodig om deze ook op grond van de natuurbeschermingswetgeving (de Natuurbeschermingswet 1998, thans de Wet natuurbescherming) toe te staan. De provincie Overijssel was in eerste instantie namelijk van oordeel dat de benodigde Nbw-vergunning niet kon worden verleend. PDR en de Landsadvocaat hebben uiteindelijk de provincie kunnen overtuigen om de vergunning voor dit innovatieve concept toch te verlenen. Dit concept is in de hoofdbesluiten zelf al juridisch vastgelegd.<sup>61</sup>

Een voorbeeld van een 'juridische' innovatie die rechtstreeks in het hoofdbesluit werd mogelijk gemaakt is, de juridische regeling van de maximale hoogte van de vegetatie in inpassingsplannen met het oog op behoud van de afvoercapaciteit, onder meer in het RIP Noordwaard. De hoogte van de vegetatie is in het

---

<sup>57</sup> Zie art. 9 RIP Dijkverbetering Hagenstein Opheusden.

<sup>58</sup> Zie toelichting RIP Noordwaard, p. 50.

<sup>59</sup> Zie toelichting RIP Noordwaard, p. 107.

<sup>60</sup> Zie <<https://www.ijsellandschap.nl/natuurderij>>.

<sup>61</sup> Zie Bestemmingsplan 'Ruimte voor de Rivier' van de gemeente Deventer (2011) en paragrafen 5.3 en 6.4 van de toelichting.

inpassingsplan gereguleerd door middel van een vergunningenstelsel voor het hebben van opgroeiende beplanting tot een bepaalde maximale hoogte in de hoogwaterperiode (november tot en met maart).<sup>62</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit in de uitspraak 'Overdiepse polder' voor de eerste maal uitdrukkelijk geaccepteerd.<sup>63</sup>

Ten aanzien van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten is aan de aannemer juist in veel gevallen wel de ruimte gelaten om binnen de kaders en eisen van de hoofdbesluiten, zoals bestemmingsplannen, de wijze van uitvoering van de werkzaamheden te bepalen. In deze gevallen was de aannemer zelf ook verantwoordelijk voor het aanvragen van deze minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten en faciliterende besluiten. In de wijze van uitvoering was dan ook veel ruimte voor innovatie en maatwerk. Uit de interviews kwam naar voren dat dit ook als voordeel heeft dat een aannemer naar omwonenden beter en gedetailleerder kan aangeven wanneer en op welke wijze hij de werkzaamheden zal uitvoeren en hoe hij daarmee gepaard gaande overlast kan beperken. De aannemer zal daarover in contact moeten treden en ook tijdens de uitvoering moeten blijven met omwonenden.

Het laten van flexibiliteit aan de aannemer in de uitvoeringsfase kan leiden tot innovatieve oplossingen, maar kan ook een keerzijde hebben. De ruimte voor flexibiliteit kan immers ook door de aannemer worden ingevuld door onverwachte (innovatieve) uitvoeringsvarianten die weerstand kunnen oproepen bij omwonenden, decentrale overheden of andere belanghebbenden, hetgeen het maatschappelijke draagvlak voor de uitvoering van een project (verder) schade kan toebrengen.

Een voorbeeld daarvan is de aanleg van terpen in de Noordwaard. De aannemer wilde deze terpen aanleggen met grond die op een innovatieve wijze thermisch is gereinigd. Indien deze grond aan de wettelijke eisen voldoet en dit contractueel niet met de aannemer is geregeld, kan de aannemer ervoor kiezen om thermische gereinigde grond te gebruiken. In dit geval bestond er echter bij belanghebbenden, mede om esthetische redenen, in het gebied sterke bezwaren tegen het gebruik van deze grond. Uiteindelijk heeft de opdrachtgever (RWS) moeten ingrijpen om te voorkomen dat de terpen met thermische gereinigde grond zijn uitgevoerd. Dit kan dan ook tijdverlies en een onvoorziene kostenpost voor de opdrachtgever opleveren.

## 5.4 Conclusie

Door in de besluitvorming te voorzien in flexibiliteit kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en nieuwe inzichten en kan ruimte worden geboden aan innovatie. Aan de andere kant levert flexibiliteit in de besluitvorming (rechts)onzekerheid op voor belanghebbenden in het gebied. In hoeverre flexibiliteit in de besluitvorming kan worden geboden hangt af van de aard van het besluit en het daarop van toepassing zijnde toetsingskader.

Bestemmingsplannen en inpassingsplannen bieden (in theorie) veel ruimte voor flexibiliteit, omdat het algemeen verbindende voorschriften betreft die vanwege het ruimte toetsingskader van 'een goede

---

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld art. 11.4 en art. 11.5 RIP en art. 16.3 en art. 16.4, art. 21.3 en art. 21.4 en art. 27.1 lid f Noordwaard en de toelichting, p. 105.

<sup>63</sup> ABRvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1799, AB 2010/149, m.nt. A.A.J. De Gier. Vergelijkbare bestemmingsregelingen zijn toegepast in het RIP Overdiepse Polder en art. 11.3 en art. 11.4 bestemmingsplan 'Ruimte voor de Rivier' (2011) van de gemeente Deventer.

ruimtelijke ordening' globaal kunnen worden vastgesteld. Bovendien voorziet de Wro in de bevoegdheid om in bestemmingsplannen en inpassingsplannen flexibiliteitsinstrumenten op te nemen waarvan met inachtneming van de daarin opgenomen objectief begrensde regels gebruik kan worden gemaakt.

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen en inpassingsplannen en de daaraan voorafgaande onderzoeken moet volgens vaste rechtspraak worden uitgegaan van de maximale planologische invulling het plan en de daarin opgenomen flexibiliteitsmogelijkheden. Voor wat de flexibiliteitsinstrumenten betreft, komt daar nog bij dat gebruikmaking daarvan een extra besluit oplevert, inclusief eventuele rechtsbeschermingsprocedures daartegen. Betreft het een globaal plan zonder flexibiliteitsinstrumenten, dan komt daar nog een verhoogd planschaderisico bij.

Voor de beslissingen op aanvragen om een beschikking voor een concreet geval (vergunningen, ontheffingen of andere toestemmingen) worden de mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen begrensd door de hoofdbesluiten en het toetsingskader dat daarop van toepassing is. Een project of activiteit zal daarvoor voldoende concreet moeten zijn. De flexibiliteit die in de uitvoeringsbesluiten kan worden geboden is dan ook beperkter dan de flexibiliteit die in bestemmingsplannen en inpassingsplannen kan worden geboden.

In de onderzochte PKB RvR-projecten is in de hoofdbesluiten zelf een beperkte mate flexibiliteit geboden. Ten aanzien van de hoofdbesluiten was dat ook niet altijd wenselijk, omdat dit vanwege de maximale invulling tot hogere onderzoekslasten zou leiden. Bovendien bestond over de hoofdbesluiten veelal overeenstemming en waren daarover reeds afspraken gemaakt tussen de betrokken overheden en had daarover al uitgebreide burgerparticipatie plaatsgevonden.

Ten aanzien van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten is aan de aannemer juist in veel gevallen wel de ruimte gelaten om binnen de kaders en eisen van de hoofdbesluiten de wijze van uitvoering van de werkzaamheden te bepalen. In deze gevallen was de aannemer zelf ook verantwoordelijk voor het aanvragen van deze minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten en faciliterende besluiten. Het standaard toepassen van de coördinatieregeling op deze uitvoeringsbesluiten is niet in alle gevallen efficiënt gebleken. Indien het aanvragen van uitvoeringsbesluiten aan de aannemer wordt overgelaten, verdient het aanbeveling dat de overheid bij de opdrachtverlening beziet of de wijze van uitvoering van het werk kan leiden tot onomkeerbare of ingrijpende gevolgen voor derden. Ook tijdens de uitvoering van het werk is monitoring door de opdrachtgever in zoverre aan te bevelen.

## 6. Kwaliteit van besluitvorming

In de literatuur is slechts indirect en veelal algemene informatie te vinden over welke elementen bijdragen aan een goede kwaliteit van besluitvorming.<sup>64</sup> Het gaat dan met name over reguliere eisen die op grond van de Awb aan de besluitvorming worden gesteld, alsmede om algemene publicaties over het belang van participatie bij overheidsbesluitvorming, de Elverding-aanpak en de opvolger daarvan onder het regime van de Omgevingswet. De kwaliteit van de besluitvorming is ook lastig kwantitatief te meten.

Elementen van een goede besluitvorming vloeien voort uit de aspecten die in voorgaande paragrafen zijn behandeld en zijn daar uitvoerig toegelicht..

Uit de desk study volgt dat het daarbij gaat om een serieuze en inhoudelijke participatie; een goede en zorgvuldige voorbereiding van plannen, maatregelen en besluiten; de aanwezigheid van een projectorganisatie per maatregel en een overkoepelend programmabureau; de investering in juridische expertise die voor alle partijen beschikbaar is en het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen. Daarnaast is een cultuur waar fouten mogen worden gemaakt zodat van eerdere projecten kan worden geleerd van belang voor een constante verbetering van de besluitvorming.

Uit de interviews bleek dat naar het oordeel van de respondenten de besluitvorming gedurende de looptijd van de PKB steeds verbeterde. Voorts werden in de interviews de volgende elementen nog extra onderstreept:

- Omdat Ruimte voor de Rivier een integraal en langlopend programma betrof kon van de ervaringen met eerdere projecten worden geleerd. Zowel de projectteams van de maatregelen als het programmabureau hebben de ervaringen uit eerdere projecten gebruikt om de kwaliteit van de besluitvorming continue te verbeteren.
- Het bestaan van een Programmabureau en een Ambtelijke werkgroep bevoegd gezag (AWBG) heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de besluitvorming. Daaraan heeft bijgedragen dat er zoveel mogelijk continuïteit in de bemensing was, en dat er geïnvesteerd is in deskundigheid en kennis .
- Zowel de informele afstemmingsverbanden (overheden onderling) als de mogelijkheid besluiten te laten checken door zowel de Programmadirectie als een onafhankelijke juridische deskundige (in dit geval de landsadvocaat) hebben eveneens bijgedragen aan het lerend vermogen en daarmee aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Naast een goede organisatie van de juridische kennis heeft ook de werkwijze en organisatie van de programmadirectie als geheel bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Van belang daarbij is geweest de combinatie van:

---

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld K.J. de Graaf e.a., *Quality of Decision-Making in Public Law 2007*, Groningen: Europa Law Publishing 2007.

- beschikbaarheid van en samenwerking tussen de verschillende kennisdisciplines (waaronder de juridische) binnen de programmadirectie;
- het intensieve contact tussen de projecten en de PDR via de riviertakmanagers om op tijd te kunnen faciliteren en potentiële risico's vroegtijdig te beheersen;
- de toepassing van leerervaringen uit het ene project in vergelijkbare onderdelen van de andere projecten en
- het snel kunnen opschalen naar het bestuurlijk niveau wanneer dat nodig was.

Tijdens de expert sessie werd benadrukt dat een andere indicatie voor de kwaliteit van de besluitvorming is dat er vanwege de uitvoerige participatie zienswijzen van een betere inhoudelijke kwaliteit zijn ingediend, waarmee wordt bedoeld dat mensen zienswijzen indienen gericht tegen specifieke onderdelen van besluiten die voor hen van rechtstreeks belang zijn en waarbij vervolgens in de besluitvorming ook vaak rekening mee is gehouden, er relatief weinig beroepen bij de rechter zijn geweest en er nauwelijks vernietigingen van besluiten hebben plaatsgevonden. Deze inbreng tijdens de expertmeeting werd ondersteund door de resultaten uit desk study, waarbij de ingediende zienswijzen, het aantal beroepen en het aantal vernietigingen zijn bestudeerd.

Tenslotte is een indicatie voor de kwaliteit van de besluitvorming dat projecten over het algemeen tijdig en binnen het budget zijn gerealiseerd.

Wij hebben op basis van de desk study, de interviews en de expert meeting een aantal elementen gedestilleerd dat positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. De elementen die uit de studie worden gedestilleerd als zijnde van belang voor een goede kwaliteit van besluitvorming betreffen

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij waar mogelijk ruimte is voor innovatie en flexibiliteit.
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programma-organisatie;
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen;

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en 'to the point' zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten. Zoals gezegd, dit kwantitatief meten en wetenschappelijk het oorzakelijk verband aantonen is niet goed mogelijk.

Deze bevindingen zijn eveneens relevant voor andere toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang.

## 7. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze bestuurlijk-juridische deelevaluatie is onderzocht op welke wijze aan de PKB Ruimte voor de Rivier bestuurlijk-juridisch uitvoering is gegeven en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor toekomstige grote projecten of programma's. Deze bestuurlijk-juridische evaluatie van het programma RvR maakt onderdeel uit van de programma brede evaluatie en sluit daar ook bij aan.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende twee vragen:

- A. Welke bestuurlijk-juridische elementen van de PKB\_RvR- aanpak, meer in het bijzonder de - bestuurlijke-juridische vormgeving en de uitvoering daarvan hebben in de praktijk bijgedragen aan de realisering van de in de PKB opgenomen doelstellingen?**
- B. Welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor andere grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang (Elverding-aanpak)?**

Bij de beantwoording van deze vragen zijn 6 aspecten onderzocht:

- Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving;
- Integraliteit van besluitvorming;
- Participatie van burgers en marktpartijen;
- Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming;
- Flexibiliteit in besluitvorming en
- Kwaliteit van besluitvorming.

### A. Bevindingen

- A. Welke bestuurlijk-juridische elementen van de PKB\_RvR- aanpak, meer in het bijzonder de - bestuurlijke-juridische vormgeving en de uitvoering daarvan hebben in de praktijk bijgedragen aan de realisering van de in de PKB opgenomen doelstellingen?**

#### Algemeen

De juridisch-bestuurlijke bevindingen die uit de evaluatie van de PKB Ruimte voor de Rivier kunnen worden getrokken worden hier kort uiteengezet. Voor een goed begrip is het belangrijk voor ogen te houden dat voor de PKB en het programma Ruimte voor de Rivier een aantal bijzondere kenmerken gold die medebepalend zijn geweest voor het succes van het programma. Deze zijn niet direct te

relateren aan een van de zes hierboven genoemde aspecten. Het is juist de combinatie van factoren die bepalend zijn geweest.

Dit betreft in de eerste plaats de destijds *breed gevoelde noodzaak* om de waterveiligheid in Nederland te verbeteren.

Dit gedeelde gevoel van urgentie heeft er vervolgens toe geleid dat er vanuit de *rijksoverheid* een *duidelijke taakstelling* wat betreft de waterveiligheid werd vastgesteld met een *strikte deadline* (2015) voor het op orde zijn van de waterveiligheid in het gebied. Het vastleggen van deze taakstelling in een *wettelijk instrument* (de PKB) is eveneens een bijzonder kenmerk.

Omdat Ruimte voor de Rivier betrekking had op rivierverruiming in plaats van alleen traditionele dijkversterking was er door de maatregelen een sterke relatie met het omliggende gebied. Het was dan ook inherent aan Ruimte voor de Rivier dat er aandacht zou moeten zijn voor de ruimtelijke inpassing in het gebied waar rivierverruiming plaats zou vinden en dat de verantwoordelijkheid die het Rijk nam voor de waterveiligheid zich zou moeten uitstrekken tot de daarbij behorende ruimtelijke opgave, inclusief aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Nu de ruimtelijke aspecten bij voorkeur door de regio worden behartigd en ingevuld is dit deel van Ruimte voor de Rivier sterk decentraal ingevuld, maar dat deed aan het feit dat het Rijk verantwoordelijkheid nam voor Ruimte voor de Rivier als geheel niet af. Er was daarom budget van het Rijk om zowel aan de veiligheidsopgave te voldoen, als te investeren in de ruimtelijke kwaliteit. Doel van de PKB was immers om een dubbele doelstelling te realiseren. Deze keuze voor een *samenhangende programma-aanpak voor hele riviertakken* in samenhang met een *dubbele doelstelling* was kenmerkend voor de PKB.

Deze benadering werd ondersteund door de instelling van een *Programmabureau* dat een heldere organisatie-opdracht kreeg inclusief tijdspad, aansturing, verantwoordelijkheden, personeelsformatie en met voldoende budget om te investeren in kennis en deskundigheid.

Met deze benadering kan worden geconcludeerd dat het rijk de systeemverantwoordelijkheid nam voor de waterveiligheid in samenhang met een verbetering van de ruimtelijk kwaliteit. Kenmerkend is het *nemen van verantwoordelijkheid vooraf* en gedurende het gehele traject en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de maatregelen uit te voeren, inclusief een ondersteunende projectorganisatie die over een duidelijke taakstelling met de bijbehorende middelen kon beschikken. Kenmerkend was eveneens dat er ondanks het nemen van de verantwoordelijkheid op rijksniveau niet alleen is gekozen voor zoveel mogelijk *decentrale uitvoering*, maar gedurende het gehele traject nauw is samengewerkt met de decentrale overheden. Die *samenwerking* vond al plaats voorafgaand aan de vaststelling van de PKB. Ten slotte is de *wisselwerking tussen bestuurlijke samenwerking en het gebruik van juridische instrumenten* een cruciale factor voor het succes van RvR geweest.

## **1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving**

Een belangrijke succesfactor van Ruimte voor de Rivier betrof de *zorgvuldige en grondige voorbereiding van de PKB* (inclusief MER) en de nauwe betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming. Dit heeft bijgedragen aan het draagvlak voor de PKB bij decentrale overheden. De fase van de totstandkoming van de PKB wordt gekenschetst als *besluitvorming op centraal niveau, met*

*grote regionale betrokkenheid.*

De participatie van decentrale overheden en de zorgvuldige besluitvorming in de totstandkomingsfase van de PKB hebben hun vruchten afgeworpen in de uitvoeringsfase. De PKB is *kaderstellend* voor de uitvoering van het project waardoor de besluitvorming werd getrechterd.

De noodzaak om in het rivierengebied maatregelen ter beveiliging tegen overstromingen te nemen werd breed gevoeld, zo bleek uit de interviews en de desk study. Het bestaan van wettelijke veiligheidsnormen heeft daaraan bijgedragen, omdat dit de *rechtszekerheid ten aanzien van taak en verantwoordelijkheden* duidelijk maakt.

De PKB werd op Rijksniveau vastgesteld, maar bij de uitvoering van de PKB zijn geen juridische bindende publiekrechtelijke instrumenten gebruikt waarbij eenzijdig, van bovenaf, bepaalde beleidskeuzes of maatregelen werden opgelegd aan de decentrale overheden. De PKB Ruimte voor de rivier heeft immers geen rechtstreeks juridisch bindende werking voor decentrale overheden. In de praktijk is de PKB door decentrale overheden wel als 'bindend' ervaren. Hoewel de PKB in juridisch opzicht niet bindend is, zijn de wettelijke doelstellingen die daaraan ten grondslag liggen wel bindend. De PKB was dus zeker niet vrijblijvend. De PKB bevatte wel de grondslag om door middel van een rijksbesluit op te treden indien decentraal niet of niet tijdig het in de PKB voorgestelde besluit werd genomen.

Het grondig motiveren van het nut en de noodzaak van een *samenhangend pakket aan maatregelen voor een riviertak* heeft als voordeel dat het *nut en de noodzaak* van deze maatregelen niet per geval hoeft te worden aangetoond. Door de afweging die in de PKB op riviertak-niveau is gemaakt, stond niet steeds ter discussie waarom een maatregel op een bepaalde locatie wordt getroffen en niet op een andere locatie boven- of benedenstrooms.

De grondige motivering en voorbereiding van het samenhangende pakket aan maatregelen op Rijksniveau in de PKB bleek ook nuttig in de rechtsbeschermingsfase. Nadat de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerste procedures tegen appellabele besluiten ter uitvoering van de PKB nut en noodzaak van de PKB en de daarin opgenomen maatregelen had aanvaard, stonden deze in beroepsprocedures tegen latere besluiten niet langer ter discussie.

*Samenwerking Rijk en decentrale overheden*

De binding aan de PKB kon het Rijk via het publiekrechtelijk instrumentarium afdwingen door juridisch bindende instrumenten in te zetten (zoals een aanwijzing). Hier is geen gebruik van gemaakt, met uitzondering van de rijksinpassingsplannen die echter juist in samenspraak met de decentrale overheden zijn vastgesteld. De samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden is juridisch vorm gegeven door het sluiten van overeenkomsten. Dit betrof *planstudie-, realisatie en samenwerkingsovereenkomsten*. Daarmee hebben decentrale overheden hun commitment gegeven aan de uitvoering van de PKB. Deze overeenkomsten bleken nuttig voor de voortgang van het project, wanneer later in de uitvoeringsfase, discussies ontstonden binnen de (verschillende afdelingen van) decentrale overheden, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De decentrale overheid had zich immers al door middel van de samenwerkingsovereenkomsten gebonden aan de uitvoering van de PKB op een bepaalde overeengekomen wijze.



Hoewel samenwerkingsovereenkomsten de civielrechtelijke contractsvrijheid als uitgangspunt hebben, werd in de praktijk ook ervaren dat bepaalde eisen werden opgelegd aan gemeenten. Sommige van de overeenkomsten hebben een lang ontwikkelingstraject doorlopen, vanwege de weerstand van gemeenten tegen bepaalde eisen.

De samenhangende programma-aanpak met een duidelijke taakstelling per deelgebied en de al in de PKB gemaakte keuze voor het soort maatregel waarmee die taakstelling wordt bereikt, heeft de decentrale overheden en de betrokken burgers in grote lijnen *duidelijkheid gegeven over de gebiedsopgave* en de wijze waarop aan deze opgave invulling zou worden gegeven. Door *alternatieve maatregelen* in de PKB op te nemen en ook de mogelijkheid te bieden om binnen de randvoorwaarden van taakstelling, budget, deadline en ruimtelijke kwaliteit vervangende alternatieve maatregelen voor te stellen zijn de decentrale overheden en burgers aangezet om zelf ook met oplossingen te komen. In een aantal gevallen zijn deze alternatieven ook uitgevoerd. Het is deze volgorde van 1) taakstelling, 2) een voorgestelde maatregel en 3) een eventueel alternatief die goed heeft gewerkt.

Bij de uitvoering van de PKB is in sommige projecten gebruikt gemaakt van het rijksinpassingsplan. Hoewel het *rijksinpassingsplan* in de juridische doctrine als een interventie-instrument wordt beschouwd, fungeerde dit in het kader van de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier meer als een coördinatie-instrument in de zin dat in de onderzochte projecten juist door decentrale overheden werd gevraagd om vaststelling van een door hen voorbereid rijksinpassingsplan.

**Belangrijkste succesfactoren van Ruimte voor de Rivier betroffen het feit dat er op rijksniveau verantwoordelijkheid werd genomen voor de waterveiligheid in combinatie met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Deze systeemverantwoordelijkheid werd vorm gegeven door het op Rijksniveau bepalen van de doelen en de kaders, het vaststellen van een rijksprogramma met concrete maatregelen dat tot stand kwam in nauw overleg met de betrokken lagere overheden en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen voor het realiseren van de dubbele doelstelling. De samenwerking die een combinatie was van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking en de zorgvuldige inzet van juridische instrumenten bleek goed te werken.**

## **2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit**

### *Ruimtelijke kwaliteit*

Geconcludeerd kan worden dat het uitgangspunt van de PKB RvR dat de waterveiligheidsdoelstelling in beginsel in rivierverruiming wordt gezocht, naar ons oordeel noopt tot *integrale gebiedsgerichte oplossingen*. Rivierverruiming vergt immers ruimte en heeft daarom een grote impact op het ruimtegebruik in het riviergebied. In die zin lag het in onze ogen dan ook voor de hand om verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling in de PKB RvR op te nemen, zodat de voor de waterveiligheid noodzakelijke ruimtelijke ingrepen kunnen worden gecombineerd met een kwaliteitsimpuls voor het rivierengebied. Een met de veiligheidsdoelstelling gecombineerde ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling bood decentrale overheden een kans de ruimtelijke kwaliteit van het gebied naar hun eigen inzichten – in samenspraak met de omgeving - te verbeteren. Daarvoor was het wel noodzakelijk dat het Rijk de decentrale overheden binnen de randvoorwaarden hydraulische

taakstelling, budget en tijdsplanning relatief veel vrijheid heeft geboden om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in een gezamenlijk gebiedsproces in te vullen. Een strikte monitoring van de randvoorwaarden en een meer terughoudende monitoring van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Rijk waren daarbij belangrijk. De monitoring van de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling door het Q-team ging hand in hand met de eventuele benodigde ondersteuning daarbij.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de *dubbele doelstelling* van de PKB heeft:

- bijgedragen aan integrale gebiedsontwikkeling;
- als vliegwiel gefungeerd voor de samenwerking tussen de betrokken decentrale overheden en het Rijk en op dat vlak leereffecten gehad;
- in belangrijke mate bijgedragen aan het draagvlak bij decentrale overheden en omwonenden voor de uitvoering van de maatregelen het Rijk.

Belangrijk daarbij was de *integraal opgezette bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatiestructuur*, waarin de bestuurders en ambtenaren van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties (in stuur,- werk,- en projectgroepen) vanaf voorbereiding van de PKB RvR actief en intensief waren betrokken en tot en met de uitvoeringsfase betrokken bleven.

#### *Meekoppelkansen*

Belangrijkste reden om te kiezen voor het meenemen van meekoppelkansen, was dat daardoor het maatschappelijk en bestuurlijke draagvlak voor een rivierverruimende maatregel werd vergroot. Meekoppelkansen zijn echter slechts in beperkte mate meegenomen bij de onderzochte maatregelen vanwege de daarmee gepaard gaande (juridische) risico's voor de besluitvorming ten aanzien van de PKB-maatregel, de potentiële maatschappelijke weerstand tegen de PKB-maatregel of de risico's op vertraging in de besluitvorming over en uitvoering van de PKB-maatregel.

### **3. Participatie**

Participatie is naar huidig recht pas wettelijk verplicht als er al een ontwerpplan of -besluit ligt en tijdens de MER procedure. Binnen het programma Ruimte voor de Rivier is zowel voor als na de vaststelling van de PKB ten aanzien van de vaststelling en de uitwerking van maatregelen op informele wijze ruimte geboden voor participatie voorafgaand aan de formele inspraak. Dit loopt vooruit op de aanpak voorgestaan in de Omgevingswet.

Er was geen participatiedraaiboek voor het gehele project opgesteld, dus de wijze waarop deze informele participatie is vormgegeven verschilde per project. Er zijn wel overeenkomsten in houding en aanpak, zoals het gebruik van informatieavonden, klankbordgroepen en keukentafelgesprekken.

Ten aanzien van de participatie valt op dat de geïnterviewde bestuurders en ambtenaren tevreden zijn over de geboden participatie. Opgemerkt moet worden dat binnen het onderzoek nauwelijks bewoners of andere betrokkenen zijn geïnterviewd.

Bestuurders en ambtenaren hebben verschillende *succesfactoren* aangewezen:

- Bouw vanaf het begin aan een goede relatie met de omgeving door (a) zo vroeg mogelijk te gaan praten met de omgeving en (b) de inbreng van de omgeving zoveel mogelijk mee te nemen in de besluitvorming. Dit sluit aan bij het gegeven dat participatie alleen als succesvol wordt ervaren door participanten als hun inbreng serieus wordt genomen en zij daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming.
- Stel het doel centraal, niet de oplossing, want er is altijd een alternatief. Als duidelijk aan wordt gegeven wat het doel is en wat de randvoorwaarden zijn, ontstaat er ruimte voor meerdere oplossingen. Focus dus niet te snel op één oplossing.
- Werk oplossingen samen met de omgeving uit. Hoe meer het de oplossing is van de omgeving, hoe meer draagvlak.

Ruimte voor de Rivier projecten laten zien dat vroegtijdige en uitgebreide participatie prima samen kunnen gaan met tijdige oplevering, zoals aanbevolen door de Commissie Elverding.

#### **4. Projectorganisatie, snelheid en coördinatie van besluitvorming**

De *centrale controle door het Programmabureau* op het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget was een succesfactor om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren.

Bij de PKB Ruimte voor de Rivier is geïnvesteerd in een zorgvuldige voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Decentrale overheden konden terugvallen op een overkoepelende programmaorganisatie.

De *concentratie van kennis en expertise* bij het programmabureau werd positief gewaardeerd door de decentrale overheden. De ontwikkeling en organisatie van kennis op hoog niveau heeft de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming positief beïnvloed omdat niet alle decentrale overheden voldoende kennis en expertise in huis hadden voor de uitvoering van een groot project als Ruimte voor de rivier.

De *ondersteuning door een onafhankelijke juridisch deskundig bureau*, i.c. de Landsadvocaat werd positief gewaardeerd. Investerings in juridische expertise bij de voorbereiding van plannen en besluiten heeft tijdswinst opgeleverd in de uitvoeringsfase. Ook bij de beroepsprocedures loonde volgens geïnterviewden de inzet van de externe juridische expertise in de vorm van de Landsadvocaat, omdat de beroepen snel en effectief konden worden afgehandeld. De inzet van een juridisch onafhankelijk deskundig bureau heeft volgens de geïnterviewden niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin beïnvloed, maar ook gezorgd voor onderling vertrouwen, omdat ook decentrale overheden op kosten van het Rijk hiervan gebruik konden maken.

##### *Coördinatie van besluitvorming*

Bij de uitvoering van de PKB werd door de programmadirectie zoveel mogelijk gestreefd naar *coördinatie van de besluitvorming*. De toepassing van coördinatieregelingen was er op gericht om alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar af te stemmen. De coördinatie van

de besluitvorming zorgde voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en een versnelling van de besluitvorming.

Uit de interviews en de expertmeeting blijkt dat het geen aanbeveling verdient om de uitvoeringsbesluiten standaard mee te nemen in de coördinatie. De (faciliterende) uitvoeringsbesluiten worden veelal door de aannemers zelf aangevraagd. Aangezien niet alle uitvoeringsaspecten volledig te overzien waren op het moment dat de hoofdbesluiten worden genomen, is het wenselijk om de benodigde uitvoeringsbesluiten alleen mee te coördineren als dat, gegeven de omstandigheden van het concrete geval, opportuun is.

## **5. Flexibiliteit in besluitvorming**

Door in de besluitvorming te voorzien in flexibiliteit kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen en nieuwe inzichten en kan ruimte worden geboden aan innovatie. Aan de andere kant levert flexibiliteit in de besluitvorming (rechts)onzekerheid op voor belanghebbenden in het gebied. In hoeverre flexibiliteit in de besluitvorming kan worden geboden hangt af van de aard van het besluit en het daarop van toepassing zijnde toetsingskader.

In de onderzochte projecten is in de hoofdbesluiten zelf een beperkte mate flexibiliteit geboden. Ten aanzien van de hoofdbesluiten was dat ook niet altijd wenselijk, omdat dit vanwege de maximale invulling tot hogere onderzoekslasten zou leiden. Bovendien bestond over de hoofdbesluiten veelal overeenstemming en waren daarover reeds afspraken gemaakt tussen de betrokken overheden en had daarover al uitgebreide burgerparticipatie plaatsgevonden.

Ten aanzien van de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten is aan de aannemer juist in veel gevallen wel de ruimte gelaten om binnen de kaders en eisen van de hoofdbesluiten, zoals bestemmingsplannen, de wijze van uitvoering van de werkzaamheden te bepalen. In deze gevallen was de aannemer zelf ook verantwoordelijk voor het aanvragen van deze minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten en faciliterende besluiten. *Het standaard toepassen van de coördinatieregeling op deze besluiten is niet in alle gevallen efficiënt gebleken.*

## **6. Kwaliteit besluitvorming**

Op basis van de desk study, de interviews en de expert meeting is een aantal elementen gedestilleerd dat positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Deze elementen betreffen:

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij ruimte is voor innovatie en flexibiliteit.
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programma-organisatie;
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen.

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer

tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en 'to the point' zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten. Het is echter moeilijk om het effect van deze elementen kwantitatief meten en ook het wetenschappelijk aantonen van het oorzakelijk verband is niet goed mogelijk.

Deze bevindingen zijn eveneens relevant voor andere toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang.

## **B. Lessen voor de toekomst**

### **B. Welke lessen kunnen uit het onderzoek naar de bestuurlijk-juridische werkwijze van Ruimte voor de Rivier worden getrokken voor andere grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang (Elverding-aanpak)?**

Ruimte voor de Rivier wordt nationaal en internationaal als een succesvol programma beschouwd. Innovaties in waterveiligheid zijn op tijd, binnen het budget en uiteindelijk met steun van de omgeving uitgevoerd. In deze evaluatie zijn bestuurlijk-juridische aspecten onderzocht die mogelijk hebben bijgedragen aan dit succes. Dat doet de vraag rijzen of er ook lessen kunnen worden geleerd voor toekomstige grote (infrastructurele) projecten van algemeen belang. Daarbij kan worden gedacht aan het Deltaprogramma of het Hoogwaterbeschermingsprogramma, maar ook aan grote projecten die buiten het terrein van het waterbeheer of de waterstaat liggen, maar die een grote ruimtelijke impact hebben.

#### **Algemeen**

Een gedeeld gevoel van urgentie en het uitvoeren van een groot project of maatregel bevordert het draagvlak en vergemakkelijkt de gezamenlijke uitvoering.

Indien het gaat om grotere projecten van algemeen belang waarvoor het rijk een systeemverantwoordelijkheid draagt of wenst te dragen is het van belang die verantwoordelijk vooraf en niet halverwege of slechts ten dele te nemen.

Die rijksverantwoordelijkheid kan worden vormgegeven door middel van een duidelijke taakstelling met een strikte deadline, en wordt bij voorkeur opgenomen in een juridisch document zodat het project wordt geplaatst in een duidelijk wettelijk kader.

Indien het gaat om meerdere sterk met elkaar samenhangende opgaven, dient de rijksverantwoordelijkheid zich uit te strekken tot het geheel en te worden gewerkt aan een samenhangende benadering. Hierbij kan worden gedacht aan een samenhangende programmaanpak.

Wanneer wordt gekozen voor de instelling van een programmabureau, dan verdient het aanbeveling zo'n programmabureau een heldere organisatie-opdracht te geven inclusief tijdspad, aansturing, verantwoordelijkheden, personeelsformatie en voldoende budget om te investeren in kennis en deskundigheid.

Een systeemverantwoordelijkheid van het rijk dient vooraf genomen te worden en gedurende de uitvoering van een project te blijven bestaan. Het is van belang voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om een project of maatregelen uit te voeren, inclusief een ondersteunende projectorganisatie die over een duidelijke taakstelling met de bijbehorende middelen kon beschikken. Een systeemverantwoordelijkheid kan zeer goed samen gaan met samenwerking met decentrale overheden en andere partijen. Het is dan van belang dat ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Een combinatie van bestuurlijke samenwerking en het gebruik of beschikbaar hebben van juridische sturende instrumenten kan zeer goed werken.

## **1. Decentralisatie en interbestuurlijke vormgeving**

Het verdient aanbeveling het nut en de noodzaak van een *samenhangend* pakket aan maatregelen op Rijksniveau in nauwe samenspraak met de decentrale overheden voor te bereiden en te motiveren en vast te leggen in een wettelijk instrument, bijvoorbeeld een structuurvisie en/of programma. Dit heeft als voordeel dat het nut en de noodzaak van deze maatregelen niet per geval hoeft te worden aangetoond. Door de afweging op centraal niveau staat niet steeds ter discussie waarom een maatregel op een bepaalde locatie wordt getroffen en niet op een andere locatie. De grondige motivering en voorbereiding van het samenhangende pakket aan maatregelen op Rijksniveau kan ook van nut zijn in de rechtsbeschermingsfase en voor de onderbouwing van een eventuele inzet van interbestuurlijke (interventie)instrumenten door het Rijk.

Het vastleggen van deze rijksbeslissing in een juridisch instrument met een wettelijke basis, zoals een structuurvisie (en straks een omgevingsvisie) verdient ons inziens de voorkeur boven een buitenwettelijk beleidsdocument. In de eerste plaats omdat een beleid dat is vastgelegd in een structuurvisie, waarmee zowel de Eerste en Tweede Kamer hebben ingestemd, meer gewicht in de schaal legt bij decentrale overheden en omwonenden. Bovendien is in dat geval voorzien in een verplichte wettelijke voorbereidingsprocedure op grond waarvan een ieder zienswijzen naar voren kan brengen (afdeling 3.4 Awb). Op basis van een structuurvisie kan ook een voorkeursrecht in het leven worden geroepen voor gronden die (mogelijk) benodigd zijn voor uitvoering van de maatregel, waardoor de overheid bij een vrijwillige verkoop van deze gronden het eerste recht van aankoop hebben. Daarnaast roept een structuurvisie voor potentiële kopers van gronden in het gebied voorzienbaarheid van schade in het leven die het gevolg is van toekomstige (planologische) besluiten ter uitvoering van de maatregel. Aangezien een dergelijk juridisch instrument kaderstellend zal zijn voor vervolgbesluitvorming, kunnen structuurvisies afhankelijk van de ontwikkelingen en de locatie waar deze worden voorzien, onderworpen zijn aan een m.e.r.-plicht of een passende beoordeling in de zin van art. 2.7 lid 1 Wnb.

Het verdient aanbeveling om besluiten over de wijze waarop een op rijksniveau vastgestelde taakstelling moet worden bereikt en de ruimtelijke inpassing daarvan in de omgeving op decentraal niveau nader uit te werken, aangezien lokale en regionale partijen over specifieke gebiedskennis beschikken. De samenwerking tussen Rijk en de decentrale overheden kan juridisch worden vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten. Deze overeenkomsten zijn van nut om discussies in de latere uitvoeringsfase te voorkomen.

Wanneer lokaal een dusdanig ingrijpende maatregel nodig is dat deze het schaalniveau en/of de capaciteit van de betrokken decentrale overheid overstijgt, verdient het aanbeveling om in nauw overleg met de betrokken decentrale overheden te kiezen voor een rijksprojectbesluit, thans rijksinpassingsplan.

## **2. Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en integraliteit**

### *Ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling*

Grote projecten van rijksbelang met een grote impact op het ruimtegebruik in het projectgebied, zoals

de PKB RvR, nopen tot een integrale gebiedsgerichte aanpak. Dergelijke projecten tevens bieden kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De PKB RvR heeft geleerd dat een 'open' ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling op rijksniveau inclusief (financiële) ondersteuning van het Rijk de decentrale overheden de kans biedt om hun eigen wensen met betrekking tot de invulling die doelstelling in samenspraak met de omgeving te realiseren. Daardoor kan het draagvlak bij decentrale overheden en de betrokken burgers voor het rijksproject worden vergroot. Bovendien stimuleert dit gebiedsgerichte samenwerking tussen decentrale overheden om die ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling gebiedsgericht in te vullen.

Om ervoor te zorgen dat die samenwerking niet vrijblijvend is en gericht is op het bereiken van het nationale belang ten behoeve waarvan het project wordt uitgevoerd, zal het Rijk vooraf harde voorwaarden moeten stellen aan de invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling, onder meer ten aanzien van de taakstelling met betrekking tot het desbetreffende nationale belang, de ruimtelijke kwaliteit, het budget en de tijdsplanning.

Die randvoorwaarden zullen door het Rijk ook moeten worden gemonitord. Het opzetten van een integrale bestuurlijke en ambtelijke organisatiestructuur waarin alle betrokken overheden zijn vertegenwoordigd die in de plan- of programmafase plannen in samenspraak ontwikkelt en in de uitvoeringsfase de besluitvorming afstemt, waarbij ook belangenorganisaties worden betrokken, is in dat kader aanbevelingswaardig.

Indien verbetering (of inpassing) van de ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage daaraan geen onderdeel uitmaakt van een door het Rijk voorgenomen maatregel, zal het draagvlak voor die maatregel bij decentrale overheden en omwonenden over het algemeen minder zijn dan bij de (meeste) PKB-maatregelen het geval was. Ook de animo bij decentrale overheden om constructief met het Rijk mee te denken over de maatregel of op een andere wijze medewerking te verlenen, door bijvoorbeeld met het Rijk samenwerkingsovereenkomsten te sluiten, zal dan ook in mindere mate aanwezig zijn. Ook bestaat het risico dat decentrale overheden niet bereid zijn om mee te werken aan de totstandkoming van besluiten die zij voor de uitvoering van de desbetreffende maatregel moeten nemen.

De inzet van de interbestuurlijke instrumenten waarmee het Rijk de medewerking van decentrale overheden aan de totstandkoming van de benodigde uitvoeringsbesluiten uiteindelijk juridisch kan afdwingen, zoals instructies, instructieregels en inpassingsplannen, of de dreiging daarmee, zal naar onze verwachting dan ook sneller in beeld komen dan bij de PKB RvR het geval was.

De kans op weerstand tegen de maatregel en de besluiten die voor de uitvoering daarvan moeten worden genomen, zal vanuit de decentrale overheden en betrokken burgers toenemen. Daardoor neemt de kans op juridische procedures tegen de rijksmaatregel en daarmee tevens de kans op vertraging of afstel daarvan toe.

Om de regio ondanks een ruimtelijke doelstelling op rijksniveau te stimuleren om zelf met alternatieve maatregelen te komen aansluiten bij door de regio gewenste ruimtelijke kwaliteit, zou op rijksniveau kunnen worden aangegeven welke (uitvoerbare) maatregel het Rijk zelf voor ogen heeft. De regio zou vervolgens de gelegenheid kunnen worden geboden om een alternatieve maatregel voor te dragen. Het Rijk zou dan de mogelijkheden en randvoorwaarden, waaronder in ieder geval de taakstelling van het Rijk, budget en deadline moeten aangeven waaraan een alternatieve maatregel zou moeten voldoen. De decentrale overheden moet voldoende tijd worden gegund om samen met partijen uit de



regio een alternatief te ontwikkelen, waarbij hen tevens vanuit het Rijk de daarvoor benodigde deskundige ondersteuning wordt geboden (o.m. juristen, technici en landschapsarchitecten).

### *Meekoppelkansen*

Ten aanzien van het meenemen van meekoppelkansen in de besluitvorming over rijksmaatregelen, verdient het aanbeveling om aan decentrale overheden en belanghebbenden vooraf duidelijk aan te geven onder welke voorwaarden 'meekoppelen' mogelijk is. Daarbij zou mede met het oog risico- en kostenbeheersing kunnen worden gedacht aan de volgende voorwaarden:

- Benutting van de meekoppelkans vergroot het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak van de uit te voeren rivierverruimende maatregel.
- Benutting van de meekoppelkans moet juridisch uitvoerbaar zijn en geen onaanvaardbare juridische risico's opleveren voor de uitvoering van het voorgenomen project;
- Financiering van benutting van de meekoppelkans moet vooraf verzekerd zijn;
- De initiatiefnemer is bereid een nadeelcompensatieovereenkomst (als bedoeld in art. 6.4a Wro) te sluiten met het bestuursorgaan dat het projectbesluit neemt, zodat de nadeelcompensatie die dat bestuursorgaan aan benadeelden moet uitkeren ten gevolge van benutting van de meekoppelkans op de initiatiefnemer kan worden verhaald.
- De initiatiefnemer van de meekoppelkans is verantwoordelijk voor de benodigde aanvullende onderzoeken die nodig zijn voor het nemen van de hoofdbesluiten en de aanvraag van de benodigde uitvoeringsvergunningen en de voorbereiding daarvan.
- De besluitvorming over benutting van de meekoppelkans moet mogelijk zijn binnen de planning voor de besluitvorming van het voorgenomen project;
- De uitvoering van de meekoppelkans mag de uitvoering van het project niet belemmeren.
- Gekozen zou kunnen worden voor een uiterlijke termijn waarbinnen een verzoek om een meekoppelkans mee te nemen in de besluitvorming over een voorgenomen project moet worden gedaan bij de (rijks)projectleiding. Bij dit verzoek zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat aan alle voorwaarden voor meekoppelen is voldaan, zodat ook de haalbaarheid en de risico's tijdig kunnen worden ingeschat. Naarmate meekoppelkansen in een later stadium worden ingebracht, wordt de kans dat 'meekoppelen' de besluitvorming zal vertragen namelijk groter. Daar staat tegenover dat de benodigde flexibiliteit om gedurende het proces meekoppelkansen toe te voegen minder wordt.

Meekoppelkansen van overheden leveren in onze ogen minder risico's op dan de meekoppelkansen waar door particulieren om wordt verzocht. Een overheid heeft namelijk doorgaans meer financiële armslag en heeft met een eigen ambtenarenapparaat ook de expertise in huis om de benodigde onderzoeken te doen ter voorbereiding van het projectbesluit en de vergunningverlening. Wanneer een meekoppelkans niet wordt meegenomen, kan de desbetreffende ontwikkeling vanzelfsprekend in een afzonderlijk besluitvormingstraject worden gerealiseerd.

### **3. Participatie**

Investeer in vroegtijdige participatie. Neem de verkregen inbreng serieus. Geef duidelijk aan wanneer er ruimte is voor participatie en de inbreng van mogelijke alternatieven. Stel het doel centraal, niet de

oplossing en werk oplossingen samen met de omgeving uit. Goede participatie zorgt mogelijk voor inhoudelijk betere zienswijzen, meer draagvlak, minder beroepszaken, en hoeft het tijdig bereiken van de doelstellingen niet in de weg te staan.

#### **4. Projectorganisatie**

Het verdient aanbeveling om bij projecten of maatregelen van algemeen belang een centrale organisatie in te zetten die ondersteuning biedt bij het behalen van de doelstellingen, de planning en het budget en hier ook controle op uitvoert. Dit was een belangrijke succesfactor bij het project RvR om de PKB-maatregelen tijdig en binnen het beschikbare budget uit te voeren en is ook toepasbaar bij andere grote projecten. Deze organisatie dient dan wel te beschikken over voldoende mankracht en budget alsmede over duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het verdient aanbeveling om vanuit het Rijk zowel bij de voorbereiding van als tijdens beroepsprocedures tegen besluiten ondersteuning te bieden (ook aan decentrale overheden) in de vorm van een onafhankelijke juridisch deskundige (zoals de Landsadvocaat).

De toepassing van coördinatieregelingen waardoor alle benodigde besluiten, van verschillende bestuursorganen, op elkaar worden afgestemd zorgt voor een eenduidig kader voor de besluitvorming door de verschillende bestuursorganen en is positief te waarderen. Dit geldt in het bijzonder voor de hoofdbesluiten. Bij de (faciliterende) uitvoeringsbesluiten is meer maatwerk gewenst en verdient het geen aanbeveling om standaard een coördinatieregeling toe te passen, maar dit per geval te bepalen.

#### **5. Flexibiliteit in besluitvorming**

Door in besluiten flexibiliteit te bieden ten aanzien van de realisering van een project kan innovatie worden bevorderd, kunnen mogelijkheden nog open worden gehouden en kan worden geanticipeerd op onvoorziene omstandigheden. Keerzijde daarvan is dat flexibiliteit in besluitvorming gepaard gaat met (rechts)onzekerheid voor betrokken burgers en bedrijven.

Naar ons oordeel verdient het aanbeveling om voorzichtig te zijn met het bieden van flexibiliteit in (hoofd)besluiten ter uitvoering van ingrijpende en omstreden maatregelen waarvoor veel investeringen zijn gedaan om maatschappelijk en bestuurlijk en draagvlak te verkrijgen. In dergelijke gevallen zullen belanghebbenden behoefte hebben aan duidelijkheid over de wijze waarop de maatregel wordt uitgevoerd. Het bieden van (een ruime mate van) flexibiliteit in besluiten kan dan zorgen voor (rechts)onzekerheid bij belanghebbenden en de weerstand daartegen vergroten, waardoor het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak onder druk kan komen te staan. Bovendien leidt het bieden van (een ruime mate van) flexibiliteit in besluiten, doordat van de maximale invulling daarvan moet worden uitgegaan, tot hogere onderzoekslasten, terwijl veelal niet van de geboden flexibiliteit maximaal gebruik zal worden gemaakt. Ook zal er voor gebruikmaking van die flexibiliteit veelal nadere besluitvorming nodig zijn, waartegen belanghebbenden bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen aanwenden.

Bij maatregelen of projecten die minder omstreden zijn en waarvoor veel draagvlak bestaat, is het inbouwen van flexibiliteit, bijvoorbeeld ten aanzien van innovaties, minder problematisch, mits de mogelijkheden die daarmee worden geboden niet alsnog tot maatschappelijke en/of bestuurlijke

weerstand leiden.

Voor de minder ingrijpende uitvoeringsbesluiten die een nadere uitwerking vormen van de hoofdbesluiten of nodig zijn voor de uitvoering van (tijdelijke) werkzaamheden (faciliterende besluiten), ligt dat anders. Omdat de wezenlijke en meest ingrijpende keuzes reeds in de hoofdbesluiten zijn gemaakt, kan de aanvraag van dergelijke uitvoeringsbesluiten aan de aannemer worden overgelaten. Of de aanvraag van een uitvoeringsbesluit, gelet op de daarbij betrokken belangen, in een concreet geval ook daadwerkelijk aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten hangt af van de omstandigheden van het geval, zodat dit per geval zal moeten worden afgewogen en beslist. In algemene zin verdient het ook aanbeveling om daarvoor te kiezen, omdat de aannemer beter kan inschatten op welke wijze hij de werkzaamheden het beste kan uitvoeren en hoe hij de daarmee gepaard gaande overlast voor de omgeving kan voorkomen of beperken. Bovendien kan daardoor aan de aannemer flexibiliteit worden geboden ten aanzien van wijze waarop de hoofdbesluiten worden uitgevoerd en kan innovatie in de uitvoering worden bevorderd. Voor zover het aanvragen van uitvoeringsbesluiten aan de aannemer wordt overgelaten, verdient het aanbeveling daarop niet standaard de coördinatieregeling daarop van toepassing te verklaren, maar per geval af te wegen of dit opportuun is (zie ook onder 4). Het verdient in dat geval tevens aanbeveling dat de opdrachtgever vooraf in (privaatrechtelijke) afspraken met de aannemer duidelijke randvoorwaarden stelt aan de uitvoering (en de innovatie) om problemen, waaronder verlies van tijd, maatschappelijk draagvlak en onvoorziene kostenstijgingen, in de uitvoeringsfase of onverwachte en onwenselijke uitvoeringsvarianten te voorkomen. Daarnaast verdient het aanbeveling dat de opdrachtgever monitort of de wijze van uitvoering door de aannemer (al dan niet overeenkomstig de vergunning) geen onomkeerbare of ingrijpende gevolgen heeft voor derden.

## **6. Kwaliteit van de besluitvorming**

Elementen die bij kunnen dragen aan een goede kwaliteit van besluitvorming betreffen:

- de mate en kwaliteit van de participatie;
- zorgvuldige voorbereiding en motivering van besluiten op basis van multidisciplinaire expertise;
- het zorgvuldig meewegen van alle betrokken belangen, waarbij ruimte is voor innovatie en flexibiliteit.
- investeringen in onafhankelijke (juridische) expertise en deze toegankelijk maken voor alle betrokken overheden;
- deskundige project en/of programma-organisatie;
- faciliteren en bevorderen van lerend vermogen.

Wanneer bovenstaande elementen voldoende aandacht krijgen, kan dit in beginsel leiden tot meer tevreden burgers en medeoverheden, meer inhoudelijke en *'to the point'* zienswijzen, een beperkter aantal beroepen bij de rechter, minder vernietigingen van besluiten door de rechter en het op tijd en binnen het budget afronden van projecten.

## **Bijlage A: Betrokken onderzoekers**

De werkzaamheden zijn uitgevoerd door de volgende onderzoekers van het UCWOSL:

*Mr. dr. Frank Groothuijse*, als universitair hoofddocent Omgevingsrecht (senior onderzoeker) verbonden aan de Universiteit Utrecht, coördineerde de werkzaamheden vanuit het UCWOSL en fungeerde als aanspreekpunt voor de opdrachtgever. Deskundige op het terrein van het omgevingsrecht, in het bijzonder waterrecht en ruimtelijke ordeningsrecht.

*Prof. mr. Marleen van Rijswijk*, als hoogleraar Europees en nationaal waterrecht verbonden aan de Universiteit Utrecht en directeur van het UCWOSL. Deskundige op het gebied van Europees waterrecht en nationaal omgevingsrecht, in het bijzonder waterrecht.

*Mr. dr. Marlon Boeve*, als universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht en UCWOSL. Deskundige op het gebied van omgevingsrecht.

*Mr. dr. Berthy van den Broek* als senior onderzoeker verbonden aan de Universiteit Utrecht en UCWOSL. Deskundige op het gebied van omgevingsrecht, in het bijzonder nadeelcompensatie.

*Mr. dr. Andrea Keessen*, als universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht en verbonden aan het UCWOSL. Deskundig op het gebied van Europees milieurecht, in het bijzonder waterrecht, en empirisch juridisch onderzoek.



## **Bijlage B: Uitwerking te onderzoeken elementen en vragenlijst**

De interviews waren semigestructureerd, in die zin dat de geïnterviewden is gevraagd naar hun ervaringen met de PKB en de uitvoering daarvan. De interviewer heeft er vervolgens voor zorg gedragen dat de onderstaande vragen, voor zover voor de geïnterviewde van belang, aan de orde zijn gekomen. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle vragen voor alle geïnterviewden relevant waren. Dat hing mede af van de PKB-maatregel(en) waarbij zij betrokken waren en de rol die zij daarbij hadden.

**Inleidende vraag:** Wat was uw functie binnen het programma of project waaraan u heeft meegewerkt en welke rol had u daarin?

### **1. Decentralisatie-> Interbestuurlijke vormgeving en flexibiliteit**

- a) In hoeverre is in de PKB RvR zelf of bij de uitvoering daarvan afgeweken van het uitgangspunt 'decentraal, wat kan' en is als gevolg daarvan de besluitvorming niet aan de decentrale overheden gelaten (desk) en wat was daarvan de reden (interviews)? Voor welke bevoegdheden is gekozen en waarom? En als er is afgeweken van het uitgangspunt 'decentraal, wat kan': hoe is de samenwerking met decentrale overheden verlopen?
- b) Voor zover de besluitvorming aan decentrale overheden is overgelaten:
  - In hoeverre is aan decentrale overheden bestuurlijke afwegingsruimte geboden omtrent het bereiken van de doelen van de PKB? (desk/interviews)
  - In hoeverre hebben bestuursovereenkomsten (in het bijzonder de planstudieovereenkomsten een rol gespeeld? (interviews)
  - In hoeverre is gebruik gemaakt van of gedreigd met de inzet van interventiebevoegdheden (interviews)?
  - Heeft dit geleid tot bestuurlijke-juridische of andere problemen? Zo ja, welke? (interviews)
  - Heeft de PKB ook nog ergens in de weg gezeten? Heeft de PKB bijgedragen aan de flexibiliteit van de besluitvorming (omwisselbesluiten)?

### **2. Flexibiliteit in besluitvorming**

- a) In hoeverre hebben overheden binnen de wettelijke randvoorwaarden flexibiliteit in hun besluitvorming aangebracht voor de uitvoering van RvR-maatregelen (bijvoorbeeld voor aannemers)? (desk/interviews). Was er sprake van innovatie in de besluiten en zo ja, welke?

- b) In hoeverre heeft er tussen overheden afstemming plaatsgevonden voorafgaand aan de besluitvorming? Op welke manier zijn belanghebbenden daarbij betrokken? (interviews)

### 3. Participatie van burgers en marktpartijen

- a) In welke stadia van de besluitvorming is ruimte geboden voor participatie of inspraak? (desk & interviews) *Bij deze vraag maken we onderscheid tussen inspraak door burgers, organisaties en marktpartijen.*<sup>21</sup>
- b) Wat is er gebeurd met de resultaten van de participatie of inspraak?
- c) M.a.w. heeft gelegenheid bieden tot participatie geleid tot uitvoering van een door participanten aangedragen oplossing of heeft inspraak geleid tot wijzigingen bij de voorbereiding, besluitvoering of uitvoering (aanpassing van maatregelen) (desk & interviews)? *Bij deze vraag maken we onderscheid tussen inspraak door burgers, organisaties en marktpartijen.*
- d) Heeft de participatiestrategie bijgedragen aan realisatie binnen de gestelde termijn? (interviews)
- e) Heeft de participatiestrategie bijgedragen aan de acceptatie van de maatregelen? (interviews)
- f) Wat ziet u als kenmerken van participatie van hoge kwaliteit? (interviews)
- g) Hoeveel zienswijzen zijn naar voren gebracht en hoeveel beroepen zijn ingediend? (desk)

### 4. Projectorganisatie, procedurele snelheid en coördinatie van besluitvorming

- a) In hoeverre is gekozen voor juridische procedures voor de versnelling, coördinatie en bundeling van de (voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming) van besluitvorming (Coördinatieregeling Wro, Crisis- en herstelwet etc.)? (desk)

Voor zover daarvoor niet is gekozen, wat was daarvan de reden? (interviews) Meer specifiek, wat waren de effecten van:

1. Het structureel toepassen van (Wro)-coördinatie (zowel rijks-, of provinciale en gemeentelijke coördinatie gecombineerd), het organiseren van overlegvormen daarvoor zodanig dat vergunningverleners en handhavers gecoördineerd handelden en eenduidig geïnformeerd werden met het doel verrassingen voor hen en voor de projectteams of aannemers te voorkomen en het effect daarvan op de relaties tussen betrokkenen;

---

<sup>21</sup> Marktpartijen zijn partijen betrokken bij de uitvoering van de maatregel, bijvoorbeeld een aannemer.

2. Het centraal beschikbaar hebben op programmaniveau van een vaste groep juristen met de verschillende specialisaties (privaat- en bestuurs/omgevingsrechtelijk) ten behoeve van de toetsing van de voorstellen van de projectteams van de maatregelen alsmede ter facilitering van deze teams;
3. Het organiseren van juridische kennisuitwisseling tussen de maatregelen van het programma;
4. Het steeds in een vroeg stadium zowel op programmaniveau als op maatregelniveau betrekken van deze juristen bij de ontwikkeling van het programma en bij de totstandkoming van de planstudies van de maatregelen en bij de advisering over de besluitvorming van de bestuursorganen van de benodigde besluiten, mede ten aanzien van handhavingsacties teneinde de kwaliteit van de besluiten te verhogen;
5. Het structureel inzetten van bureau Landsadvocaat in bepaalde fasen van de procedures van de besluiten (structureel toetsen van ontwerpbesluiten en reactienota's zienswijzen, alsmede procesvertegenwoordiging en incidenteel specialistische advisering). Hierbij zal ook worden ingegaan op de vraag waarom er is gekozen voor juridische vertegenwoordiging door de landsadvocaat;
6. Het waar mogelijk en waar nodig voorkómen van zienswijzen door vroegtijdig belangen te erkennen en met belanghebbende in overleg te treden.
  - a) In hoeverre heeft de (uitvoering van de) participatiestrategie de besluitvorming versneld? (zie ook vraag 3)
  - b) In hoeverre heeft de vormgeving en werking van de projectorganisatie de besluitvorming versneld? (interviews)
  - c) In hoeverre hebben rechterlijke procedures tot vertraging geleid? (desk en interviews)
  - d) In hoeverre heeft de specifieke schadevergoedingsregeling (te weten de binnen- buitendijks regeling in de vorm van de inundatieovereenkomst alsmede de instelling van het planschade en nadeelcompensatieloket) bijgedragen aan een snelle besluitvorming? (desk en interviews)

## 5. Kwaliteit van besluitvorming

- a) In hoeverre is de kwaliteit van de besluitvorming voldoende geweest, voor zover dat kan worden beoordeeld aan de hand van rechterlijke uitspraken, adviezen van de Commissie m.e.r. en adviezen van de Landsadvocaat (voor zover openbaar)? Bij het jurisprudentieonderzoek zal niet alleen worden gekeken naar kale vernietigingen, maar ook naar herstelopdrachten, passeren van gebreken en in stand laten van rechtsgevolgen. (desk en interviews)
- b) In hoeverre hebben de participatie en de projectorganisatie (kennisontwikkeling) bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming? (interviews)



## 6. Integraliteit van besluitvorming

- c) In hoeverre heeft de juridisch-bestuurlijke vormgeving van de PKB RvR met de achterliggende samenwerkingsdoelen (feitelijk) geleid tot integrale gebiedsontwikkeling in de zin dat de meervoudige doelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit) is bereikt en meekoppelkansen zijn onderzocht en benut? (desk/interviews)<sup>65</sup>
- d) Zijn er bij het onderzoeken/benutten van de meekoppelkansen risico's geconstateerd met betrekking tot het proces en heeft dit leereffecten opgeleverd voor de andere projecten binnen RvR?
- e) In hoeverre heeft de dubbele doelstelling van RvR en het 'meekoppelen' tot juridisch bestuurlijke problemen geleid? (desk, interviews)
- f) In hoeverre hebben (veronderstelde) juridisch-bestuurlijke belemmeringen geleid tot het bewust niet kiezen voor meekoppelen, terwijl daar wel mogelijkheden toe waren? Welke bestuurlijk- juridische belemmeringen waren dat? (interviews)

## 7. Vrije input

- g) Heeft de toepassing van het concept 'Ruimte voor de Rivier' nog onverwachte consequenties gehad?
- h) Wat heeft u als positief ervaren tijdens uw werkzaamheden binnen dit project?
- i) Welke verbeterpunten ziet u voor volgende soortgelijke projecten?
- j) Hoe verliep het contact met Rijkswaterstaat?

---

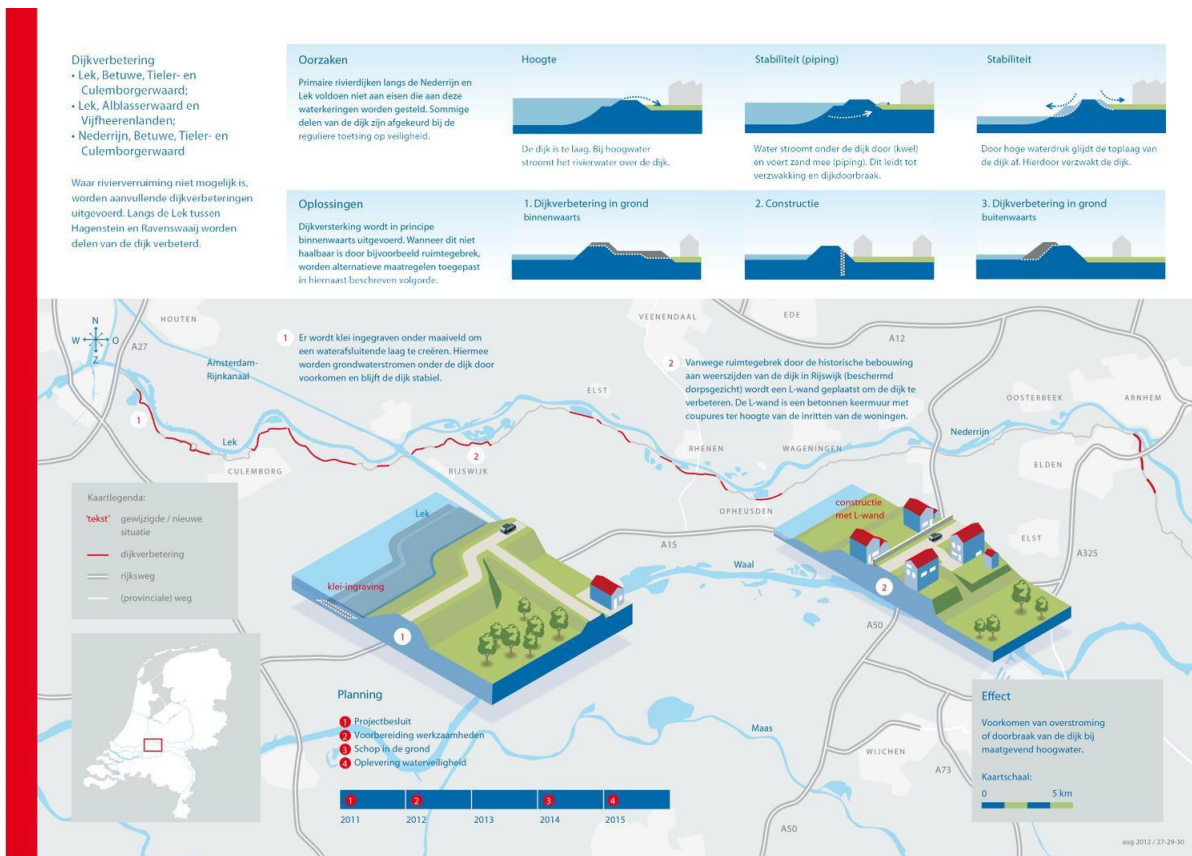
<sup>65</sup> Als meekoppelkansen beschouwen wij 'mogelijkheden om andere ontwikkelingen los van de doelstellingen van PKB RvR mee te nemen in de besluitvorming. Invulling van ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling wordt dus niet beschouwd als een meekoppelkans.'

**Bijlage C: Projectomschrijvingen 5 projecten (besluiten, geïnterviewden en rechtsbescherming)**

	<b>Hagestein-Opheusden (HOP)</b>
<b>Om wat voor type maatregel gaat het?</b>	Een Planologische kernbeslissing (PKB) tot het beschermen van riviereengebied tegen overstroming en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied. Dit gebeurt onder meer door dijkverbetering Hagestein-Opheusden (deeltrajecten Hagestein-Fort Everdingen, Fort Everdingen- Ravenswaaij en Rijswijk-Opheusden)
<b>Waar speelt de maatregel?</b>	In het gebied Neder-Rijn/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard (dijkkring 43), Lek/Betuwe/Tieler- en Culemborgerwaard (dijkkring 43) en Lek/Albasserwaard en de Vijfheerenlanden (Dijkkring 16)
<b>Welke partijen zijn betrokken?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staatssecretaris Ministerie van Verkeer en Waterstaat à nu I en W</li> <li>- Waterschap Rivierenland</li> <li>- Provincies Gelderland en Utrecht</li> <li>- Gemeente Culemborg, Vianen en Buren</li> </ul>
<b>Wie zijn de respondenten?</b>	<p>Waterschap Rivierenland:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Martin Schepers (programma- en projectmanager)</li> <li>- Dick van der Kooij (projectjurist)</li> </ul> <p>Rijkswaterstaat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peter Bakker</li> <li>- Sjaak Poortvliet</li> <li>- Gerrit Slendebroek</li> <li>- Martin Hoenderkamp</li> </ul> <p>Gemeente Buren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hans Stam (thans werkzaam Gemeente Houten)</li> </ul>

<b>Juridische instrumenten (PKB en uitwerkingsbesluiten)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PKB (Ruimte voor de Rivier)</li> <li>- Flora- en faunaontheffing (minister van ELI)</li> <li>- Rijksinpassingsplan (minister van I en M)</li> <li>- Waterwetvergunning door Waterschap Rivierenland</li> <li>- Vergunning Nbw 1998 GS Gelderland</li> </ul>
<b>In welke periode speelt dit? (van PKB tot uitvoering)</b>	2005-2015
<b>Aantal zienswijzen</b>	81

<b>Aantal beroepen</b>	13
<b>Aantal beroepen gegrond verklaard</b>	6 beroepen ongegrond (?)
<b>Overige opmerkingen</b>	



	<b>Nederrijn</b>
<b>Om wat voor type maatregel gaat het?</b>	PKB Uiterwaardvergravingen Doorwerthsche Waarden, Middelwaard, De Tollewaard en Obstakelverwijdering Machinistenschool Elst
<b>Waar speelt de maatregel?</b>	Renkum, Buren en Rhenen Utrechtse Heuvelrug
<b>Welke partijen zijn betrokken?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rijkswaterstaat</li> <li>- Provincie Gelderland</li> <li>- Provincie Utrecht</li> </ul>
<b>Wie zijn de respondenten?</b>	<p>Rijkswaterstaat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peter Bakker</li> <li>- Sjaak Poortvliet</li> <li>- Gerrit Slendebroek</li> <li>- Martin Hoenderkamp</li> </ul> <p>Aannemer Boskalis: Dirk-Jan Zwemmer</p>
<b>Juridische instrumenten (PKB en uitwerkingsbesluiten)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PKB Ruimte voor de Rivier</li> <li>- Projectplan o.g.v. Waterwet door Minister van IenM</li> <li>- Waterwetvergunning DB Waterschap Rivierenland</li> <li>- Besluit o.g.v. Nbw 1998 door Minister van Economische zaken</li> <li>- Besluit o.g.v. Nbw 1998 door GS van provincie Gelderland</li> <li>- Ontgrondingenvergunning o.g.v. Ontgrondingenwet door GS van provincie Gelderland</li> <li>- Waterwetvergunning Waterschap Veluwe en Veluwe</li> </ul>
<b>In welke periode speelt dit? (van PKB tot uitvoering)</b>	2005-2015
<b>Aantal zienswijzen</b>	15
<b>Aantal beroepen</b>	0
<b>Aantal beroepen gegrond</b>	0
<b>Overige opmerkingen / saillante details</b>	

## Uiterwaardvergraving De Tollewaard

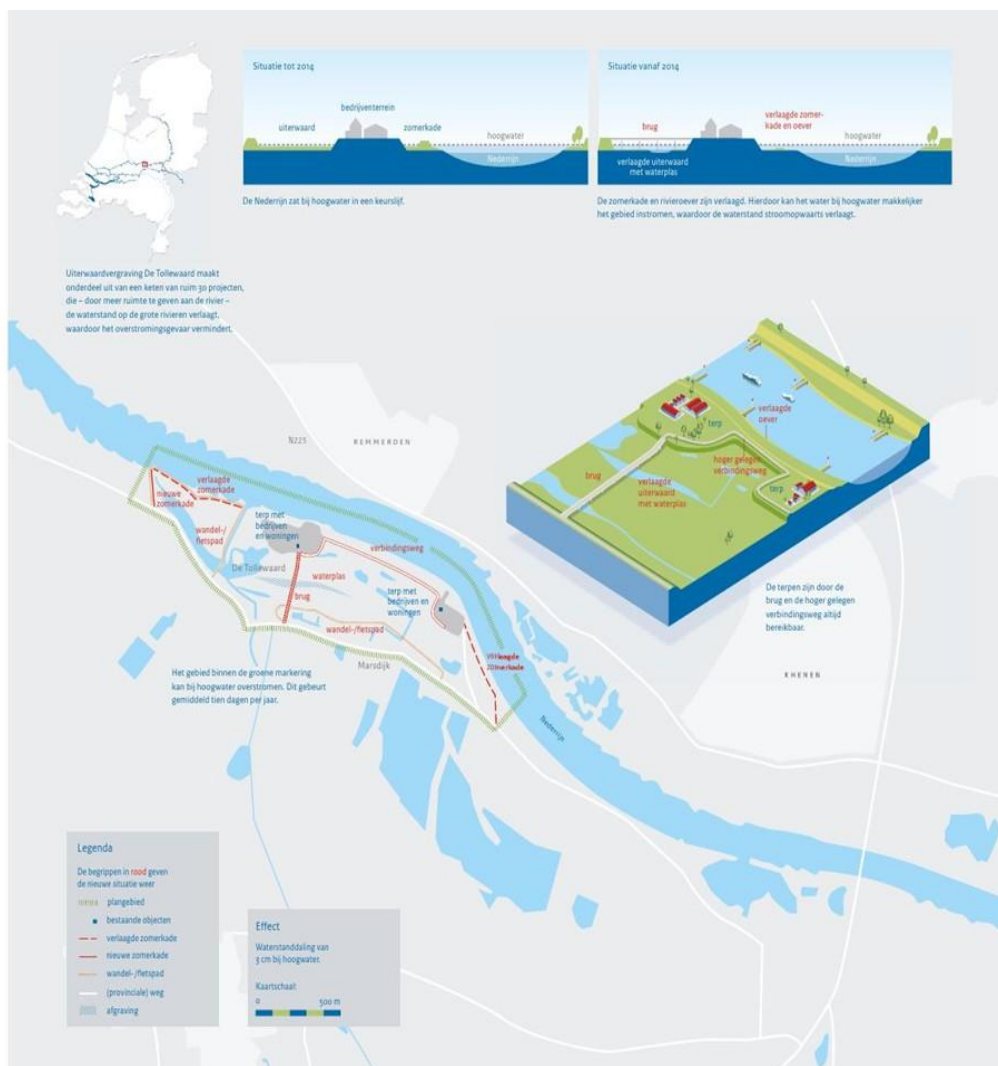
Rijkswaterstaat heeft in de De Tollewaard de zomerkade en de uiterwaard verlaagd. Zo is een ruimer buitendijks gebied ontstaan, dat bij hoogwater meer water van de Nederrijn kan afvoeren. De uiterwaardverlaging in De Tollewaard maakt onderdeel uit van Ruimte voor de Rivier. In dit programma zorgt Rijkswaterstaat samen met waterschappen, gemeenten en provincies op meer dan dertig plekken langs onze rivieren voor een veiliger en mooi rivierengebied.

### Veiliger én bereikbaar

In de toekomst worden vaker hogere waterstanden verwacht. Om piekafvoeren beter op te kunnen vangen, heeft de Nederrijn op vier plekken meer ruimte gekregen, waaronder in De Tollewaard. De uiterwaard zal nu vaker onder water staan: gemiddeld tien dagen per jaar. Om de bedrijven en woningen op de twee terpen in De Tollewaard bij hoogwater bereikbaar te houden, is een brug naar de westelijke terp aangelegd. Een hoger gelegen weg langs de rivieroever verbindt de westelijke en oostelijke terp.

### Struinen en fietsen door riviernatuur

Naast ruimte voor water is in De Tollewaard ook ruimte voor natuur ontstaan. Het gebied is natter dan voorheen en daar profiteren vogels en planten van. Genieten van de nieuwe riviernatuur kan dankzij de aanleg van struinpaden en een fietspad.

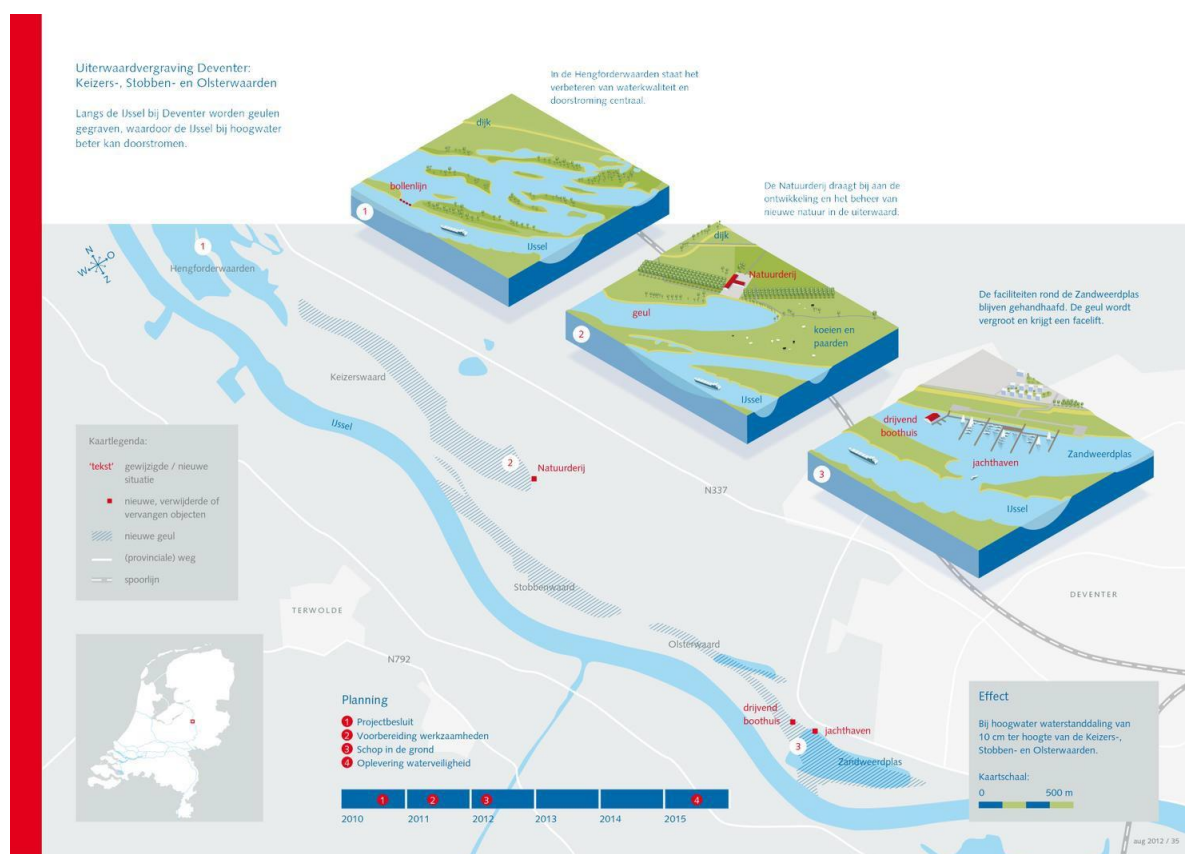


	<b>Deventer</b>
<b>Om wat voor type maatregel gaat het?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dijkverlegging Westenholte</li> <li>- Uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden</li> <li>- Uiterwaardvergraving Keizers-en Stobbenwaarden en Olsterwaarden</li> <li>- Uiterwaardvergraving Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard</li> </ul>
<b>Waar speelt de maatregel?</b>	Voornamelijk provincie Overijssel langs de rivier de IJssel.
<b>Welke partijen zijn betrokken?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (thans I en W)</li> <li>- Ministerie van LNV (thans: EZ)</li> <li>- Provincie Overijssel</li> <li>- Waterschap Groot Salland</li> <li>- Gemeente Zwolle</li> <li>- Gemeente Deventer</li> <li>- Gemeente Voorst</li> <li>- Gemeente Olst-Wijhe</li> <li>- Waterschap Veluwe</li> </ul>
<b>Wie zijn de respondenten?</b>	<p>Rijkswaterstaat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peter Bakker (coördinator juristen PKB)</li> <li>- Sjaak Poortvliet (jurist)</li> <li>- Gerrit Slendebroek (juridisch adviseur)</li> <li>- Martin Hoenderkamp</li> </ul> <p>Provincie Overijssel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcel Tonkes</li> <li>- Piet Jansen</li> </ul> <p>Stichting IJssellandschap:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaap Starckenburg (directeur)</li> </ul>

<b>Juridische instrumenten (PKB en uitwerkingsbesluiten)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PKB Ruimte voor de Rivier</li> <li>- Vergunning Nbw 1998 min. EZ</li> <li>- Ontheffing Ffw min EZ</li> <li>- Projectplan Wtw door Staatssecretaris IenM</li> <li>- Twee vergunningen op grond van Nbw 1998</li> <li>- Ontgrondingenwetvergunning: GS Overijssel</li> <li>- Bestemmingsplan Ruimte voor de Rivier door gemeenteraad Deventer</li> </ul>
--	---

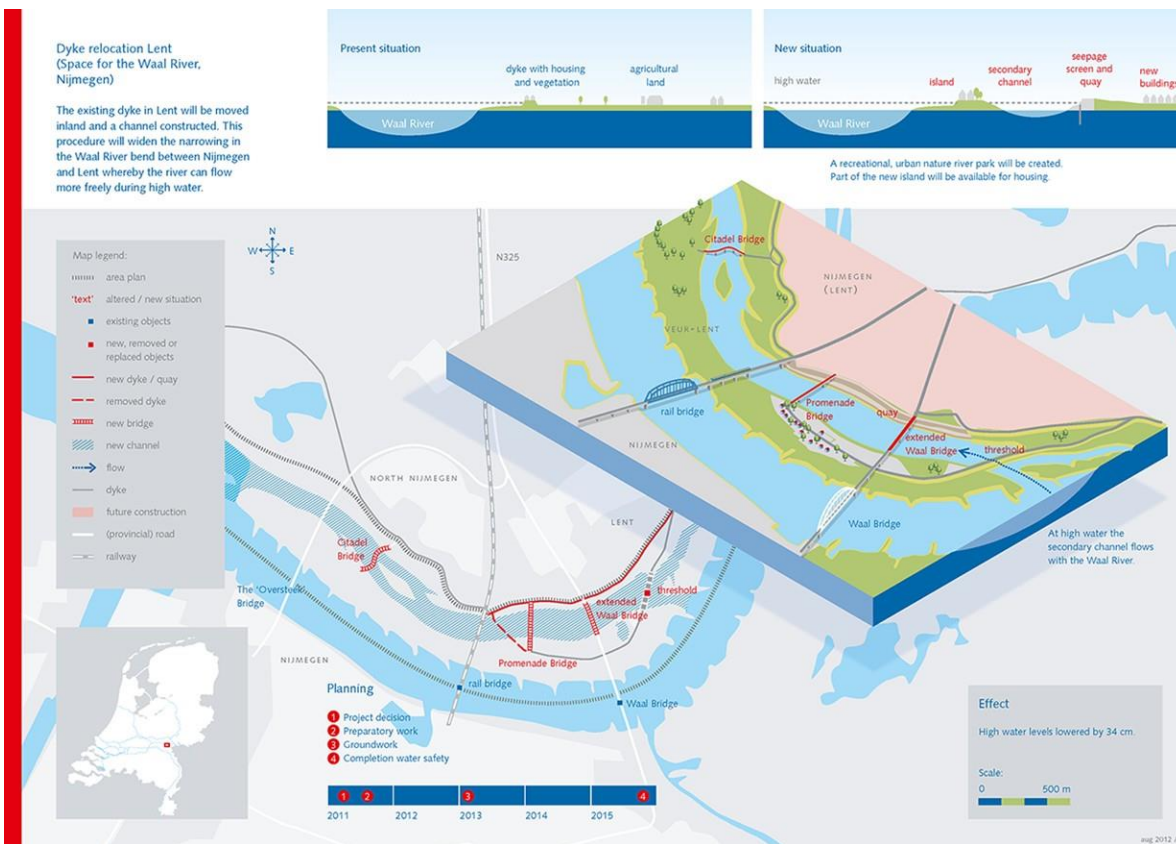


	- Watervergunning door DB Waterschap Groot Salland.
<b>In welke periode speelt dit? (van PKB tot uitvoering)</b>	2005-2015
<b>Aantal zienswijzen</b>	117
<b>Aantal beroepen</b>	6
<b>Aantal beroepen gegrond verklaard</b>	0
<b>Overige opmerkingen</b>	



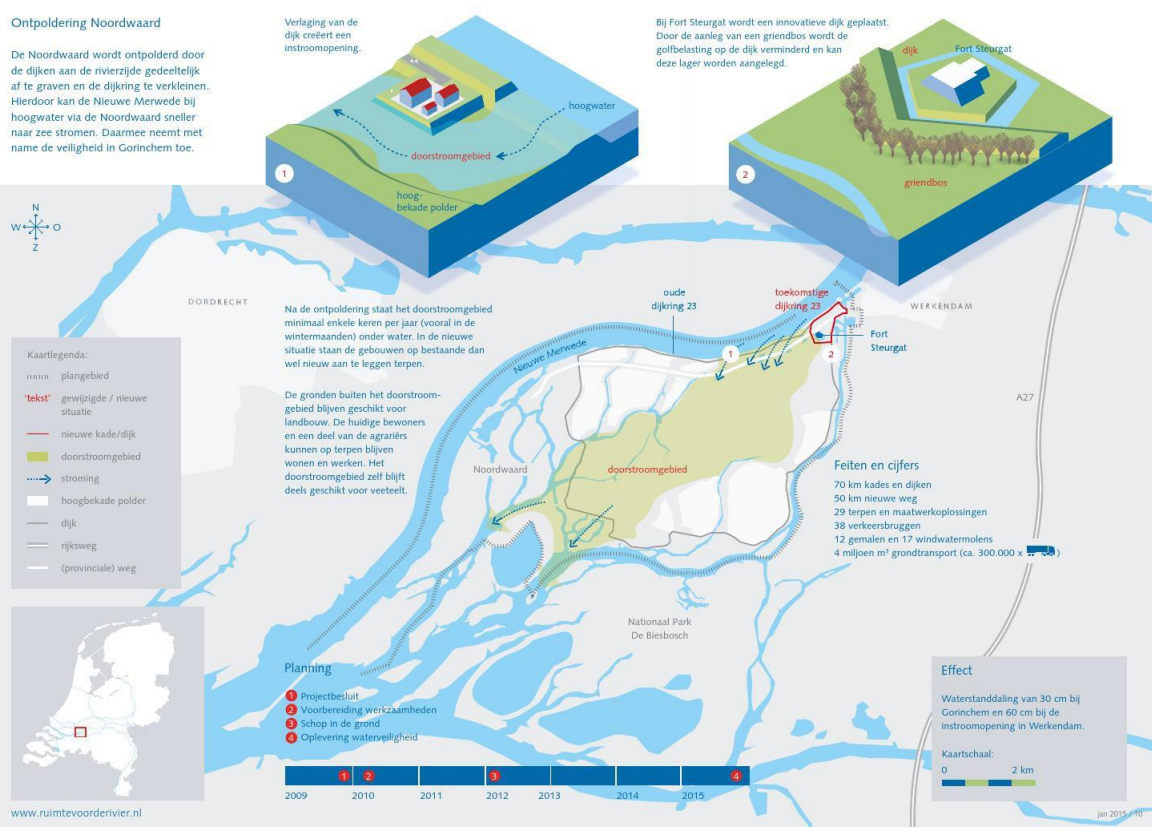
	<b>Lent</b>
Om wat voor type maatregel gaat het?	Dijkteruglegging Lent
Waar speelt de maatregel?	De rivier de Waal nabij Nijmegen
Welke partijen zijn betrokken?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van I en W (Rijkswaterstaat)</li> <li>- Ministerie van economische zaken, landbouw en innovatie</li> <li>- Provincie Gelderland</li> <li>- Gemeente Nijmegen</li> <li>- Waterschap Rivierenland</li> </ul>
Wie zijn de respondenten?	<p>Waterschap Rivierenland:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Martin Schepers (programma- en projectmanager)</li> <li>- Dick van der Kooij (projectjurist)</li> </ul> <p>Gemeente Nijmegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bertine Schouten (coördinerend jurist grote stedelijke projecten)</li> <li>- Paul Depla (toenmalig wethouder)</li> </ul> <p>Inwoner Lent:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jos Verstappen</li> </ul> <p>Rijkswaterstaat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peter Bakker (coördinator juristen PKB)</li> <li>- Sjaak Poortvliet (jurist)</li> <li>- Gerrit Slendebroek (juridisch adviseur)</li> <li>- Martin Hoenderkamp</li> <li>- Ralph Gaastra (omgevingsmanager)</li> </ul>
Juridische instrumenten (PKB en uitwerkingsbesluiten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PKB Ruimte voor de rivier</li> <li>- Projectplan op grond van Waterwet</li> <li>- Bestemmingsplan Gemeente Nijmegen</li> <li>- Watervergunning</li> <li>- Ffw ontheffing (minister LNV)</li> <li>- 2 Nbw 1998 vergunningen (GS Gelderland en minister van ELI)</li> <li>- Ontgrondingenvergunning GS Gelderland</li> <li>- Besluit tot vaststelling hogere waarde o.g.v. Wet geluidhinder</li> </ul>
In welke periode speelt dit? (van PKB tot)	2005-2015
Aantal zienswijzen	73

<b>Aantal beroepen</b>	5
<b>Aantal beroepen gegrond verklaard</b>	0
<b>Overige opmerkingen</b>	



	<b>Noordwaard</b>
<b>Om wat voor type maatregel gaat het?</b>	Ontpolderen van de Noordwaard
<b>Waar speelt de maatregel?</b>	Gebied tussen de Brabantse Biesbosch en de rivier de Nieuwe Merwede
<b>Welke partijen zijn betrokken?</b>	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (thans I en M) Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans EZ)  Waterschap Rivierenland Gemeente Werkendam Provincie Noord-Brabant
<b>Wie zijn de respondenten?</b>	Rijkswaterstaat: - Martin Hoenderkamp - Peter Bakker (coördinator juristen PKB) - Sjaak Poortvliet (jurist) - Gerrit Slendebroek (juridisch adviseur) - Ralph Gaastra (omgevingsmanager)  Gemeente Werkendam - Rob Dielissen (sectorhoofd RO, openbare werken en vergunningen) - Jan Luteijn (toenmalig wethouder RO)
<b>Juridische instrumenten (PKB en uitwerkingsbesluiten)</b>	- PKB Ruimte voor de Rivier - Rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard: minister V en W - Ffw-ontheffing minister LNV - Nbw 1998-vergunning minister LNV - Ontgrondingsvergunning o.g.v. Ontgrondingenwet: GS Noord-Brabant - Besluit wet Bodembescherming GS (Melding) - Keurontheffing Waterschap Rivierenland - Milieuvergunning voor gronddepot tijdelijk grondverzet: B&W Werkendam
<b>In welke periode speelt dit? (van PKB tot uitvoering)</b>	2005-2015
<b>Aantal zienswijzen</b>	338
<b>Aantal beroepen</b>	15
<b>Aantal beroepen</b>	7

<b>gegrond verklaard</b>	
<b>Overige opmerkingen</b>	



## **Bijlage D: Tabel ingediende zienswijzen en opvolging & ingediende beroepen en opvolging**

- A. HOP
- B. Nederrijn
- C. Lent
- D. Deventer
- E. Noordwaard

## A. HOP

Zienswijzen

Aantal zienswijzen: 81.

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	Besluitvorming	N.a.v. Zienswijze	Beroep
Alternatief binnendijkse damwand	<b>J. Hooft</b>	Ja	-	Plan opnieuw beschouwd en ontwerp-RIP gewijzigd; verbeelding aangepast	-
Niet inzichtelijke besluitvorming en motivering	J. Hooft	Ja	-	Toevoeging informatieve uitleg	-
Persoonlijke bezwaren	J. Hooft	Ja	-	Omgevingsvergunning ingetrokken	-
Plaatsing damwand nabij woning	<b>E. van Putten</b>	Ja	-	Omgevingsvergunning ingetrokken	-
Binnendijkse maatregelen	<b>W. Steijven, R. Egberts</b>	Ja	-	Omgevingsvergunning ingetrokken	-
Noodzaak ivm veiligheid	<b>B. Bokma</b>	Nee	RIP gebaseerd op huidige inzichten	-	-e

Voorstel buitendijkse oplossing	B. Bokma	Nee	Niet mogelijk wegens stabiliteitsproblemen	-	-
Inkomensschade	B. Bokma	Nee/Ja	Blijft beperkt dmv oa voorzorgsmaatregelen; eventuele schade kan worden gemeld	Informatieve uitleg toegevoegd	-
Handhaving trap en parkeerplaatsen; op- en afrit	<b>J. Benschop, C. Konings, M. Hulskes</b>	Ja	-	Realiseren op- en afrit; aanpassing plan	Ja
Taludverflauwing	<b>H. Meijer</b>	Nee	Geen wateroverlast door taludverflauwing	-	-
Grondverwerving	H. Meijer	Nee	Geen grondverwerving nodig	-	-
Voorgestelde schadevergoeding	H. Meijer	Nee	Schadevermindering is onderdeel schadeloosstelling	-	-
Wanorde en willekeur dijkverbetering	H. Meijer	Nee	Voldoende inspraaken uitlegmomenten	-	-
Aankoop eigendom	M. Verhallen-Van den Heuvel	Nee	Nadere afspreken in ovk	-	-
Cultuurhistorische, natuur- en landschapswaarden	<b>G. den Hartogh</b>	Nee	Zoveel mogelijk in stand gehouden; waarden ingepast	-	-
Rekening houden met paddentrek	G. den Hartogh	Nee	Niet goed mogelijk	-	-
Aansluiting parkeerterrein	<b>J. Merckx</b>	Ja	-	Plan aangepast	-
Specifieke situatie woonperceel	<b>A. Buijs, P. Van der Perk</b>	Ja	-	Voorgestelde wijzigingen doorgevoerd	-
Parkeerplaatsen	<b>Verenigde Ondernemer</b>	Ja	-	Plan aangepast	-



	<b>s Culemborg</b>				
Uitvoering dijkverbetering	<b>M. Lems</b>	Nee	Uitvoering op minst schadeveroorzakende manier	-	-
Schadeafwikkeling	M. Lems	Nee	Blijft beperkt dmv oa voorzorgsmaatregelen; eventuele schade kan worden gemeld	-	-
Verval werkstrook	<b>F. van Dijk</b>	Ja	-	Werkstrook vervalt	-
Rooien fruitbomen	F. van Dijk	Nee	Schadevergoeding aangeboden	-	-
Maatregelen vochtproblemen	<b>A. van den Broek</b>	Nee	Al opgenomen	-	-
Behoud parkeerplaats en goudrenet	A. van den Broek	Nee	Blijven al behouden	-	-
Grondaankoop	A. van den Broek	Nee	Geen aankoop nodig	-	-
Buitendijkse maatregelen	<b>Stichting Milieuwerk groep Buren</b>	Nee	Noodzakelijk	-	Ja
Compensatie aantasting cultuurhistorische waarden	Stichting Milieuwerk groep Buren	Nee	Voorzien in mitigerende maatregelen	-	Ja
Rooien bomen	Stichting Milieuwerk groep Buren	Nee	Noodzakelijk voor aanleggen berm	-	Ja
Damwand	<b>J. Martens</b>	Nee	Noodzakelijk	-	Ja
Onderbouwing gekozen oplossing	J. Martens	Nee	Al onderbouwd	-	Ja
Schade	J. Martens	Nee	Blijft beperkt dmv oa voorzorgsmaatregelen; eventuele schade kan worden gemeld	-	Ja
Communicatie en	J. Martens	Nee	Doet niet af aan	-	Ja

proces vorige dijkversterking			noodzakelijkheid van dit project		
Afrit en parkeerplaats	<b>R. Petersen</b>	Ja	-	Realiseren op- en afrit; aanpassing plan	-
Aantasting kwetsbare soorten	<b>Natuur- en vogelwacht Culemborg</b>	Nee	Voorzieningen opgenomen		
Communicatie	Natuur- en vogelwacht Culemborg	Ja	-	Indiener wordt op hoogte gehouden	-
Aankoop gronden	<b>H. Driessen</b>	Nee	Aankoop noodzakelijk	-	-
Toegang percelen	H. Driessen	Ja	-	Plan aangepast	-
Bereikbaarheid koeienstal	<b>J. de Jong</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Kruinverhoging dijk	<b>W. Klein Lankhorst</b>	Nee	Geen planschade	-	-
Uitwerking op- en afrit	<b>J. de Leeuwen</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Hellingshoek oprit	<b>A. Peters</b>	Nee	Aanvullende maatregelen in plan	-	-
Situering op- en afrit	<b>E. van Os</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Onderzoek herbouw woning	<b>M. Roodbeen</b>	Nee	Haalbaarheid onderzocht	-	Ja
Ontsluiting erf en pand	<b>W. Udo</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Alternatief dijkverbetering	<b>A. Doornkamp</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Waterdiepte nevengeul	<b>HASV 't Alvertje</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Effect maatregelen op erf	<b>G. Baars</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Effect maatregelen op bedrijfsvoering	<b>H. Hasselaar</b>	Ne	Al maatregelen in plan	-	Ja
Alternatief dijkverbetering	H. Hasselaar	Nee	Geen effectieve waterveiligheidsm aatregel	-	Ja
Op- en afrit	<b>F. van der Ven</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	Ja

Bereikbaarheid loodsen en parkeerplaats	<b>Camping de Loswal</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Bruikbaarheid op- en afrit	<b>M. Merkens</b>	Nee	Voorgestelde alternatief geen onderdeel plan	-	-
Aansluiting weg op dijk	<b>G. Mason</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Inhoud plan en MER	<b>J. van Dam</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast; wijzigingsbevoegdheid opgenomen	Ja
Toename kweloverlast	<b>J. van Zetten</b>	Nee	Overlast mogelijk; schadeloosstelling waardevermindering	-	-
Behoud leilindes	<b>G. Glazenburg</b>	Nee	Noodzakelijk voor dijkverbetering	-	-
Toegang voor groot materieel	<b>J. Heessing, A Hermkens</b>	Nee	Locatie wordt aangekocht	-	-
Vastlegging geschiedkundige onderwerpen	<b>W. Hendriks</b>	Nee	Geen doelstelling van plan	-	-
Bereikbaarheid woning	<b>C. Leijdekkers, A. Van Doornspeek</b>	Nee	Bereikbaarheid gegarandeerd	-	-
Verschuiven afrit	<b>C. Veldhuizen</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Aanpassing details	<b>H. de Bruin</b>	Ja	-	Situatietekening aangepast	-
Bereikbaarheid opslagloods	<b>G. Heikoop</b>	Ja	-	Verbeelding en situatietekening aangepast	-
Dijkverbeteringsmaatregel	<b>J. Vermeer</b>	Nee	Ongewenst alternatief	-	-
Ontsluiting woningen	J. Vermeer	Ja	-	Verbeelding en situatietekening aangepast	-
Aansluiting talud op dijk	<b>M. Binsbergen</b>	Nee	Overlast mogelijk; schadeloosstelling	-	-

			waardevermindering		
Grondaankoop	<b>K. Teluy</b>	Ja	-	Verbeelding en situatietekening aangepast	-
Verkeersonveilige situatie	<b>M. Kooijman</b>	Nee	Zal niet verslechteren	-	-
Schade	M. Kooijman	Nee	Schadevergoeding mogelijk	-	-
Privacy door kap beplanting	<b>H. Ederveen</b>	Nee	Alternatief al onderzocht	-	-
Bouwrechten in plan	<b>H. van Os</b>	Nee	Bouwplannen particulieren niet in plan	-	-
Noodzaak dijkverbetering	<b>A. Straver, T. Straver</b>	Nee	Noodzakelijk	-	-
Verkeersgevolgen	<b>S. Elgersma</b>	Nee	Onder meer bepaald door gemeente in verkeersbesluit	-	-
Uitbreiden uitgevoerd maatregelen	<b>Vogelbesche rming Nederland</b>	Nee	Al opgenomen in plan	-	-
Beslag boomkwekerij door verbeteringsplan	<b>J. van de Koppel, J. Van de Koppel</b>	Ja	-	Verbeelding en situatietekening aangepast	-
Verschuiving dijk bij woning	<b>J J. Lindner, J. Lindner- van Schoonhoven</b>	Nee	Alleen rivierwaarts niet woningwaarts	-	-
Oplossing niet in lijn met visies/rapporten Waterschap	J. Lindner, J. Lindner-van Schoonhoven	Ja	-	Oplossing onderzocht maar niet nodig	-
Verval vijver door maatregelen	<b>A. van Boom</b>	Nee	Damwand om vijver te sparen	-	-
Nieuwe binnendijkse weg	<b>F. van Cooten</b>	Nee	Doortrekken weg niet evenredig met schade	-	-
Helling afrit	<b>E. de Jonge</b>	Nee	Blijft gelijk	-	-

Financiële bijdrage sloop en herbouw woning	<b>A. Wijkniet</b>	Nee	Blijft beperkt dmv oa voorzorgsmaatregelen; eventuele schade kan worden gemeld	-	-
---	--------------------	-----	--	---	---

### Beroep

Beroep ingesteld door	Opvolging	Zienswijze ingediend
J. Martens te Zoelmond	Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is te verwachten dat een toename van wateroverlast zal optreden	Ja
F. van der Ven	??	Ja
M.R. Roodbeen te Opheusden	Betoog geeft geen aanleiding voor conclusie dat minister de betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen	Ja
J. van Dam te Opheusden	Betoog geeft geen aanleiding voor conclusie dat minister de betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen	Ja
J. Benschop te Culemborg	Geen grond voor conclusie dat minister na afweging betrokken belangen plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen	Ja
H. Hasselaar te Maurik	??	Ja
Van Zanten	Niet- ontvankelijk wegens niet indienen zienswijze	Nee
Van Arnhem	Niet- ontvankelijk wegens niet indienen zienswijze	Nee
Stichting Milieuwerkgroep Buren te Beusichem	??	Ja

## B. Nederrijn

### Zienswijzen

Totaal aantal ingediende zienswijzen: 15.

Tollewaard

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	Besluitvorming	N.a.v. Zienswijze	Beroep
Onderbouwing fundatie terp	H. Vonk	Nee	Reeds meegenomen in ontwerp	-	-

Hydraulisch effect van terp	H. Vonk	Ja	-	Definitief ontwerp is herzien	-
Hydraulisch effect extra raster langs ontsluitingsweg	H. Vonk	Nee	Rasters zijn rivierkundig niet van belang	-	-
Bijvoegen aangepaste tekening	H. Vonk	Ja	-	Tekeningen zijn aangepast	-
Aanpassing vogeleiland verwerken	Van Zoest	Ja	-	Wijzigingen in ontwerp hydraulisch doorgerekend	-
Toelichting hydraulische consequenties op terp	Van Zoest	Ja	-	Wijzigingen in ontwerp hydraulisch doorgerekend	-
Toelichting hydraulische consequenties op terp	A. Vonk	Ja	-	Wijzigingen in ontwerp hydraulisch doorgerekend	-
Notitie onderbouwing natte kelder	A. Vonk	Nee	Geen sprake van toename van overlast	-	-
Hydraulische effect aanpassing toegangsweg	Van Ommeren	Ja	-	Wijzigingen in ontwerp hydraulisch doorgerekend	-

Middelwaard

Onderwerp	Door wie?	Opvolling	Besluitvorming	Zienswijze	Beroep
Effecten industrieterrein niet meegewogen in Passende Beoordeling	Stichting Werkgroep Milieubeheer Rhenen	Nee	Niet meegenomen want industrieterrein geen deel van plangebied	-	-

Doorwerthsche Waarden

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	In de besluitvorming	Naar aanleiding van de zienswijze	Beroep
Fout in de publicatie	H. Vermaat	Ja	-	Fout treft niemand in belangen maar zal worden hersteld	-
Bezwaar tegen realisatie andere doelen dan waterveiligheid i.v.m. onteigening	LandRaad	Nee	Doelstelling programma is meervoudig – onteigening is mogelijk	-	-
Onvoldoende rekening met agrarisch bedrijf	LandRaad	Nee	Project legt geen nieuwe beperkingen op aan het bedrijf	-	-
Geen m.e.r.-procedure voor ontgrondingsvergunning	LandRaad	Nee	Project is m.e.r.-beoordelingsplichtig - dit is doorlopen met conclusie dat m.e.r. niet noodzakelijk is	-	-
Hoogte nieuwe zomerkade	LandRaad	Nee	Verzoek al opgenomen in PpWtw	-	-



## A. Lent

### Zienswijzen

Aantal zienswijzen:

73.

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	Besluitvorming	Zienswijze	Beroep
Onduidelijkheden in plannen	<b>R.C. Essers</b>	Nee	Onduidelijkheden vereisen geen aanpassingen	-	-
Namen van openbare ruimten en gebouwen etc.	R.C. Essers	Ja	-	Aantal namen gewijzigd	
Naam ontbreekt op lijst	<b>A.A.P.M. Derksen</b>	Nee	Geen reactie ingediend op voorontwerp	-	Ja
Beheer van te gebruiken gronden	A.A.P. Derksen	Nee	Inspreker is geen eigenaar maar pachter	-	Ja
Niet gehoord; alternatief	<b>J. Benneker &amp; L.G.M. Gosselink</b>	Nee	Overleg heeft plaatsgevonden; uitleg waarom huidige optie gekozen	-	Ja
Opnemen flexibele randvoorwaarden voor watersportvoorzieningen	<b>College van Bestuur RU</b>	Nee	Meerdere initiatieven voor realiseren watersportvoorzieningen	-	-
Herontwikkeling gemeentelijk monument	<b>J.H.M. Evers &amp; G.A.L. Westerlaken</b>	Nee	Uitbreiding niet mogelijk ogv exploitatieovk	-	-
Ongelijke behandeling sloop andere monumenten	J.H.M. Evers & G.A.L. Westerlaken	Ja	-	Bestemming splan: bouwhoogte aangepast	-

Behoud woningen	<b>Brunet Advocate n</b>	Nee	Situatie indienders niet vergelijkbaar met behoud andere woningen/cafe	-	-
Status monumentaal	Brunet	Nee	Status klopt wel	-	-

pand	Advocate n				
Garantie aankoop gronden	Brunet Advocate n	Nee	Onderhandeling en nog steeds gaande	-	-
Handhaven woningen ivm promenadebrug	Brunet Advocate n	Nee	Brug over eigendommen indienders geprojecteerd	-	-
Schadeloosstellen tuinbouw	<b>N. Weel</b>	Nee	Perceel van indiener buiten plangebied	-	Ja
Gebruik en handhaving recreatief gebruik	<b>Gelders Milieufederatie</b>	Ja	-	Aanpassing planregels	-
Citadelbrug	Gelders Milieufederatie	Nee	Brug niet afhankelijk realisatie woningbouwplan	-	-
Parkeren bij uiterwaarden	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Aanvulling toelichting; planregels aangepast	-
Noodzaak doortrekken nevengeul	Gelders Milieufederatie	Nee	Noodzaak blijkt uit MER	-	-
Milieuvriendelijker alternatief	Gelders Milieufederatie	Nee	Geen significante negatieve effecten in Natura 2000-gebieden	-	-
Jaarronde recreatie	Gelders Milieufederatie	Nee	Terecht uitgegaan van vooral zomer	-	-
Recreatie in Provinciale Structuurvisie	Gelders Milieufederatie	Nee	Structuurvisie sluit recreatie niet uit	-	-
Tijdsvakken evenementen	Gelders Milieufederatie	Nee	Onduidelijke zienswijze	-	-
Evenement icm	Gelders	Nee	Meegenomen in	-	-

broedtijd/trektijd vogels	Milieufederatie		MER		
Aanwezigheid aantal bezoekers	Gelders Milieufederatie	Nee	Uitleg over berekening aantal	-	-
Inrichting Waalveld	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Nb-wetvergunning aangepast	-
Ophoging veld ivm grazers	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Bestemming splan aangepast	-
Hoogwatervluchtplaats en	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Bestemming splan aangepast	-
Kwaliteit ophoogmateriaal	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Bestemming splan aangepast	-
Aanpassingen mbt planregels	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Planregels aangepast	-
Regels mbt luidsprekers	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Aanvulling toelichting; planregels aangepast	-
Evenementen tijdens broedtijd	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Aanvulling toelichting; planregels aangepast	-
Onderzoek gevolgen verlichting	Gelders Milieufederatie	Nee	Meegenomen in MER	-	-
Recreatiedruk	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Bestemming splan en Nb-wetvergunning aangepast	-
Waterkwaliteit	Gelders Milieufederatie	Nee	Geen realisatie zwemwater in plangebied	-	-
Vogelinventarisatie	Gelders Milieufederatie	Nee	Onterechte stelling inspreker	-	-

	ratie				
Onderbelichte effecten op vogelsoorten	Gelders Milieufederatie	Nee	Uitgebreid behandeld in MER	-	-
Onderzoek instandhoudingsdoelstellingen soorten	Gelders Milieufederatie	Nee	Uitgebreid behandeld in MER	-	-
Onderzoek voorkomen vogelsoorten	Gelders Milieufederatie	Nee	Zienswijze niet goed onderbouwd	-	-
Onderzoek effecten kunstlicht	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Bestemming splan en Nb-wetvergunning aangepast	-
Cumulatie	Gelders Milieufederatie	Nee	Geen cumulatieve effecten aanwezig	-	-
Aanleg watersingel	Gelders Milieufederatie	Ja	-	Beoordeling waterkwaliteit opgenomen in bp	-
Afdamming watersingel	<b>Waterschap Rivierland</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Aanleg pipingberm	Waterschap Rivierland	Nee	Indiener is met akkoord aanleg	-	-
Oude tekeningen	Waterschap Rivierland	Ja	-	Bij vergunning is nieuwe kaart toegevoegd	-
Ondersteuning andere zienswijzen	<b>Nijmeegse Roeivereniging de Waal</b>	Nee	Kennis van genomen	-	-

Mogelijkheden voor roeibaan	Nijmeegse Roeivereniging de Waal	Nee	Past niet ivm afmetingen nevengeul	-	-
Rekening houden in bp	<b>Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas</b>	Nee	Meerdere initiatieven voor realiseren watersportvoorzieningen	-	-
Training over gehele lengte van water	Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas	Ja	-	Zienswijze betrokken in nader onderzoek planologisch inpasbaarheid	-
Trainingen na zonsondergang	Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas	Ja	-	Zienswijze betrokken in nader onderzoek planologisch inpasbaarheid	-
Wedstrijden	Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas	Ja	-	Zienswijze betrokken in nader onderzoek planologisch inpasbaarheid	-
Zandbank in nevengeul	Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas	Nee	Doorvaarbarend geul blijft gegarandeerd	-	-
Feesten in botenhuis	Nijmeegse Studenten Roeivereniging Phocas	Ja	-	Zienswijze betrokken in nader onderzoek planologisch inpasbaarheid	-

				d	
Realiseren watersportactiviteiten	<b>Stichting Watersport Nijmegen</b>	Nee	Meerdere initiatieven voor realiseren watersportvoorzieningen	-	-
Max. Snelheid gemotoriseerd vaarverkeer	Stichting Watersport Nijmegen	Nee	Al opgenomen in bp	-	-
Mogelijkheden wildwaterkano	Stichting Watersport Nijmegen	Nee	Doorlaatwerk kan niet aangepast worden hiervoor	-	-
Vrije baan voor roeien	Stichting Watersport Nijmegen	Nee	Doorvaarbarkheid geul blijft gegarandeerd	-	-
Aanpassingen bestemmingsplan	Stichting Watersport Nijmegen	Nee	Geen aanleidingen tot aanpassing	-	-
Opmerkingen bestemmingsplan	Stichting Watersport Nijmegen	Nee	Geen aanleidingen tot aanpassing	-	-
Afstemming andere projecten	<b>Bewoners Laauwikstraat en Lentse Lus</b>	Nee	Aan de orde in bouwfaseringsplan	-	-
Overzicht verkeersdoorstromings maatregelen	Bewoners Laauwikstraat en Lentse Lus	Nee	Al aandacht besteed in plantoelichting	-	-
Onduidelijk mbt regionaal verkeer	Bewoners Laauwikstraat en Lentse Lus	Nee	Aansluiting conform vastgestelde verkeersstructuur	-	-
Te ruime definitie bezoekersaantal	Bewoners Laauwikst	Ja	-	Toelichting aangevuld;	-

	raat en Lentse Lus			planregels aangepast	
Parkeerverlast evenemententerrein	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Ja	-	Toelichting aangevuld; planregels aangepast	-
Afspraak over kwel	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Al opgenomen	-	-
Gebruik waterkerend scherm	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Waterkerend scherm niet nodig	-	-
Maatregelen kwelscherm	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Maatregelen zijn afdoende	-	-
Afspraken met Rijk over schade	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Eventuele schade ten laste van Rijk	-	-
Optreden kwelschade	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Inrichting grondwatermeet net	-	-
Status beschermd dorpsgezicht	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Dorp heeft geen beschermd dorpsgezicht	-	-
Lintbebouwing	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Plan voorziet niet in nieuwe lintbebouwing	-	-
Gewijzigde inzichten Citadel	Bewoners Laauwikst raat en Lentse Lus	Nee	Realisatie Citadel is autonome ontwikkeling	-	-
Uitsluiting grondstromenplan vergunning	<b>Geanoni miseerde zienswijz e</b>	Nee	Maakt deel uit van vergunning	-	-



Inspraakreactie geheel niet afgewikkeld	<b>Lijst Ramon Barendts</b>	Nee	Te laat binnengekomen	-	-
Rekening houden met bomen	<b>F.H.M. Mikx</b>		Te laat ingediend	-	-

### Beroep

Beroep ingesteld door	Opvolging	Zienswijze ingediend
A.A.P.M. Derksen	Pachtovk niet aan de orde in procedure; voortzetting agrarisch gebruik niet wenselijk; huidige gebruik valt wel onder overgangsrecht	Ja
Poelman Van den Broek Advocaten namens Fam. Schoenmakers	<b>Uitspraak niet in map</b>	Nee
N. Weel	<b>Uitspraak niet in map</b>	Ja
J. Benneker & L.G.M. Gosselink	Afdeling ziet niet in dat belanghebbenden niet tijdig konden reageren; tav kwelwaterproblemen heeft raad zich ogv MER in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat <del>het tracé van de watersingel niet tot kwelwaterproblemen</del>	Ja
Verzoek vovo door J. Benneker & L.G.M. Gosselink	Verzoek om vovo afgewezen: vaststelling bp niet in strijd met vertrouwensbeginsel; over andere onderdelen moet nog besluitvorming plaatsvinden	

## B. Deventer

### Zienswijzen

Aantal zienswijzen: 117

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	In de besluitvorming	Naar aanleiding van de zienswijze	Beroep
Uitvoerbaarheid trekveer	<b>Visserijbedrijf F. Komen &amp; Zn.</b>	Nee	Technische uitwerking in realisatiefase	-	-
Ontheffing visserijvaartuig	Visserijbedrijf F. Komen & Zn.	Nee	Alleen voor passantenaanleg	-	-
Schade aan bomen	<b>Deventer Bomenstich</b>	Nee	Monitoring bij uitvoering	-	-

	<b>ting</b>				
Bescherming populier	Deventer Bomenstichting	Nee	Onderdeel realisatiefase	-	-
Ligplaats zeeverkeners	<b>Jeroen de Koning</b>	Nee	Handhaving huidige ligplaats niet mogelijk		
Eigen steiger	<b>Deventer Watersport Vereniging</b>	Ja	-	Aan de orde in realisatiefase	-
Eigen steiger	<b>Samenwerkende Deventer Watersport verenigingen</b>	Ja	-	Aan de orde in realisatiefase	-
Jollenterrein en trailerhelling	Samenwerkende Deventer Watersport verenigingen	Nee	Geen onderdeel openbare ruimte	-	-
Materiaalgebruik onderhoud	Samenwerkende Deventer Watersport verenigingen	Ja	-	Meegenomen in realisatiefase	-
Passantenaanlegvoorziening	Samenwerkende Deventer Watersport verenigingen	Nee	Mogelijk nadere afspraken met gemeente	-	-
Passantenaanlegvoorziening in grote jachten	<b>Werkgroep Waterrecreatie Rivierengebied Gelderland</b>	Nee	Aanmeren in Zandweerdplaats	-	-

Afrastering	Hengelsportvereniging en HSFON	Ja	-	Meegenomen in realisatiefase	-
Bereikbaarheid Munnikenhank	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Bereikbaar voor struinende wandelaars	-	-
Mogelijkheid parkeerplaats	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Locatie buiten plangebied	-	-
Betekenis stippellijnen	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Weergave locatie van dwarsprofiel	-	-
Aanwezigheid bomen	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Gedeeltelijk bestaande bomen	-	-
Vergraving gefaseerd	Hengelsportvereniging en HSFON	Ja	-	Meegenomen in realisatiefase	-
Beschutte inhammetjes	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Al voorzien in paaiplaatsen	-	-
Munnikenhank viswater	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Past niet in projectdoelstelling	-	-
Struinpaden	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Bedoeld voor wandelaars	-	-
Parkeerplaats voor vissers	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Al voorzien in plan	-	-
Verklaring gereguleerd vissen	Hengelsportvereniging en HSFON	Ja	-	Verduidelijkt in definitief plan	-
Dieper stuk in ondiepe hanken	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Aan de orde in realisatiefase	-	-
Viswater in recreatiekaart	Hengelsportvereniging	Nee	Voorzien in locatie voor	-	-

	en HSFON		vissen		
Verondieping plas	Hengelsportvereniging en HSFON	Ja	-	Aandachtspunt in realisatiefase	-
Verharden parkeerplaats	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Niet voorzien in project	-	-
Loop- en visrechten in water tussen bruggen	Hengelsportvereniging en HSFON	Nee	Overleg in later stadium met bevoegd gezag	-	-
Handhaving huidige situatie	<b>Rederij Eureka</b>	Nee	Past niet in beleid Rws	-	-
Inrichting en functie ligplaatsen	Rederij Eureka	Nee	Niet van toepassing op ligplaatsen	-	-
Waardering invulling relatie stad en landelijk gebied	<b>Ministerie van LNV</b>	Nee	Kennisgeving	-	-
Onderzoek recreatie	Ministerie van LNV	Nee	In MER	-	-
Aandacht koepelplan	Ministerie van LNV	Nee	Aangegeven in MER	-	-
Behoud aalscholvers	Ministerie van LNV	Nee	Onderdeel projectdoelstelling	-	-
Cijfers ganzengebied	Ministerie van LNV	Nee	In MER	-	-
Vestiging Natuurderij	Ministerie van LNV	Nee	Is vergunbaar	-	-
Verstoring Natura 2000 door jachthaven	Ministerie van LNV	Nee	In MER	-	-
Opheffing ligplaatsen	<b>Scouting de Vundelaar</b>	Nee	Handhaving huidige ligplaatsen niet mogelijk	-	-

Geen opmerkingen	<b>Prorail</b>	Nee	Kennisgeving	-	-
Afspreken en besluiten B&W	<b>Familie Brouwer</b>	Nee	Afspraken vastgelegd in inrichtingsplan	-	-
Eindbeeld ontwerp	Familie Brouwer	Nee	Wensen insprekers verwerkt in inrichtingsplan	-	-
Afbakening toekomst bedrijf Fam. Brouwer	Familie Brouwer	Nee	Niet opgenomen in beheerplan	-	-
Besluiten voorafgaand aan beheerplan	Familie Brouwer	Nee	Integrale planvorming: continue keuzes gemaakt	-	-
Alternatief plan Natuurderij	Familie Brouwer	Nee	Geen alternatieven	-	-
Verlies grond	Familie Brouwer	Nee	Verschillende belangen getracht te verenigen	-	-
Rekening met huisperceel ivm NAP	Familie Brouwer	Nee	Gemaakte afspraken vertaald in inrichtingsplan	-	-
Natuurlijke afrastering percelen	Familie Brouwer	Nee	Streven van projectorganisatie	-	-
Struinende mensen tussen weilanden	Familie Brouwer	Nee	Monitoringsplan om overlast te meten	-	-
Overlast luchtballonnen	Familie Brouwer	Nee	Geen onderdeel projectdoelstelling	-	-
Blokkeren toegangsweg	Familie Brouwer	Nee	Huidige situatie zal niet verslechteren	-	-

Overleg met vissers	Familie Brouwer	Ja	-	Realisator wordt geadviseerd	-
Aanleg betonnen paden	Familie Brouwer	Nee	Niet voorzien in plan	-	-
Recreatiemogelijkheden	Familie Brouwer	Nee	Recreatiebeeld opgenomen in inrichtingsplan	-	-
Alternatieve energie	Familie Brouwer	Nee	Buiten scope planstudie	-	-
Herstel landhuis	Familie Brouwer	Nee	Buiten scope planstudie	-	-
Bestrijding giftige planten	Familie Brouwer	Nee	Niet in beheerplan	-	-
Aanlegplaats	Familie Brouwer	Ja	-	Realisator wordt geadviseerd	-
Eigen waterhuishouding toegangsweg	Familie Brouwer	Ja	-	Realisator wordt geadviseerd	-
Vragen	Familie Brouwer	Nee	Beantwoord in reactienota	-	-
Kosten verplaatsing	<b>Roei- en Zeilvereniging Daventria</b>	Nee	Kosten worden gedragen door project	-	-
Uitleg term 'Overige watersporters'	Roei- en Zeilvereniging Daventria	Nee	Uitleg inspreker was juist	-	-
Gebruik plassen	Roei- en Zeilvereniging Daventria	Nee	Afgesloten voor vaartuigen	-	-
Waterwonen op uiterwaarden	<b>H. Groen</b>	Nee	Buiten scope planstudie	-	-
Ingang haven	H. Groen	Ja	-	Aandachtspunt verdere uitwerking	-

Ontwerp inrichtingsplan	<b>Klankbordgroep Nevengeul en Ijsselsprong wijk De Hoven</b>	Nee	Kennisgeving	-	-
Toegankelijkheid Camping	Klankbordgroep Nevengeul en Ijsselsprong wijk De Hoven	Nee	Keuze gemaakt obv afweging natuur- en recreatiebelang	-	-
Extra paden	Klankbordgroep Nevengeul en Ijsselsprong wijk De Hoven	Nee	Keuze gemaakt obv afweging natuur- en recreatiebelang	-	-
IJclub Ossenwaarden	Klankbordgroep Nevengeul en Ijsselsprong wijk De Hoven	Nee	Buiten scope planstudie	-	-
Gebruik weiland als tijdelijke uitbreiding	<b>Stadscamping Deventer</b>	Nee	Buiten scope planstudie	-	-
Plek voor waterscouts	<b>Gemeente Voorst</b>	Nee	Niet mogelijk	-	-
Beheerskosten	<b>Landelijk Q-team</b>	Nee	Beheerskosten uitgewerkt in beheerplan	-	-
Aanvullende maatregelen	Landelijk Q-team	Nee	Maatregelen aan overkant rivier buiten scope planstudie	-	-



Afsluiten Hengforderwarden	Landelijk Q-team	Ja	-	Meegenomen voor realisatiefase	-
Detaillering beloop nieuwe kade	Landelijk Q-team	Ja	-	Meegenomen voor realisatiefase	-
Ontwerp gebouwen	Landelijk Q-team	Ja	-	Meegenomen voor realisatiefase	-
Ontwerpslag schipbrug	Landelijk Q-team	Ja	-	Meegenomen voor realisatiefase	-
Maaiveld	<b>Lokaal Q-team</b>	Nee	Voorzien in inrichtingsplan	-	-
Aansluiting woonwijk	Lokaal Q-team	Nee	Is opgepakt door gemeente	-	-
Passantenaanlegvoorziening	Lokaal Q-team	Nee	Akte	-	-
Monding nevelgeul	Lokaal Q-team	Nee	Aanpassing niet mogelijk	-	-
Uitvoeringsorganisatie	Lokaal Q-team	Ja	-	Meegegeven aan realisator	-
Verdieping icm visstand	<b>Klankbordgroep RvdR Deventer</b>	Nee	Brengt ecologische variatie	-	-
Parkeervoorziening	Klankbordgroep RvdR Deventer	Nee	Niet voorzien	-	-
Recreatief medegebruik	Klankbordgroep RvdR Deventer	Nee	Aangegeven in kaart recreatiebeeld	-	-
Voorzichtig mbt bomen	Klankbordgroep RvdR Deventer	Ja	-	Meegenomen in realisatiefase	-
Passantenaanlegvoorziening	Klankbordgroep RvdR	Nee	Nader onderzocht	-	-

	Deventer				
Passantenaanlegvoorziening 's nachts	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Is niet beschikbaar 's nachts	-	-
Aanlegmogelijkheid zeeverkenner	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Niet mogelijk	-	-
Grotere jachten	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Kunnen aanmeren elders	-	-
Beheer aanlegvoorziening	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Geen onderwerp in planstudie	-	-
Loop- en visrechten water tussen bruggen	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Later stadium overlegd	-	-
Trekveer bij hoog water	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Nader bezien in realisatiefase	-	-
Onderzoek verondieping ivm visstand	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Brengt ecologisch variatie	-	-
Jollenterreinen	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Geen onderdeel openbare ruimte	-	-
Hengelsport en viswedstrijden	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Mogelijkheden behouden	-	-
Behoud identiteit watersportverenigingen	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Aan de orde in realisatiefase	-	-
Materiaalgebruik	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Aan de orde in realisatiefase		
Onderhoud	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	In beheerplan	-	-
Invloed bomen	Klankbordg roep RvdR	Nee	Gedeeltelijk bestaande	-	-

	Deventer		bomen		
Gefaseerde uitvoering ivm vissterfte	Klankbordg roep RvdR Deventer	Ja	-	Aandachtspunt realisatiefase	-
Behoud inhammetjes	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Voorzien in paaiplaatsen	-	-
Dieper stuk in hanken	Klankbordg roep RvdR Deventer	Ja	-	Aandachtspunt realisatiefase	-
Klaphekken als omheining	Klankbordg roep RvdR Deventer	Ja	-	Meegenomen bij realisatiefase	-
Handhaving parkeerplekken	Klankbordg roep RvdR Deventer	Nee	Voorzien in plan	-	-
Aanlegsteiger	<b>Rederij Thuishaven Deventer</b>	Nee	Technische uitwerking in realisatiefase	-	Ja
Constructie aanlegsteiger	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Past binnen beleid Rws	-	Ja
Functie huidige aanlegsteiger	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Functies niet meer vergund	-	Ja
Tweede voetveer	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Niet voorzien in planstudie	-	Ja
Afsluiting aanlegsteiger	Rederij Thuishaven Deventer	Ja	-	Meegenomen bij realisatiefase	Nee
Zwerfvuil door aanlegsteiger	Rederij Thuishaven Deventer	Ja		Meegenomen bij realisatiefase	Nee
Bereikbaarheid passanten	Rederij Thuishaven Deventer	Ja		Meegenomen bij realisatiefase	Ja

legvoorziening				e	
Contact ivm eigendomssituatie	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	Ja
Loopbrug ipv steiger	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-
Gebruik ponton	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-
Loopbrug verbinding	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-
Verplaatsing passantenanlegvoorziening	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-
Aanmeerplaats voetveer	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-
Afmeren boten Rederij	Rederij Thuishaven Deventer	Nee	Gezocht naar acceptabele oplossing	-	-

## Beroep

Beroep ingesteld door	Opvolging	Zienswijze ingediend
E. Tijman	Niet-ontvankelijk wegens niet indienen zienswijzen	Nee
Bewoners Rembrandtkade, T. Mollink	<b>Uitspraak niet in map</b>	Ja
Rederij Thuishaven; Fam. Scheers	Tussenuitspraak: Bestreden besluit berust niet op deugdelijke motivering; draagt raad op de gebreken in besluit te herstellen  Einduitspraak: Toereikende onderbouwing alternatieve ligplaats – raad heeft keuzes inzichtelijk gemaakt; rapport van de raad niet onzorgvuldig; raad heeft aannemelijk gemaakt dat huidige	Ja
Samenwerkende Devente	Beroep niet-ontvankelijk wegens niet betalen griffierechten	Ja

## C. Noordwaard

Zienswijzen

Aantal zienswijzen: 338

Onderwerp	Door wie?	Opvolging	In de besluitvorming	Naar aanleiding van de zienswijze	Beroep
Wegbestemd bedrijf inspreker	<b>Inspreker 1</b>	Nee	Onteigening en verplaatsing mogelijk	-	-
Onttrekking grond aan landbouw	Inspreker 1	Nee	Afweging reeds gemaakt in MER	-	-
Aanleg bouwblok en terp nieuwe locatie	Inspreker 1	Nee	Terp en bouwblok reeds ingetekend	-	-
Ruiterpaden in plan	Inspreker 1	Ja	-	Mogelijk gemaakt in bp	-
Wijziging gegevens hoogspanning slijn	<b>Tennet</b>	Ja	-	Bouwregels aangepast	-
Antwoorden inspraak voorontwerp te kort	<b>Inspreker 3</b>	Nee	Opgenomen in zienswijzen	-	-
Geen aankondigings brief ontvangen	Inspreker 3	Nee	Wel verzonden; niet geschaad in belang nu zienswijze ingediend	-	-
Bezwaar tegen bestemming Natuur en Bos	Inspreker 3	Nee	Behoud huidige bestemming niet mogelijk	-	-

Omvang bouwvlak	Inspreker 3	Nee	Omvang in overeenstemming met beleid		
Ophoging bouwvlak	Inspreker 3	Nee	Eventuele vertraging hierdoor opgenomen in schadeloosstelling	-	-
Ontheffing hoogtematen	Inspreker 3	Nee	Geen ontheffing mogelijk	-	-
Ontwikkelings mogelijkheden agrarische bedrijven	Inspreker 3	Nee	Aangesloten bij vastgesteld bp	-	-
Toestaan mestopslag	Inspreker 3	Ja	-	Aanpassing plan	-
Ontwerp-plan niet vaststellen zonder tegemoetkoming zienswijzen	Inspreker 3	Nee	-	Op enkel punten wel aangepast	-
Amoveren woning	<b>Inspreker 4</b>	Nee	Locatie huidige woning in strijd met doelstelling project	-	-
Alternatieve locatie	Inspreker 4	Nee	Alternatieve locatie heeft bestemming Wonen	-	-
Anders aanleggen weg	Inspreker 4	Nee	Overlast zal beperkt zijn	-	-
Aanleg- en ankerverbod	Inspreker 4	Nee	Niet via RIP geregeld	-	-
Aanpassing goot- en nokhoogten	Inspreker 4	Ja	-	Ontheffing opgenomen	

Alternatieve locatie parkeerplaats	<b>Inspreker 5</b>	Nee	Parkeerplaats zo goed mogelijk ingepast	-	-
Aanleg fietspad	Inspreker 5	Nee	Weg uit zicht van woning	-	-
Uitzicht woning	Inspreker 5	Nee	Uitzicht woning behouden	-	-
Afronding verwerving objecten	<b>Gemeente Werkendam</b>	Nee	RWS neemt oproep ter harte	-	-
Toename verkeersintensiteit	Gemeente Werkendam	Nee	Gemeente moet verkeerssituatie betrekken bij ontwikkelingen	-	-
Verantwoordelijkheid beheer en onderhoud infrastructuur	Gemeente Werkendam	Nee	Aparte communicatie over geweest	-	-
Ondeugdelijk legitimatie RIP	<b>Inspreker 7</b>	Nee	Aan wettelijke voorwaarden is voldaan	-	-
PKB geen argumentatie tav Noordwaard	Inspreker 7	Nee	PKB geldende onderbouwing	-	-
RIP niet inwisselbaar met Rijksprojectbesluit	Inspreker 7	Nee	Mogelijkheden in uitvoering verschillen niet	-	-
MER	Inspreker 7	Nee	MER is mee ingestemd en recent genoeg	-	-
Vragen over waterhoeveelheid	Inspreker 7	Nee	Vragen beantwoord	-	-
Instandhouding ontpolderde	Inspreker 7	Nee	Voldoende budget	-	-

gebied			beschikbaar		
Geen legitimatie coördinatiebesluit	Inspreker 7	Nee	Zie zienswijze 1	-	-
Aandragen alternatieven	Inspreker 7	Nee	Niet ingegaan op alternatieven	-	-
RIP en onteigening	Inspreker 7	Nee	Geen verschil RIP en bp ivm onteigening	-	-
Bouw woning en aanleg vluchtweg	Inspreker 7	Nee	Haaks op RIP; advies was geen gebruikmaking van bouwvergunning	-	-
Ontwerpbesluit Ontgrondingewet	Inspreker 7	Nee	Geen aanleiding af te zien van Ontgrondingewetvergunning	-	-
Samenhang overgangsrecht en buitendijks maken van Noordwaard	Inspreker 7	Nee	Zolang inspreker gebruik maakt van gronden, belemmert Rijk dit niet	-	-
Voorwaardelijkheid schadeloosstelling	Inspreker 7	Nee	Niet in aanmerking voor inundatieovk	-	-
Natuurcompensatie	<b>Provincie Noord- Brabant</b>	Nee	Natuurcompensatie verankerd in bestemming Bos en Natuur	-	-
Recreatiepoort - Natuurcompensatie	Provincie Noord- Brabant	Ja	-	Toevoeging aan bestemming	-



nsatie				Bos	
Ligging in winterbed	Provincie Noord-Brabant	Nee	Voldoende waarborgen in RIP	-	-
Verblijfs- en dagrecreatie buiten bestaand stedelijk gebied	Provincie Noord-Brabant	Ja	-	Planregels uitgebreid	
Dijkverbetering Steurgat	Provincie Noord-Brabant	Nee	Oplossing past het best in situatie		
Eigendomsverhoudingen	<b>Inspreker 9</b>	Nee	Worden niet geregeld door RIP	-	-
Bouwblok en woning op perceel	Inspreker 9	Ja	-	Aanpassing planregels en grenzen bouwvlak	-
Zienswijze opnieuw indienen	Inspreker 9	Nee	In Nota van Beantwoording besproken	-	-
Wijziging aangewezen bouwlocatie	Inspreker 9	Nee	Opp en ligging bouwlocatie afgestemd op ligging instroomopening	-	-
Handhaving huidige gebruiksmogelijkheden	Inspreker 9	Ja	-	Aanpassing planregels	-
Onderhoud kade en terp door overheid	Inspreker 9	Nee	Eigendomssituatie en beheer en onderhoud niet in RIP geregeld	-	-
Ontwerp museumeiland	<b>Stichting Biesbosch museum</b>	Nee	Schadeloosstelling wordt opgesteld voor	-	-

			aanpassingen		
Elementen niet in kaarten RIP	Stichting Biesboschmuseum	Ja	-	Planregels aangepast en RIP verbeelding toegevoegd	-
RIP onduidelijk over hoogtes kade	<b>Inspreker 11</b>	Ja	-	Maatvoering op verbeelding aangepast	-
Inundatieovk	Inspreker 11	Nee	Reeds afspraken over schadeloosstelling en realisatie gemaakt	-	-
Kreken en grondwaterpeil	Inspreker 11	Nee	Definitieve inrichting niet in RIP; Rijk doet nader onderzoek	-	-
Uitvoeringswerkzaamheden	Inspreker 11	Nee	Effecten op de woningen zijn verwaarloosbaar	-	-
Rioleringsproblematiek	Inspreker 11	Nee	Gemeente sluit contract met aannemer tbv gemeentelijk rioleringsplan	-	-
Recreatie	Inspreker 11	Nee	Gevraagde verboden worden niet geregeld in RIP	-	-
Bodemkwaliteit	Inspreker 11	Nee	Uitvoerig bodemonderzoek gedaan	-	-
Onduidelijkheid diin RIP	Inspreker 11	Nee	Getracht duidelijk de zienswijzen te	-	-

			beantwoorden		
Uitwerking RIP kan wettelijke taak netbeheerder negatief beïnvloeden	<b>Enexis</b>	Ja	-	Aanpassing planregels en verbeelding	-
Ontbreken verbodningen en kabels van Enexis	Enexis	Nee	Verschrijving maar beoordeling is wel correct	-	-
Bescherming tegen verhoogde waterstand	Enexis	Nee	Desgewenst kunnen uitgangspunten worden vastgelegd in ovk	-	-
Pompgemaal	Enexis	Nee	Technische specificaties niet in RIP	-	-
Bereikbaarheid 150 kV-station vitale elektriciteitskabels	Enexis	Nee	Technische specificaties in contract voor ontwerp van bruggen	-	-
Aanleg op eigendom Enexis	Enexis	Nee	Geen zienswijze over RIP	-	-
Behoud aansluitingen van nutsbedrijven	Enexis	Nee	Niet in RIP geregeld	-	-
Bereikbaarheid met zwaar transport	Enexis	Ja	-	Toelichting RIP aangepast	-
Fout in opmerking	Enexis	Ja	-	Toelichting RIP aangepast	-
Ruimtelijke vastlegging transportverbindingen	Enexis	Nee	Bp staat transportverbinding niet in de weg	-	-

Bouwhoogte nutsvoorzieningen	Enexis	Ja	-	Ontheffing opgenomen	-
Toevoeging bouwregels	Enexis	Ja	-	Aanpassing planregels	-
Opgenomen hoogte onvoldoende	Enexis	Ja	-	Planregels aangepast	
Vergroting bouwvlak	Enexis	Ja	-	Verbeelding aangepast naar volledige beschikbare ruimte bouwvlak	-
Uitsluiting paardenhouderij van definitie agrarisch bedrijf	<b>Altena Biesbosch</b>	Nee	Bewust onderscheid	-	-
Uitsluiting paardenhouderij van definitie grondgebonden agrarisch bedrijf	Altena Biesbosch	Ja	-	Aanpassing planregels: 2 paardenbakken toegestaan	-
Melkvee vervangen door rundvee	Altena Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Hoogte kassen	Altena Biesbosch	Nee	Geen opname maten van kassen	-	-
Uitzondering voor boomteelt	Altena Biesbosch	Nee	Boomteelt niet toegestaan	-	-
Ruiterpaden in plan	Altena Biesbosch	Ja	-	Mogelijk gemaakt in bp	-
Oppervlakte teeltondersteu	Altena Biesbosch	Nee	Geen aanleiding	-	-

nende kassen			bestaande mogelijkheid e verruimen		
Bouwwerken tijdelijke teeltondersteu nende voorzieningen	Altena Biesbosch	Nee	Past niet bij doelstellingen ruimtelijke kwaliteit	-	-
Aantal recreatiewoni ngen	Altena Biesbosch	Nee	Aantal vastgesteld in overleg met gemeente	-	-
Oppervlaktem aat detailhandel	Altena Biesbosch	Nee	RIP voorziet al in wens inspreker	-	-
Mestopslag	Altena Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Bed en Breakfast	Altena Biesbosch	Nee	Aantal bewust vastgesteld	-	-
Oppervlakte bouwvlak	Altena Biesbosch	Nee	Al ingespeeld op uitbreidingsm ogelijkheden	-	-
Bestemming Agrarisch alleen voor grasland	Altena Biesbosch	Ja	-	Aanduiding grasland verwijderd	-
Hoogte van gewassen	Altena Biesbosch	Ja	-	Ontheffing toegevoegd	-
Planregels Archeologie	Altena Biesbosch	Nee	Vastgesteld in overleg met deskundige	-	-
Wijzigingsbev oegdheid Agrarisch bouwvlak	Altena Biesbosch	Ja	-	Locatie met wijzigingsb evoegdheid geschrapd	-
Aanlegvergun ning drainage bestemming Agrarisch	Altena Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Vergunning	Altena	Ja	-	Planregels	-

verharding bestemming Agrarisch	Biesbosch			aangepast	
Diepwortelen de beplantingen	Altena Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Werken werkzaamheid en bodemexploitatie en - gebruik	Altena Biesbosch	Nee	Uitzondering al voldoende duidelijk	-	-
Ontsluiting Noordwaard via Werkendam	Altena Biesbosch	Nee	Obv verkeerskundig onderzoek al onderzocht	-	-
Vergunningplicht hoge gewassen	Altena Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Aanleg terp	<b>Inspreker 14</b>	Ja	-	Aanpassing terpvlak	-
Bouwvlak terp	Inspreker 14	Ja	-	Aanpassing terpvlak	-
Schadeloosstelling bedrijfsgebouwen	Inspreker 14	Nee	Hoeven niet verplaatst/verv angen te worden	-	-
Ongelijkheid woonrechten agrariërs en burgers	<b>Inspreker 15</b>	Ja	-	Planregels aangepast	-
Inrichting bouwvlakken	Inspreker 15	Ja	-	Aanpassing bouwvlak	-
Goot- en nokhoogte woning op terp	Inspreker 15	Ja	-	Verbeelding gecorrigeerd	-
Ontsluiting kreeken en vaarwater	Inspreker 15	Nee	Vaarwegen niet in RIP	-	-
Breedte kaderterprand	Inspreker 15	Ja	-	Verbeelding aangepast	-

Restzettingperiode terpen	Inspreker 15	Nee	Bij oplevering terp voldaan aan restzettingseisen	-	-
Bereikbaarheid woning	<b>Stichting de Biesdonk</b>	Nee	Huidige situatie gehandhaafd	-	-
Wegbreedte	Stichting de Biesdonk	Nee	Beheer loopt via Staatsbosbeheer	-	-
Bestemmingsverkeer	Stichting de Biesdonk	Nee	Woning blijft bereikbaar	-	-
Beheer van wegen	Stichting de Biesdonk	Nee	Beheer loopt via Staatsbosbeheer	-	-
Nieuwe locatie voor inspreker	<b>Inspreker 17</b>	Ja	-	Inmiddels genoeg gronden beschikbaar	-
Onderwaterligging veerstoepen loskade	<b>Evides</b>	Ja	-	Verbeelding gewijzigd -	-
Eigendom gronden	Evides	Ja	-	Gesprek heeft plaatsgevonden	-
Bereikbaarheid bedrijf	Evides	Nee	Bekend en wordt gerealiseerd	-	-
Bouwblok klopt niet	<b>Inspreker 19</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Ontwerpplanningen	Inspreker 19	Ja	-	Planregels aangepast	-
Vervanging veldschuur	Inspreker 19	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Vorm en locatie terprand	Inspreker 19	Nee	Huidige vlakke plateau wordt zoveel mogelijk	-	-

			gewaarborgd		
Hoogte terprand	Inspreker 19	Ja	-	Hoogte aangepast voor maatwerko plossingen	-
Aanpassingen terpplateau	Inspreker 19	Nee	Hoogte terpplateau is voorzien	-	-
Ontbreken nut en noodzaak ontpoldering	<b>Inspreker 20</b>	Nee	Aangetoond in PKB	-	-
Meer gedetaileerde opmeking in ontwerp-RIP	Inspreker 20	Ja	-	Planregels mbt Agrarisch waarden aangepast	-
Beheer laagbekade polders	Inspreker 20	Nee	Beheer wordt niet meer geregeld	-	-
Ruimtelijke relevantie niet toestaan vormen binnen bestemming	Inspreker 20	Nee	Bestemming maakt onderdeel uit van doorstroomge bied	-	-
Wegnemen onnodige beperkingen	Inspreker 20	Nee	Geen verval hoogwatervluc htweg	-	-
Recreatie en paardenbakke n	Inspreker 20	Nee	Nee, past niet binnen bp	-	-
Verbeelding onduidelijk	Inspreker 20	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Regels terpranden onduidelijk	Inspreker 20	Ja	-	Planregels geschrap	-
Locatie hoogwatervlu chtplaats	Inspreker 20	Nee	Plaats gekozen in overleg met insprekers	-	-
Locatie aanleg weg	Inspreker 20	Nee	Geen ruimte meer	-	-



Uitzondering bepering ogv bestemming Archeologie	Inspreker 20	Ja	-	Planregels aangepast	-
Aanlegvergunningenstelsel	Inspreker 20	Ja	-	Planregels aangepast	-
Verwijderen bestemming Kades-terprand	<b>Inspreker 21</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Situering kades-terprand	Inspreker 21	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Behoud bomenrij	Inspreker 21	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Behoud stallen	Inspreker 21	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Woning aangemerkt als bedrijfswoning	Inspreker 21	Nee	Zelfde in bestemmingsplan	-	-
Maatwerkoplossing	Inspreker 21	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Schaderegeling	Inspreker 21	Nee	Inspreker kan wel of geen inundatieovk sluiten	-	-
Natuurontwikkeling in polder	<b>Vereniging behoud Biesbosch</b>	Nee	Niet alle details planologisch vastgelegd	-	-
Doorsteken dijk	Vereniging behoud Biesbosch	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Verzet aanwijzing nieuwe locaties langs rand Biesbosch	Vereniging behoud Biesbosch	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Fietspad	Vereniging	Nee	Voorzien	-	-

	behoud Biesbosch		middels gescheiden fietspas		
Uitdiepen van de Bevert	Vereniging behoud Biesbosch	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Huizen op poldes Ganzewei en Maltha	Vereniging behoud Biesbosch	Nee	Ene woning aangekocht; ander geen reden om bestemming te verwijderen	-	-
Uitgraven geultje	Vereniging behoud Biesbosch	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Begroeiing in doorstroompolder s	Vereniging behoud Biesbosch	Nee	Noodzakelijk ivm hydraulische taakstelling	-	-
Bestemmingen Bos en Natuur	Vereniging behoud Biesbosch	Ja	-	Planregels aangepast	-
Betrekken agrariers bij beheer en onderhoud	<b>Inspreker 23</b>	Nee	Zienswijze geen betrekking op RIP	-	-
Bouw bedrijfswoningen op terp	<b>Inspreker 24</b>	Nee	Alle bedrijfswoning en mogen op zelfde hoogte	-	-
Maximale bouwhoogte op terp	Inspreker 24	Ja	-	Planregels aangepast	-
Inrichting aan- en afvoer water	Inspreker 24	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Overvraging grote aantal documenten	<b>Inspreker 25</b>	Nee	Wettelijk plicht alle stukken ter beschikking te stellen	-	-
Woning	Inspreker	Nee	Risico voldoet	-	-

insprekers komt buitendijks	25		nog steeds aan criteria		
Regeling veiligheid	Inspreker 25	Nee	Maatwerkoplossingen en onteigening zijn opties	-	-
Anticipatie hogere waterstanden	Inspreker 25	Ja	-	Planregels aangepast	-
Woning op veilige hoogte	Inspreker 25	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Verplaatsing woning historische waarde	Inspreker 25	Ja	-	Planregels aangepast	-
Eigendom verkeerd getekend	Inspreker 25	Nee	RIP regelt geen eigendomsverhoudingen	-	-
Ophogen tuin	Inspreker 25	Nee	Onderdeel van maatwerkoplossing	-	-
Berekening ringdijken	Inspreker 25	Ja	-	Planregels aangepast	-
Berekening risico's	Inspreker 25	Nee	Gebaseerd op actueel wettelijk maatgevend hoogwater	-	-
Belemmering uitzicht	Inspreker 25	Nee	Wel mogelijkheid schadevergoeding	-	-
Cultuurhistorisch waarde van grond	Inspreker 25	Nee	Geen aantasting deze waarde	-	-
Woning oppervlakte	Inspreker 25	Nee	Betreft overgenomen provinciaal beleid	-	-
Uitbreiding hoofdgebouw	Inspreker 25	Ja	-	Verbeelding aangepast	-

Beperking nokhoogte	Inspreker 25	Nee	Aangesloten bij recent bp	-	-
Uitbreiding perceel	Inspreker 25	Nee	Niet wenselijk vanuit ruimtelijke kwaliteit	-	-
Terp van burenen is hoger	Inspreker 25	Nee	Past in maatwerkoplossing	-	-
Omringing door groen ivm privacy	Inspreker 25	Nee	Geen bomen meer ivm stabiliteit terp	-	-
Handhaven huidige begroeiing	Inspreker 25	Nee	Huidige begroeiing te hoog ivm waterstanden	-	-
Cultuurhistorische waarde natuurgebied	Inspreker 25	Nee	Wordt niet aangetast door nieuwe bestemmingen	-	-
Dood bomen door waterstand	Inspreker 25	Nee	Oplossing door aanplanten bomen	-	-
Stabiliteit ondergrond	Inspreker 25	Nee	Stabiliteit wordt gewaarborgd	-	-
Mogelijke schade aan woning	Inspreker 25	Nee	Voorkomen door nulmeting	-	-
Detailonderzoek bodemonderzoek	Inspreker 25	Nee	Uitkomsten worden overlegd aan eigenaar	-	-
Ophoging tuin	Inspreker 25	Nee	Wordt rekening gehouden met inklinking	-	-
Overlast recreatievaart	Inspreker 25	Nee	Ankerverboden niet in RIP	-	-
Waterrecreatie kreek	Inspreker 25	Nee	Handhaving bestaande	-	-

			bestemming		
Insteekhaven	Inspreker 25	Nee	Ankerverboden niet in RIP	-	-
Aanlegsteiger	Inspreker 25	Nee	Juiste weergave	-	-
Recht van overpad	Inspreker 25	Nee	Niet geregeld in RIP	-	-
Toegang bestemmingsv erkeer ivm overlast	Inspreker 25	Nee	Niet geregeld in RIP	-	-
Nutsvoorzieni ngen	Inspreker 25	Nee	Nog ontwerp gemaakt met beheerders	-	-
Inspraak door aannemer gekozen oplossing	Inspreker 25	Nee	Afstemming met bewoners	-	-
Vrije uitzicht inrichting terp	Inspreker 25	Nee	Tegemoetkomi ng mogelijk voor schade	-	-
Specifieke nadeelcompen satieregeling	Inspreker 25	Nee	Komt er niet	-	-
Waarborging vluchtroute	Inspreker 25	Nee	Vorbereiding draaiboek met gemeente	-	-
Afwijking hoogte woning van buren	Inspreker 25	Nee	Bepalend is hoogte evacuatie route	-	-
Eindtaxatie schade	Inspreker 25	Nee	Ovk over maatwerkoplo ssing mogelijk	-	-
Toezeggingen in gesprekken	Inspreker 25	Nee	Zienswijze betrekking op maatwerkgesp rekken	-	-
Ovk ivm waterschade onvoldoende uitgewerkt	Inspreker 25	Nee	In ovk: volledige vergoeding waterschade	-	-

Bereikbaarheid/bewoonbaarheid woning	Inspreker 25	Nee	Vastgelegd in inundatieovk	-	-
Geen 100% uitkering overstromings schade	Inspreker 25	Nee	Uitgelegd op informatieavond	-	-
Verantwoordelijkheid ringkade en berm	Inspreker 25	Nee	Afhankelijk van aankoop inspreker	-	-
Overlast uitvoering project	Inspreker 25	Nee	Mogelijke tegemoetkoming schade	-	-
Slechts eenmalige overdracht ovk	Inspreker 25	Nee	Blijkt al uit ovk	-	-
Tekenen ovk bij definitief RIP	Inspreker 25	Nee	Ontbindende voorwaarde opgenomen	-	-
Tekenen ovk bij bekend zijn aannemer	Inspreker 25	Nee	Streefdatum aangegeven	-	-
Waarborgen nutsvoorzieningen	Inspreker 25	Nee	Draagt aannemer zorg voor	-	-
Waarborgen nutsvoorzieningen tijdens overlopen doorstroomgebied	Inspreker 25	Nee	Ontwerp is hier op gericht	-	-
Onstabiele woning	Inspreker 25	Nee	Eventuele damwand geen invloed grondwaterstand	-	-
Hervestigings mogelijkheden	<b>Inspreker 26</b>	Nee	Verplaatsingen moeten innen randvoorwaarden RIP	-	-

Verplaatsing atelier	<b>Inspreker 27</b>	Nee	Atelier kan behouden worden	-	-
Voorontwerp RIP	Inspreker 27	Ja	-	Planregels aangepast	-
Ontwerp-RIP cultuur en ontspanning	Inspreker 27	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Oppervlak bouwvlak	Inspreker 27	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Huidige rechten bouwwerken	Inspreker 27	Nee	Windturbines passen niet in RIP ivm ruimtelijke kwaliteit	-	-
Omgeving huidige perceel	Inspreker 27	Nee	Wijzigingen in bestemmingen zijn noodzakelijk	-	-
Fietspad	Inspreker 27	Nee	Komt op locatie met bestemming Verkeer	-	-
Bestemming omgeving	Inspreker 27	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Dubbele voorschriften nok- en goothoogtes	Inspreker 27	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Dakhelling	Inspreker 27	Ja	-	Planregels aangepast	-
Inhoud nieuw te bouwen woning	Inspreker 27	Nee	Standaard maatvoering geldt	-	-
Wijze van meten inhoud woning	Inspreker 27	Ja	-	Planregels aangepast	-
Inhoud bijgebouw	Inspreker 27	Nee	Meetellen inhoud afhankelijk van situatie	-	-
Verruiming	Inspreker	Ja	-	Verbeelding	-

oppervlakte bouwvlak	27			aangepast	
Peilhoogte	Inspreker 27	Ja	-	Planregels aangepast	-
Afstand tussen hoofdgebouw en bijgebouw	Inspreker 27	Nee	In lijn met beleid gemeente	-	-
Aanlegsteiger	Inspreker 27	Nee	Opnemen aanduiding aanlegsteiger is zinloos	-	-
Toekomstige activiteiten	Inspreker 27	Nee	Rust en ruimte beoogd te waarborgen	-	-
Ontwikkeling duurzame energiezuinige woning	Inspreker 27	Nee	Voldoende mogelijkheden binnen het beleid	-	-
Stijging waterstand Biesbosch	<b>Inspreker 28</b>	Nee	Geen wijzigingen bij aangewezen locatie	-	-
Nieuwe Hollandse Waterlinie	<b>Inspreker 29</b>	Nee	Rekening meegehouden	-	-
Maatregel Steurgat	Inspreker 29	Nee	Niet te lang buiten beeld gebleven	-	-
Onderzoek beschikbare vrijheidsgraden	Inspreker 29	Nee	Alle benodigde berekeningen zijn uitgevoerd	-	-
Gebruik mogelijkheden innovatieve oplossingen	Inspreker 29	Nee	Voldoende gebruik van gemaakt	-	-
Ontpoldering Noordwaard geen oplossing	Inspreker 29	Nee	Levert wel verlaging waterstand op	-	-
Robuusthoud	Inspreker	Nee	Voldoende	-	-



maatregel onvoldoende onderbouwd	29		onderbouwd in MER		
Mogelijkheden afvoercapaciteit	Inspreker 29	Nee	Onduidelijk welke mogelijkheden inspreker bedoelt	-	-
Onvolledige informatie projectbureau	Inspreker 29	Nee	Geen sprake van informatiemanipulatie	-	-
Mogelijke muggenplaag	Inspreker 29	Nee	Muggenoverlast zoveel mogelijk beperkt	-	-
Verlagen dijk achter woning	<b>Inspreker 30</b>	Nee	Verlaagd ruimtelijke kwaliteit	-	-
Fietspad achter woning	Inspreker 30	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Bestemming recreatie	Inspreker 30	Nee	Gebied blijft ook natuurgebied	-	-
Aanleg parkeerterrein	Inspreker 30	Nee	Noodzakelijk voor recreatie	-	-
Intekening perceel inspreker en Hotel	Inspreker 30	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Ontsluiting Biesboschsluis	Inspreker 30	Nee	Waarschijnlijk geen verkeersproblemen	-	-
Terinzagelegging stukken	<b>Inspreker 31</b>	Nee	Heeft voldaan aan de eisen	-	-
Rekening met klimaatveranderingen	Inspreker 31	Nee	Voldoende meegenomen in maatregelen	-	-
Begrotingsplan	Inspreker 31	Nee	Apart begrotingsplan niet nodig	-	-

Kosten-batenanalyse	Inspreker 31	Nee	Onderzoekt het nut van de dijkkring-	-	-
Recreatiepoort	Inspreker 31	Nee	Wijzigingsbevoegdheid	-	-
Interne tegenstrijdigheden	Inspreker 31	Nee	Geen tegenstrijdigheden	-	-
Uitbreiding bootrecreatie	Inspreker 31	Nee	Past binnen nieuwe functies gebied	-	-
Zienswijze gemeenteraad	Inspreker 31	Nee	Gemeente mag zienswijzen indienen	-	-
Vereiste waterdaling	Inspreker 31	Nee	Geen reden maatregel bij te stellen	-	-
Alternatief voor ontpolderen	Inspreker 31	Nee	Alternatief is niet goedkoper	-	-
Uitbreiding jachthaven	<b>Inspreker 32</b>	Nee	Beoordeeld aan hand van planregels	-	-
Verkeersintensiteit	Inspreker 32	Nee	Geen ernstige verkeersproblemen	-	-
Openingen in dijk	Inspreker 32	Nee	Stromen alleen in winter mee	-	-
Aankoop terprand	<b>Inspreker 33</b>	Ja	-	Uitleg over aankoop opgenomen in toelichting	-
Vrachtverkeer	Inspreker 33	Nee	Geen keervoorziening in ontwerp erftoegangswegen	-	-
Eigenaren rode woningen	Inspreker 33	Nee	Nieuwbouvovereenkomsten tot bepaalde	-	-

			datum		
Bouwkundig onderzoek bestaande woningen	Inspreker 33	Nee	Alle woningen zijn onderzocht	-	-
Bevaarbare kreken	Inspreker 33	Nee	Vaarwegen niet in RIP	-	-
Schaderegelin g rode woningen	Inspreker 33	Nee	Eigenaren rode woningen voldoende mogelijkheden geboden	-	-
Recreatieve ontwikkelinge n	Inspreker 33	Nee	Recreatie mogelijk middels wijzigingsbevo egdheid	-	-
Eerder uit woning	<b>Inspreker 34</b>	Nee	In een keer verhuizen niet altijd mogelijk	-	-
Verplichte aankoop talud	Inspreker 34	Ja	-	Uitleg over aankoop opgenomen in toelichting	-
Doorgang bij Witboomkil	<b>Staatsbosbe heer</b>	Nee	Vaarroutes niet in RIP	-	-
Oneens met bouwlocaties	Staatsbosbe heer	Ja	-	Woonbeste mming verwijderd	-
Tweemalige verhuizing	<b>Inspreker 36</b>	Nee	In een keer verhuizen niet altijd mogelijk	-	-
Officiële stukken onvolledig	Inspreker 36	Nee	Rws streeft naar volledige informatievoor ziening	-	-
Onzekerheid voor bewoners	Inspreker 36	Nee	Onduidelijke vraag	-	-
Opp agrarisch bouwperceel	<b>Inspreker 37</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Hoogte van	Inspreker	Nee	Lage deel van	-	-

terp en kade	37		huis niet onveilig		
Griendwerker skeet	Inspreker 37	Nee	Keet kan niet worden ontwikkeld ivm ruimtelijke kwaliteit	-	-
Aanleg krek en bos	Inspreker 37	Nee	Uitleg over aanleg	-	-
Veiligheid en verantwoordel ijkheid	Inspreker 37	Nee	Waterschap heeft beheer van dijken en kades	-	-
Aanschaf terptalud	<b>Inspreker 38</b>	Ja	-	Uitleg over aankoop opgenomen in toelichting	-
Verantwoorde lijkheid onderhoud terptalud	Inspreker 38	Nee	Verantwoorde lijkheid dagelijks onderhoud	-	-
Ongelijke behandeling groene en rode woningen	Inspreker 38	Nee	Eigenaars maken bewuste keuze	-	-
Geen ontsluitingswe g	Inspreker 38	Nee	Bestemming verkeer maakt dit mogelijk	-	-
Bijgebouwen	Inspreker 38	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Waarde grond	Inspreker 38	Nee	Waarde getaxeerd door taxatiecommis sie	-	-
Afstand nieuwbouw tot buren	Inspreker 38	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Garantie 'droge voeten'	<b>Bewonersv ereniging</b>	Nee	Door ontpoldering	-	-

	<b>Bandijk</b>		geen garantie meer		
Normering zonder inspraak	Bewonersve reniging Bandijk	Nee	Uitleg in toelichting	-	-
Verplichte aanschaf terptalud	Bewonersve reniging Bandijk	Ja	-	Uitleg over aankoop opgenomen in toelichting	-
Verantwoorde lijkheid onderhoud terp	Bewonersve reniging Bandijk	Nee	Verantwoodelijkheid dagelijks onderhoud	-	-
Ongelijke behandeling rode en groene woningen	Bewonersve reniging Bandijk	Nee	Eigenaars maken bewuste keuze	-	-
Aanleg steiger bij terp	Bewonersve reniging Bandijk	Ja	-	Planregels aangepast	-
Aanleg keerlus	Bewonersve reniging Bandijk	Nee	Geen keervoorziening in ontwerp erftoegangswegen	-	-
Recreatieve ontwikkelingen	Bewonersve reniging Bandijk	Nee	Recreatie mogelijk middels wijzigingsbevoegdheid	-	-
Laag liggen onroerende zaak	<b>Inspreker 40</b>	Ja	-	Maatwerkoplossing aangepast	-
Woningen niet in ontwerp RIP	<b>Inspreker 41</b>	Nee	Woningen geen deel van plangebied	-	-
Brug voor auto- en vrachtverkeer	Inspreker 41	Nee	Huidige brug wordt vervangen	-	-
Verwijderen	Inspreker	Nee	Noodzakelijk	-	-

natuurstrook	41		voor realiseren waterstandsda ling		
Aanbrengen geulen bij Biesbosch museum	Inspreker 41	Nee	Vaarroutes niet in RIP	-	-
Verhogen grond voor parkeerplaatsen aanlegsteiger	Inspreker 41	Nee	Noodzakelijk voor realiseren uitstroomopen ing	-	-
Maatwerkoplo ssing	<b>Inspreker 42</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Bouwblok agrarisch bedrijf	Inspreker 42	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Bestemming Kades-Hoog	Inspreker 42	Nee	Maatwerkoplo ssing geoptimaliseer d	-	-
Terugbrengen kreek historische vorm	Inspreker 42	Nee	Is in kader van ruimtelijke kwaliteit	-	-
Voorontwerp RIP	Inspreker 42	Nee	Vergister niet mogelijk in RIP	-	-
Waarde- Archeologie	Inspreker 42	Nee	Archeologisch onderzoek uitgevoerd	-	-
Kwel	Inspreker 42	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Boomteelt in plan	Inspreker 42	Nee	Aansluiting gezocht bij huidig gebruik	-	-
Goot- nokhoogtes	Inspreker 42	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Inhoud woning	Inspreker 42	Nee	Planregels niet beperkter dan huidige bp	-	-
Opp	Inspreker	Nee	Noodzaak	-	-

uitbreiding bouwvlak	42		extra waterberging niet altijd nodig		
Evacuatie route	Inspreker 42	Nee	Uitvoering bepaalt aannemer	-	-
Onderhandelen compensatie van hun grond	Inspreker 42	Nee	Woonbestemming derden blijft behouden	-	-
Hoogte tuinen	<b>Inspreker 43</b>	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Bestemming Verkeer verbindingspad	Inspreker 43	Nee	Geen bestemming Verkeer op pad	-	-
Invaart verbod kreek	Inspreker 43	Nee	Ankerverboden niet in RIP	-	-
Planten bomen	Inspreker 43	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Parkeergelegenheid	Inspreker 43	Nee	Parkeergelegenheid binnen bestemming Verkeer	-	-
Muggenoverlast	Inspreker 43	Nee	Nader onderzoek naar verversing van water in kreek	-	-
Beheer krekken	Inspreker 43	Nee	Kreekdiepte niet planologisch vastgelegd	-	-
Aanspreekpunt project	Inspreker 43	Nee	Rsw is aanspreekbaar	-	-
Extra ligplaatsen recreatiepoort	Inspreker 43	Nee	Geen verkeersproblemen	-	-
Gebruik vluchtwegen	<b>Inspreker 44</b>	Nee	Weg op delen te laag	-	-
Hoger peil na	Inspreker	Nee	Zienswijze	-	-

splitsing	44		onduidelijk		
Onzekerheid klimaatstijging	Inspreker 44	Nee	Maatregel noodzakelijk voor wettelijke normen	-	-
Onzekerheid zeewater en regenval	Inspreker 44	Nee	Maatregel noodzakelijk voor wettelijke normen	-	-
Hoogte bestaande dijken	Inspreker 44	Nee	Zienswijze onduidelijk	-	-
Resultaten proefproject	Inspreker 44	Nee	Zienswijze onduidelijk	-	-
Verkleining terp	Inspreker 44	Nee	Noodzakelijk voor inpassing in landschap	-	-
Opmerking	Inspreker 44	Nee	Zienswijze onduidelijk	-	-
Ligplaats woonark foutief ingetekend	<b>Inspreker 45</b>	Ja	-	Planregels aangepast	-
Opnemen Woonark	Inspreker 45	Ja	-	Planregels aangepast	-
Nakomen afspraken door Rws	<b>Inspreker 46</b>	Nee	Gesprek over gevoerd met inspreker	-	-
Taxatie en nulmeting	Inspreker 46	Nee	Gebied niet in plangebied	-	-
Toename verkeersdrukte	Inspreker 46	Nee	Bepalen vaarroutes rekening met woningen	-	-
Verwijdering natuurgebied	Inspreker 46	Nee	Inrichting natuurgebied in overleg met Biesbosch museum	-	-
Overlast recreatiegebied	Inspreker 46	Nee	Afgestemd met bewoners en museum	-	-



Aanleg bos voor kreek	<b>Inspreker 47</b>	Nee	RIP regelt ontwikkeling bos niet	-	-
Lager stuk dijk bij woning	Inspreker 47	Nee	Stuk niet bestemd voor overstortfunctie	-	-
Tweemaalige verhuizen	Inspreker 47	Nee	In een keer verhuizen niet altijd mogelijk	-	-
Één woning op terp	Inspreker 47	Ja	-	Verbeelding aangepast	-
Onderhoud terptalud	Inspreker 47	Ja	-	Uitleg aankoop in toelichting	-
Meer zekerheid	Inspreker 47	Nee	Gerealiseerd door vaststelling RIP	-	-
Schaderegeling	<b>Inspreker 48</b>	Nee	Ontbindende voorwaarde in inundatieovk	-	-
Overdracht schaderegeling nieuwe eigenaar	Inspreker 48	Nee	Kan wel aan familie – niet aan derden	-	-
Vaagheid plan	<b>Inspreker 49</b>	Nee	In persoonlijke gesprekken vragen beantwoord	-	-
Keerlus	Inspreker 49	Nee	Geen keervoorziening in ontwerp erftoegangswegen	-	-
Onderhoud talud	Inspreker 49	Nee	Dagelijks onderhoud	-	-



## Bijlage E: Deelnemende experts aan de expertmeeting (totaal 21 pers.)

<b>Externe experts:</b>	
<b>Willem Bogers</b>	Gemeente Deventer, destijds o.a. jurist in projectteams Dijkteruglegging lent, Hoogwatergeul Veessen Wapenveld, Deventer
<b>Johannes Hassing</b>	Ingenieursbureau Witteveen + Bos, vergunningencoördinator iov diverse aannemers
<b>Robin Aerts</b>	Pels Rijcken, bureau Landsadvocaat
<b>Daniëlle Roelands-Fransen</b>	Pels Rijcken, bureau Landsadvocaat
<b>Jacco Zwemer</b>	Gemeente Amsterdam, destijds RWS projectleider van onder meer Noordwaard, Ruimte voor de Lek, Reevediep
<b>Hans Takke</b>	Provincie Gelderland, oa inzake coördinatie vergunningverlening
<b>Janice Wezenberg</b>	Provincie Gelderland, vergezelt Hans Takke, betrokken bij de Hoogwatergeul Varik-Heesselt
<b>Josan Tielen</b>	Waterschap Vallei en Veluwe, destijds oa RWS projectleider RvR IJsselprojecten, opstellen PKB RvR
<b>Hans Heilen</b>	Waterschap Drents Overijsselse Delta, zelfstandige, destijds projectleider oa Deventer
<b>Jan van Lanen</b>	Waterschap Drents Overijsselse Delta, contractmanager IJsselprojecten
<b>Cor Beekmans</b>	Rijkswaterstaat, destijds directeur kennis RvR, opstellen PKB RvR
<b>Wiepke Warmerdam</b>	Rijkswaterstaat, coördinator bij de Corporate Dienst afdeling BJV Expertise en Advocaten
<b>Johan de Boer</b>	Rijkswaterstaat, afdeling communicatie, verzorgt oa bus- rondleiding Noordwaard
<b>Organisatie en opdrachtgever Rijkswaterstaat:</b>	
<b>Peter Bakker</b>	coördinator juridische zaken RvR, opdrachtgever evaluatieonderzoek
<b>Sjaak Poortvliet</b>	juridisch specialistisch adviseur, destijds betrokken bij facilitatie en toetsing RvR

	projecten
<b>Gerrit Slendebroek</b>	juridisch specialistisch adviseur betrokken bij facilitatie en toetsing RvR projecten
<b>Onderzoeksteam Universiteit Utrecht:</b>	
<b>Frank Groothuijse</b>	
<b>Marlon Boeve</b>	
<b>Berthy van den Broek</b>	
<b>Andrea Kessen</b>	
<b>Marleen van Rijswick</b>	
<b>Christiaan Smit</b>	

## **Bijlage F: Leden van de begeleidingscommissie**

*Prof. mr. Annelies Freriks* - Advocaat bij Element advocaten en hoogleraar Omgevingsrecht, in het bijzonder natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit Utrecht

*Dr. Nelly Kalfs* - Hoofdingenieur directeur RWS/Oost Nederland

*Mr. drs. ing. Ton Lavrijsen* - Coördinerend beleidsmedewerker/senior juridisch adviseur bij Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat