

# Bouwbeperkingen in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden; ambitieus, maar vooralsnog een wassen neus<sup>1</sup>?

Lilian van Karnenbeek en Frank Groothuijse<sup>2</sup>

‘De wet, die eer zoo heyligh was,  
Heeft nu ghelijck een neus van was.  
Men buyght de wetten naer de gunst;  
Dat houd-men nu de beste kunst.’<sup>3</sup>

## 1 Bouwen in de uiterwaarden: Meinerswijk

In de uiterwaarden van de Nederrijn, in de gemeente Arnhem, ligt Meinerswijk. De Nederrijnse uiterwaarden zijn ingericht als natuurgebied, al heeft ook het industriële verleden diepe sporen achtergelaten. De inmiddels in onbruik geraakte steenfabrieken en de havens van de Arnhemse Scheepsbouw Maatschappij en de voormalige Zaanse Houthandel getuigen daarvan. Wie door het natuurgebied loopt stuit ook op betonnen kazematten die verraden dat het gebied onderdeel is geweest van de geheime IJssellinie. Toch zal Meinerswijk er over een paar jaar anders uitzien: het gebied wordt ontwikkeld tot een uiterwaardenpark, met meer ruimte voor natuur, cultuur, recreatie, en woningbouw.<sup>4</sup> Het is de voorziene woningbouw in de uiterwaarden die voor de nodige comotie heeft gezorgd.

Het door de raad van Arnhem vastgestelde bestemmingsplan ‘Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk’ laat de bouw van 430 nieuwe woningen toe in twee buitendijkse ontwikkelgebieden. Het ontwikkelgebied de Stadsblokken, voorzien op de plek

---

1 ‘Dat wil zeggen het is iets, dat men kan vervormen, waarvan men kan maken wat men wil; vooral gezegd van bepalingen en verordeningen, die men kan uitleggen zoo men wil; vandaar verstaat men onder ‘een wassen neus’ ook een doode letter, iets zonder beteekenis’, F.A. Stoett, *Nederlandsche spreekwoorden, spreekwijzen, uitdrukkingen en gezegden*. W.J. Thieme & Cie, Zutphen 1923-1925 (vierde druk).

2 Dr. L. van Karnenbeek en Prof. mr. dr. F.A.G. Groothuijse zijn als postdoc respectievelijk hoogleraar Europees en nationaal Omgevingsrecht verbonden aan het Utrecht Centre for Oceans, Water and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Het artikel is geschreven als onderdeel van het RED&BLUE project (gefinancierd door NWO-NWA, NWA.1389.20.224).

3 J. de Brunes, *Nieuwe wyn in oude léer-zacken*, Middelburg 1636, p. 432. F.A. Stoett, *Nederlandsche spreekwoorden, spreekwijzen, uitdrukkingen en gezegden*. W.J. Thieme & Cie, Zutphen 1923-1925 (vierde druk).

4 Gemeente Arnhem, *Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk*, Arnhem: Gemeente Arnhem, 2020.

van de voormalige havens, zal ontwikkeld worden tot een gemengd stedelijk woongebied met 350 koop- en huurwoningen. Het ontwikkelgebied Meinerseiland wordt generaliseerd op het voormalige fabrieksterrein. Door een nieuw gegraven nevengeul is er een schiereiland ontstaan, waar 80 vrijstaande luxe woningen in het bosrijke gebied zullen verrijzen. De ontwikkelgebieden zijn stroomloos gesitueerd, om te voorkomen dat de woningbouw effect zal hebben op de stroming en de waterstand van de Nederrijn.<sup>5</sup> Ook zijn er rivierverruimende maatregelen genomen,<sup>6</sup> zoals de nieuw gegraven nevengeul.

Maar niet iedereen is te spreken over de plannen van de gemeente Arnhem. Tegenstanders vinden het onverstandig dat er met het oog op klimaatverandering buitendijks gebouwd gaat worden in de Nederrijnse uiterwaarden. Enkele bezorgde bewoners en betrokkenen van Meinerswijk initieerde in 2016 reeds een raadgevend referendum zodat Arnhemmers zich konden uitspreken over de wenselijkheid van de gebiedsontwikkeling. Een ruime meerderheid van de stemmers gaf aan voor de ontwikkeling van het gebied te zijn.<sup>7</sup> Bezorgde bewoners en betrokkenen van de Stadsblokken-Meinerswijk, verenigd in Stichting Kloppend Stadshart, en Milieudefensie voelden zich uiteindelijk genoodzaakt om naar de bestuursrechter te stappen. De Afdeling bestuursrechtspraak toonde begrip voor de breder in de maatschappij levende zorgen over buitendijks bouwen in het uitwaardengebied, maar liet het bestemmingsplan in stand.<sup>8</sup> Het huidige recht staat bebouwing in de uiterwaarden immers niet in de weg, mits wordt voldaan aan strikte voorwaarden.<sup>9</sup> Het bestemmingsplan 'Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk' voldoet aan die gestelde voorwaarden.<sup>10</sup>

## 2 Bouwen in de diepste polder: het Vijfde Dorp

Niet alleen bouwen in de uiterwaarden is onderwerp van discussie. Ook het bouwen in diepgelegen polders houdt de gemoederen bezig. Zo heeft het plan voor het Vijfde Dorp, een volledig nieuw te realiseren dorp in de Zuidplaspolder, voor de nodige ophef gezorgd. De Zuidplaspolder, ontstaan nadat in 1840 een groot meer ten behoeve van de landbouw was drooggelegd, is de diepste gelegen polder van Nederland.<sup>11</sup> Door bodemdaling wordt de polder steeds natter, hetgeen de agrarische functie in toenemende mate bemoeilijkt. Met de groeiende vraag naar woningen in het achterhoofd ligt het volgens de gemeente Zuidplas voor de hand dat een deel van de agrarische gronden plaatsmaakt voor het te realiseren dorp.<sup>12</sup> Deze ambities zijn in 2021 door de raad neergelegd in het masterplan 'Middengebied Zuidplaspolder'.<sup>13</sup>

---

5 Gemeente Arnhem, *Gebiedsontwikkeling Stadsblokken Meinerswijk*, Arnhem: Gemeente Arnhem 2020.

6 Het nemen van rivierverruimende maatregelen is een juridische verplichting. Zie art. 2.4.5 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro).

7 Omroep Gelderland, 'Referendum Arnhem: 64,7 procent zegt 'ja' op plannen voor Meinerswijk', *Omroep Gelderland* 30 november 2016.

8 ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250, onder 18.5.

9 Art. 2.4.3. Barro.

10 ABRvS, 28 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250.

11 Gemeente Zuidplas, *Masterplan Middengebied Zuidplaspolder*, Zuidplas: Gemeente Zuidplas 2021, p. 19.

12 Gemeente Zuidplas 2021, p. 11.

13 Gemeente Zuidplas 2021.

Het op korte termijn te ontwikkelen Vijfde Dorp is niet bij iedereen in goede aarde gevallen. Tegenstanders wijzen op de kwetsbaarheid van het laagst gelegen gebied van Nederland, zeker nu het klimaat verandert.<sup>14</sup> De gemeente is de kwetsbaarheid van het gebied niet ontgaan en heeft zichzelf het doel gesteld om het gebied zo goed mogelijk bestand te laten zijn tegen zeespiegelstijging en perioden met fikse regen en droogte. Zo wordt meer dan de helft van de woningen gesitueerd op de hoger gelegen en stabielere ondergrond van een kreekrug. Voor alle nieuwe woningen geldt een maaiveld van -4,65 NAP en vloerpeil van -4,45 NAP, en een droge eerste verdieping van minimaal -2,1 m NAP.<sup>15</sup> De wateroverlast moet zoveel mogelijk worden voorkomen door (piek)buien in bergingsgebieden op te vangen.<sup>16</sup> In hoeverre deze klimaatadaptieve maatregelen juridisch geborgd zullen worden in het omgevingsplan (en legger in het geval van de bergingsgebieden) zal nog moeten worden afgewacht.

### 3 Water en Bodem Sturend

De geplande gebiedsontwikkelingen Meinerswijk in Arnhem en Middengebied in Zuidplas zijn exemplarisch voor discussies over de (on)verstandigheid om in uiterwaarden van de grote rivieren of in diepe polders te bouwen. Andere welbekende gebiedsontwikkelingen die fel worden bediscussieerd zijn Rijnenburg in Utrecht en de Gnephoekpolder in Alphen aan de Rijn. De verhitte discussies laten zien dat het antwoord op de vraag waar we in Nederland al dan niet bouwen niet gemakkelijk te beantwoorden is. Nederland is een laaggelegen land dat een risico heeft om geteisterd te worden door overstromingen of wateroverlast, terwijl sommige delen van Nederland (hoge zandgronden) juist gevoelig zijn voor verdroging. Tegelijkertijd kampt Nederland met een enorme vraag naar woningen en wordt er door kabinet-Rutte IV volop ingezet op de bouw van bijna een miljoen woningen tot 2030. Een prangende vraag is dus of en in hoeverre die woningbouwopgave kan worden gerealiseerd in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden in het licht van de verwachte klimaatverandering.

Een antwoord op die vraag werd geformuleerd door (inmiddels demissionair<sup>17</sup>) kabinet-Rutte IV in de in november 2022 verschenen kamerbrief Water en Bodem Sturend. In die kamerbrief spreekt het kabinet uit dat het water- en bodemsysteem niet langer ondergeschikt mag zijn in de ruimtelijke ordening. Integendeel, water- en bodemsystemen moeten sturend worden voor de ruimtelijke ordening. In de kamerbrief staan daartoe tal van structurerende keuzes. Voorbeelden van structurerende keuzes zijn het minder afdekken van de bodem, meer ruimte reserveren voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water, klimaatbestendig bouwen, en het weren van bebouwing in de uiterwaarden, het IJsselmeergebied en in de diepste delen van de polders. Ook worden water en bo-

---

14 J. Rotmans, 'Bouw Vijfde Dorp is 'onzalig plan' vindt deze hoogleraar: 'Vanuit oogpunt van klimaatverandering onverantwoord'', *Algemeen Dagblad* 9 april 2021. Anders: C. Verdaas, 'Bouwen in de Zuidplaspolder onverantwoord? Dat valt reuze mee', *Gebiedsontwikkeling.nu* 12 april 2021.

15 Gemeente Zuidplas, *Concept Nota van Uitgangspunten Middengebied*, Zuidplas: Gemeente Zuidplas 2023, p. 15-17.

16 Gemeente Zuidplas 2021, p. 153.

17 Het kabinet is op 7 juli 2023 gevallen na de asielerisis. De kamerbrief Water en Bodem Sturend dateert van voor die tijd.

dem sturend bij de locatiekeuze voor woningbouw.<sup>18</sup> Het kabinet heeft daarmee gehoor gegeven aan de roep die de Deltacommissaris eerder liet klinken, namelijk dat er bij de locatiekeuzes voor toekomstige bebouwing te weinig rekening wordt gehouden met het water- en bodemsysteem en de gevolgen van klimaatverandering.<sup>19</sup>

De interessante vraag is wat de gevolgen van dit nieuwe beleid zullen zijn voor de bouw-mogelijkheden in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden. De decentrale overheden moeten dit rijksbeleid als een van de betrokken belangen bij hun besluitvorming betrekken.<sup>20</sup> Maar het beleid werkt juridisch niet uit zichzelf door naar lagere overheden. Wie de kamerbrief Water en Bodem Sturend leest, kan het kabinet niet betrappen op een dwingende sturingsdrift. Het kabinet gaat uit van het zogeheten pas-toe-of-leg-uit-principe. Dit principe houdt in dat een structurerende keuze in beginsel wordt toegepast, tenzij gemotiveerd wordt aangegeven waarom deze keuze terzijde wordt geschoven. Het pas-toe-of-leg-uit-principe geldt in algemene zin (uitzonderingen daargelaten<sup>21</sup>), zodat ook het kabinet zelf daarop een beroep kan doen. Het principe is bedoeld om bepaald gedrag te bevorderen, maar zonder dat dit gedrag juridisch kan worden afgedwongen. Ook de decentrale overheden kunnen aldus zelf bepalen of zij zich aan de structurerende keuzes houden of dat zij daarvan gemotiveerd afwijken.<sup>22</sup>

Hoewel soms anders wordt beweerd, is de kamerbrief geen radicale breuk met het verleden.<sup>23</sup> Sinds jaar en dag bestaan er beleidsmatige en juridische regels waarom op sommige plekken, bijvoorbeeld met het oog op waterstaatskundige belangen, niet of slechts onder bepaalde voorwaarden gebouwd kan worden. Wij zullen in het navolgende bespreken hoe het kabinet voornemens is om dit nieuw gevormde beleid door te laten werken naar de praktijk. Ook het relevante juridische kader komt daarbij aan bod. Alleen dan kan antwoord gegeven worden op de vraag in hoeverre die woningbouw-opgave kan worden gerealiseerd in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden. Wij bespreken drie structurerende keuzes: niet bouwen (1) op onverstandige locaties,<sup>24</sup> (2) in de uiterwaarden van de grote rivieren<sup>25</sup> en (3) in de diepste delen van de polder<sup>26</sup>.

## 4 Bouw niet op onverstandige locaties

Een structurerende keuze in de Water en Bodem Sturend brief is om de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend te laten zijn voor de locatiekeuze van nieuwe woningbouw.<sup>27</sup> Door rekening te houden met deze risico's moet worden voorkomen dat er wordt gebouwd op plekken waar men in

---

18 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592.

19 *Kamerstukken II 2021/22*, 32813, nr. 1079.

20 Dat geldt ook op grond van art. 3:4 Awb.

21 Het gaat dan om structurerende keuzes die gebaseerd zijn op de implementatie van Europese regelgeving.

22 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, p. 4.

23 Zie bijvoorbeeld de Nota Ruimte uit 2006. F. Groothuijse, 'Kamerbrief 'Water en Bodem sturend'. Een papieren tijger uit de oude doos?', *TBR 2023/27*.

24 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, keuze 21.

25 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, keuze 10.

26 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, keuze 13.

27 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, keuze 21, p. 18.

de toekomst spijt van zou kunnen krijgen.<sup>28</sup> Met het oog op klimaatverandering wordt een aantal locaties aangewezen waar bebouwing het liefst vermeden wordt, zoals de uiterwaarden van de grote rivieren, het buitendijkse IJsselmeergebied, langs de dijken en keringen, in de diepste delen van de polders en in de beekdalen met een groot overstromingsrisico.<sup>29</sup> Behalve deze zeer klimaatgevoelige locaties worden de resterende locaties door de regering geschikt geacht voor woningbouw, al dan niet onder voorwaarden. De meeste delen in Nederland worden immers op een of andere manier wel bedreigd door een klimaatrisico.<sup>30</sup>

Met deze keuze wil het kabinet waarborgen dat de decentrale overheden water en bodem sturend maken bij de plan- en besluitvorming van gebiedsontwikkeling. Het kabinet heeft ter ondersteuning van die afweging een concept ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving (hierna: afwegingskader) opgesteld.<sup>31</sup> Het afwegingskader moet de decentrale overheden in staat stellen om een zorgvuldige afweging te maken waar met het oog op de verwachte klimaatverandering al dan niet gebouwd kan worden. Het afwegingskader zal naar verwachting alleen gelden voor projecten en gebiedsontwikkelingen waarvoor de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan pas na 1 januari 2025 is voorzien, om vertraging bij vergevorderde gebiedsontwikkelingen te voorkomen. Voor alle overige gebiedsontwikkelingen geldt dat het afwegingskader zo veel mogelijk moet worden meegenomen.<sup>32</sup>

Hoewel het kabinet in de kamerbrief de decentrale overheden aanspoort om het afwegingskader toe te passen, zijn zij daartoe juridisch niet verplicht. Het huidige afwegingskader is een concept, al is de verwachting dat het in het najaar van 2023 zal worden omgezet in een definitieve bestuursovereenkomst. Of de rond dezelfde tijd geplande nationale verkiezingen invloed hebben op deze verwachting zal moeten worden afgewacht. Maar ook als er een definitieve bestuursovereenkomst komt, geldt er nog steeds geen juridische verplichting om de afspraken uit het afwegingskader toe te passen, ondanks dat het kabinet dat wel lijkt te suggereren. In de bestuursovereenkomst zullen de overheden met elkaar intentionele afspraken maken, maar die afspraken zijn doorgaans door partijen niet in rechte afdwingbaar.<sup>33</sup> Wel zal een bestuursovereenkomst juridisch kunnen worden gekwalificeerd als 'eigen beleid'. Op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn overheidsorganen in principe aan het eigen beleid gebonden, al kan daarvan gemotiveerd worden afgeweken.

De bestuursovereenkomst zal er in ieder geval wel voor zorgen dat het vraagstuk op de politieke agenda van de decentrale overheden komt te staan. Maar het staat de decentrale overheden vrij om gemotiveerd van de bestuursovereenkomst af te wijken. Dat kan ertoe leiden dat een decentrale overheid tot het besluit komt om in afwijking van de gesloten bestuursovereenkomst een gebiedsontwikkeling te situeren op een plek waar dat vanuit het oogpunt van het water- en bodemsysteem niet wenselijk is. Als het Rijk het

---

28 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 592, p. 18-19.*

29 Zie voor een bespreking van de overige structurerende keuzes: Groothuijse, *TBR 2023/27*.

30 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 592, p. 19.*

31 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 628.*

32 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 592, p. 19.* Dit zou mogelijk nog een aanzuigende werking op bouwplannen kunnen hebben.

33 Groothuijse, *TBR 2023/27, p. 13.*

verstrekken van financiële middelen afhankelijk stelt van het uitvoeren van de bestuurs-overeenkomst dan kan het niet toepassen van de bestuursovereenkomst wel financiële gevolgen hebben. Het kabinet kan daarmee de decentrale overheden in de verleiding brengen om de bestuursovereenkomst alsnog na te leven. Vooralsnog wordt er in de kamerbrief niet over het geven van financiële prikkels bij de toepassing van de bestuursovereenkomst gesproken. In juridisch opzicht zijn er bij het sturen met bestuursovereenkomsten en financiële middelen kanttekeningen te plaatsen, aangezien het Rijk ook over publiekrechtelijke instrumenten beschikt, waarbij de inzet met meer juridische waarborgen is omkleed.<sup>34</sup>

## **5 Bouw niet in de uiterwaarden van de grote rivieren**

Een keuze in de Water en Bodem Sturend brief is om geen nieuwe bebouwing in het rivierbed van de grote rivieren toe te staan, omdat de realisatie ervan de toekomstbestendigheid van het riviersysteem nu en in de toekomst kan bemoeilijken of onmogelijk kan maken. Een bouwverbod in het rivierbed kan mogelijke toekomstige schade bij hoge waterstanden of overstromingen beperken dan wel voorkomen.<sup>35</sup> Het gaat om de uiterwaarden die vallen onder het toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren. De Beleidslijn grote rivieren stelt reeds strenge voorwaarden aan het bouwen van woningen in de uiterwaarden van de grote rivieren, maar van een geheel bouwverbod is geen sprake. Alvorens wij reflecteren op het voornemen van het kabinet om een bouwverbod in de uiterwaarden te realiseren, zullen wij eerst stilstaan bij het bestaande juridische kader.

### **5.1 Het weren van bebouwing in de uiterwaarden**

De Beleidslijn grote rivieren, die reeds sinds 1996 bestaat, heeft tot doel de veiligheid van het gebied dat kan overstroomd vanuit de grote rivieren te waarborgen.<sup>36</sup> Ter verwezenlijking van dit doel geldt dat er voldoende beschikbare ruimte moet zijn voor een veilige afvoer en berging van rivierwater in het rivierbed, en dat ruimtelijke ontwikkelingen die (toekomstige) rivierverruiming onmogelijk maken worden tegengehouden. In principe weert de Beleidslijn grote rivieren nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed, tenzij aan een aantal voorwaarden, die verband houden met de gestelde waterveiligheidsdoelen, wordt voldaan.<sup>37</sup>

De Beleidslijn grote rivieren bestaat uit een beleidsbrief met doelstellingen en een in beleidsregels vastgelegd afwegingskader om te beoordelen of beoogde nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen plaats kunnen vinden in het rivierbed van de grote rivieren (Beleidsregels grote rivieren, hierna: BGR). De minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)

---

34 Zie uitgebreider: Groothuijse, *TBR 2023/27*, A.G.A. Nijmeijer, *Afspraken van belang, over sturing en regie in het omgevingsrecht* (oratie RU, 2009) en A.J.J. de Gier, 'Van oude dingen die maar moeizaam voorbijgaan, provinciaal reactief toezicht ingevolge de Wet ruimtelijke ordening', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2012/02, p. 28-31. Zie ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9573, AB 2012/287 m.nt. A.A.J. de Gier.

35 *Kamerstukken II 2022/23*, 27625, nr. 592, keuze 10, p. 11.

36 Rijkswaterstaat, *Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren*, 15 juli 2019, p. 5.

37 Rijkswaterstaat, *Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren*, 15 juli 2019, p. 5.

moet bij de beslissing op vergunningaanvragen voor ontwikkelingen in het rivierbed<sup>38</sup> de BGR toepassen. De minister kan daarvan alleen afwijken indien het volgen van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding met de beleidsregel te dienen doelen.<sup>39</sup> Aangezien er met de beleidsregel zwaarwegende waterveiligheidsbelangen worden gediend, zal van een afwijking van de beleidsregels niet snel sprake zijn.

De BGR maken een onderscheid tussen activiteiten in het bergend en stroomvoerend deel van de rivier, en tussen riviergebonden en niet-riviergebonden activiteiten. Voor alle activiteiten gelden ten minste algemene voorwaarden, zoals de waarborg dat het waterstaatswerk veilig kan blijven functioneren.<sup>40</sup> Er gelden ook vaak aanvullende voorwaarden. Zo zijn in het bergend deel activiteiten toegestaan op voorwaarde dat ze voldoen aan de gestelde rivierkundige voorwaarden. In het stroomvoerend deel van het rivierbed zijn niet-riviergebonden activiteiten (zoals woningbouw) in principe niet toegestaan. Toch kan voor woningbouw een uitzondering worden gemaakt als de activiteit gepaard gaat met een duurzame<sup>41</sup> uitbreiding van de afvoer- en/of bergingscapaciteit van de rivier. Wel geldt dat de aard en omvang van de rivierverruiming in verhouding moet staan tot de ingreep en de rivierverruiming moet plaatsvinden op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie.<sup>42</sup>

De Beleidslijn kent ook een doorwerking in het Besluit kwaliteit leefomgeving (tot 1 januari 2024 doorwerking in Barro<sup>43</sup>). In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn instructieregels opgenomen die eisen stellen aan de inhoud van omgevingsplannen.<sup>44</sup> Gemeenten zijn verplicht om deze door de regering geformuleerde regels in het omgevingsplan door te laten werken. De doorwerking van de Beleidslijn sluit aan bij de eis dat gemeenten verplicht zijn om in het omgevingsplan rekening te houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen.<sup>45</sup> Bovendien moet de doorwerking naar omgevingsplannen voorkomen dat een gemeente een activiteit in een rivierbed van een grote rivier toestaat, terwijl bij voorbaat al duidelijk is dat de minister van I&W de vergunning voor die activiteit zal weigeren.<sup>46</sup> Het Bkl stelt, overeenkomstig de BGR, drie algemene rivierkundige voorwaarden,<sup>47</sup> die van toepassing zijn op het toelaten van activiteiten in een omgevingsplan. Zo moet er worden gewaarborgd dat er sprake is van een veilig en doelmatig gebruik van de rivier. Bovendien moeten feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier worden voorkomen, evenals dat

---

38 Art. 5.1 lid 2 Ow jo. art. 6.16 lid 1 Bal en art. 6.17 lid 1 Bal.

39 Art. 1:3 lid 4 jo. art. 4:84 Awb. Tot 1 januari 2024 op grond van de Waterwet (art. 6.5, sub c, Waterwet jo. art. 6.12 Waterbesluit).

40 Zie voor alle algemene voorwaarden art. 7 Beleidsregels grote rivieren.

41 De 'geen-spijmaatregel' geldt, inhoudende dat een maatregel die nu meer ruimte oplevert, maar voor de lange termijn een meer gewenste maatregel zou kunnen blokkeren of ervoor zorgt dat deze alleen tegen veel hogere kosten gerealiseerd kan worden niet toegestaan wordt.

42 Rijkswaterstaat, *Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren*, 15 juli 2019, p. 22.

43 Art. 2.4.3 t/m 2.4.5 Barro.

44 Op grond van art. 2.24 en 2.25 Ow.

45 Art. 5.37 Bkl.

46 Er geldt niet altijd een vergunningplicht, bijvoorbeeld als het gaat om kleine bouwwerken, zoals werken kleiner dan 30m<sup>2</sup>.

47 Afgeleid van de specifieke zorgplicht art. 6.6 Bal.

een waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen moet worden voorkomen of zoveel mogelijk beperkt.<sup>48</sup>

Naast deze algemene voorwaarden wordt ook in het Bkl een onderscheid gemaakt tussen activiteiten in het stroomvoerend en bergend deel van een grote rivier. Voor het bergend regime geldt dat activiteiten<sup>49</sup> in een omgevingsplan kunnen worden toegelaten op voorwaarde dat een afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van die activiteiten wordt gecompenseerd.<sup>50</sup> Het omgevingsplan moet in dat geval de voorwaardelijke verplichting bevatten dat de maatregelen worden getroffen die de afname van het bergend vermogen compenseren, zoals het verlagen van de rivierbedbodem.<sup>51</sup> Voor het stroomvoerend deel van de rivier geldt dat activiteiten in een omgevingsplan kunnen worden toegelaten, mits een waterstandsverhoging van de rivier als gevolg van die activiteiten wordt gecompenseerd.<sup>52</sup> Woningbouw is binnen het stroomvoerend deel alleen toegestaan als de activiteit de afvoer- of bergingscapaciteit van de rivier uitbreidt op een vanuit rivierkundig oogpunt gezien zo gunstig mogelijke locatie.<sup>53</sup> Een omgevingsplan, dat woningbouw in het stroomvoerend deel van de rivier toelaat, moet verzekeren dat de maatregelen die de gevolgen voor de waterstand compenseren en meer ruimte voor de rivier opleveren ook daadwerkelijk worden getroffen.<sup>54</sup> Dat zal eveneens door middel van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het omgevingsplan moeten geschieden.

De vraag is echter hoe de bovengenoemde voorwaardelijke verplichtingen zich verhouden tot de verplichting van de minister van I&W om op grond van de BGR vergunningvoorschriften met dezelfde strekking in de omgevingsvergunning voor de desbetreffende beperkingengebiedactiviteit op te nemen. Op grond van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak onder het huidige recht kunnen in een bestemmingsplan geen regels worden opgenomen ter bescherming van waterstaatsbelangen die reeds volledig op grond van de Waterwet en de BGR worden beschermd. Wij zien niet in waarom dat onder de Omgevingswet anders zou zijn. Omdat de rijksregels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de op basis daarvan vastgestelde BGR de waterveiligheidsbelangen reeds beogen te waarborgen, is het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in omgevingsplannen in zoverre niet nodig met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.<sup>55</sup>

## **5.2 Een bouwverbod in het Besluit activiteiten leefomgeving**

In de Water en Bodem Sturend brief heeft kabinet-Rutte IV aangegeven dat de Beleidslijn in 2023 geëvalueerd en aangescherpt zal worden. Om welke mogelijke aanscherpingen het gaat laat het kabinet in het midden. Wel dat de voorziene aanscherpingen niet

---

48 Art. 5.43 Bkl.

49 Naast kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten rivierbed zoals bedoeld in art. 5.44 Bkl.

50 Art. 5.45 lid 1 Bkl.

51 Art. 5.45 lid 2 Bkl.

52 Art. 5.46 lid 1 Bkl.

53 Art 5.46, onder o, Bkl.

54 Art. 5.46 lid 2 Bkl.

55 Zie ABRvS 15 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2254; ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:328, AB 2015/179, m.nt. F.A.G. Groothuijse.



van toepassing zullen zijn op ontwikkellocaties waarover met het Rijk reeds bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.<sup>56</sup> Anders dan de structurerende keuze doet vermoeden, wekt het aanpassen van de BGR niet de indruk dat het om een algeheel bouwverbod gaat, maar eerder om het stellen van strengere voorwaarden voor bebouwing in het rivierbed. Een algeheel bouwverbod in het rivierbed hoort naar onze mening immers niet thuis in de BGR. De BGR is een toetsingskader voor vergunningverlening. Als het om een algeheel bouwverbod gaat is een voorafgaande toetsing of bebouwing kan worden toegestaan zinledig. Een algeheel bouwverbod strookt met andere woorden niet met een vergunningplicht. Indien er gekozen zou worden voor een algeheel bouwverbod in de uiterwaarden, dan zou een dergelijk verbod in onze ogen moeten worden opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bal.

De vraag is echter of het opnemen van een algeheel bouwverbod in het Bal vanuit de bescherming van de waterbelangen wel kan worden gereguleerd in het Bal. Indien bebouwing in het rivierbed per saldo niet leidt tot verhoging van de waterstand of de overstromingskans, en ook de toekomstige dijkversterkingen (of aanpassingen van waterstaatwerken) niet belemmert, dan kan worden verdedigd dat de vergunningverlening niet onverenigbaar is met de beperking en voorkoming van wateroverlast en overstromingen. Als de bebouwing in het rivierbed bovendien verenigbaar is met de ecologische en chemische kwaliteitsdoelstellingen voor grote rivieren en de maatschappelijke functies daarvan, staan de doelstellingen van het waterbeheer daaraan niet in de weg.<sup>57</sup> In dat geval kan er in hoofdstuk 6 van het Bal geen algeheel bouwverbod worden opgenomen, aangezien de Omgevingswet daarvoor geen grondslag zou bieden.<sup>58</sup> Overigens geldt voor het aanscherpen van de BGR hetzelfde, aangezien de BGR binnen het beoordelingskader voor vergunningverlening moeten vallen. Dat beoordelingskader omvat dezelfde waterbelangen als ten behoeve waarvan het vergunningvereiste is gesteld (de doelstellingen voor het waterbeheer).<sup>59</sup> De aanscherping van de BGR zal dan ook vanuit de doelstellingen van het waterbeheer, en dan in het bijzonder de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen, moeten worden gemotiveerd.

De cruciale vraag is met welke klimaatscenario's bij toepassing van het beoordelingskader 'voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen' rekening wordt gehouden en hoe ver daarbij in de toekomst wordt gekeken. In de scenario's die thans worden gehanteerd, levert bebouwing wellicht geen belemmering op voor de bergings- en afvoercapaciteit. Maar als uit wordt gegaan van een ander klimaatscenario met een langere horizon kan dat nog wel eens anders uitpakken. Hetzelfde geldt voor eventuele belemmeringen die bebouwing in het rivierbed kan opleveren voor toekomstige dijkversterkingen of andere aanpassingen van waterstaatswerken. Bebouwing in het rivierbed die op grond van huidige klimaatscenario's geen belemmering oplevert, kan wel een mogelijke belemmering opleveren als andere klimaatscenario's op de langere termijn als uitgangspunt worden genomen. Het is derhalve ook uiterst relevant wat de nieuwe

---

56 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 592, p. 8.*

57 Art. 2.10 Bkl (chemische kwaliteitsdoelstellingen) en art. 2.11 Bkl (ecologische kwaliteitsdoelstellingen).

58 Art. 4.3 lid 1 sub f onder 2 jo. art. 4.23 lid 1 Ow en art. 6.1 lid 1 sub a jo. art. 6.2 lid 1 Bal.

59 Art. 8.83 lid 1 sub a jo. art. 8.84 Bkl.

KNMI'23-klimaatscenario's, die op 9 november 2023 door het KNMI worden gepresenteerd, zeggen over de verwachte toename van de (winter)afvoer van de rivieren.

Welk klimaatscenario het bevoegd gezag als uitgangspunt neemt, behoort tot de beleidsruimte van het bevoegd gezag. De keuze voor dat uitgangspunt zal wel deugdelijk door het bevoegd gezag moeten worden gemotiveerd. In onze ogen zou het kabinet bij het aanpassen van het Bal en/of de BGR in ieder geval met 100 jaar vooruit moeten kijken, uitgaande van een levensduur van permanente bebouwing van 100 jaar. Het verdient dan ook de aanbeveling om ten minste de wetenschappelijk onderbouwde klimaatscenario's op die termijn als uitgangspunt te nemen. Daarbij achten wij het van belang dat het Rijk in de Beleidslijn Kust (2007) de beheerders van waterkeringen al gevraagd heeft om bij ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterkingen in hun leggers rekening te houden met 200 jaar zeespiegelstijging.<sup>60</sup> Blijkbaar vallen ruimtelijke reserveringen voor dijkversterkingen waarbij 200 jaar vooruit wordt gekeken volgens het Rijk onder de doelstelling 'de voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen'. De waterkeringsbeheerders kunnen dergelijke ruimtelijke reserveringen immers uitsluitend in hun leggers opnemen met het oog op deze doelstelling. Vooralsnog zien wij niet in waarom dat voor het Bal en/of de BGR niet mogelijk zou zijn.

### **5.3 Een bouwverbod in het Besluit kwaliteit leefomgeving**

Voor zover een algeheel bouwverbod of strengere voorwaarden voor bebouwing in het rivierbed niet in het Bal of de BGR kunnen worden opgenomen, zou dat wel kunnen met behulp van een rijksinstructieregel in het Bkl voor de vaststelling van omgevingsplannen, aangezien een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ten behoeve waarvan instructieregels in het Bkl kunnen worden opgenomen<sup>61</sup> een bredere belangenafweging mogelijk maakt dan de doelstellingen van het waterbeheer die voor de regulering van wateractiviteiten (door middel van een omgevingsvergunning of algemene regels) het beoordelingskader zijn. Als het kabinet er zeker van wil zijn dat de structurerende keuze, om niet langer of onder striktere voorwaarden in de uiterwaarden te bouwen, in juridische zin doorwerkt naar de decentrale overheden dan zal het Rijk instructieregels in het Bkl kunnen opnemen. Decentrale bestuursorganen moeten rijksinstructieregels in acht nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Als een besluit van een decentraal orgaan in strijd is met een rijksinstructieregel, dan is dat besluit in strijd met het recht genomen en staat het bloot aan vernietiging door de bestuursrechter, indien op de strijdigheid met de instructieregel een beroep wordt gedaan.

Anders dan op grond van het huidige recht, beschikt het Rijk onder de Omgevingswet niet langer over de reactieve interventiebevoegdheid, waarmee het Rijk kan voorkomen dat onderdelen van omgevingsplannen in werking treden die in strijd zijn met rijksbeleid, waaronder rijksinstructieregels. Daarmee gaat naar ons oordeel een potentieel effectief instrument om de structurerende keuze - al dan niet in de vorm van rijksinstruc-

---

60 Beleidslijn Kust 2007 (p. 8), herzien in 2015 (p. 13) en Tussentijdse herziening Nationale Waterplan. Naar aanleiding van het Kennisprogramma Zeespiegelstijging zal een actualisatie plaatsvinden: zie Deltaprogramma 2024, Nu voor later, p. 49.

61 Art. 2.25 lid 3 sub c Ow.

tieregels - door te laten werken naar omgevingsplannen verloren.<sup>62</sup> Ook de preventieve werking die van deze bevoegdheid naar gemeentebesturen kan uitgaan, moet daarbij niet worden onderschat.<sup>63</sup>

Een instructieregel vormt niet alleen een bindend toetsingskader voor besluiten van decentrale bestuursorganen, maar kan deze organen ook actief verplichten om besluiten, zoals omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen, aan te passen aan een instructieregel. Een dergelijke instructieregel kan bijvoorbeeld verplichten tot het wegbestemmen van nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden in de uiterwaarden die geldende omgevingsplannen (nu nog bestemmingsplannen) bieden. Als een dergelijke instructieregel niet binnen de vastgestelde termijn (juist) wordt uitgevoerd, dan is sprake van taakverwaarlozing en kan via de taakverwaarlozingsregeling de aanpassing van het besluit conform de instructieregel alsnog worden afgedwongen. Instructieregels kunnen weliswaar ontheffingsmogelijkheden bevatten, maar alleen in bijzondere gevallen is verlening van een ontheffing van een instructieregel mogelijk.<sup>64</sup> Een ontheffing wordt namelijk alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd.<sup>65</sup> Vooruitlopend op de wijziging van het Bkl dan kan de minister van I&W in overeenstemming met de minister van BZK met het oog op die wijziging een voorbereidingsbesluit nemen.<sup>66</sup> In het omgevingsplan worden dan tijdelijke voorbeschermingsregels opgenomen om te voorkomen dat nieuwe bouwactiviteiten die strijdig zijn met de rijksinstructieregels worden toegestaan op het moment dat de instructieregel nog in voorbereiding is. Het voorkomt aldus dat er nog snel gebruikt wordt gemaakt van de mogelijkheden om onder het geldende (minder stringentere) recht in de uiterwaarden te bouwen.

Maar vooralsnog is de bovengenoemde regelgeving (BGR, Bal en Bkl) nog niet aangepast. Dat betekent dat overheden juridisch niet gebonden zijn aan de structurerende keuze om niet langer in de uiterwaarden te bouwen. Om beleid naar de medeoverheden door te laten werken moeten immers juridische bindende instrumenten worden angewend. Tot op heden kan er nog gebruik worden gemaakt van de bestaande juridische mogelijkheden om in het rivierbed woningen te bouwen (zie de gebiedsontwikkeling Meinerswijk in Arnhem). De inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt daarin geen verandering. Kort en goed betekent dit dat gebiedsontwikkeling in de uiterwaarden van de grote rivieren onder strikte voorwaarden gewoon mogelijk is.

---

62 Wel kunnen de ministers van IenW en BZK beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State instellen tegen omgevingsplannen die in strijd met rijksinstructieregels zijn vastgesteld, voor zover daarbij aan hen toevertrouwde belangen betrokken zijn (art. 1:2 lid 2 Awb).

63 Zie ook Groothuijse, *TBR* 2023/27.

64 Art. 2.32 lid 2 Ow.

65 Art. 2.32 lid 5 Ow.

66 Art. 4.16 lid 2 Ow.

## 6 **Bouw niet in de diepste delen van de polders, tenzij...**

Een andere keuze in de Water en Bodem Sturend brief is om vijf tot tien procent van de diepe polders, bij voorkeur de diepste delen, te reserveren voor waterberging en daar geen nieuwe bebouwing toe te staan, tenzij de bebouwing niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen van het gebied.<sup>67</sup> Het kabinet acht de diepste delen van de diepe polders geschikte locaties voor waterberging ter voorkoming van wateroverlast elders, nu en in de toekomst. Deze gebieden worden nodig geacht om het waterbergend vermogen te vergroten waardoor Nederland beter bestand is tegen ongekende hoeveelheden neerslag en waardoor de economische en maatschappelijke schade als gevolg van wateroverlast kan worden beperkt.

Uit de kamerbrief kan niet worden opgemaakt welke polders worden geclassificeerd als 'diep', en aldus ook niet om welke polders het precies gaat. Ook wekt het kabinet de indruk dat diepe polders gevoeliger zijn voor wateroverlast dan minder diepe polders, terwijl de hoogteligging van polders alleen niet de kans op wateroverlast bepaalt.<sup>68</sup> Ondanks de onduidelijkheid van de structurerende keuze kan wel worden afgeleid dat het kabinet bebouwing in de diepste delen van diepe polders wil weren ('nee, tenzij'). Bij gebiedsontwikkeling in diepe polders moeten de woningen aldus op de juiste plekken worden gesitueerd om (toekomstige) wateroverlastproblemen elders te beperken of te voorkomen. Het kabinet geeft in de kamerbrief echter niet aan hoe deze beleidskeuze moet worden geoperationaliseerd.

Een ruimtelijke reservering voor waterberging kan door middel van (water)bergingsgebieden en noodoverloopgebieden. Beide moeten goed van elkaar worden onderscheiden. De waterbergingsgebieden zijn er om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden die provincies hebben gesteld ten aanzien van de afvoer- en bergingscapaciteit van het regionale watersysteem en maken daarmee onderdeel uit van het watersysteem zelf. Er is geen nader besluit nodig om bergingsgebieden in werking te zetten, omdat grondeigenaren van gronden binnen bergingsgebieden van rechtswege tijdelijke waterberging moeten dulden.<sup>69</sup> Noodoverloopgebieden daarentegen maken geen onderdeel uit van het watersysteem en kunnen in het kader van de rampenbestrijding in zeer uitzonderlijke situaties onder water worden gezet, omdat de normale bergingscapaciteit van het watersysteem niet toereikend is. Daarvoor is een nader besluit op grond van het noodrecht vereist, waarvoor de waterbeheerder niet bevoegd is, maar de burgemeester of in voorkomende gevallen de voorzitter van de veiligheidsregio.<sup>70</sup> Als een gebied is aangegeven als bergingsgebied, dan kan dat gebied niet meer gebruikt worden als noodover-

---

67 *Kamerstukken II 2022/23, 27625, nr. 592, keuze 13, p. 8.*

68 F. Klijn & M. Hoogvliet, 'Kaarten van overstromingsgevaar voor ruimtelijk beleid, in het bijzonder de woningbouw', <[www.deltares.nl/nieuws/kaarten-van-overstromingsgevaar-voor-ruimtelijk-beleid-in-het-bijzonder-de-woningbouw](http://www.deltares.nl/nieuws/kaarten-van-overstromingsgevaar-voor-ruimtelijk-beleid-in-het-bijzonder-de-woningbouw)> (online, 5 oktober 2023).

69 Art. 10.3 lid 4 Ow (art. 5.24 Waterwet). Wel kan de grondeigenaar recht hebben op nadeelcompensatie, art. 15.13 lid 2 Ow (art. 7.14 jo. art. 7.15 Wtw).

70 Zie ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:221 en ECLI:NL:RVS:2020:222.

loopgebied, aangezien het bergingsgebied al ten behoeve van het reguliere waterbeheer zal zijn ingezet en dus niet meer beschikbaar is als noodoverloopgebied.<sup>71</sup>

Het kabinet geeft in de kamerbrief niet aan om welke type ruimtelijke reservering het gaat. Maar in het ruimtelijk afwegingskader lijkt het kabinet te doelen op extra ruimte die vanwege klimaatverandering nodig zal zijn om het regionale watersysteem in de (verre) toekomst te kunnen laten voldoen aan de normen voor wateroverlast.<sup>72</sup> In dat geval zou het gaan om ruimtelijke reserveringen ten behoeve van aanwijzingen van bergingsgebieden, zodat wij dieper ingaan op het aanwijzen en reguleren van bergingsgebieden.

## **6.1 Regionale normen wateroverlast**

De normale bergingscapaciteit is gebaseerd op de wateroverlastnormen voor het regionale watersysteem.<sup>73</sup> Deze normen worden door de provincie wettelijk vastgesteld in de omgevingsverordening met het oog op het beperken van wateroverlast. Provincies moeten omgevingswaarden vaststellen voor de gemiddelde kans op een overstroming per jaar, van de bij verordening aangewezen gebieden, met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht.<sup>74</sup> De provincie moet bij de vaststelling van omgevingswaarden aangeven of het gaat om een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting en op welke locaties de omgevingswaarden van toepassing zijn. De omgevingswaarden werken door naar het waterschap via een provinciale instructieregel. Het waterschap moet, als beheerder van de regionale wateren, ervoor zorgen dat de omgevingswaarden worden gehaald. Als een waterschap de gestelde omgevingswaarden niet haalt,<sup>75</sup> zal het in het waterbeheerprogramma<sup>76</sup> aangeven welke maatregelen op welke termijn zullen worden getroffen om alsnog aan de omgevingswaarden te voldoen.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003 zijn de overheden gezamenlijk tot werknormen per grondgebruik gekomen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen grasland, akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw, glastuinbouw en bebouwd gebied. Hoe kapitaalintensiever het grondgebruik hoe strenger de norm. De norm geeft de kans aan dat het oppervlaktepeil het niveau van het maaiveld overschrijdt. Zo geldt voor stedelijk gebied een gemiddelde overstromingskans van 1 keer per 100 jaar, terwijl voor het grasland een gemiddelde overstromingskans van 1 keer per 10 jaar geldt.<sup>77</sup> Voor kapitaalintensievere vormen van grondgebruik gelden strengere omgevingswaarden dan voor kapitaalextensieve vormen van grondgebruik. De omzetting van het gebruik van gronden van grasland naar bebouwd (stedelijk) gebied in gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat er voor die gronden een strengere omgevingswaarde gaat gelden. In dat geval zal het waterschap, als beheerder van het regionale watersysteem, veelal extra bergings- en afvoercapaciteit moeten creëren in het regionale watersysteem om aan de nieuwe omgevingswaarde voor stedelijk gebied te kunnen voldoen.

---

71 Groothuijse, *TBR* 2023/27.

72 *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 628.

73 Het gaat aldus niet om wateroverlast als gevolg van een tekort aan rioolcapaciteit of grondwater.

74 Art. 2.13 lid 1 sub 2, *Ow*. Tot 1 januari 2024 geldt art. 2.8 *Waterwet*.

75 Voor omgevingswaarden geldt een monitoringsplicht. Art. 20.1 *Ow*.

76 Art. 3.10 *Ow*.

77 Nationaal Bestuursakkoord Water 2008, p. 21.

Deze NBW-normen, die sinds 2003 onveranderd zijn, zijn gebaseerd op de middenvariant van het klimaatscenario 2050 van het KNMI (klimaatscenario G uit 2006). De normen waren destijds bedoeld om het watersysteem voor 2015 op orde te brengen, en daarna op orde te houden, voor de toekomstige situatie van 2050.<sup>78</sup> In de provinciale verordeningen wordt over het algemeen bij de omgevingswaarden uitgegaan van deze op grondgebruik gebaseerde werknormen. Provincies hebben bij het normeren van wateroverlast wel ruimte voor maatwerk en kunnen, op basis van eigen afwegingen, andere omgevingswaarden stellen. De waterschappen hebben bij het toetsen aan de omgevingswaarden eveneens veel beleidsruimte. Veelal wordt getoetst aan de actuele neerslagstatistiek en het huidige klimaat (en niet aan toekomstige klimaatscenario's).<sup>79</sup> Waterschappen kunnen ervoor kiezen om een toekomstig klimaatscenario te hanteren bij die toetsing, maar zijn daartoe niet verplicht. Wel zouden de provinciebesturen met het oog op klimaatverandering instructieregels kunnen opnemen in de omgevingsverordening waardoor waterschappen verplicht worden om te toetsen met de nieuwste toekomstige klimaatscenario's en neerslagstatistieken.<sup>80</sup>

## **6.2 Het aanwijzen en reguleren van bergingsgebieden**

De benodigde ruimte voor waterberging kan onder meer worden gecreëerd door de aanwijzing van een bergingsgebied. Daartoe zal het waterschapsbestuur het bergingsgebied in de legger moeten aanwijzen. In de legger omschrijft het waterschap onder meer de exacte geometrische grenzen van het bergingsgebied.<sup>81</sup> Die exacte grenzen zijn nodig, omdat grondeigenaren binnen bergingsgebieden de tijdelijke berging van water van rechtswege moeten dulden.<sup>82</sup> Ook het gemeentebestuur moet in het omgevingsplan het desbetreffende gebied aanwijzen als bergingsgebied, in die zin dat aan de gronden de (mede)functie waterberging moet worden toegekend. In de (diepe) polders ligt het voor de hand om een bergingsgebied in de diepere delen te situeren, omdat het water daar immers vanzelf al naar toestroomt.<sup>83</sup>

Als een gebied is aangewezen als een bergingsgebied dat kan het waterschap in de waterschapsverordening, met oog op een doelmatige werking van bergingsgebieden, activiteiten binnen het bergingsgebied reguleren. Het gemeentebestuur kan in het omgevingsplan activiteiten binnen een bergingsgebied niet reguleren, voor zover het bestuur uitsluitend waterstaatskundige belangen beoogt te beschermen. Het dienen van waterstaatskundige belangen is immers als taak aan het waterschap opgedragen. Er zijn dan ook geen omgevingsplanregels nodig met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, voor zover het louter de bescherming van waterstaatskundige belangen betreft.<sup>84</sup> De gemeente moet wel de kapitaalintensievere functies, zoals woon- en kantoorfuncties, in het omgevingsplan uitsluiten in de aangewezen bergingsgebie-

---

78 STOWA, *Provinciale normering wateroverlast. Hoe toekomstbestendig is de huidige aanpak en werkwijze?*, Amersfoort: Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer 2021, p. 4.

79 STOWA 2021, p. 8-13, 15-18.

80 Art. 2.23 lid 1 sub b.

81 Art. 2.39 lid 1 Ow.

82 Art. 10.3 lid 4 Ow.

83 Groothuijse, *TBR* 2023/27, p. 12.

84 F. Groothuijse, 'Bergingsgebieden uniform geregeld in de Waterwet', *TBR* 2010/158, p. 9-11.

den. Niet omdat deze functies de doelmatige werking van het bergingsgebied aantasten (met het oog daarop kunnen regels in de waterschapsverordening worden opgenomen), maar omdat tijdelijke waterberging onverenigbaar is met deze functies en deze functies te sterk belemmeren. Om die reden zijn lageregelegen gebieden met kapitaalintensieve agrarische functies geschikt om als bergingsgebied aan te wijzen.

In het geval dat gebiedsontwikkeling plaatsvindt in een diepe polder moet er in de eerste plaats rekening mee worden gehouden dat het grondgebruik intensifieert en er meer ruimte moet worden gereserveerd voor waterberging om aan de normale bergingscapaciteit te voldoen. Als men met het oog op klimaatverandering ook nog rekening wil houden met een ruimtelijke reservering voor toekomstige waterberging dan is de ruimteclaim logischerwijs (nog) groter. Wegens een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zullen gemeenten geen kapitaalintensieve functies, zoals woningbouw, toekennen in (toekomstige) bergingsgebieden, omdat die functie niet verenigbaar is met de (toekomstige) waterbergingsfunctie.

Of het in de praktijk ook om vijf tot tien procent van de diepste delen van een polder zal gaan, valt niet te zeggen, de ruimteclaim hangt immers af van de geldende omgevingswaarden en de toetsingsintensiteit en -eisen van het waterschap. Wel is het aannemelijk dat de bergingsgebieden in de diepste delen van de polder zullen liggen. Om te voorkomen dat deze gebieden in de toekomst niet meer kunnen worden aangewezen als bergingsgebieden, zullen deze gebieden daarvoor moeten worden gereserveerd, in die zin dat permanente kapitaalintensieve ontwikkelingen binnen deze gebieden worden geweerd. Het provinciebestuur kan deze ruimtelijke reserveringen in zijn instructieregels juridisch verankeren,<sup>85</sup> zodat gemeentebesturen deze ontwikkelingen binnen deze gebieden niet meer kunnen toestaan. Met een reactieve interventie kan het provinciebestuur voorkomen dat omgevingsplannen die in strijd zijn met deze instructieregels worden vastgesteld.

## **7 Slotbeschouwing**

In deze bijdrage hebben wij de aandacht gevestigd op de gevolgen van de kamerbrief Water en Bodem Sturend voor het situeren van gebiedsontwikkeling in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden. Hoewel de woorden 'structureerende keuzes' uit de kamerbrief de indruk wekken dat het kabinet reeds de beslissingen heeft genomen over waar in Nederland met het oog op klimaatverandering al dan niet gebouwd wordt, is niets minder waar. Het kabinet wil de decentrale overheden wel sturen, maar zonder daarbij een dwingende aanpak te hanteren. Het kabinet gebruikt het rijksbeleid, en het daaruit voortgekomen ruimtelijk afwegingskader, om het bouwen op verstandige plekken bij de decentrale overheden te agenderen. Het kabinet schetst een aantal ambitieuze structureerende beleidskeuzes die de decentrale overheden moeten meenemen in hun eigen beleidsafwegingen, waarin de vele (en conflicterende) ruimteclaims ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen. De problematiek wordt daardoor weliswaar een belangrijk onderwerp op de politieke agenda, maar er is geen harde verplichting om het

---

85 Art. 2.23 lid 1 sub a onder 2 jo. lid 3 sub c onder 1 jo. art. 4.2 lid 1 Ow.

rijksbeleid uit te voeren. De decentrale overheden hoeven immers geen gevolg te geven aan het rijksbeleid zolang de juridische doorwerking ontbreekt.

De kamerbrief Water en Bodem Sturend is gepresenteerd als een fundamentele verandering van de manier waarop we in de ruimtelijke ordening met het water- en bodemsysteem moeten omgaan. Water en bodem zijn dé uitgangspunten bij de te maken ruimtelijke keuzes. Het rijksbeleid impliceert dat bij uiteenlopende belangen water en bodem de gewichtigere belangen zijn. Maar een echte fundamentele verandering brengt de kamerbrief voor de locatiekeuzes van gebiedsontwikkeling vooralsnog niet teweeg. Zolang de juridische borging van het rijksbeleid ontbreekt, blijven de juridische mogelijkheden om in de overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden te bouwen hetzelfde. Zo kan er altijd nog gebouwd worden in de uiterwaarden van de grote rivieren, zij het onder de strikte al langer bestaande juridische voorwaarden. Er zijn vooralsnog geen ruimtelijke reserveringen ten behoeve van toekomstige waterberging in de diepste delen van de polders. Water en bodem worden in onze optiek dan ook niet vanzelfsprekend sturend voor de ruimtelijke ordening. Water en bodem zijn niets meer dan belangen die de decentrale overheden moeten afwegen tegen andere belangen. Het kabinet had er wel voor kunnen kiezen om water en bodem sturend juridisch te laten doorwerken. De Omgevingswet biedt daarvoor verschillende mogelijkheden. Maar het kabinet lijkt bewust de juridische instrumenten maar mondjesmaat in te willen zetten (denk aan het aanscherpen van de BGR) en vooral te willen inzetten op sturing door middel van beleid en de daaraan gekoppelde bestuursovereenkomst(en).

Gezien de uitgesproken en geschetste urgentie in de kamerbrief is het de vraag of beleid en bestuursovereenkomsten de meest geschikte instrumenten zijn om sturing te geven aan het voorkomen van bebouwing in de overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden. Misschien durft het kabinet geen harde keuzes te maken of wil het kabinet de beleidsruimte van de decentrale overheden respecteren. Toch betekent het ontbreken van juridische borging van het rijksbeleid niet dat er geen enkele sturing van het rijksbeleid uitgaat. Het ambitieuze rijksbeleid kan inspiratie bieden waardoor de structurerende keuzes uiteindelijk indirect toch doorwerken naar de decentrale overheden, zonder dat het kabinet de decentrale overheden ertoe hoeft te dwingen de structurerende keuzes over te nemen. Het gevolg van de kamerbrief kan zijn dat de aandacht voor water- en bodem dusdanig is toegenomen dat deze belangen een vooraanstaande rol in de ruimtelijke ordening krijgen. Maar het risico blijft bestaan dat water en bodem uiteindelijk het onderspit delven in de strijd om de ruimte. Het is uiteindelijk het relatieve gewicht dat de betrokken overheden aan water en bodem toekennen dat doorslaggevend zal zijn voor de locatiekeuzes voor toekomstige gebiedsontwikkelingen. Voor het Rijk ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat de ambitieuze structurerende keuzes verworden tot een wassen neus. Juridische borging van die keuzes kan daaraan in belangrijke mate aan bijdragen. Dat is iets waar niet-juristen nog te vaak hun neus voor lijken op te halen.