



Rapport

Datum: 11 mei 1999

Rapportnummer: 1999/216

Klacht

Op 11 mei 1998 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer . te Doorwerth, ingediend door de heer L. te Gemert, met een klacht over een gedraging van A. het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland te Arnhem en een gedraging van B. de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst te Arnhem. Nadat namens verzoeker nadere informatie was verstrekt, werd naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de Minister van Verkeer en Waterstaat respectievelijk van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vasthouden aan de negatieve adviezen die zij hebben afgegeven ten aanzien van een voorontwerp-bestemmings plan van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Renkum betreffende de bouw van een binnenmanege op een hoogwatervrije kade op het terrein van verzoeker en dat zij pas medio het jaar 2000 hun standpunten opnieuw willen heroverwegen.

ACHTERGROND 1. Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Amvb van 2 december 1985, Stb., 627.) Artikel 10:

"Bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan plegen burgemeester en wethouders waar nodig overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen, welke in het plan in het geding zijn, en met de bij het plan betrokken waterschapsbesturen."

2.

In de beleidslijn Ruimte voor de rivier van april 1997 (Stcrt 1997, 87; inwerkingtreding 12 mei 1997), die is vastgesteld door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, staat, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"1. DOELSTELLING De recente hoogwaters van Maas en Rijn, de kwetsbaarheid van ons land, de ongunstige verwachtingen over klimaatverandering en zeespiegelrijzing, maken duidelijk dat een duurzame bescherming tegen hoogwater, zowel nu als in de toekomst, hoge prioriteit heeft. Voor de korte termijn wordt nu via het Deltaplan Grote Rivieren uitvoering gegeven aan de versnelling van de rivierdijkversterkingen en de aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas. Op wat langere termijn bestaat een duurzame bescherming niet alleen uit steeds verdergaande dijkverhogingen, maar veel meer uit maatregelen die erop gericht zijn om de rivier meer ruimte te geven om hogere rivierafvoeren te verwerken. Waterstandsverhogingen, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverslechtering, zullen dan mogelijk beperkt blijven. Dijkverhoging en kaden-aanleg

worden sluitstuk, pas te realiseren als andere maatregelen onvoldoende effect hebben. In de loop der tijd is de ruimte voor de rivier steeds verminderd. Bedijkingen zijn natuurlijk een eerste oorzaak van de inperking van de rivier. De natuurlijke bezinking van grind, zand en slib in de rivier is een andere oorzaak. Maar ook (andere) menselijke activiteiten als bouwen in het winterbed betekenen een vermindering van de voor de rivier beschikbare ruimte en daarmee een verhoging van de extreme waterstanden. Hoewel deze activiteiten in beginsel alleen werden toegestaan als het waterstandsverhogend effect gecompenseerd werd, moet toch geconstateerd worden dat de mogelijkheden om hogere rivierafvoeren ook in de toekomst op te vangen, in de loop der tijd feitelijk verminderd zijn. Met elke activiteit en bijbehorende compensatie werd een stukje reserveruimte in de rivier geëlimineerd. Er kan daarom worden gesteld dat de hoogwaterbescherming tot nu toe geen duurzaam karakter heeft gehad. Ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid betekent dat de hoogwaterproblematiek op termijn alleen nog maar groter zal worden. Een stringenter beleid voor het gebruik van het winterbed (de oppervlakte tussen de buitenkruinlijn van de hoogwaterkerende dijken, en waar deze niet bestaat, tussen de hoge gronden, die het water bij de maatgevende afvoer keren; N.o.) van de grote rivieren is daarom noodzakelijk. De huidige toepassing van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (r.o.) en de Rivierenwet leveren onvoldoende garanties om in de toekomst bescherming tegen hoogwater te kunnen blijven bieden. De beter afgestemde toepassing van het r.o.-instrumentarium en de Rivierenwet volgens de onderhavige beleidslijn, zal gericht moeten worden op duurzame hoogwaterbescherming, waarin zo weinig mogelijk activiteiten worden toegelaten die een aanslag betekenen op de ruimte voor de rivier. Waar toch nog activiteiten in het winterbed worden toegelaten, moet tenslotte voorkomen worden dat deze activiteiten bij hoogwater tot nieuwe schadegevallen leiden. De **doelstelling** van de beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade.

2. UITWERKING OP HOOFDLIJNEN De doelstelling van de beleidslijn wordt op hoofdlijnen bereikt door:

- a. **Handhaven van de beschikbare ruimte** in het winterbed. Deze ruimte blijft beschikbaar voor het opvangen van toekomstige hogere rivierafvoeren. De ruimte mag alleen gebruikt worden voor activiteiten die onlosmakelijk aan de rivier gebonden zijn.
- b. **Creëren van ruimte:** vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier door verbreding en verlaging van het winterbed, in combinatie met natuurontwikkeling. Er worden geen ontwikkelingen toegestaan die de mogelijkheid tot verbreding en verlaging nu en in de toekomst feitelijk onmogelijk maken.
- c. Beperking van schade door voor nieuwe activiteiten die in het winterbed kunnen worden toegestaan en die bij hoge waterstanden tot schade kunnen leiden, een minimaal **beschermingsniveau van 1:1250** per jaar aan te houden. De beleidslijn (...) is een nadere uitwerking van deze hoofdlijnen en vormt het toetsingkader om te beoordelen of activiteiten dan wel ingrepen plaats kunnen vinden in het winterbed, en zo ja, onder welke voorwaarden. Deze toetsing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden. Daarom heeft het Rijk de beleidslijn opgesteld na overleg met IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Ook in internationaal

verband wordt erkend dat anders met de rivieren moet worden omgegaan. De strekking van deze beleidslijn is in lijn met reeds in gang gezette ontwikkelingen: de verklaring van Arles, de verklaring van Straatsburg, de aanbevelingen in de Internationale Rijn Commissie en de oprichting van een hoogwaterwerkgroep voor de Maas. **BELEIDSLIJN RUIJNTE VOOR DE RIVIER** De beleidslijn is van toepassing op alle nieuwe activiteiten (waaronder wijziging van bestaande activiteiten) in het winterbed van de grote rivieren. De beleidslijn geldt voor de Rijn en de Maas (...) en grote zijrivieren (d.w.z. de rijksrivieren), uitgezonderd enkele oude zee-armen en getijderivieren in het benedenrivierengebied (...).

1 Hoofdlijn:

In het winterbed van de grote rivieren worden ingrepen getoetst, die zouden kunnen leiden tot:

- waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of; - feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of; - potentiële schade bij hoogwater. Het zal bij de toepassing van deze beleidslijn doorgaans gaan om ingrepen die een ophoging, bouwwerk of ander obstakel met zich meebrengen. **2 Uitwerking:**

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effect(en) zouden kunnen leiden, wordt een **onderscheid** gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier (**ja, mits**) en overige activiteiten (**nee, tenzij**). **"ja, mits":** Nieuwe **riviergebonden activiteiten**, die gebonden zijn aan situering in het winterbed, zijn (limitatief):

- waterstaatkundige kunstwerken (bruggen, sluizen, waterkeringen e.d.); - voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering); - voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart; - overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg; - scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn; - natuur in de uiterwaarden (of weerden); - uitbreiding van bestaande steenfabrieken onder voorwaarden (...). Deze activiteiten zijn **toegestaan, mits** voldaan wordt aan de voorwaarden bij punt 3. **"nee, tenzij":**

Voor de **overige nieuwe activiteiten** geldt dat deze ingrepen in principe **niet** worden **toegestaan, tenzij** op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

* sprake is van een **zwaarwegend maatschappelijk belang**, én; * de activiteit **niet redelijkerwijs buiten het winterbed** gerealiseerd kan worden, én; * de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de **afvoercapaciteit te vergroten**. Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resteren, gelden de onderstaande voorwaarden. **3 Voorwaarden:**

Nieuwe ingrepen in het winterbed zijn alleen mogelijk indien voldaan kan worden aan de volgende **voorwaarden**: * de situering en uitvoering van de ingreep zijn zodanig, dat de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige verlaging, zo gering mogelijk zijn, én; * **duurzame compensatie** van resterende waterstandsverhogende effecten, én; * een beschermingsniveau van **1:1250** voor potentiële schadegevallen. (...)

4. INSTRUMENTARIUM EN TOETSING

Implementatie en toetsing vinden plaats door toepassing van een twee-sporen-benadering: het spoor van de ruimtelijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening) én het spoor van

het rivierbeheer (Rivierenwet). De twee genoemde sporen zullen (waar mogelijk) via een **gecoördineerde behandeling** worden doorlopen. Alle betrokken overheden zullen met deze afstemming te maken krijgen, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden: het Rijk vanuit de verantwoordelijkheid als rivierbeheerder en voorts gemeenten, provincies en Rijk vanuit de ruimtelijke ordening. De beleidslijn vormt een richtlijn voor overheden hoe om te gaan met het winterbed van de grote rivieren en geeft het afwegingskader op hoofdlijnen. De doorwerking van het beleid vindt plaats bij de feitelijke afweging en het besluit over een ingreep in het R.O.- of Rivierenwetkader, waarbij mede getoetst zal worden aan deze beleidslijn. Derden/belanghebbenden kunnen geen rechten ontleen aan de beleidslijn. Bezwaar en beroep is pas mogelijk als op basis van het geformuleerde beleid een besluit (bijv. een Rivierenwetvergunning) wordt genomen. De bewijslast voor de "tenzij"-afwegingen en de plicht voor het realiseren van de duurzame compensatie en het vereiste beschemingsniveau berust bij de initiatiefnemer van de ingreep. (...)

6. IMPLEMENTATIE VAN DE BELEIDSLIJN

De beleidslijn is te beschouwen als rijksbeleid. Alle betrokken overheden wordt verzocht de beleidslijn te verwerken in hun diverse plannen en te hanteren als toetsingskader voor het winterbed bij beoordeling van plannen van derden, bij vergunningverlening en handhaving. Deze werkwijze zal voldoende waarborgen bieden voor het effectueren van de beleidslijn, mede omdat de beleidslijn tot stand gekomen is na overleg met de koepelorganisaties IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Daarom wordt het vooralsnog niet noodzakelijk geacht de beleidslijn een meer formele wettelijke status te geven, mede gezien het belang om de beleidslijn op de kortst mogelijke termijn te implementeren. De beleidslijn zal bekend gemaakt worden in de Staatscourant. Het implementatietraject en de vervolgstappen zijn meer in detail uitgewerkt in de toelichting. De Toelichting maakt integraal deel uit van de beleidslijn. TOELICHTING I NOODZAAK NIEUWE BELEIDSLIJN (...) Bebouwing van het winterbed of andere obstakels leiden tot waterstandsverhoging. Bestaande praktijk op grond van de Rivierenwet is dat deze waterstandsverhoging opgeheven moet worden, door het uitvoeren van compenserende maatregelen. De nog beschikbare compensatiemogelijkheden zijn echter eindig en slechts éénmaal inzetbaar. (...) De mogelijkheden om de afvoercapaciteit in de toekomst te vergroten worden belemmerd als nu nieuwe obstakels met een onomkeerbaar karakter worden toegelaten. Het gebied kan dan immers niet meer verlaagd worden om op termijn een bijdrage te leveren aan verlaging van de maatgevende hoogwaterstanden. Mede met het oog op de verwachting dat klimaatverandering op termijn zal leiden tot hogere waterstanden op de grote rivieren, moet voor een duurzame hoogwaterbescherming, de resterende reserveruimte blijvend gereserveerd worden voor de afvoer van water, ijs en sediment. Tijdens de perioden van hoge waterstanden op de Maas en de Rijn in 1993 en 1995 is zeer grote materiële en immateriële schade geleden. Dit betrof schade voor particulieren, ondernemers en voor diverse overheden. Nieuwe hoogwaters zijn niet te voorkomen, maar nieuwe schadegevallen wél. Het is noodzakelijk aan toekomstige activiteiten in het winterbed van

de grote rivieren zodanige voorwaarden te verbinden dat een toename van de schade bij hoogwater wordt voorkomen. (...) IV "JA-MITS"-CATEGORIE Voor verschillende functies is op voorhand duidelijk dat deze niet buiten het winterbed van de grote rivieren kunnen worden gerealiseerd. Het ligt in de rede daarvoor niet het "nee, tenzij" regime toe te passen, maar een "ja, mits" benadering. Het "mits" heeft betrekking op duurzame compensatie van eventuele waterstandverhogende effecten en op het realiseren van een beschermingsniveau van 1:1250 voor potentiële schadegevallen (...) V "NEE-TENZIJ" AFWEGINGSKADER V.1 ALGEMEEN Voor nieuwe activiteiten in het winterbed die niet op voorhand riviergebonden zijn, geldt als vertrekpunt: "nee, tenzij". Deze activiteiten, zoals bijvoorbeeld woningbouw, verblijfsrecreatie en bebouwing t.b.v. landbouw, zullen slechts bij uitzondering worden toegestaan. De afweging met betrekking tot de maatschappelijke wenselijkheid vormt onderdeel van de reguliere RO-procedures voor streek- en bestemmingsplannen. Het "nee-tenzij"-afwegingskader sluit aan bij het afwegingskader van de PKB Structuurschema Groene Ruimte. De initiatiefnemer moet hierbij aantonen dat met de ingreep een **zwaarwegend maatschappelijk belang** is gemoeid. Verder moet de initiatiefnemer aantonen dat de voorgenomen activiteit **niet redelijkerwijs buiten het winterbed** kan worden gerealiseerd. De beschikbare "ruimte voor de rivier" moet primair beschikbaar zijn en blijven voor de afvoer van water, ijs en sediment tijdens perioden van hoge waterstanden. Tevens moeten de opties om de **afvoercapaciteit** in de toekomst te vergroten open worden gehouden. Hierbij moet in de eerste instantie worden gedacht aan het verlagen en verbreden van het winterbed, waar mogelijk in combinatie met natuurontwikkeling. Het kan in dit verband tevens noodzakelijk zijn bestaande, relatief hooggelegen terreinen af te graven om meer ruimte voor de rivier te creëren. De activiteit mag hiervoor geen feitelijke belemmering vormen. Hieraan kan als volgt invulling gegeven worden: voor de beoordeling of sprake zal zijn van een "feitelijke belemmering" is de voorgenomen locatie (situering in het winterbed) en vervolgens de mate van onomkeerbaarheid van de ingreep van belang. Via voorafgaand onderzoek moet aangetoond worden, dat de betreffende locatie niet van belang is om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Op een locatie die een bijdrage aan de vergroting van de afvoercapaciteit ter plaatse kan leveren, zouden geen ingrepen met een onomkeerbaar karakter moeten worden toegestaan, waardoor die locatie definitief aan het winterbed onttrokken zou worden. Deze locaties moeten derhalve vrijgehouden worden van nieuwe onomkeerbare activiteiten. Van geval tot geval zal worden onderzocht en afgewogen óf afgraving werkelijk tot een vergroting van de afvoercapaciteit zou leiden. Indien dat niet het geval is, kunnen dergelijke (bestaande) terreinen worden benut voor activiteiten die na toetsing aan de beleidslijn tóch in het winterbed worden toegestaan. Ook water- en oeverrecreatie vallen onder de "nee, tenzij" benadering, voorzover sprake is van activiteiten die een ophoging, bouwwerk of ander permanent obstakel inhouden. (...) IX BESTAANDE BEBOUWING EN BEDRIJVGHEID Bestaande bebouwing en bedrijvigheid worden gerespecteerd en vallen dus buiten deze beleidslijn. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om bestaande bebouwing en bedrijvigheid uit de uiterwaarden op grond van deze beleidslijn te verplaatsen naar gebieden buiten het winterbed! Er is dus geen sprake

van saneringssituaties. **Uitbreiding** van bestaande bebouwing valt niet onder de beleidslijn indien het gaat om kleine aanpassingen van bestaande bebouwing die vallen onder de kruimelgevallen zoals bedoeld in artikel 18a Wro (...). **Overige uitbreiding** van bestaande bebouwing en bedrijvigheid (inclusief herbouw met voortzetting van de bestaande activiteit) valt wel onder toetsing aan de beleidslijn. In de afweging kan in dat geval een rol spelen dat zwaarwegende bedrijfseconomische argumenten, zoals bedrijfseconomische noodzaak en continuïteit tot de uitbreiding noodzakelijk en een alternatieve locatie ontbreekt. Het bedrijfseconomisch belang is echter geen algemeen hanteerbaar criterium. Daarom zal bij de toetsing aan de beleidslijn zoveel mogelijk maatwerk moeten worden geleverd. Bij de beoordeling van niet-riviergebonden activiteiten blijft de beoordeling per geval plaatsvinden, onder nee, tenzij. (...) X RIVIERVERRUIMENDE MAATREGELEN De beleidslijn geeft aan dat in de toekomst de bescherming tegen hoogwater primair vorm zal krijgen door het behouden en vergroten van de afvoer- en bergingscapaciteit/ruimte in de rivier, met verdergaande dijkversterking en kaden-aanleg als sluitstuk. De beleidslijn zelf is geen instrument om actief rivierverruiming uit te voeren, of de daaraan gekoppelde herinrichting van gebieden. Daarvoor bestaan andere kaders en procedures. (...) De ruimtelijke uitwerking van de maatregelen zal uiteindelijk via het spoor van streek- en bestemmingsplannen vastgelegd worden. De uitwerking van de rivierverruiming zal regionaal plaatsvinden, met de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren als landelijk aanspreekpunt en inbreng van het rijk via de regionale rijksvertegenwoordigers. Hierbij zal aangesloten worden bij de reeds lopende grote projecten:

(...) - Toekomstige Gebruik Rijntakken: de verruimende maatregelen in de uiterwaarden van de Rijntakken, als vervolg op de Integrale Verkenning Rijntakken (IVR), gecombineerd met natuur-ontwikkeling. De regionale project- en overlegstructuur is nog in voorbereiding; (...) Binnen deze projecten zal tevens onderzocht worden welke terreinen ook in de toekomst geen enkele betekenis kunnen hebben voor het vergroten van de afvoercapaciteit."

3. De beleidslijn "Ruimte voor de rivier", zowel de versie van 1996 als die van 1997, is in **jurisprudentie**

van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde gekomen. De Afdeling heeft in haar uitspraak nummer E10.97.0001 van 11 september 1997 uitdrukkelijk getoetst aan de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" van 1996. In uitspraak E10.98.0003 van 17 september 1998 heeft de Afdeling de beleidslijn "Ruimte voor de rivier 1997" aangemerkt als een belangrijk gegeven bij de planvoorbereiding van een dijkverbreding. De arrondissementsrechtbank te Roermond heeft in een uitspraak van 18 september 1998 ook uitdrukkelijk getoetst aan de beleidslijn van 1997 en deze als een acceptabel uitgangspunt aanvaard.

4.

In de Koninklijke Besluiten van respectievelijk 31 januari 1994 (nr. 94.000651) en 1 september 1995 (nr. 95.006514) is vastgesteld dat een paardenhouderij/-fokkerij moet worden beschouwd als een grondgebonden agrarisch bedrijf. **ONDERZOEK** In het kader van het onderzoek werd de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd beide Ministers, verzoeker en de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening Oost een aantal specifieke vragen gesteld. Daarnaast werd de gemeente Renkum gevraagd om informatie te verstrekken. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening Oost gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen. De overige betrokkenen gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeker is eigenaar van ongeveer negen hectare grond gelegen in het winterbed aan de rechteroever van de Rijn aan de oostzijde van het grondlichaam van de in de Rijksweg A50 gelegen brug over de rivier. Op deze grond bevindt zich een hoogwatervrije kade met een hoogte van 12,00 m boven NAP die direct tegen het grondlichaam van voornoemde brug is gelegen. De hoogwatervrije kade heeft een omvang van ongeveer één hectare. Hierop is de woning van verzoeker gebouwd, alsmede een stal.

2. Bij beschikking van 3 november 1981 verleende de Hoofdingenieur-Directeur van de Rijkswaterstaat in de Directie Bovenrivieren te Arnhem aan verzoekers rechtsvoorganger X een vergunning tot het aanleggen van een hoogwatervrije kade. Deze beschikking luidt, voor zover van belang, als volgt:

"...Beschikkende vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat; Overwegende:
 - dat bij beschikking van 29 juni 1973, nr (...) aan Y te Doorwerth tot wederopzegging vergunning is verleend tot het maken van een watervrije ophoging met daarop bouwwerken enz. op het perceel, kadastraal bekend bij de gemeente Doorwerth, (...), in het winterbed aan de rechteroever van de Neder-Rijn nabij kmr (...), - dat genoemde werken inmiddels in eigendom zijn overgegaan aan X te Winsum (Gr.); - dat door de Vries Robbé en Muller, advocaten te Arnhem (...), namens X voornoemd vergunning wordt gevraagd tot het aanleggen van een hoogwatervrije kade ter plaatse; - dat bij inwilliging van dit verzoek eerdergenoemde werken landwaarts komen te liggen van genoemde kade;
 - dat het in verband hiermede gewenst is voornoemde vergunning in te trekken en te vervangen door een nieuwe vergunning ten name van de nieuwe eigenaar; Gezien het bericht van het hoofd van de dienstkring Rijn van de Rijkswaterstaat in deze directie van 26 oktober 1981 (...);

GELET OP DE RIVIERENWET; BESLUIT:

. de bij vorengenoemde beschikking verleende vergunning in te trekken;
 . aan X te Winsum (Gr.), hierna genoemd "de vergunninghouder", tot wederopzegging vergunning te verlenen tot het aanleggen van een hoogwatervrije kade op de percelen, kadastraal bekend gemeente Doorwerth, (...), in het winterbed aan de rechteroever van de Neder-Rijn, nabij kmr. (...), onder de volgende voorwaarden:

(...) Artikel 3 Nadere voorschriften 1. De aan te leggen kade mag een hoogte hebben van maximaal 12 meter + N.A.P.; (...) 5. Landwaarts van de onder 1 genoemde kade mogen bouwwerken, getimmerten, beplantingen en verdere werken, zoals elektrische geleidingen aanwezig zijn. (...) Mededelingen:

1. Het verlenen van toestemming tot het privaatrechtelijke gebruik van staatseigendommen, alsmede het aangaan van een overeenkomst omtrent dat gebruik, is voorbehouden aan de dienst der domeinen." 3. De Dienst der Domeinen verleende verzoekers rechtsvoorganger op 11 januari 1982 een privaatrechtelijke vergunning. Daarin stond, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"AKTE VAN PRIVAATRECHTELIJKE VERGUNNING De ondergetekende, Mr. J., Inspecteur der Domeinen te Arnhem handelende namens de Staat der Nederlanden, hierna te noemen de Staat, gelet op de publiekrechtelijke vergunning, tot wederopzegging verleend bij beschikking van de Hoofdingenieur-Directeur van de Rijkswaterstaat in de Directie Bovenrivieren te Arnhem d.d. 3 november 1981, (...) verleent, behoudens rechten van derden, aan X (...) hierna te noemen de vergunninghouder, tot wederopzegging, ingaande 1 januari 1982 de privaatrechtelijke vergunning tot het gebruik van het aan de Staat toebehorende perceel kadastraal bekend gemeente Doorwerth, (...), gelegen in het winterbed aan de rechteroever van de Neder-Rijn nabij kmr (...) uitsluitend voor: het aanleggen van een hoogwatervrije kade tegen betaling van een jaarlijkse vergoeding (...) en onder de volgende bepalingen:

(...) Artikel 6 Indien de bij de bovenbedoelde of de hiervoor in de plaats getreden beschikking verleende publiekrechtelijke vergunning eindigt, zonder dadelijk te worden vervangen door een van gelijke strekking, vervalt de bij deze verleende privaatrechtelijke vergunning terstond." 4. Op 30 oktober 1997 diende het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Renkum in het kader van het overleg ex artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 een voorontwerp-bestemmingsplan in bij respectievelijk de provincie Gelderland, de Inspectie Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, alsmede het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de toelichting op het voornoemde bestemmingsplan is onder meer het volgende opgenomen:

"1 **INLEIDING** Deze herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 1973" van de gemeente Renkum, (...), is opgesteld om de uitbreiding van het veehandelsbedrijf van (verzoeker; N.o.) (...) te Doorwerth te realiseren. **2 DE HUIDIGE SITUATIE** (...) **bedrijvigheid** Het bedrijf dat door (verzoeker; N.o.) al ruim 20 jaar geëxploiteerd wordt (...) te Doorwerth, bestond oorspronkelijk uit een manege met een zogenaamde binnen- en een kleine buitenbak. Gaandeweg is de ontwikkeling van dit bedrijf meer gegaan in de

richting van een pension voor en handel in luxe paarden. Sinds een aantal jaren zijn de pure manege-activiteiten stilgelegd en heeft de eigenaar zich meer toegelegd op het verlenen van pension aan en de handel in paarden. De handel in paarden wordt steeds meer de bedrijfsmatige hoofdactiviteit waarop het bedrijf economisch gezien draait.

bebouwing, voorzieningen De oorspronkelijke voorzieningen die er voor een manege waren, o.a. horecagelegenheid met tribune/vidé voor de binnenbak, zijn geheel en blijvend aan hun bestemming onttrokken en zullen niet meer worden gebruikt. Momenteel biedt het bedrijf ruimte aan ongeveer 15 pensionpaarden en nog eens ongeveer 15 tot 20 handelspaarden. In totaal kunnen er circa 35 paarden gehuisvest worden. Hiervoor kunnen momenteel naast de stallen een kleine binnenbak van 16 x 32 meter, een kleine buitenbak en een springterrein worden gebruikt. **knelpunten** Bedrijfseconomisch gezien maakt de handel in paarden een steeds groter deel uit van de bedrijfsmatige activiteit waarop het bedrijf draait. De bestaande bebouwing is hiervoor onvoldoende, waardoor de eigenaar voor het trainen en showen van handelspaarden aangewezen is op andere maneges (bijvoorbeeld in Didam, Dodewaard en Otterlo). Een en ander heeft nadelige gevolgen voor de exploitatie van het bedrijf. Er bestaat daarom een grote behoefte voorzieningen te treffen die het de eigenaar mogelijk maken de handelspaarden te trainen en te showen binnen het eigen bedrijf. Het onoverdekt zijn van de buitenbak en het springterrein geeft periodiek (grote delen van het jaar) grote overlast. **uitbreidingswensen** Concreet gaat het hier om een verzoek tot het bij bouwen van een binnenbak (20 x 50 m), zodat er een overdekte gelegenheid is de paarden te trainen. Deze binnenbak grenst direct aan de thans aanwezige stallen aan de zuidzijde van de bestaande bebouwing. Hierachter is, mede door de voorgenomen sloop van een niet zo goed ogende veldschuur, ruimte voor de bouw van een overkapping van de stapmolen. In totaal gaat het hierbij om een totale bebouwing van circa 25 x 60 meter. Binnen de bouwmassa dient ook ruimte te worden gecreëerd voor landbouwwerktuigen, een vrachtauto, paardentrailers e.d.

3 VIGERENDE BESTEMMING Het perceel waarop het bedrijf is gevestigd is in het vigerende plan bestemd als "agraris gebied I" met een agrarisch bouwperceel. Het voorstel tot uitbreiding van de bedrijfsbebouwing overschrijdt de in het vigerende plan aangegeven begrenzingen van het bouwperceel. **4 TOELICHTING OP DE BESTEMMING a de afweging** landschappelijk Het bedrijf doet, door de ligging ervan (...), ruimtelijk gezien weinig afbreuk aan de omgeving. Door de situering van het bedrijf in een oksel van infrastructuur, is het als het

ware landschappelijk ingepast. Een uitbreiding van het bedrijf is landschappelijk gezien dan ook aanvaardbaar, mede omdat het terrein in zijn totaliteit is afgezet met populieren. Natuurwetenschappelijke waarden komen niet voor op het terrein waar de uitbreiding van bebouwing is gepland.

beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' Het bedrijf is gesitueerd in het winterbed van de rivier de Rijn waar in principe geen nieuwe activiteiten worden toegestaan, tenzij op basis van

voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

1. er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang waaronder begrepen het bedrijfseconomisch belang; 2. de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden; 3. de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. ad 1 in bovenstaande is aangetoond dat er sprake is van een bedrijfseconomisch belang, een nieuwe binnenbak is noodzakelijk voor een efficiënte bedrijfsvoering. Het betreft een uitbreiding van bestaande bebouwing ten behoeve van een normale bedrijfsuitvoering; ad 2 de activiteit kan niet buiten het winterbed worden gerealiseerd, immers (verzoeker; N.o.) heeft zijn eigendom in het winterbed. De uitbreiding van de bebouwing voltrekt zich volledig binnen het gebied dat thans in eigendom is bij (verzoeker; N.o.); ad 3 door de hoogwatervrije locatie waar het bedrijf is gesitueerd vormt de nieuwgebouwde binnenbak geen feitelijke belemmering om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. streekplan De landbouw kan zich in de uiterwaarden duurzaam ontwikkelen, voorzover de natuurwaarden niet worden aangetast. Nieuwe bebouwing in de uiterwaarden is niet acceptabel en wordt alleen toegestaan als het waterafvoerende vermogen niet wordt aangetast. De uitbreiding van de bebouwing van (verzoeker; N.o.) voldoet aan genoemde voorwaarden. **b de bestemming**In aansluiting op de systematiek van het 'ontwerpplan integrale herziening plan Buitengebied, gemeente Renkum' wordt het terrein bestemd als uiterwaarden met daarin een agrarisch bouwperceel."

5. De Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost reageerde bij brief van 4 december 1997. Daarin deelde de Inspectie het college van burgemeester en wethouders onder meer het volgende mee:

"In het kader van het overleg ex artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening heb ik bovengenoemd voorontwerpplan van u ontvangen. Het plan beoogt de uitbreiding van het veehandelsbedrijf (...) in Doorwerth. Momenteel wordt het bedrijf gebruikt voor pension voor en handel in paarden. Op het desbetreffende plangebied is de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" van toepassing. Het plan geeft mij aanleiding het volgende te overwegen. Het voorgestelde plan betekent de toename van bebouwing in het buitengebied, daar waar de beleidslijn op van toepassing is. In het plan wordt hieraan, terecht, veel aandacht besteed. Deze ingreep behoort tot de 'nee, tenzij' categorie uit de beleidslijn. U geeft dan ook aan dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, nl. de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Echter de stelling dat de activiteit niet elders kan plaats vinden overtuigt mij niet, omdat niet is aangetoond dat verplaatsing een reële optie is geweest tijdens het opstellen van het plan. Slechts wordt gesteld dat de gronden in eigendom zijn bij de eigenaar. De feitelijke belemmering om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten neemt toe door de toename van de bebouwing. Bovenstaande is voor mij aanleiding op dit moment geen positief advies aan u te kunnen geven. Ik adviseer u het plan niet verder in procedure te brengen, maar samen met de eigenaar te zoeken naar een geschikte locatie binnendijs."

6. Het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, reageerde bij brief van 22 januari 1998 op het voorontwerp-bestemmingsplan van het college van burgemeester en wethouders. Het bracht, voor zover van belang, het volgende naar voren: "In het kader van het overleg ex Artikel 10 BRO heb ik bovengenoemd voorontwerpplan van u ontvangen. (...) Het plan geeft mij aanleiding het volgende op te merken. Het voorgestelde plan betekent een toename van bebouwing in het buitengebied, daar waar de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" van toepassing is. In het plan wordt naar de beleidslijn verwezen. Aangegeven wordt dat in het winterbed in principe geen nieuwe activiteiten worden toegestaan tenzij kan worden aangetoond dat de ingrepen aan de in de beleidslijn vermelde criteria voldoen. De uitbreiding van het bedrijf behoort tot de "nee, tenzij" categorie uit de beleidslijn. U geeft dan ook aan dat er sprake moet zijn van een zwaarwegend maatschappelijk belang, waaronder begrepen het bedrijfseconomisch belang, dat aangetoond moet worden dat de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed kan worden gerealiseerd en de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Mijns inziens voldoet de uitbreiding niet aan bovengenoemde criteria. Ik vind het moeilijk te verdedigen dat het hier gaat om een zwaarwegend maatschappelijk belang. In de afweging spelen de bedrijfseconomische argumenten, zoals bedrijfseconomische noodzaak en continuïteit wel een rol, maar zijn niet gelijk aan een zwaarwegend maatschappelijk belang. In de planstukken wordt ook niet aangetoond dat uitbreiding elders (binnendijks) niet redelijkerwijs mogelijk is. Bovendien zal door toename van bebouwing de feitelijke belemmering om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten toenemen. Op grond van de voor mij beschikbare gegevens ben ik tot een negatief advies gekomen. In het voorliggende voorontwerp-bestemmingsplan wordt onvoldoende aangetoond dat de uitbreiding niet strijdig is met de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier". Ik wil u er op wijzen dat analoog aan het overgangsrecht een éénmalige uitbreiding van 10% van de huidige oppervlaktebebouwing ten behoeve van noodzakelijke aanpassingen wel kan worden gerealiseerd. Ik adviseer u het plan niet verder in procedure te brengen."

7. De provincie Gelderland liet het college van burgemeester en wethouders bij brief van 11 februari 1998 onder meer het volgende weten:

"(Het; N.o.) ontwerp-bestemmingsplan geeft de provinciale diensten aanleiding het volgende op te merken. **PLANOLOGISCHE TOETSING RAAKVLAKKEN MET RIJKSBELEID** Gezien de situering in de uiterwaard is op het betreffende plangebied de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" van toepassing. Dit impliceert dat in principe geen verdere ontwikkeling van het onderhavige bedrijf mag plaatsvinden, tenzij kan worden aangetoond dat in casu sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. De diensten zijn er op basis van de in de plantoelichting opgenomen informatie niet van overtuigd dat dit het geval is. **RAAKVLAKKEN MET PROVINCIAAL BELEID** Ook het provinciaal beleid verzet zich op grond van dezelfde overwegingen tegen ruimtelijke ontwikkelingen in het winterbed van de rivieren, welke daar strikt genomen niet thuishoren. Daarnaast valt de onderhavige locatie in het streekplan Gelderland 1996 in de categorie

"landelijk gebied B", waar de natuur de belangrijkste functie is en waarin de landbouw

een blijvende rol kan vervullen en zich in economisch opzicht duurzaam kan ontwikkelen, voorzover de natuurwaarden niet worden geschaad. Naar de mening van de diensten is hier geen sprake van een zuiver agrarisch bedrijf; het gaat hier om een paardenhandel annex paardenpension. Voorts is hier geen sprake van een grondgebonden activiteit. Toevallige grondeigendom vormt geen legitimatie voor het verkrijgen van de gewenste planologische bestemming. De diensten tekenen ten overvloede nog aan dat zij de intentie om dit bedrijf in het kader van de integrale herziening van het bestemmingsplan voor het buitengebied te bestemmen als 'agrarisch bedrijf' reeds bij voorbaat niet kunnen onderschrijven.

Conclusie

De diensten concluderen dat er onvoldoende zwaarwegende argumenten zijn om verdere ontwikkeling/uitbreiding van dit bedrijf, dat in strijd met genoemde beleidslijn verkeert en op gespannen voet met het streekplanbeleid staat, te kunnen rechtvaardigen. Zij zien daarom verplaatsing van het bedrijf naar een daarvoor meer geschikte locatie, hetzij binnen de gemeente hetzij daarbuiten, als de meest in de rede liggende optie. De provinciale diensten adviseren u op grond van het vorenstaande het plan niet verder in procedure te brengen."

8. Bij brieven van 6 april 1998 verzocht het college van burgemeester en wethouders de Provincie Gelderland, de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, om hun standpunt te heroverwegen. Bij deze brieven voegde het college een bijlage die aanvullende informatie bevatte met betrekking tot het desbetreffende voorontwerp-bestemmingsplan. In deze bijlage stond onder meer het volgende vermeld:

"beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' De doelstelling van de beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade. Om deze doelstelling te bereiken is het van belang dat de huidige beschikbare 'ruimte voor de rivier' beschikbaar blijft voor de afvoer van water, ijs en sediment tijdens perioden van hoge waterstanden en dat de mogelijkheid om de afvoercapaciteit in de toekomst te vergroten wordt open gehouden. Rivierbelang Het terrein waarop de bestemmingsplanwijziging van toepassing is heeft sinds het ophogen van het terrein in het begin van de jaren tachtig geen functie meer voor de afvoer van water, ijs en sediment. Ook tijdens de recente hoge waterstanden, bleef het terrein hoogwatervrij. Voor het ophogen van het terrein is door Rijkswaterstaat in 1981 een vergunning verleend (...). Deze vergunning kon worden verleend, omdat dit terrein geheel valt binnen de stroomschaduw van het landhoofd van de brug (...). Vanwege de ligging in

de stroomschaduw van de brug en de huidige ophoging van het terrein, heeft het terrein in dit geval geen betekenis voor het vergroten van de afvoercapaciteit van de rivier in de toekomst. Het terrein is voor de rivier dus feitelijk van geen betekenis. Dit is van belang voor de toetsing aan de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier', aangezien het daarbij gaat om de belangenafweging tussen het rivierbelang enerzijds en de maatschappelijke wenselijkheid (op betreffende locatie) anderzijds. Maatschappelijk belang De maatschappelijke wenselijkheid vormt behalve onderdeel van toetsing aan de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' ook onderdeel van de reguliere RO-procedures voor streek- en bestemmingsplannen. Het maatschappelijk belang is gelegen in het continueren van het betreffende bedrijf voor het fokken en leveren van springpaarden ten behoeve van de (inter-)nationale ruitertopsport (zie artikel 'twee handen op een buik' uit het blad Hoefslag van 9 oktober 1997) Verplaatsings(on-)mogelijkheden Uit bedrijfseconomische overwegingen is verplaatsing van het bedrijf naar een andere locatie niet haalbaar. De vergunning van Rijkswaterstaat heeft bij de eigenaar het vertrouwen opgewekt dat het bedrijf ter plaatse geen belemmeringen oplevert uit een oogpunt van een goede/snelle afvoer van het rivierwater en dat het bedrijf daarom kan blijven voortbestaan. Op basis van dit vertrouwen zijn er ter plaatse de nodige investeringen gedaan om het bedrijf op een goede wijze te laten functioneren. Het bedrijf (gebouwen, terrein, weilanden eromheen) is ingericht op en geschikt voor het trainen en fokken van paarden. Voor de paarden is het van belang dat zij regelmatig op weilanden kunnen grazen. Het gaat dus wel degelijk om een grondgebonden bedrijf. Het verplaatsen ervan is in bedrijfseconomisch opzicht slechts mogelijk wanneer het bestaande bedrijf bij verkoop voldoende oplevert om elders iets vergelijkbaars op te bouwen. Aangezien het gaat om grond met een agrarische bestemming en een bouwperceel van slechts circa 0,3 ha., heeft het bedrijf een zeer geringe marktwaarde. Voor een agrarisch bedrijf is het huidige bedrijf namelijk te klein en bovendien (wat betreft bebouwing en terreininrichting) niet toegespitst op de behoefte van de meest voorkomende agrarische bedrijven. Stringente toepassing van de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" drukt bovendien de marktwaarde in grote mate. Gezien het bovenstaande zal de marktwaarde in ieder geval aanzienlijk lager zijn dan de kosten voor het opbouwen van het bedrijf op een andere locatie. Landschappelijke inpassing Vanwege de ligging tegen het talud van de A50, is geen sprake van een onaanvaardbare aantasting van de landschappelijke waarde." In het meegezonden artikel, getiteld: "Twee handen op één buik" werd onder meer bericht over de prestaties van verzoekers zoon op het Europees Kampioenschap voor young riders en junioren in 1997. Tevens komt in dit artikel aan de orde hoe verzoeker, samen met zijn zoon, sportpaarden opleidt. Verder staat daarin vermeld dat verzoeker ook paarden fokt.

9. In reactie op de brief van 6 april 1998 deelde de Inspectie Ruimtelijke Ordening Oost het college van burgemeester en wethouders bij brief van 21 april 1998 onder meer het volgende mee:

"Uw schrijven met bijlagen geeft mij aanleiding, mede namens Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland, u het volgende mee te delen. De rivierwetvergunning De rivierwetvergunning waarover de initiatiefnemer beschikt is verleend bij beschikking van 3

november 1981, (...). Deze beschikking is verleend op verzoek van de initiatiefnemer om de kade aan te leggen waarmee het perceel hoogwatervrij is komen te liggen. Destijds was de overweging dat de beschikking kon worden verleend onder andere omdat het desbetreffende perceel geheel in de stroomschaduw van het landhoofd van de rivier is gelegen. Op basis van deze beschikking heeft uitbreiding van het terrein door initiatiefnemer plaats gevonden. De rivierwetvergunning heeft niet het doel op basis hiervan bouwactiviteiten te ondernemen. Deze bouwactiviteiten kunnen slechts ontleend worden aan een bestemmingsplan dat de regels bevat voor het verlenen van bouwvergunningen. Met de verkregen rivierenwetvergunning is derhalve geen bouwrecht verkregen. Maatschappelijk belang In de bijlage is een artikel opgenomen over het maatschappelijk belang dat de initiatiefnemer heeft met de voorgenomen uitbreiding. Een en ander heeft te maken met connecties die belanghebbende heeft in de ruitertopsportwereld. Voor mij is dit enkele feit niet zodanig zwaarwegend dat hierop in het kader van de toetsing aan de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" een positief oordeel kan worden gegeven over de voorgenomen bouwactiviteiten. Het belang van de rivier en een goede ruimte voor doelmatige afvoer van (hoog)water vertegenwoordigen een zwaarder algemeen of maatschappelijk belang. De verplaatsings(on-)mogelijkheden Op zich hoeft het bedrijf niet te verplaatsen omdat geen sanerende werking uitgaat van de beleidslijn "Ruimte voor de rivier". Gezien de ligging is het bedrijf wel beperkt in haar uitbreidingsmogelijkheden. Deze beperking is gelegen in het feit dat na de hoogwaterperioden het ruimtelijk beleid voor de uiterwaarden gericht is geworden op stand-still principe; geen bouwactiviteiten meer. Nader overleg met Tweede Kamer en IPO en VNG hebben geresulteerd in de afspraak dat bestaande activiteiten positief worden bestemd en eenmalig in de tien jaar uitbreidingsruimte hebben van maximaal 10% (gelijk aan jurisprudentie over het zogenaamde overgangsrecht).

Op basis van deze afspraken is er derhalve op dit moment geen sprake van verplaatsingsdruk vanuit de rijksoverheid. Uw stelling dat de gronden vanwege de beleidslijn een geringe waarde hebben hoeft niet op te gaan. Er zijn mogelijkheden een andere functie op het desbetreffende perceel te bestemmen indien deze strikt genomen valt binnen de criteria zoals opgenomen in de 'ja, mits' categorie van de beleidslijn. Ruimte voor Rijntakken Zoals u weet onderzoekt Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland, in overleg met provincies, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties, op basis van de maatgevende hoogwaterstand naar de mogelijkheden om ruimte te creëren voor de rivier. De resultaten van dit onderzoek worden medio het jaar 2000 in een advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat aangeboden. Op dat moment kan meer duidelijkheid zijn ontstaan over de betreffende lokatie (...). Mogelijk kan tegen die tijd ons standpunt wederom heroverwogen worden. Conclusie Uw brief en mijn eerder genomen standpunt in overweging nemende, kom ik in overleg met Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland tot de conclusie dat mijn eerder ingenomen standpunt niet wijzigt."

10. Ook de provincie Gelderland handhaafde haar standpunt. Deze liet dat het college van burgemeester en wethouders mondeling weten.

11. De gemeente Renkum bracht het voorontwerp-bestemmingsplan niet verder in procedure.

B. STANDPUNT VERZOEKER

Het standpunt van verzoeker staat verwoord in de klachtsamenvatting onder

Klacht

. Voorts heeft de gemachtigde van verzoeker in een telefonische toelichting op het verzoekschrift gesteld dat hij ervan overtuigd is dat een verzoek tot heroverweging na afronding van het onderzoek, waarnaar de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost verwijst in zijn brief van 21 april 1998, zal worden gehonoreerd. Hij vindt daarom dat de Inspectie Ruimtelijke Ordening Oost en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland eerder tot heroverweging zouden moeten overgaan dan medio 2000.

C. STANDPUNT MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

In haar reactie op het verzoekschrift deelde de Minister van Verkeer en Waterstaat onder meer het volgende mee:

"Het bedrijf van (verzoeker; N.o.) is gevestigd (...) te Doorwerth (gem. Renkum) en omvat woonhuis met handelsstal/fokkerij annex pension voor paarden en bijbehorende (weide)gronden ter grootte van ca. 9 hectare. Het bedrijf is geheel gelegen in het winterbed aan de rechteroever van de Neder-Rijn (...).

De locatie bevindt zich aan de oostzijde van het grondlichaam van de in de Rijksweg A50 gelegen brug over de rivier (nog juist tegen de rand van de waterkerende hoge gronden). (...). Het woonhuis en de stal bevinden zich aldaar op een (hoog)watervrije ophoging die in 1973 is gerealiseerd. Voor het maken van deze ophoging is een Rivierenwetvergunning verleend (...). Een aantal jaren later, in 1981, is onder intrekking van voornoemde vergunning toestemming gegeven tot het aanleggen van een hoogwatervrije kade om de woning, de stal en een klein gedeelte van de gronden (...). Het landwaarts van de kade gelegen terrein is vervolgens in de loop der jaren verhoogd tot op kadehoogte, zodat thans sprake is van één hooggelegen terrein van 12,00 m + NAP dat direct gelegen is tegen het grondlichaam van de brug. Ophoging van het betrokken terrein is destijds gelet op het voorschrift gesteld in artikel 3, lid 5, van de Rivierenwetvergunning toelaatbaar geacht. Op grond van dit voorschrift mogen ter plaatse namelijk landwaarts van de betreffende kade "bouwwerken, getimmerten, beplantingen en verdere werken, zoals elektrische geleidingen aanwezig zijn". Een dergelijk 'open einde' voorschrift is thans op grond van de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier (april 1997)' niet meer acceptabel. De beleidslijn legt thans een stringente beperking op aan de mogelijkheid om in het winterbed van de rivier nieuwe ingrepen te plegen. Dit met als doelstelling: meer ruimte voor de rivier, duurzame

bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade. Het in overeenstemming brengen van de Rivierenwetvergunning met het nieuwe beleid is in dit geval niet direct noodzakelijk. Om daadwerkelijk te kunnen bouwen op de ophoging is er naast een vergunning op grond van de Rivierenwet immers ook een bouwvergunning vereist. Verlening van de bouwvergunning is in dit geval niet mogelijk zonder aanpassing van het bestemmingsplan. Maar de aanpassing van het bestemmingsplan is gebonden aan de beleidslijn Ruimte voor de rivier. De aanpassing moet daarmee in overeenstemming zijn en zeker niet strijdig. Mede om die reden moet volgens de beleidslijn de toetsing van nieuwe ingrepen in het winterbed van de rivier daarom via twee sporen verlopen: via de ruimtelijke ordening (Wet op de Ruimtelijke Ordening) en via het rivierbeheer (Rivierenwet).

Aangezien de gemeente Renkum een voorontwerp van een bestemmingsplan voor de betreffende locatie ter overleg (art. 10 BRO 1985) heeft ingebracht dat strijdig is met de beleidslijn, hebben zowel de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost alsook mijn dienst ten aanzien van het voorontwerpplan negatief geadviseerd. Ook het provinciaal beleid verzet zich tegen de gewenste bedrijfsuitbreiding. De onderhavige locatie is niet alleen strijdig met de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' maar ook met de gebiedsaanduiding in het streekplan 1996. Er is in dit geval geen sprake van een zuiver agrarisch bedrijf en het betreft evenmin een grondgebonden activiteit. Het is thans aan de gemeente om te beoordelen of het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. (...) De beleidslijn ("Ruimte voor de rivier"; N.o.) maakt onderscheid in (een aantal limitatief opgesomde) activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier (de zogeheten 'ja, mits'-categorie en overige activiteiten (de 'nee, tenzij')). De 'ja, mits'-categorie omvat de volgende activiteiten:

-

waterstaatskundige kunstwerken (bruggen, sluisen, waterkeringen e.d.); - voorzieningen voor de beroepsvaart (vaarwegverbetering); - voorzieningen voor een veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart; - overslagbedrijven voorzover gekoppeld aan vervoer over een hoofdvaarweg; - scheepswerven voor schepen groter dan 25 m, gemeten langs de waterlijn; - natuur in de uiterwaarden (of weerden); - uitbreiding van bestaande steenfabrieken onder voorwaarden. De bouw van de onderhavige binnenmanege is geen onlosmakelijk aan het winterbed van de rivier gebonden activiteit en komt dan ook niet voor in deze limitatieve opsomming. Genoemde activiteit moet derhalve worden aangemerkt als een 'nee, tenzij'-activiteit. Voor 'nee, tenzij'-ingrepen geldt dat deze in principe niet worden toegestaan, tenzij op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, én; - de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden, én; - de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. De voorgenomen ingreep voldoet niet aan deze "nee, tenzij"-criteria. De uitbreiding van het

bedrijf is enerzijds (...) bedoeld als maatregel om minder geluidhinder te ondervinden van Rijksweg A50 en anderzijds gebaseerd op bedrijfseconomische argumenten. Naar redelijkheid is hierbij geen sprake van een zwaarwegend maatschappelijk belang dat kan opwegen tegen het veiligheidsbelang dat gediend is bij een stringente toepassing van de beleidslijn. Bovendien is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de binnenmanege dan wel een eventuele bedrijfsverplaatsing niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden. Ook aan het derde criterium wordt niet voldaan. (...) Om (de; N.o.) vraag (in hoeverre de bouw van een binnenmanege op de hoogwatervrije kade de ruimte voor de doelmatige afvoer van (hoog)water zou beperken; N.o.) afdoende te beantwoorden, moet beoordeeld worden of:

- De ingreep: a. waterstandverhoging in de huidige situatie veroorzaakt, en/of b. een feitelijke belemmering betekent voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit (...).
Ad. a. Hoewel de locatie hooggelegen is in het winterbed van de rivier, zal deze bij maatgevende waterafvoer van 15.000m³/s toch niet geheel watervrij blijven (dit is een bijzondere hoogwatersituatie waarop het veiligheidsniveau van de dijken is gebaseerd, zodat zij het hoogwater nog juist veilig kunnen keren). Dat in een dergelijke situatie op het terrein water kan staan, betekent dat nieuwe bebouwing aldaar de ruimte inneemt die in dat geval bedoeld is voor de veilige afvoer van het hoogwater. Nieuwe bebouwing vormt derhalve een extra beletsel en heeft waterstandverhoging tot gevolg, hoe gering ook.
Ad. b. De nu al aanwezige ophoging met bebouwing waarvan duidelijk is dat het geen 'winterbed gebonden activiteit' betreft, kan reeds als een mogelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit (afgraven van het terrein) van het water worden beschouwd. Uitbreiding van het bedrijf met een binnenmanege betekent een intensivering van de bestaande bebouwing, waardoor de belemmering feitelijk alleen nog maar groter wordt. *Conclusie:* Gelet op het vorenstaande vormt de bouw van een binnenmanege niet alleen een beperking van de huidige ruimte bestemd voor de hoogwaterafvoer, maar ook een feitelijke beperking van eventueel mogelijke winning van toekomstige ruimte voor de doelmatige afvoer van (hoog)water. (...) Gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid als neergelegd in art. 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht is in de overweging betrokken, maar tot toepassing daarvan is niet overgegaan. Daartoe is ook geen aanleiding. Zoals ook uit de toetsing van de beleidslijn blijkt, gaat het in dit geval om een locatie die hooggelegen is in het winterbed van de rivier. Gelet op het te beschermen belang (duurzame veiligheid tegen overstroming bij hoogwater) in relatie tot het namens verzoeker verwoorde belang ben ik van mening dat er geen sprake is van onevenredige gevolgen voor verzoeker, terwijl het verbieden van dit soort beletselen in het winterbed in z'n totaliteit een belangrijke bijdrage levert aan de bescherming tegen overstroming. (...) De gemachtigde van verzoeker heeft in een telefonische toelichting op het verzoekschrift gesteld dat hij ervan overtuigd is dat een verzoek tot heroverweging na

afronding van het onderzoek, waarnaar de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening Oost refereert in zijn brief van 21 april 1998, zal worden gehonoreerd. Hij vindt daarom dat de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening Oost en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat,

Directie Oost-Nederland eerder tot heroverweging zouden moeten overgaan. (...) Heroverweging heeft eerst zin indien er wijziging van omstandigheden in deze kwestie ontstaat. Mogelijk zouden de resultaten van het onderzoeksproject Ruimte voor de Rijntakken hiertoe aanleiding kunnen geven. Op dit moment is dat echter nog te prematuur om een conclusie te trekken. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting niet eerder bekend zijn dan medio 2000.

Conclusie (...) (Ik ben; N.o.) van mening dat de klacht van (verzoeker; N.o.) ongegrond is."

D. STANDPUNT MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

In zijn reactie op het verzoekschrift deelde de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor zover van belang het volgende mee:

"Op grond van de vigerende Rivierenwetvergunning is het toegestaan dat landwaarts van de kade onder meer bouwwerken aanwezig zijn. Het vigerende bestemmingsplan biedt echter niet de mogelijkheden tot de bouw van de gewenste binnenmanege. Hiervoor dient de gemeente het bestemmingsplan te herzien. Op basis van een herzien bestemmingsplan kunnen na het onherroepelijk zijn van het plan bouwvergunningen verleend worden. Een bouwmogelijkheid vloeit derhalve voort uit een bestemmingsplan. Op dit plangebied is de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" van toepassing, naast het algemeen ruimtelijk beleid voor het buitengebied, zoals neergelegd in de Vinex en concreter in het streekplan Gelderland 1996. De beleidslijn is vastgesteld door de Tweede Kamer en kenbaar gemaakt in de Staatscourant. De beleidslijn wordt uitgevoerd middels de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Rivierenwet. Dit betekent dat bij het herzien van bestemmingsplannen aan de beleidslijn getoetst dient te worden. De essentie van de beleidslijn is dat het winterbed van de rivier dient te worden gevrijwaard van bebouwing die daaraan niet gebonden is. Dit om een veilige en goede afvoer van het (hoog)water niet te belemmeren. Bovenstaande geldt ook voor de gewenste bouwwerken in onderhavig bestemmingsplan. De Inspectie Ruimtelijke Ordening Oost heeft, in overleg met Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland, bij de beoordeling van het voorontwerp-bestemmingsplan nadrukkelijk aan de beleidslijn getoetst en is derhalve tot het negatief advies gekomen. De provinciale diensten van Gelderland zijn op basis van het ruimtelijk beleid voor Gelderland, zoals verwoord in het streekplan Gelderland 1996 en de handreiking

bestemmingsplannen, ook tot een negatief advies gekomen. Onderhavige locatie is gelegen in landelijk gebied B waar de natuur de belangrijkste functie is. Tevens zijn de diensten van mening dat het niet gaat om een volwaardig agrarisch bedrijf en om een niet grondgebonden bedrijf. (...) (Verzoeker stelt dat de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland tot heroverweging zouden moeten overgaan, omdat een verzoek tot heroverweging na afronding van het onderzoek, waarnaar de Inspecteur Ruimtelijke Ordening Oost refereert in zijn brief van 21 april 1998, zou worden gehonoreerd; N.o.) Mijn reactie is dat in

combinatie met de antwoorden van de Minister van Verkeer en Waterstaat ik van mening ben dat de ruimtelijke heroverweging niet eerder kan plaatsvinden dan nadat het project Ruimte voor Rijntakken resultaten heeft opgeleverd. Deze resultaten zijn op z'n vroegst medio het jaar 2000 bekend middels een advies van de Bestuurlijke Begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken aan mijn collega van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Inspectie van de Ruimtelijke Ordening is overigens ten alle tijde bereid tot heroverweging, maar dit zal niet leiden tot een andere uitkomst wanneer de omstandigheden niet gewijzigd zijn. Ik voorzie eerst na het gereedkomen van het project Ruimte voor Rijntakken een wijziging van omstandigheden. Mogelijk kan dan een ander oordeel uitgesproken worden. Inmiddels is het project Ruimte voor Rijntakken gevorderd en wordt duidelijk dat slechts voor enkele locaties maatregelenpakketten worden voorgesteld. Deze kennis heeft bij de Inspectie Ruimtelijke Ordening geleid tot een bezinning op de toekomst van het totale uiterwaardengebied. Deze bezinning heeft geresulteerd in een brief van de Inspecteur Ruimtelijke Ordening Oost aan de voorzitter van de Bestuurlijke Begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken, met het verzoek een ruimtelijke visie voor het uiterwaardengebied op te stellen. Op dit moment is de Inspectie Ruimtelijke Ordening in overleg met Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland over de vereisten van de ruimtelijke visie. Hierover kan nu nog geen inhoudelijk standpunt worden medegedeeld. (...) Eén en ander kan betekenen dat een heroverweging van onderstaande ruimtelijk voornemen niet eerder, doch slechts later kan plaats vinden als gevolg van het eerst duidelijk krijgen van de ruimtelijke ontwikkeling van de uiterwaarden."

Als bijlage zond de Minister de genoemde brief van de Inspecteur Ruimtelijke Ordening Oost van 17 juni 1998 aan de voorzitter van de Bestuurlijke Begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken mee. Daarin staat onder meer het volgende vermeld:

"Middels deze brief wil ik u een voorstel doen ter bespreking met als doel tot een ruimtelijke visie te komen voor de uiterwaarden. Ik zal u mijn voorstellen toelichten.

Beleidslijn "Ruimte voor de rivier" Nu alweer drie jaar werken onze diensten, Rijkswaterstaat, directie Oost-Nederland en de Inspectie Ruimtelijke Ordening gezamenlijk aan de doorwerking van de beleidslijn "Ruimte voor de rivier". Rijkswaterstaat heeft hiertoe het instrument van de Rivierenwet tot haar beschikking, de doorwerking in de ruimtelijke ordening loopt middels de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Minister van VROM heeft, ter bevordering van de doorwerking, het project **actualiseren bestemmingsplannen buitengebied (ABB)** geïnitieerd. Dit project loopt via de provincies en wordt in gezamenlijkheid met de gemeenten uitgevoerd. Doel van dit project is bouwtitels (bouwmogelijkheden) in bestemmingsplannen te saneren door de bestemmingsplannen te herzien. (...). **Project Ruimte voor Rijntakken** Het project Ruimte voor Rijntakken beoogt medio het jaar 2000 inzicht te geven in maatregelenpakketten waarmee bij toenemende rivierafvoeren de bescherming tegen hoogwater gehandhaafd kan blijven. De bovengenoemde beleidslijn is hierbij een belangrijk vertrekpunt. In het Plan van Aanpak (...) is het resultaat van het project Ruimte voor Rijntakken beschreven. Ook is in hoofdstuk 1.3 afbakening en raakvlakken met andere ontwikkelingen uitgeschreven. Hierbij wordt

onder andere verwezen naar lopende projecten of projecten in voorbereiding. In de bestuurlijke begeleidingsgroep (...) is afgesproken dat het Plan van Aanpak niet statisch kan zijn, maar dat in volgende fases van het project aanpassingen van het Plan van Aanpak niet moeten worden uitgesloten. **Relatie doorwerking beleidslijn (ABB) en project Ruimte voor Rijntakken**In het begin van het project ABB is onderzocht of de relatie met het project Ruimte voor Rijntakken voor de hand lag. Besloten is de relatie niet expliciet te maken. Wel worden Inspectie Ruimtelijke Ordening en Rijkswaterstaat regelmatig geconfronteerd met initiatieven van gemeenten en/of particulieren om activiteiten in het winterbed te ontwikkelen waarvoor de beleidslijn toegepast dient te worden. Daarbij adviseren Inspectie en Rijkswaterstaat terughoudendheid te betrachten en de initiatieven op te schorten tot het project Ruimte voor de Rijntakken meer duidelijkheid heeft gegeven. Echter is dit een niet veel zeggend antwoord omdat het project Ruimte voor Rijntakken slechts voor enkele locaties maatregelenpakketten voorstelt en voor het overige de huidige situatie aanvaardbaar acht. In de ruimtelijke ordening wordt dit ervaren als een ongewenste situatie omdat de onzekerheid over wat ruimtelijk wel en niet kan worden toegestaan voortduurt. Hierdoor dient op ad hoc basis per plan maatwerk te worden geleverd hetgeen veel tijd en energie vraagt van alle betrokken partijen. Dit is niet efficiënt en niet effectief. **Voorstel voor een ruimtelijke visie voor de uiterwaarden**Aan de bestuurlijke begeleidingsgroep wordt gevraagd zich uit te spreken tot het opstellen van een ruimtelijke visie voor de uiterwaarden in het kader van het project Ruimte voor Rijntakken. Hiervoor dient het Plan van Aanpak een aanvulling/wijziging te ondergaan. Ik stel voor dat de bestuurlijke begeleidingsgroep hiermee instemt."

E. REACTIE VERZOEKER

In zijn reactie op de standpunten van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deelde de gemachtigde van verzoeker onder meer het volgende mee:

"(Wij zijn: N.o.) in onze opvatting gesterkt dat de beslissingstermijn die Rijkswaterstaat ons voorhoudt, zijnde ergens in het jaar 2000, door velen als te lang wordt beoordeeld, getuige ook de brief aan de voorzitter van de bestuurlijke begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken. Onze overtuiging dat een verzoek om heroverweging zal worden gehonoreerd vloeit voort uit het feit dat wij toestemming hebben op grond van de Rivierenwet voor de ophoging tot een hoogwatervrije kade (m.a.w. het huisperceel van (verzoeker; N.o.) dient niet meer voor waterberging), dat ook in 1995 toen het water toch werkelijk extreem hoog stond het huisperceel normaal bruikbaar en vrij van water is gebleven en, tenslotte, dat naar ons idee wij niet kunnen blijven "zitten" met de handicap dat er nagenoeg niet uitgebreid zou mogen worden wat betreft de bebouwing. Daardoor wordt de bedrijfsvoering ernstig beperkt en het ziet er o.i. niet naar uit dat Rijkswaterstaat of n'importe welke overheid ons dit zal vergoeden, laat staan ons bedrijf zal opkopen."

F. INFORMATIE GEMEENTE RENKUM

1. In het kader van het onderzoek naar verzoekers klacht werd tevens informatie opgevraagd bij de gemeente Renkum. Naast enige ontbrekende stukken zond de

gemeente jurisprudentie toe die betrekking had op de vraag of een paardenfokkerij kon worden aangemerkt als een "agrarisch bedrijf", alsmede een notitie getiteld "**ABB RUIMTE VOOR DE RIVIER; NOTITIE Thema: agrarische bedrijvigheid**", gedateerd 4 september 1998.

2. Onder de toegezonden uitspraken van de Afdeling rechtspraak, respectievelijk Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevond zich onder andere de uitspraak van 2 oktober 1981 (GS 1982, nr. 6717) waarin de Afdeling rechtspraak van de Raad van State had uitgemaakt dat het begrip veeteelt niet zo beperkt mag worden uitgelegd dat daaronder geen paarden worden begrepen. De afdeling vermocht in dat geval niet in te zien in welk opzicht een stoeterij, waarin geen pension- of manegepaarden zijn ondergebracht, zich onderscheidt van een bedrijf waarin andersoortig vee wordt gefokt. Daarnaast heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 23 augustus 1996 (JG 1998,9) ten aanzien van een paardenfokkerij onder meer het volgende overwogen:

"De Afdeling stelt voorop dat als wezenlijk kenmerk van een agrarisch bedrijf heeft te gelden dat het bedrijf primair is gericht op het voortbrengen van een agrarisch product (dieren of planten). Gebleken is dat het bedrijf van M. sterk is gericht op het fokken van paarden en het vormen van paarden tot hoogwaardige dressuurpaarden. In navolging van (die hiervoor genoemde jurisprudentie; N.o.) overweegt de Afdeling dat het fokken van paarden in beginsel als een agrarische activiteit kan worden aangemerkt. Gezien de omvang van de paardenfokkerij van M. alsmede het feit dat zijnerzijds het winst oogmerk niet ontbreekt, is de Afdeling van oordeel dat het bij de fokactiviteiten van M. zonder meer gaat om de uitoefening van een agrarische activiteit."

3. In de hiervoor genoemde notitie over agrarische bedrijvigheid staat, voor zover van belang, het volgende vermeld:

"Ten aanzien van (het thema: 'agrarische bedrijvigheid'; N.o.) zijn vanuit de werkgroep de volgende aspecten naar voren gebracht:

a nuancering benadering agrarische bedrijven streekplan vs. beleidslijn b (...) c (...) a nuancering benadering agrarische bedrijven streekplan vs. beleidslijn In het Streekplan Gelderland 1996 is voor de uiterwaarden de beleidsbeschrijving landelijk gebied B van toepassing. Essentiële beleidsuitspraak: *In landelijk gebied B is de natuur de belangrijkste functie. Ontwikkelingen van andere functies mogen de beoogde natuurdoelstellingen niet frustreren. De landbouw vervult in landelijk gebied B een blijvende rol en kan zich in economisch opzicht duurzaam ontwikkelen voor zover de natuurwaarden niet worden geschaad.* Het beleid richt zich specifiek in de uiterwaarden op een duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en op het beperken van materiële schade. Het beheer van het winterbed is zodanig, dat een optimale vrije afstroming van water, ijs en sediment wordt gegarandeerd. In de uiterwaarden worden slechts riviergebonden functies toegestaan. Nieuwe bebouwing in de uiterwaarden is niet acceptabel. Voor agrarische bedrijvigheid geldt daarbij dat uitbreidingen ten behoeve van de normale bedrijfsvoering niet aan extra beperkingen onderhevig zijn. Het Gelderse beleid voor de uiterwaarden is mede ontleend aan de beleidslijn Ruimte voor de Rivier, waarbij

echter ten aanzien van de aspecten "bestuurlijke afweging" en "maatwerk per geval" eigen relevante accenten zijn gelegd. Daarmee is er sprake van een implementatie op hoofdlijnen. Uitgangspunt voor de beleidslijn Ruimte voor de Rivier en het Streekplan is, dat bestaande agrarische bedrijvigheid gehandhaafd kan worden. In het provinciaal ruimtelijk beleid wordt in algemene zin ten aanzien van de omvang van agrarische bouwpercelen een maatvoering van maximaal 1 ha. gehanteerd. Voorwaarde is dat het gaat om een volwaardig agrarisch bedrijf. Voor het specifieke gebied van de uiterwaarden is in het Streekplan Gelderland voor uitbreidingen van de bestaande agrarische bedrijven het criterium "geen extra beperkingen voor de normale bedrijfsvoering" geïntroduceerd. Hieronder wordt verstaan, dat bestaande agrarische bedrijven in hun duurzame ontwikkeling (economisch en milieuhygiënisch) niet verder beperkt dienen te worden, dan reeds in het generieke beleid voor landelijk gebied B is bepaald. Bij het concreet leveren van maatwerk per geval wordt in principe elk uitbreidingsverzoek apart beoordeeld. Daarbij is het criterium "normale bedrijfsvoering" van belang. Per geval dient dit dan ook nader gekwantificeerd te worden, waarbij de bedrijfseconomische noodzaak van de uitbreiding aangetoond dient te worden. In het Streekplan wordt daarbij - behalve de omvang van het bouwperceel en het criterium normale bedrijfsvoering - geen grens aangegeven met betrekking tot de maximaal toegestane uitbreiding. Dit in tegenstelling tot de beleidslijn die uitgaat van een éénmalige maximale uitbreiding van 10%, vergelijkbaar met hetgeen in bestemmingsplannen onder het overgangsrecht is bepaald. Voor de lange termijn dient een ruimtelijke en waterstaatkundige afweging plaats te vinden in relatie tot een nader op te stellen lange termijn visie (project Ruimte voor Rijntakken). Met behulp van deze visie kan een integrale afweging worden gemaakt tussen allerlei ruimtelijke ontwikkelingen in de uiterwaarden op basis van de in de beleidslijn aangegeven criteria verdeeld in de categorieën "ja, mits" en "nee, tenzij". Uitbreiding van agrarische bedrijvigheid valt conform de beleidslijn onder de categorie "nee, tenzij", terwijl het provinciaal ruimtelijk beleid gericht blijft op het criterium "normale bedrijfsvoering". Conclusie Uit het bovenstaande blijkt dat Streekplan en beleidslijn op het punt van de uitbreiding van bestaande agrarische bedrijvigheid in het winterbed niet geheel met elkaar sporen. Het verschil zit in de ruimere formulering van het streekplan. Daarbij staat voorop, dat maatwerk per agrarisch bedrijf mogelijk moet zijn. Beleidslijn: maximaal 10% uitbreiding van het nog niet benutte deel van het bouwperceel, ongeacht de toekomst van het bedrijf. Streekplan: afhankelijk van de duurzame ontwikkeling van het bedrijf eventueel meer dan 10% uitbreiding. Voorstel: Bij de toetsing van bestemmingsplannen zal de provincie het streekplanbeleid volgen. In de toekomst zal dan eventueel door de Raad van State uitgemaakt worden wat de juiste lijn is."

G. INFORMATIE INSPECTEUR RUIMTELIJKE ORDENING OOST

1. De Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst deelde, daarnaar gevraagd, telefonisch het volgende mee. Hij liet weten dat de hiervoor

onder **F** punt 3 genoemde notitie was opgesteld door de provincie Gelderland en de Inspectie Ruimtelijke Ordening Oost. Deze notitie moet worden gezien als een handleiding voor gemeenten en als een uitwerking van de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier'. Ten aanzien van het gestelde in de notitie merkte de inspecteur op dat voor alle bedrijven in de uiterwaarden geldt dat zij niet meer dan 10% mogen uitbreiden. De provincie wijkt daarvan echter af als het gaat om agrarische bedrijven. Als er sprake is van een agrarisch bedrijf zou de provincie meer dan 10% uitbreiding willen toestaan, maar de inspecteur stelt zich op het standpunt dat ook agrarische bedrijven niet meer dan 10% mogen uitbreiden. Zou de provincie ertoe overgaan om een bestemmingsplan te wijzigen waarbij meer dan 10% uitbreiding zou worden toegestaan aan een agrarisch bedrijf, dan zou de Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Oost dat altijd voorleggen aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met het advies een vervangingsbesluit te nemen. Het komt er dan op neer dat de Minister in een dergelijke situatie altijd het laatste woord heeft. De provincie en de inspectie zijn in het geval van verzoeker echter van oordeel dat er geen sprake is van een agrarisch bedrijf. Op dit moment huldigt de inspectie het standpunt dat er nooit meer dan 10% uitbreiding mag plaatsvinden van een bedrijf, ongeacht de aard van dit bedrijf.

2. Voorts liet de inspecteur weten dat zijn brief van 17 juni 1998, genoemd onder **D. Standpunt Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordeningen Milieubeheer**, inmiddels bestuurlijk is geaccordeerd. Aan het einde van 1999 moet de ruimtelijke visie op de uiterwaarden worden aangeboden aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De Tweede Kamer heeft namelijk de wens uitgesproken dat op 1 januari 2000 de visie van het Rijk over de rivieren moet vastliggen. Na aanbieding van deze ruimtelijke visie aan de Staatssecretaris, moet deze worden vertaald in een regeringsstandpunt, waarna dit vervolgens moet worden vastgelegd in streekplannen.

Beoordeling

I. . Algemeen

1. Verzoeker is eigenaar van ongeveer negen hectare grond gelegen in het winterbed aan de rechteroever van de Rijn aan de oostzijde van het grondlichaam van de in de Rijksweg A50 gelegen brug over de rivier. Op deze grond bevindt zich een hoogwatervrije kade met een hoogte van 12,00 m boven NAP die direct tegen het grondlichaam van voornoemde brug is gelegen. De hoogwatervrije kade heeft een omvang van ongeveer één hectare. Hierop is de woning van verzoeker gebouwd, alsmede een stal.

2. Verzoeker wilde op de hoogwatervrije kade een binnenmanege bouwen. Voordat hij hiertoe kon overgaan, diende het vigerende bestemmingsplan te worden gewijzigd. De gemeente Renkum verleende medewerking aan de plannen van verzoeker. Het college van burgemeester en wethouders diende, in het kader van het overleg ex artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, op 30 oktober 1997 een

voorontwerp-bestemmingsplan in bij respectievelijk de provincie Gelderland, de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, alsmede bij het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Alle drie genoemde instanties toetsten het plan aan de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" en de provincie Gelderland toetste het plan tevens aan het Streekplan Gelderland 1996. Op basis van deze toetsingen adviseerden de drie instanties het college van burgemeester en wethouders om het ingediende plan niet verder in procedure te brengen.

3. Het college van burgemeester en wethouders heeft de drie instanties bij brief van 6 april 1998, met een nadere toelichting, gevraagd hun standpunten te herzien. Deze instanties zagen daartoe geen aanleiding, maar de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost liet, mede namens het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, weten dat medio 2000 wellicht een heroverweging van het ingenomen standpunt kan plaatsvinden, als een lopend onderzoek naar de mogelijkheden om ruimte te creëren voor de rivier zal zijn afgerond.

4. De gemeente Renkum heeft het voorontwerp-bestemmingsplan niet verder in procedure gebracht.

II. . Ten aanzien van de adviezen van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost.

1. Verzoeker klaagt er met name over dat het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vasthouden aan de negatieve adviezen die zij hebben afgegeven ten aanzien van een voorontwerp-bestemmingsplan van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Renkum betreffende de bouw van een binnenmanege op een hoogwatervrije kade op het terrein van verzoeker.

2. De Inspectie van de Ruimtelijke Ordening en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat hebben het voorontwerp-bestemmingsplan van de gemeente Renkum getoetst aan de beleidslijn "Ruimte voor de rivier" van april 1997 (zie **ACHTERGROND**, onder 2.). De doelstelling van de beleidslijn is meer ruimte voor de rivier, de duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade. Deze beleidslijn is intussen in de jurisprudentie als beoordelingskader aanvaard (zie **ACHTERGROND**, onder 3.). De Nationale ombudsman ziet, mede daarom, voldoende reden om deze beleidslijn als uitgangspunt te nemen bij de hierna te geven beoordeling van de adviezen van de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.

3. De beleidslijn "Ruimte voor de rivier" is van toepassing op alle nieuwe activiteiten in het winterbed van de grote rivieren en geldt onder andere voor de Rijn. De hoofdlijn van deze beleidslijn is dat ingrepen in het winterbed van de grote rivieren worden getoetst die zouden kunnen leiden tot - waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of; - feitelijke belemmering voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of; - potentiële

schade bij hoogwater. Voor nieuwe ingrepen die tot bovengenoemde effecten zouden kunnen leiden, wordt een onderscheid gemaakt naar een aantal limitatief opgesomde activiteiten die op voorhand onlosmakelijk zijn gebonden aan het winterbed van de rivier (de zogenaamde "ja, mits"-categorie) en overige activiteiten (de "nee, tenzij"-categorie).

4. De bouw van de door verzoeker gewenste binnenmanege is een activiteit die valt in de "nee, tenzij"-categorie. Dat wil zeggen dat de activiteit op grond van de beleidslijn niet is toegestaan, tenzij:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, én;
- de activiteit redelijkerwijs niet buiten het winterbed kan worden gerealiseerd, én;
- de activiteit geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten.

5. In de adviezen in eerste aanleg hebben de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat uitdrukkelijk getoetst aan de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" (zie **A. FEITEN**, onder 5 en 6). Gezien de argumenten die door het college van burgemeester en wethouders naar voren zijn gebracht in het voorontwerp-bestemmingsplan (zie **A. FEITEN**, onder 4), hebben beide instanties zich terecht op het standpunt gesteld dat geen van de drie uitzonderingssituaties uit de beleidslijn zich voordeed. Dit standpunt bracht beide instanties tot een negatief advies over het voorgelegde voorontwerp-bestemmingsplan.

6. Op 6 april 1998 verzocht het college van burgemeester en wethouders de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat om hun adviezen te heroverwegen. Ten aanzien van de hiervoor genoemde drie vereisten bracht het college onder meer naar voren dat:

- het terrein door zijn ligging in de stroomschaduw van het landhoofd van de brug geen betekenis had voor het vergroten van de afvoercapaciteit van de rivier in de toekomst;
- het maatschappelijk belang was gelegen in het continueren van het bedrijf voor het fokken en leveren van springpaarden ten behoeve van de (inter-)nationale ruitertopsport;
- verplaatsing van het bedrijf naar een andere locatie uit bedrijfseconomische overwegingen niet haalbaar was en dat het verzoekers bedrijf een grondgebonden bedrijf was.

7. De Inspectie van de Ruimtelijke Ordening liet het college van burgemeester en wethouders, mede namens het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, op 21 april 1998 weten dat zij bleef bij het eerder ingenomen standpunt. Dit standpunt hield onder meer in dat de feitelijke belemmering om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten, toeneemt door uitbreiding van de bebouwing. Deze stelling wordt bevestigd door de reactie van de Minister van Verkeer en Waterstaat op de klacht van verzoeker. Deze geeft aan dat, hoewel de locatie hooggelegen is in het winterbed van de rivier, deze bij een maatgevende waterafvoer van 15.000m³/s toch niet geheel watervrij zal blijven. Op dit punt is het advies voldoende onderbouwd, en was er geen reden om het aan te passen. Voorts wordt in de reactie van 21 april 1998 voldoende ingegaan op het door het college van burgemeester en wethouders aangevoerde punt van het maatschappelijk belang. De Nationale ombudsman ziet geen reden voor kritiek op de conclusie van de Inspecteur dat de connecties van verzoeker met de ruitertopsportwereld onvoldoende opwegen tegen het algemene of maatschappelijke belang van een doelmatige afvoer van (hoog)water. Ook in

zoverre was er geen reden voor een ander standpunt. Met betrekking tot het vereiste dat de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed kan worden gerealiseerd past de kanttekening dat beide adviesinstanties niet expliciet aandacht hebben besteed aan de stelling van het college van burgemeester en wethouders dat verzoekers bedrijf een grondgebonden bedrijf is. Het zou passend zijn als bij een eventuele nieuwe heroverweging in de toekomst ook aan dat punt aandacht wordt besteed, waarbij dan zal moeten worden getoetst aan de op dit punt geldende jurisprudentie. Deze kanttekening betekent echter niet dat de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening en het

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat onjuist hebben gehandeld door te blijven bij hun eerder ingenomen standpunt. In dit verband wordt opgemerkt dat de drie criteria in de beleidslijn cumulatief zijn bedoeld. De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk.

8. Verzoeker klaagt er tevens over dat het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening hun standpunten pas medio 2000 willen heroverwegen.

9. De Inspectie van de Ruimtelijke Ordening geeft, mede namens het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, in de brief van 21 april 1998 aan dat pas ná afronding van een lopend onderzoek naar de mogelijkheden om ruimte te creëren voor de rivier tot heroverweging zou kunnen worden overgegaan. De Nationale ombudsman acht het redelijk dat, terwijl er nog een onderzoek loopt, niet wordt ingestemd met activiteiten die niet meer zijn terug te draaien, zoals het bouwen van een binnenmanege. Verzoekers gemachtigde stelt dat hij ervan overtuigd is dat een verzoek tot heroverweging na afronding van het voornoemde onderzoek zal worden gehonoreerd en dat daarom eerder een heroverweging zou moeten plaatsvinden. Hij heeft deze stelling echter niet verder onderbouwd. Ook overigens ziet de Nationale

ombudsman in het standpunt van de gemachtigde geen aanleiding om verzoeker te volgen in zijn klacht op dit punt.

De onderzochte gedraging is ook in zoverre behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Oost-Nederland, te Arnhem en de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening Oost van de Rijksplanologische Dienst te Arnhem, die wordt aangemerkt als een gedraging van respectievelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is niet gegrond.