

# Analysrapport Beleidskader Buitendijks Bouwen IJsselmeergebied

Beleidsactualisatie buitendijks bouwen  
IJsselmeergebied



|                             |                                                                                                   |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sweco Nederland B.V.</b> | 30129769                                                                                          |
| <b>Onderwerp</b>            | Beleidskader Buitendijks Bouwen<br>IJsselmeergebied                                               |
| <b>Projectnummer</b>        | 51017874                                                                                          |
| <b>Klant</b>                | Ministerie van Infrastructuur en<br>Waterstaat                                                    |
| <b>Auteur</b>               | Rebecca Geurts, Romy Brockhoff,<br>Maaïke Leppink                                                 |
| <b>Gecontroleerd door</b>   | Tom Raadgever, Roel Valkman                                                                       |
| <b>Vrijgegeven door</b>     | Elwin Leusink  |
| <b>Datum</b>                | 2024-08-19                                                                                        |
| <b>Document referentie</b>  | NL24-648800269-100557                                                                             |

TR

## SAMENVATTING

### Aanleiding

Eind 2022 heeft het kabinet 33 structurerende keuzes vastgesteld die moeten zorgen dat water en bodem sturend worden in de ruimtelijke ordening. Eén van die structurerende keuzes van Water en bodem sturend (WBS) betreft landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied:

*“9. We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de Bkl onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergesvorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt.”*

Deze keuze is nader uitgewerkt en onderbouwd in een Kamerbrief van 5 oktober 2023. Daarin staat dat het onwenselijk is dat buitendijkse plannen het waterbergend vermogen, de zoetwaterbuffer of de waterkwaliteit en natuur aantasten, het nemen van maatregelen in de toekomst belemmeren, en/of het risico op schade als gevolg van klimaatverandering vergroten. Daarom is de inzet om datgene wat binnendijks kan worden gerealiseerd, ook binnendijks te realiseren en dat alleen beperkte ruimte wordt geboden voor kleinschalige watergebonden activiteiten aan de randen van de meren.

Het doel van dit onderzoek is een analyse van mogelijkheden voor uitwerking van een gedragen en uitvoerbaar beleidskader en de juridische verankering daarvan in de Omgevingswet. Onder beleidskader verstaan we beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot buitendijkse landaanwinning en bouwactiviteiten in het IJsselmeergebied. De structurerende keuze en redeneerlijn zijn in dit onderzoek als harde kaders gehanteerd, waarbinnen de uitwerking moet plaatsvinden.

### Resultaten

De huidige regelgeving (Bkl, voorheen Barro) is sinds 2012 al restrictief ten aanzien van buitendijkse landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied. De structurerende keuze WBS uit 2022 en redeneerlijn uit 2023 vergen een verdere aanscherping van het beleidskader. De ‘nee, tenzij’ in de huidige regelgeving krijgt een andere en striktere invulling vanuit de WBS principes om niet af te wentelen naar andere gebieden en in de tijd. De structurerende keuze en redeneerlijn zijn als harde kaders gehanteerd in dit onderzoek.

De huidige regelgeving laat in principe al geen landaanwinning en bebouwing toe, maar biedt enkele uitzonderingen, waaronder per gemeente een afgemeten aantal hectares waarbinnen landaanwinning en bebouwing wel zijn toegestaan (art. 5.49 Bkl). De nog resterende vrijgestelde hectares komen in het nieuwe beleidskader te vervallen. Er is geen ruimte meer voor niet-watergebonden activiteiten, die immers ook binnendijks kunnen plaatsvinden. Wel zijn er onder voorwaarden andere uitzonderingen toelaatbaar, zoals kleinschalige watergebonden activiteiten en overstroombare natuur.

Uit het onderzoek blijkt dat de gestelde kaders om nadere uitwerking vragen ten aanzien van de grenzen van het toepassingsgebied, watergebonden activiteiten, overstroombare natuur, dijkversterkingen, duurzame energieproductie en beperken van negatieve effecten. Voor al deze onderwerpen zijn onderscheidende opties tot nadere invulling uitgewerkt (zie tabel 0-1), inclusief de voor- en nadelen. De beschouwde opties verschillen in de mate waarin ze aansluiten op het huidige instrumentarium, de mate waarin uitzonderingen worden toegestaan om tegemoet te komen aan andere maatschappelijke en economische functies, en de mate waarin begrippen en definities (kwalitatief of kwantitatief) worden uitgewerkt.

Ook zijn de mogelijkheden van de juridische verankering onderzocht. In de kamerbrief 'Water en bodem sturend' is aanpassing van de wet- en regelgeving in het ruimtelijk spoor aangekondigd (via instructieregels Bkl). Dit is noodzakelijk om de nieuwe benadering te verankeren. Om vooruitlopend op de aanpassing van het Bkl en de doorvertaling van de instructieregels in de gemeentelijke omgevingsplannen al vast activiteiten tegen te houden, kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Daarnaast is het een optie om het beleidskader verder te verankeren via het waterspoor (Bkl en Bal). De vergunningverlener (RWS) heeft aangegeven dat ze in dat geval behoefte hebben aan een uitgewerkt toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen. Een dergelijk toetsingskader kan worden uitgewerkt in de vorm van beleidsregels die door de minister van IenW worden vastgesteld. De beste manier van verankeren is mede afhankelijk van de keuze tussen de meer inhoudelijke opties. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels zijn ook als belangrijke afwegingscriteria voor de manier van verankering naar voren gekomen.

Alle opties en hun voor- en nadelen zijn opgesteld in nauwe afstemming met betrokken partijen in de begeleidingsgroep, werkgroep, klankbordgroep en juridisch overleg. In het vervolgproces zal een afweging en keuze tussen de opties worden gemaakt. Daarna zal de verdere uitwerking en verankering plaatsvinden.

Tabel 0-1. Overzicht opties voor uitwerking per onderwerp

| Onderwerp                                       | Opties voor uitwerking                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toepassingsgebied                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behoud huidige grenzen (voor ruimtelijk en waterspoor)</li> <li>- Gelijk trekken grenzen ruimtelijk en waterspoor en ruimste grens hanteren</li> <li>- Verder uitbreiden van het toepassingsgebied o.b.v. onderzoek naar effecten</li> <li>- Uitbreiden toepassingsgebied naar gehele buitendijkse gebied</li> </ul> |
| Bestaande bebouwing                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sloop, vervanging en uitbreiding van bestaande bebouwing is niet toegestaan</li> <li>- Sloop, vervanging en uitbreiding van bestaande bebouwing is toegestaan met maximaal 10%</li> </ul>                                                                                                                            |
| Drijvende woningen                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een drijvende woning is niet toegestaan, ongeacht de bestemming</li> <li>- Een drijvende woning met een recreatiebestemming is toegestaan</li> </ul>                                                                                                                                                                 |
| Tijdelijke bebouwing                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdelijke bebouwing is niet toegestaan</li> <li>- Tijdelijke bebouwing is toegestaan, mits de tijdelijkheid kan worden geborgd</li> </ul>                                                                                                                                                                           |
| Beperkte ruimte voor watergebonden activiteiten | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanteren van maximale oppervlaktes per nader te bepalen eenheid (bijvoorbeeld per gemeente)</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
| Kleinschalige watergebonden activiteiten        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het hanteren van een maximale oppervlaktes per watergebonden activiteit</li> <li>- Compensatie</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| Overstroombare natuur                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definiëren van een maximum hoeveelheid (hooggelegen) natuur</li> <li>- Definiëren van natuurtypen</li> <li>- Minimale overstromingsfrequentie</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                           |
| Versterking primaire keringen                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buitenwaartse dijkversterking toestaan ongeacht de omvang</li> <li>- Buitenwaartse dijkversterking toestaan mits het ruimtebeslag beperkt is</li> </ul>                                                                                                                                                              |
| Duurzame energieopwekking                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn toegestaan</li> <li>- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn niet toegestaan</li> </ul>                                                                                 |
| Beperken negatieve effecten                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen aanvulling op en specificatie van de huidige regelgeving</li> <li>- Aanvullende en meer specifieke bepalingen voor het IJsselmeergebied</li> </ul>                                                                                                                                                              |

## **Aanbevelingen**

In dit rapport staan opties voor een beleidskader voor landaanwinning en bouwactiviteiten in het buitendijkse IJsselmeergebied, en voor de juridische verankering daarvan. De volgende stap is het maken van keuzes. Hieronder geven we enkele aanbevelingen voor het maken van deze keuzes en de besluitvorming daarover.

### ***Zorg voor samenhang en balans in de te maken keuzes***

Allereerst zien we dat de keuzes per onderwerp nauw met elkaar samenhangen. Het is aan te bevelen om consistente keuzes te maken, die over de hele linie goed uitlegbaar zijn. Daarnaast is van belang om de cumulatieve impact van de keuzes te beschouwen. Er is bijvoorbeeld een nauwe samenhang tussen de grenzen van het toepassingsgebied, de aangescherpte regels voor landaanwinning en bebouwing en de manier van verankering in het ruimtelijke spoor en/of waterspoor. Daarom bevelen we aan om in de keuze die wordt gemaakt deze afhankelijkheden mee te nemen, zodat een samenhangend en gebalanceerd beleidskader ontstaat. Dit draagt bij aan uitlegbaarheid, begrip en acceptatie.

### ***Toets op verankering in nota ruimte en nationaal waterprogramma***

De WBS Kamerbrieven zijn sturend voor de toekomstige beleidsvorming door alle overheden en werken daarmee al door in de fysieke leefomgeving. De brieven worden verankerd in toekomstige beleidsdocumenten, namelijk de Nota Ruimte en het Nationaal Waterprogramma. In Artikel 8.84 Bkl (beoordelingsregels wateractiviteit), lid 1 wordt expliciet verwezen naar deze documenten als basis voor de beoordeling van vergunningaanvragen in het waterspoor. We bevelen daarom aan om te toetsen of de structurerende keuze en redeneerlijn zorgvuldig worden verankerd in deze beleidsdocumenten. Dit draagt bij aan een consistent kader van beleid, wet- en regelgeving.

### ***Zorg voor een snelle verankering o.b.v. bestaande kennis***

Omdat het huidige wettelijke instrumentarium niet goed aansluit op de structurerende keuze en redeneerlijn WBS, is het van belang om ook de wetgeving snel aan te passen. Daarom is het aan te bevelen om na de geplande stappen van afweging, uitvoerbaarheidstoets door RWS en bestuurlijke afstemming het beleidskader op basis van bestaande kennis en expertise verder uit te werken en te verankeren.

### ***Scherp beleidskader periodiek aan o.b.v. nieuwe kennis en ervaringen***

Het afgeronde onderzoek had een verkennend karakter. Niet alle consequenties van opties konden volledig in beeld worden gebracht. Het is gewenst om aanvullende onderzoeken uit te voeren en de resultaten van lopende onderzoeks- en beleidstrajecten te betrekken (zie §5.2). Wanneer een snelle juridische verankering plaatsvindt op basis van bestaande kennis en expertise (zie vorige aanbeveling), is het aan te bevelen om het beleidskader periodiek te evalueren en waar relevant aan te scherpen. Zo kunnen nieuwe kennis en ervaringen meegenomen worden.

### ***Trek lessen vanuit de actualisatie beleidslijn grote rivieren***

De beleidsactualisatie en verankering van de Beleidslijn grote rivieren loopt voor op de beleidsactualisatie voor het IJsselmeergebied. Het is aan te bevelen om bij de verdere uitwerking en juridische verankering van het beleidskader voor het IJsselmeergebied de lessen qua inhoud, opzet en formuleringen vanuit de Bgr mee te (blijven) nemen.

# Inhoudsopgave

|       |                                                                                                              |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Introductie .....                                                                                            | 7  |
| 1.1   | Aanleiding en doel .....                                                                                     | 7  |
| 1.2   | Werkwijze .....                                                                                              | 7  |
| 1.3   | Uitgangspunten .....                                                                                         | 9  |
| 1.4   | Leeswijzer .....                                                                                             | 9  |
| 2     | Huidig beleidskader en WBS.....                                                                              | 10 |
| 2.1   | Omgevingswet.....                                                                                            | 10 |
| 2.2   | Regelgeving IJsselmeergebied .....                                                                           | 11 |
| 2.3   | Ruimtelijk spoor .....                                                                                       | 12 |
| 2.4   | Waterspoor .....                                                                                             | 13 |
| 2.5   | Water en bodem sturend.....                                                                                  | 16 |
| 3     | Analyse opties beleidskader .....                                                                            | 19 |
| 3.1   | Toepassingsgebied .....                                                                                      | 19 |
| 3.1.1 | Inleiding.....                                                                                               | 19 |
| 3.1.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 24 |
| 3.1.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 25 |
| 3.2   | Nee: Landaanwinning en bouwactiviteiten zijn niet toegestaan .....                                           | 28 |
| 3.2.1 | Inleiding.....                                                                                               | 28 |
| 3.2.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 28 |
| 3.2.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 29 |
| 3.3   | Tenzij: Watergebonden activiteiten .....                                                                     | 31 |
| 3.3.1 | Inleiding.....                                                                                               | 31 |
| 3.3.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 32 |
| 3.3.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 33 |
| 3.4   | Tenzij: Landaanwinning voor overstroombare natuur en om te voldoen<br>aan de Natura 2000-doelen en KRW ..... | 34 |
| 3.4.1 | Inleiding.....                                                                                               | 34 |
| 3.4.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 35 |
| 3.4.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 36 |
| 3.5   | Tenzij: Versterking (primaire) keringen .....                                                                | 37 |
| 3.5.1 | Inleiding.....                                                                                               | 37 |
| 3.5.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 38 |
| 3.5.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 39 |
| 3.6   | Tenzij: Duurzame energieopwekking .....                                                                      | 40 |
| 3.6.1 | Inleiding.....                                                                                               | 40 |
| 3.6.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 40 |
| 3.6.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 40 |
| 3.7   | Beperken negatieve effecten van uitzonderingen .....                                                         | 41 |
| 3.7.1 | Inleiding.....                                                                                               | 41 |
| 3.7.2 | Beschrijving mogelijke uitwerking .....                                                                      | 41 |
| 3.7.3 | Analyse mogelijke uitwerking .....                                                                           | 42 |
| 4     | Juridische verankering .....                                                                                 | 43 |
| 4.1   | Inleiding .....                                                                                              | 43 |
| 4.2   | Beschrijving mogelijkheden voor verankering.....                                                             | 43 |
| 4.3   | Analyse mogelijkheden verankering .....                                                                      | 47 |
| 5     | Conclusies en aanbevelingen .....                                                                            | 49 |
| 5.1   | Conclusies.....                                                                                              | 49 |
| 5.2   | Aanbevelingen.....                                                                                           | 51 |

# 1 Introductie

## 1.1 Aanleiding en doel

Op 25 november 2022 stuurde de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een brief aan de Tweede Kamer met daarin een aantal uitgangspunten en 33 structurerende keuzes die moeten zorgen dat water en bodem sturend worden in de ruimtelijke ordening<sup>1</sup>. Eén van die structurerende keuzes van Water en bodem sturend (WBS) betreft het IJsselmeergebied:

*“9. We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de Bkl onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergevorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt.”*

Deze keuze is nader uitgewerkt en onderbouwd in de Kamerbrief van 5 oktober 2023<sup>2</sup>. Daarin staat onder andere dat de inzet is om datgene wat binnendijks kan worden gerealiseerd, ook binnendijks te realiseren en dat alleen beperkte ruimte wordt geboden voor kleinschalige watergebonden activiteiten.

Het ministerie van IenW heeft Sweco en TwynstraGudde gevraagd te om de mogelijkheden voor de nadere uitwerking van WBS in het IJsselmeergebied (inclusief de Kamerbrief van 5 oktober 2023) in kaart te brengen en te analyseren. Het doel van dit onderzoek is een analyse van mogelijkheden voor uitwerking van een gedragen en uitvoerbaar beleidskader en de juridische verankering daarvan in de Omgevingswet. Onder beleidskader verstaan we beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot buitendijkse landaanwinning en bouwactiviteiten in het IJsselmeergebied.

## 1.2 Werkwijze

Om tot de analyse van de mogelijkheden voor uitwerking en verankering te komen, zijn we als volgt te werk gegaan.

### **Quickscan huidig instrumentarium buitendijks bouwen IJsselmeergebied**

De eerste stap betrof het uitvoeren van een verkenning naar de ervaringen met het huidig instrumentarium (of beleidskader) voor buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied. De focus lag daarbij op de werking van het instrumentarium in de periode van de introductie van de Barro-regels voor het IJsselmeergebied in 2012 tot de totstandkoming van de structurerende keuzes van WBS in 2022. Sinds de structurerende keuze is een

<sup>1</sup> Brief Water en Bodem Sturend aan Tweede Kamer (minister van Infrastructuur en Waterstaat, november 2022) (Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592)

<sup>2</sup> Brief Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied aan Tweede Kamer (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, oktober 2023) (Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654)

overgangperiode aangebroken, totdat het nieuwe beleid is verankerd in wet- en regelgeving.

In de quickscan is een analyse gemaakt van relevante wet- en regelgeving en beleid gerelateerd aan buitendijkse landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied. Ook is een survey uitgevoerd onder aangrenzende gemeenten, waterschappen en provincies en zijn groepsinterviews gehouden met deskundigen van Rijkswaterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie Flevoland. Het inzicht uit deze verkenning is apart gerapporteerd <sup>3</sup> en in de vorm van aandachtspunten en aanbevelingen meegenomen in de volgende stap van dit onderzoek.

### Inventariseren en analyseren opties voor uitwerking beleidskader

Voor het inventariseren van de definitieruimte en de opties voor uitwerking organiseerden we een ontwerpatelier met een werkgroep van deskundigen op het terrein van onder andere hydrologie, ecologie, wetgeving en vergunningverlening. In drie opeenvolgende bijeenkomsten met de werkgroep zijn de opties beoordeeld op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en impact op waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit (zie onderstaande tabel voor het analysekader met toetsstenen en indicatoren die zijn gehanteerd).

Tabel 1-1. Analyse kader voor mogelijkheden uitwerken en verankering

| Toetssteen                              | Indicatoren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beleidsmatige effecten                  | Ruimte in het watersysteem voor basisfuncties (zoetwatervoorziening, waterveiligheid, waterkwaliteit en ecologie), nu en in de toekomst (conform WBS)<br>Congruentie met andere visies en programma's in relatie tot basisfuncties in het IJsselmeergebied                                                                          |
| Effecten op ruimte voor andere functies | Ruimte voor andere maatschappelijke en economische functies<br>Mogelijkheden voor behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit                                                                                                                                                                                                   |
| Juridische effecten                     | Passend in instrumentarium en gedachtegoed van de Omgevingswet<br>Goede aansluiting tussen 'water' en/of 'RO' spoor<br>Juridische houdbaarheid van verleende en geweigerde vergunningen / beschikkingen                                                                                                                             |
| Uitvoerbaarheid                         | Eenduidigheid, aantoonbaarheid en uitlegbaarheid (voor bevoegde gezagen en initiatiefnemers)<br>Handhaafbaarheid van regels<br>Administratieve lasten bevoegde gezagen (tevens financiële component)<br><i>Snelheid waarmee juridische verankering tot stand kan komen (specifiek criterium voor advies juridische verankering)</i> |
| Financiële effecten                     | Risico op nadeelcompensatie (voorheen planschade)<br>Effecten op waarde van grondposities                                                                                                                                                                                                                                           |

### Inventariseren en analyseren opties voor juridische verankering

De derde stap betrof het in kaart brengen van de mogelijkheden voor juridische verankering van het beleidskader. Hiervoor zijn drie bijeenkomsten georganiseerd met juristen van het ministerie en vergunningverleners van Rijkswaterstaat.

### Opstellen analyserapport

De inzichten uit de verschillende stappen zijn verwerkt in voorliggend analyserapport. Gedurende de totstandkoming van het rapport vond er meerdere malen afstemming plaats met de omgeving, vertegenwoordigd in de klankbordgroep.

### Afstemming met de omgeving

<sup>3</sup> Quickscan huidige instrumentarium – Beleidsactualisatie buitendijks bouwen IJsselmeergebied, Sweco / Twynstra Gudde in opdracht van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 6 februari 2024

Voor de afstemming met de omgeving is een klankbordgroep samengesteld bestaande uit belanghebbende overheden in het IJsselmeergebied (gemeenten, provincies en waterschappen). De klankbordgroep is vier keer bij elkaar gekomen om mee te denken over en te reflecteren op de verschillende tussenproducten. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep, bestaande uit afgevaardigden vanuit het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat en vanuit de ministeries van LNV (nu LVVN) en BZK. De begeleidingsgroep nam deel aan de bijeenkomsten van de werkgroep en klankbordgroep.

Een deel van de leden van de klankbordgroep heeft zorgen geuit over de uitlegbaarheid en onderbouwing van de structurerende keuze en redeneerlijn, en de betrokkenheid van regionale partijen bij de totstandkoming daarvan. Desondanks heeft de klankbordgroep constructief meegedacht in het aanscherpen van de voor- en nadelen van de opties die in de afweging worden meegenomen. Bij de uitwerking van mogelijkheden binnen de gestelde kaders zijn de (mogelijke) effecten op verschillende belangen in beeld gebracht.

## 1.3 Uitgangspunten

In dit onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het uitgangspunt voor de uitwerking in het beleidskader is de structurerende keuze nr. 9 van Water en Bodem Sturend over het buitendijkse IJsselmeergebied en de uitwerking daarvan in de kamerbrief van 5 oktober 2023. De structurerende keuze en de uitwerking daarvan in de redeneerlijn staan niet ter discussie. Het onderbouwen van deze keuze maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.
- De structurerende keuze en de uitwerking daarvan zijn principieel van aard. Klimaatverandering maakt dat we méér ruimte nodig hebben voor meer water in het IJsselmeer, Markermeer en de randmeren. Het kabinet acht het onwenselijk dat buitendijkse ontwikkelingen het waterbergend vermogen, de zoetwaterbuffer of de waterkwaliteit en natuur aantasten, hoe relatief klein het effect van een individuele ontwikkeling ook is. De optelsom van alle ontwikkelingen kan namelijk wel significant zijn. Ook is het een principiële keuze dat er geen uitzonderingen meer worden gemaakt voor niet-watergebonden landaanwinning en bebouwing.
- In dit onderzoek vindt geen afweging van belangen plaats rondom de structurerende keuze WBS en redeneerlijn, omdat de afweging al heeft plaatsgevonden op nationaal niveau bij de totstandkoming van de structurerende keuze in WBS.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het huidige beleidskader en instrumentarium voor ontwikkelingen in het IJsselmeergebied. We confronteren de huidige situatie met de nieuwe beleidslijn van water en bodem sturend. Ook de aandachtspunten en aanbevelingen uit de quickscan hebben we opgenomen in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 analyseren we de mogelijkheden voor uitwerking van water en bodem sturend in een nieuw beleidskader voor het IJsselmeergebied. Het advies gaat over het toepassingsgebied van het nieuwe beleidskader, welke activiteiten niet mogen ("Nee"), en voor welke activiteiten uitzonderingen gelden ("Tenzij"). In hoofdstuk 4 analyseren we de mogelijkheden voor juridische verankering van het nieuwe beleidskader. In hoofdstuk 5 formuleren we enkele conclusies en aanbevelingen.

## 2 Huidig beleidskader en WBS

Dit hoofdstuk beschrijft het huidige instrumentarium ten aanzien van landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied. Het gaat achtereenvolgens in op de Omgevingswet, het IJsselmeergebied, het ruimtelijke spoor en het waterspoor. Daarna gaat het in op de benodigde aanscherpingen volgens Water & Bodem Sturend. Aandachtspunten en aanbevelingen vanuit de quickscan van de werking van het huidige instrumentarium zijn in de grijze tekstvakken opgenomen.

### 2.1 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet is ontwikkeld vanuit de gedachte (verbeterdoelen) om te zorgen voor minder regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. De Omgevingswet beoogt dus niet alleen het waarborgen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wil ook ruimte maken voor ontwikkelingen. Dit betekent voor overheden een andere houding naar burgers en bedrijven met initiatieven.

De Omgevingswet vervangt o.a. (een deel van) de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening. Daarnaast is één van de veranderingen dat het omgevingsplan het geldende bestemmingsplan en de beheerverordening uit de Wet ruimtelijke ordening vervangt. Voorheen hadden gemeenten meerdere bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen. Gemeenten krijgen ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan bestemmingsplannen, waarbij een deel van de afweging pas bij de vergunningverlening plaatsvindt binnen de kaders (beoordelingsregels) die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het kader in het omgevingsplan dient uiteraard te voldoen aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, zie onderstaande paragraaf): er mag geen ruimte worden geboden voor activiteiten die niet passen binnen het Bkl. Omgevingsplannen hebben ook een ruimere reikwijdte.

In de Omgevingswet is in artikel 4.3 opgenomen dat bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels worden gesteld voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving in onder andere waterstaatswerken. Het IJsselmeergebied is een waterstaatswerk, bestaand uit het oppervlaktewaterlichaam, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Ook is in artikel 5.1 Ow de

vergunningsplicht opgenomen voor deze activiteiten. Er zijn vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) die uitvoering geven aan de Omgevingswet<sup>4</sup>:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit, voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat voornamelijk regels over veiligheid, gezondheid en duurzaamheid bij (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen.
- Het Omgevingsbesluit regelt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen. Ook regelt het welke bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs betrokken moeten worden bij de besluitvorming, de invulling van procedures en stelt het regels aan een aantal op zichzelf staande onderwerpen zoals de milieueffectrapportage.

#### Aandachtpunten en aanbevelingen vanuit Quickscan huidige instrumentarium Omgevingswet / algemeen

- *Aandachtspunt:* De Omgevingswet is van kracht per 1 januari 2024. Dit heeft invloed op het beleidskader omtrent landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied. *Aanbeveling:* het beleidskader valt onder het systeem van de Omgevingswet. Zorg dat deze daarom ook past in de nieuwe structuren.
- *Aandachtspunt:* Het juridisch proces voor buitendijkse ontwikkelingen is complex. *Aanbeveling:* Zorg ervoor dat er eenduidige regels komen. Als dat verdeeld wordt over het waterdomein en het ruimtelijk domein, is het van belang dat het goed op elkaar aansluit. En dat ook voor vergunningverleners helder is wie waarop toetst.
- *Aandachtspunt:* Er is een wens om voor initiatiefnemers de te doorlopen procedures duidelijk te maken. *Aanbeveling:* Een handreiking (zoals ook beschikbaar bij de Beleidslijn grote rivieren) zou handvatten kunnen bieden in dit proces.

## 2.2 Regelgeving IJsselmeergebied

De basisfuncties van het (buitendijkse) IJsselmeergebied bestaan uit:

- komberging als onderdeel van de hoogwaterbeheersing;
- voorraadberging ten behoeve van de zoetwatervoorziening;
- een robuust aquatisch ecosysteem als basis voor biodiversiteit.

Naast deze basisfuncties heeft het (buitendijkse) IJsselmeergebied op dit moment ook andere maatschappelijke functies zoals wonen, scheepvaart, recreatie en energieopwekking. Voor buitendijkse gebieden gelden andere regels en voorzieningen dan voor binnendijkse gebieden. Wat wel en niet is toegestaan in het buitendijkse IJsselmeergebied is geregeld in het ruimtelijke beleid en het waterbeleid (zogenoamd ruimtelijk spoor en waterspoor). In het ruimtelijke spoor zijn instructieregels opgenomen voor gemeenten bij hun omgevingsplannen en in het waterspoor zijn regels opgenomen waaraan Rijkswaterstaat vergunningsaanvragen toetst. In de *Quickscan huidige instrumentarium*<sup>5</sup> zijn

<sup>4</sup> Staatsblad 2018, 293

<sup>5</sup> Quickscan huidige instrumentarium – Beleidsactualisatie buitendijks bouwen IJsselmeergebied. Sweco/TwynstraGudde in opdracht van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 6 februari 2024

beide sporen uitgebreid beschreven, inclusief de beoogde werking, bepalingen, proces van doorwerking en een evaluatie van de werking in de praktijk. Hieronder volgt een samenvatting van het beleid en de regelgeving in het ruimtelijk spoor en het waterspoor.

Ook moet bij activiteiten in het (buitendijkse) IJsselmeergebied rekening worden gehouden met andere wetgeving zoals de Europese Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000). Ook deze zijn in de quickscan samengevat. Het actualiseren van deze regels behoort niet tot de scope van dit analyserapport.

## 2.3 Ruimtelijk spoor

Regels voor landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (paragraaf 5.1.3.5 Bkl). In het Bkl zijn onder andere regels geformuleerd als instructieregels, die gemeenten moeten vertalen in hun omgevingsplannen voor het IJsselmeergebied<sup>6</sup>. Het IJsselmeergebied is begrensd in artikel 2.10 van de Omgevingsregeling (Or). De regels uit het Bkl gelden dus niet direct voor initiatiefnemers. Bestaande bestemmingsplannen zijn al getoetst aan het Barro (waarin tot en met 2023 de regels waren opgenomen) en zouden dus moeten voldoen aan de regels uit het Barro. Dit betekent ook dat het wijzigen van de bepalingen in het Bkl geen directe invloed heeft in het ruimtelijk spoor, maar dat de aangepaste regels in principe pas meegenomen worden bij de wijziging van een omgevingsplan. Dit is afhankelijk van de exacte aanpassingen in het Bkl en het wel of niet hanteren van een voorbereidingsbesluit (zie Hoofdstuk 4). Daarnaast zijn in het Bkl (afdeling 2.9) beoordelingsregels opgenomen. Deze vormen het toetsingskader voor vergunningaanvragen (zie paragraaf 2.4).

Het huidige Bkl schrijft voor dat omgevingsplannen in het IJsselmeergebied geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Uitzonderingen worden gemaakt voor de gemeenten Amsterdam, Almere, Lelystad, Harderwijk en Fryske Marren, die elk een bepaald maximaal aantal hectares mogen gebruiken voor concreet omschreven projecten. Alle andere gemeenten grenzend aan het IJsselmeergebied mogen 5 hectare land aanwinnen en/of bebouwen voor ontwikkeling van natuur en andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op bestaande bebouwing. Het aantal hectares wordt berekend ten opzichte van de toegestane mogelijkheden op grond van het op 22 december 2009 geldende bestemmingsplan.

De regels zijn niet van toepassing op overstroombare natuurontwikkeling en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies, projecten in het kader van dijk- of kustversterking en projecten van nationaal belang met betrekking tot windenergie. Tot slot kan de minister van BZK (of VRO) in overeenstemming met de minister van IenW op grond van afdeling 5.3 van het Bkl ontheffing verlenen indien de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid van gemeente of provincie wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met instructieregel te dienen nationale belangen. Aan het verlenen van een ontheffing dient een inhoudelijke belangenafweging ten grondslag te liggen.

Op lokaal niveau is de gemeente (binnen de kaders van hogere overheden) primair aan zet om afwegingen te maken over buitendijkse ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente is verantwoordelijk voor het beoordelen van de veiligheidssituatie en het afwegen van eventuele maatregelen. Het omgevingsplan is hiervoor het aangewezen instrument. Hierin

<sup>6</sup> Dat zijn ingevolge artikel 3.12, onder e, van het Bkl: IJsselmeer, Ketelmeer, Vossemeer, Zwarte Meer, Markermeer, IJmeer, Buiten-IJ, Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nuldernauw, Veluwemeer en Drontemeer.

kunnen locatiekeuzes worden vastgelegd en eisen worden gesteld aan inrichting, bijvoorbeeld om de gevolgen van hoogwater in buitendijkse gebieden te beperken.

De 'weging van het waterbelang' (voorheen watertoets) is onder de Omgevingswet versterkt, doordat deze is opgenomen in instructieregels in het Bkl (§ 5.1.3.). Deze instructieregels schrijven voor dat rekening moet worden gehouden met waterbelangen (inclusief grondwater en drinkwater) en dat daarbij de opvattingen van de waterbeheerder (Rijkswaterstaat en/of de waterschappen) worden betrokken. Dat betekent dat moet worden afgestemd met de waterbeheerder en dat gemotiveerd moet worden waarom het advies van een waterbeheerder eventueel niet wordt gevolgd.<sup>7</sup>

#### Aandachtpunten en aanbevelingen vanuit Quickscan huidige instrumentarium RO-spoor

- *Aandachtspunt:* Het overzicht van gebruikte Barro-hectares ontbreekt. Ook is het niet duidelijk wie verantwoordelijk is om het overzicht te bewaren. Door de overheden wordt naar elkaar gewezen. *Aanbeveling:* Wanneer er nieuwe regels worden gemaakt met betrekking tot een maximum aan te ontwikkelen hectares (bijv. voor natuur of recreatie) is het van belang om duidelijke afspraken te maken over registratie, toezicht en handhaving.
- *Aandachtspunt:* Het is niet duidelijk wat de definitie is van 'overstroombare natuur'. Er wordt geen definitie gegeven over de tijdsintervallen (hoe vaak overstromen) of beschrijving van natuur die aan deze definities zou moeten voldoen en/of een specifiek seizoen waarvoor deze overstroombaarheid zou moeten gelden. *Aanbeveling:* Definities van termen moet concreet, eenduidig en in hun volledigheid vastgelegd worden om toepasbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen garanderen. Speciale aandacht verdienen eventuele meekoppelkansen die niet overstroombaar zijn.
- *Aandachtspunt:* De definitie van 'aansluitend op de bestaande bebouwing' is niet helder. Vaak ligt er een dijk naast de huidige bebouwing, hoe zou aansluitend op bestaande bebouwing er dan uit zien? *Aanbeveling:* Laat de voorwaarde van aansluitende bebouwing vervallen, deze heeft nu in de praktijk geen functie.
- *Aandachtspunt:* Het is niet voor iedereen altijd eenvoudig om te bepalen vanaf waar de vrijgestelde Barro-hectares gerekend moeten worden. *Aanbeveling:* Zorg ervoor dat in nieuwe beleidsregels goed de geografische grenzen van het toepassingsgebied van de beleidsregels zijn afgebakend, inclusief bijvoorbeeld in hoeverre en welke buitendijkse gronden zo hoog liggen of beschermd zijn door kades dat ze geen invloed hebben op beleidsregels, en daarin ervaringen uit het verleden (inclusief jurisprudentie) mee te nemen.

## 2.4 Waterspoor

Het Rijk stelt randvoorwaarden aan ruimtelijke ontwikkelingen in rivieren, meren en aan de kust vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van het hoofdwatersysteem<sup>8</sup>. In artikel 5.1 van de Omgevingswet worden omgevingsvergunningplichtige activiteiten beschreven. Daarin staat onder andere dat het verboden is om zonder vergunning de beperkingengebiedactiviteit met betrekking een waterstaatswerk (waaronder het IJsselmeergebied) te verrichten voor zover het gaat om een bij AmvB aangewezen geval (overige beperkingengebiedactiviteiten zijn toegestaan). NB. De begrenzing van het beperkingengebied van het IJsselmeergebied (artikel 2.13 Or) komt niet overeen met de geometrische begrenzingen gehanteerd in het ruimtelijk spoor (artikel 2.10 Or) en evenmin

<sup>7</sup> Ministerie van IenW, LNV & BZK (2022) Nationaal Water Programma 2022-2027

<sup>8</sup> Ministerie van IenW, LNV en BZK (2022) Nationaal Waterprogramma 2022-2027

met de waterstaatkundige beheergrenzen van het oppervlaktewaterlichaam (artikel 2.2 Or, zie verder paragraaf 3.1).

In hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden de regels voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk uitgewerkt. De relevante (hoofd)activiteiten zijn beschreven in artikel 6.1 Bal. De regels zijn gesteld met het oog op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen (zie artikel 6.2 Bal 'Oogmerken').

In het Bal zijn ten eerste enkele algemene regels opgenomen, waaronder zorgplichten in artikel 6.6. Iedereen die beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk verricht is verplicht om negatieve gevolgen voor bovenstaande belangen te voorkomen of beperken. Dit houdt onder andere in dat "waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam wordt voorkomen of zo veel mogelijk wordt beperkt en resterende onvermijdbare waterstandsverhoging wordt gecompenseerd" (zie artikel 6.6 Specifieke zorgplicht).

Daarnaast staan in Bal de activiteiten beschreven waarvoor een vergunning of melding nodig is, voor zover aangewezen in artikel 6.17, 6.18 of 6.19 Bal.

Paragraaf 6.2.1 van het Bal over bouwwerken, werken en objecten is van toepassing op *bebouwing*. Die worden in artikel 6.16 Bal 'Toepassingsbereik' als volgt gedefinieerd:

- Het bouwen, in stand houden of slopen van bouwwerken;
- het aanleggen, plaatsen, in stand houden, veranderen of verwijderen van werken die geen bouwwerken zijn; en
- het plaatsen, in stand houden of verwijderen van andere objecten.

In artikel 6.17 Bal worden de vergunningplichtige activiteiten (gevallen) met betrekking tot bouwwerken, werken en objecten in beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktelichaam aangewezen (Lid 1 van dit artikel gaat over oppervlaktewaterlichamen die geen kanaal zijn). Dit is een breed scala aan activiteiten, waaronder het:

- Aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van verharding boven maaiveld;
- plaatsen of in stand houden van houtbeplanting tussen 1 oktober en 1 april;
- aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van werken tegen oeverafslag die boven het oeverland uitsteken;
- bouwen of in stand houden van steigers, vlonders of aanmeervoorzieningen binnen vaarwegen of voor gebruik door meer dan 1 huishouden;
- bouwen, aanleggen, plaatsen of in stand houden van bepaalde kabels en leidingen.

Hieronder zijn alleen de activiteiten die te maken hebben met bebouwing (dit wordt gezien als 'bouwwerk') opgesomd:

- het permanent afmeren van een woonschip of een ander drijvend werk in een oppervlaktewaterlichaam voor zover dat bij ministeriële regeling is aangewezen (in het IJsselmeergebied zijn dit alleen het Ketelmeer, Zwarte Meer en Vossemeer);
- het bouwen of in stand houden van een bouwwerk voor zover de oppervlakte meer is dan 30 m<sup>2</sup>;
- het aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van een werk dat geen bouwwerk is en het plaatsen of in stand houden van een ander object, voor zover de oppervlakte van het werk of object meer is dan 30 m<sup>2</sup> of als daarvoor een vaste fundering nodig is.

Paragraaf 6.2.2 Bal over grondverzet is van toepassing op *landaanwinningen*. Deze paragraaf is volgens artikel 6.27 Bal van toepassing op de volgende beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk:

- Het ontgraven of verplaatsen van grond of baggerspecie;
- Het toepassen van grond of baggerspecie.

In artikel 6.29 Bal is de vergunningplicht opgenomen. Er is een vergunningplicht voor het aanleggen of in stand houden van een terreinophoging met een volume van meer dan 50 m<sup>3</sup> per kadastraal perceel.

Voor landaanwinning geldt sinds enkele jaren de Beleidsregel toetsingskader waterkwaliteit.

Voor de volledigheid is het nog relevant om te vermelden dat in Paragraaf 6.2.8 Bal nog regels worden gesteld voor andere beperkingengebiedactiviteiten in of bij Rijkswateren, namelijk:

- Het verrichten van werkzaamheden;
- Het plaatsen, laten staan of laten liggen van materieel, materialen of vaste substanties;
- Andere activiteiten.

In artikel 6.19 Bal staat een meldingsplicht voor niet-vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten.

In afdeling 8.9 van het Bkl staan de beoordelingsregels voor vergunningen (zie onderstaand tekstvak). De beoordelingsregel voor het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste is niet verder uitgewerkt, ook niet in beleidsregels. Het bevoegd gezag in het waterspoor is Rijkswaterstaat namens de minister van IenW. Rijkswaterstaat heeft aangegeven op grond van deze algemene regel tot nog toe geen ruimte te zien om omgevingsvergunningen voor landaanwinning of bebouwing in het IJsselmeergebied te weigeren. Dat gold in elk geval voor de periode 2012 – 2022 tot aan de structurerende keuze WBS.

Rijkswaterstaat geeft aan dat het zonder concreet toetsingskader lastig is om aan te tonen dat individuele activiteiten leiden tot het niet behalen van de doelstelling. Daarbij wordt het als lastig ervaren om bij het afgeven van een vergunning rekening te houden met onzekere toekomstige veranderingen zoals een eventuele peilverhoging <sup>9 10</sup>.

Er zijn momenteel diverse gebieden (bijv. woonwijken, havens, campings) die buiten het beperkingengebied (artikel 2.13 Or) vallen, maar wel in een oppervlaktewaterlichaam liggen. Deze gebieden zijn vrijgesteld omdat het Rijk hier geen waterstaatkundig belang heeft.

<sup>9</sup> Ter vergelijking: voor het beschermen en verbeteren van chemische en ecologische waterkwaliteit is wel een concreet toetsingskader in beleidsregels uitgewerkt en worden wel vergunningen geweigerd (en na aanpassing plannen mogelijk alsnog vergund).

<sup>10</sup> Mogelijk kunnen de structurerende keuze WBS in 2022 en de Kamerbrief uit 2023 tot een andere situatie leiden. Echter, met deze documenten wordt tot op heden geen rekening gehouden bij het beoordelen van vergunningaanvragen (zie artikel 8.84 in onderstaand tekstvak).

#### **Artikel 8.84 Bkl. (beoordelingsregels wateractiviteit), lid 1.**

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een wateractiviteit als bedoeld in artikel 8.83, eerste lid, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van:
  - a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
  - b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en
  - c. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.
  - d. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt rekening gehouden met de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma, die betrekking hebben op het betreffende krrw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam.

## 2.5 Water en bodem sturend

### **Structurerende keuzes voor Water en Bodem Sturend**

Zoals in paragraaf 1.1 ook werd aangegeven is de aanleiding voor het opstellen van een redeneerlijn de 'Water en bodem Sturend brief'<sup>11</sup> van 25 november 2022. Hierin staan een aantal uitgangspunten en 33 structurerende keuzes die moeten zorgen dat water en bodem sturend worden in de ruimtelijke ordening.

Twee uitgangspunten van 'water en bodem sturend' zijn met name van belang voor het beleidskader voor het IJsselmeergebied. Het eerste uitgangspunt is het principe van 'niet afwentelen', zoals ook benoemd in de Nationale omgevingsvisie (NOVI). In de eerste plaats betekent dit niet afwentelen op toekomstige generaties, door bijvoorbeeld nu al rekening te houden met klimaatverandering. Hiermee wordt duidelijk aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de effecten op de lange termijn. In de tweede plaats betekent dit niet afwentelen naar andere gebieden of functies, door bijvoorbeeld niet te bouwen op locaties waardoor elders overlast kan ontstaan. Tot slot betekent dit niet afwentelen van privaat naar publiek, door bij investeringen voldoende rekening te houden met de kosten van de hele levenscyclus. Het tweede uitgangspunt is om in het beleid en de beleidsuitvoering meer rekening te houden met (weers)extremen.

Het advies in deze rapportage geeft met name invulling aan structurerende keuzes nr. 9 over het IJsselmeergebied:

*"9. We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de Bkl onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergevorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt."*

Naast structurerende keuze nr. 9 zijn er nog meer keuzes die relevante kaders bieden voor voorliggend document. In het bijzonder keuze nr. 11 die is gericht op het reserveren van ruimte voor primaire waterkeringen:

*"11. We actualiseren de huidige reserveringszones rond primaire waterkeringen (dijken en kust). Daarmee reserveren we ruimte voor toekomstige dijk- en kustversterkingen, en maken ze zo blijvend mogelijk. Ruimtelijke plannen en instrumenten van de gemeenten en provincies worden hierop aangepast. Dit pakken we in 2023 samen met de waterschappen, provincies en gemeentes op."*

<sup>11</sup> Brief Water en Bodem Sturend aan Tweede Kamer (minister van Infrastructuur en Waterstaat, november 2022) (Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592)

Deze keuze is relevant doordat er mogelijk meer ruimte wordt gereserveerd voor dijken rondom het IJsselmeer, en deze ruimte in de toekomst ook door dijkversterkingen wordt ingenomen. Dit kan zowel binnendijs als buitendijs zijn.

### **Uitwerking in Redeneerlijn Buitendijs bouwen**

Bovenstaande structurerende keuze is de aanleiding en tegelijkertijd het uitgangspunt geweest voor het uitwerken van de redeneerlijn Buitendijs bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied (zie het kader hieronder), zoals gepubliceerd in de Kamerbrief van 5 oktober 2023. In deze redeneerlijn staat beschreven hoe het Rijk omgaat met nieuwe en lopende buitendijsse projecten in het IJsselmeergebied. Op deze manier verschaft het ministerie duidelijkheid richting initiatiefnemers en bevoegde gezagen tot het moment dat het water en bodem sturend beleid verder is uitgewerkt en de regelgeving is aangepast. In de kamerbrief is tevens een deels kwalitatieve en een deels kwantitatieve onderbouwing opgenomen.

De redeneerlijn buitendijs bouwen beoogt het waarborgen van de basisfuncties van het IJsselmeergebied: waterveiligheid, watervoorziening en waterkwaliteit en ecologie. Daarbij wordt het principe van water en bodem sturend als handvat gebruikt.

### **Redeneerlijn Buitendijs bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied**

Onderstaande redeneerlijn geeft aan hoe het Rijk met nieuwe en lopende buitendijsse projecten in het IJsselmeergebied wil omgaan. Hiermee krijgen initiatiefnemers en bevoegde gezagen meer duidelijkheid en kunnen zij rekening houden met de aangekondigde wijzigingen in regelgeving:

- Klimaatverandering maakt dat we méér ruimte nodig hebben voor het water in het IJsselmeergebied. Voor situaties met te veel water en bij zeespiegelstijging. En ook bij droogte; in situaties met te weinig water is onze nationale zoetwaterbuffer van groot belang. Daarnaast vraagt de opgave voor ecologie en waterkwaliteit ruimte.
- We willen daarom niet dat buitendijsse plannen het waterbergend vermogen, de afvoercapaciteit of de zoetwaterbuffer aantasten, of dat deze plannen mogelijke maatregelen in de toekomst belemmeren dan wel het risico op schade vergroten.
- In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) staat nu al de hoofdregel om niet buitendijs te bouwen in het IJsselmeergebied. Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen. Deze regelgeving wordt aangescherpt.
- De inzet daarbij is: dat wat binnendijs kan worden gerealiseerd (zoals woningen, niet-watergebonden activiteiten), zou ook binnendijs moeten worden gerealiseerd.
- Voor kleinschalige watergebonden activiteiten aan de randen van de meren (zoals havens, strandjes en watergebonden bedrijven) blijft buitendijs ruimte omdat dit binnendijs niet kan.
- Gebruikers van buitendijs gebied zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor schade als gevolg van hoog- of laagwater. In het IJsselmeergebied moet rekening worden gehouden met grotere peilfluctuaties en een verhoging van het peil.
- Om regio's niet te overvallen, gaat deze inzet niet gelden voor:
  - Vergevorderde projecten<sup>2</sup> in het buitendijsse IJsselmeergebied. Daarvan is hier sprake als vóór publicatie van de kamerbrief WBS:
    - het (bestemmings)plan dat voorziet in realisatie van dat project is vastgesteld of een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd en/of
    - de vergunning(en) die nodig is voor de realisatie van het project is verleend of het ontwerp van die vergunning(en) ter inzage is gelegd.
  - Projecten waar met het Rijk bestuurlijke afspraken over zijn gemaakt (in bijv. het BO MIRT). Voor deze projecten wordt met de regio gezocht naar maatwerkoplossingen, waarbij wel getoetst zal worden op risico's ten aanzien van bijvoorbeeld waterveiligheid en wateroverlast.

#### **Aandachtpunten en aanbevelingen vanuit Quickscan huidige instrumentarium WBS**

- *Aandachtspunt:* Betrokkenen onderschrijven het achterliggende idee van de Kamerbrief Water en Bodem Sturend, maar sommigen benadrukken dat, als de ontwikkelruimte op korte termijn volledig op slot gaat, dit ten koste gaat van de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van bijvoorbeeld het waterfront van Almere en Lelystad en van kansen voor recreatie en economische ontwikkeling.  
*Aanbeveling:* Blijf als Rijk en regio met elkaar in gesprek (t.a.v. bijvoorbeeld vergevorderde plannen en/of bestuurlijke afspraken). Maar let op dat het IJsselmeergebied zijn functies kan blijven vervullen, nu en in de toekomst.

## 3 Analyse opties beleidskader

In dit hoofdstuk analyseren we verschillende opties voor invulling van een nieuw beleidskader voor het IJsselmeergebied, in lijn met WBS. Het nieuwe beleidskader is een aanscherping van de huidige regelgeving, die al restrictief is ten aanzien van landaanwinning en buitendijks bouwen. De aanscherping is gestoeld op het WBS uitgangspunt om niet af te wentelen op toekomstige generaties. Dit betekent dat lange termijn effecten goed meegenomen moeten worden in besluitvorming over korte termijn ontwikkelingen.

De huidige regelgeving laat in principe geen landaanwinning en bebouwing toe, maar biedt enkele uitzonderingen, waaronder per gemeente een afgemeten aantal hectares waar landaanwinning en bebouwing wel zijn toegestaan (art. 5.49 Bkl). De aanscherping betreft dan ook vooral de huidige uitzonderingen op het verbod. Waar in de huidige situaties geen voorwaarden worden gesteld aan landaanwinning en buitendijks bouwen anders dan de beperking in aantal hectares, zullen in het nieuwe beleidskader nieuwe voorwaarden gelden. De 'nee, tenzij' in de huidige regelgeving krijgt een nieuwe, striktere invulling. In de volgende paragrafen volgt een beschrijving en analyse van de mogelijkheden voor invulling van het beleidskader. We leiden elk thema in, beschrijven de mogelijkheden voor invulling en analyseren deze aan de hand van het analysekader (zie Tabel 1-1). We beschrijven in de analyseparagraaf per thema alleen de meest relevante en onderscheidende effecten. De thema's bestaan uit het toepassingsgebied van het nieuwe beleidskader, de activiteiten landaanwinning en bebouwing en de invulling van de verschillende uitzonderingen.

### 3.1 Toepassingsgebied

#### 3.1.1 Inleiding

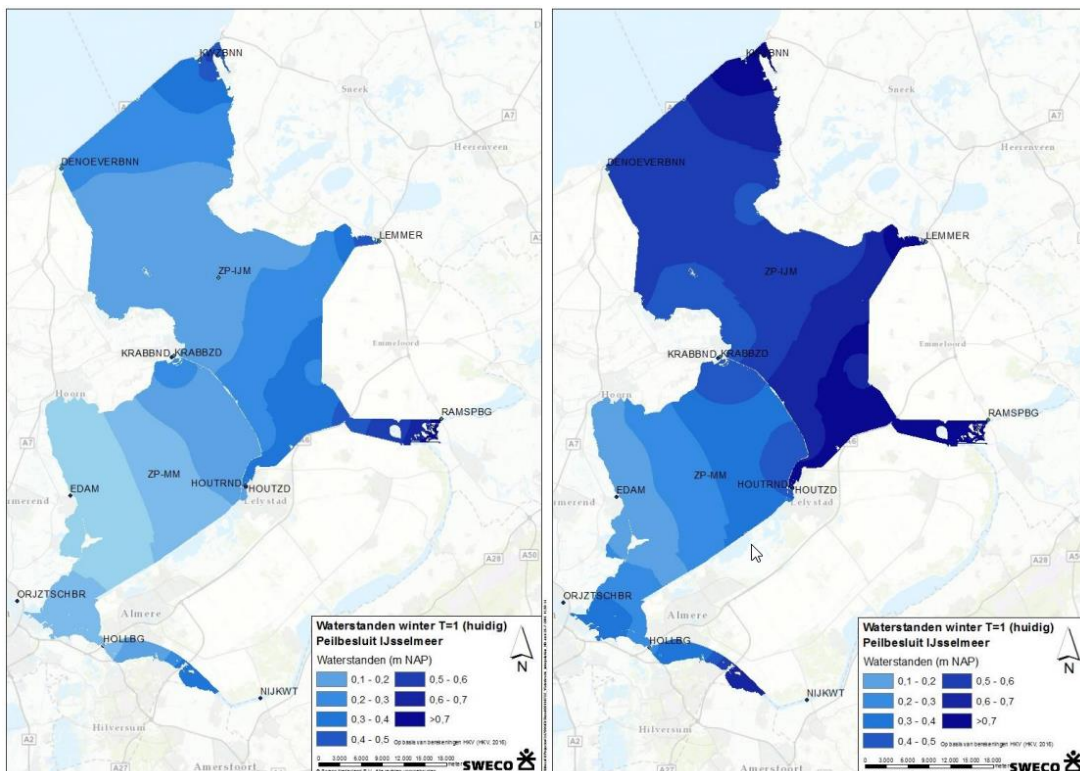
##### **Beschrijving buitendijks gebied IJsselmeergebied**

Het buitendijkse IJsselmeergebied (inclusief Markermeer en randmeren) bestaat voor het grootste deel uit open water (ca. 90%) met een waterpeil dat onder normale omstandigheden varieert tussen de -0,4 en -0,1 m NAP. Bij extreme situaties met hoge afvoeren van de IJssel kan dit peil verder oplopen, mede afhankelijk van de spui- en pompmogelijkheden. Lokaal wordt de waterstand ook beïnvloed door scheefstand door opwaaiing als gevolg van harde wind. In extreme situaties kan de waterstand oplopen tot meer dan één meter boven NAP. Er zijn hierbij verschillen tussen het IJsselmeer en het Markermeer (zie Figuur 3-1). Bij zeespiegelstijging kunnen gemiddelde en extreme waterstanden verder oplopen. Er wordt in het Deltaprogramma rekening gehouden met een opzet van het winterpeil met 0,3 m om mee te stijgen met zeespiegelstijging en daarnaast is er een beleidsoptie om de bandbreedte van het zomerpeil te vergroten naar 50 cm (de bovenkant van de bandbreedte zou daarmee op 0,1 m + NAP komen te liggen). Deze wijzigingen worden overwogen voor de periode na 2050. Op nog langere termijn kunnen verdergaande aanpassingen nodig zijn. Ook door (vaker) hogere rivierafvoeren en door vaker optreden van extremen zullen hoge waterstanden vaker optreden (zie o.a. de

deltascenario's<sup>12</sup>).

Het buitendijkse gebied bestaat voor een klein deel uit land (ca. 10%). Ca. 1-2% procent van het buitendijkse land ligt lager dan + 0,5 m NAP en wordt niet beschermd door kades. Vooral dit deel is kwetsbaar voor overstromingen; afhankelijk van de locatie eens in de 10 jaar of vaker. Het overige buitendijkse land ligt hoger of wordt beschermd door kades waardoor het niet frequent overstroomt (zie Figuur 3-2). Het buitendijkse land wordt voornamelijk gebruikt als landbouwgrond, gevolgd door de functies natuur, recreatie, verkeer, bedrijven en wonen.<sup>13</sup>

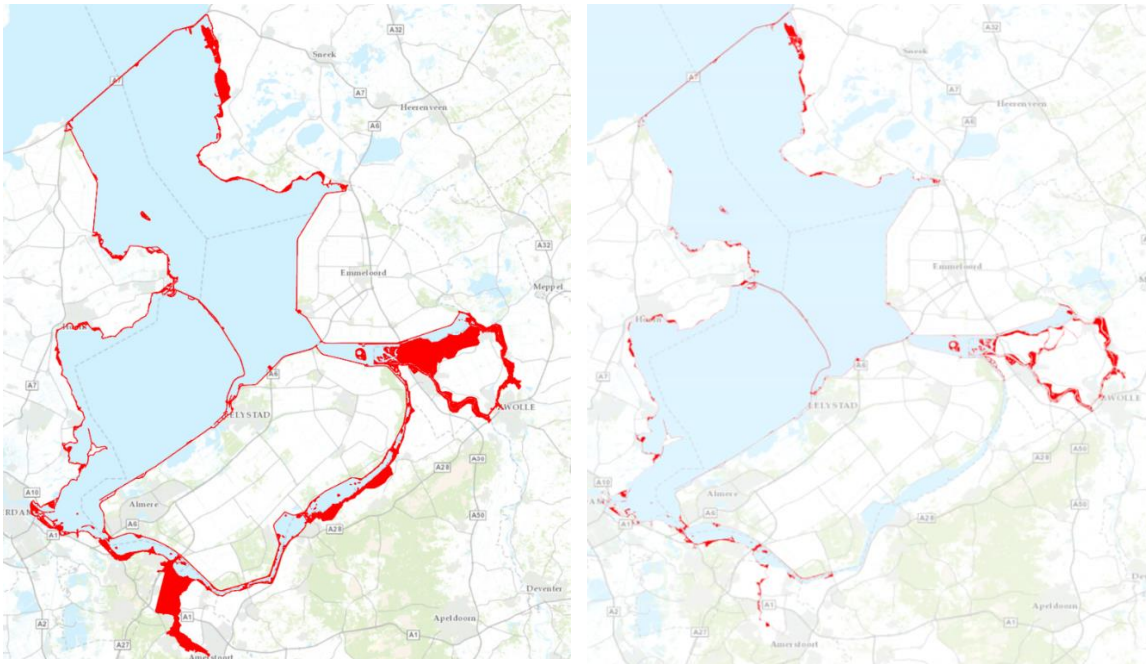
Met name de randen van het buitendijkse gebied variëren sterk in hoogte, in ruimtegebruik en mate van bescherming door regionale en lokale waterkeringen. Ook is een deel van het gebied langs de primaire keringen onderdeel van de kernzone of beschermingszones van deze keringen, en als zodanig beschermd.



Figuur 3-1. (links) waterstanden die gemiddeld elk jaar optreden, (rechts) waterstanden die gemiddeld eens per 10 jaar optreden<sup>13</sup>

<sup>12</sup> <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/kennisontwikkeling-en-signalering/deltascenarios>

<sup>13</sup> Bron: Sweco in opdracht van Rijkswaterstaat, Milieueffectrapport Peilbesluit IJsselmeergebied, SWNL-0186383, revisie D1.0, 11 april 2017



Figuur 3-2. Links: Met rood aangegeven het gebied buiten primaire kering inclusief hoge en omkade gronden. Rechts: Met rood aangegeven kwetsbare buitendijkse gebieden < 0,5 m NAP en niet beschermd door waterkeringen die beschermen tegen waterstanden < 0,5 m NAP.<sup>14</sup>

### Relevantie voor watersysteem

Landaanwinning en bebouwing hebben effect op de basisfuncties van het watersysteem. Hieronder gaan we in op de effecten op zoetwatervoorraad, komberging, schaderisico en ruimte voor toekomstige maatregelen. De grootte van het effect verschilt per functie en hangt af van de locatie en vooral de hoogte van de landaanwinning en bebouwing<sup>15</sup>.

Voor de zoetwatervoorraad is momenteel de schijf tussen circa -0,40 en -0,10 m NAP relevant. Deze schijf wordt vooral beïnvloed door landaanwinning. De zoetwatervraag in het IJsselmeergebied neemt toe door verschillende oorzaken, zoals het remmen van bodemdaling in veenweidegebieden, bevolkingsgroei, nieuwe watervragers en een toenemende vraag naar doorspoeling om verzilting te bestrijden. Daarnaast zal in droge zomermaanden de aanvoer vanaf de IJssel afnemen. Om beter voorbereid te zijn op droge zomers worden maatregelen genomen om de toename van de vraag te beperken en de zoetwatervoorraad te vergroten. Een van de mogelijke maatregelen die wordt verkend is het vergroten van de bandbreedte van de zoetwaterschijf, door het peil verder te laten uitzakken en eventueel hoger op te zetten bij verwachte langdurige droogte. Daarbij zou de waterschijf die relevant is voor de zoetwatervoorraad groter worden<sup>16</sup>.

Voor de komberging bij waterveiligheid en wateroverlast zijn peilen tussen de ca. -0,4 m NAP en meer dan + 1 m NAP relevant (in theorie tot de hoogte van de primaire waterkering). Voor het voorkomen van schade en het open houden van ruimte voor toekomstige maatregelen zijn dezelfde peilen van belang als voor komberging. Door nieuwe bebouwing

<sup>14</sup> Bron: Sweco in opdracht van Rijkswaterstaat, Milieueffectrapport Peilbesluit IJsselmeergebied, SWNL-0186383, revisie D1.0, 11 april 2017

<sup>15</sup> We gaan hier niet in op de effecten op waterkwaliteit en ecologie, omdat landaanwinning en bebouwing daar niet per definitie een effect op hebben en omdat hiervoor al aparte beleids/toetskaders voor bestaan (los van WBS). Wel is het zo dat voor de ontwikkeling van nieuwe natuur landaanwinning mogelijk kan zijn.

<sup>16</sup> Brief Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied aan Tweede Kamer (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, oktober 2023) (Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654)

neemt de komberging af, neemt het risico op toekomstige schade toe<sup>17</sup> en blijft er minder ruimte over voor toekomstige maatregelen. Echter, hoe hoger de gronden liggen waarop gebouwd wordt, hoe minder vaak dit gebied overstroomt, en hoe kleiner de impact is op komberging, schade en beschikbare ruimte voor toekomstige maatregelen.

In de Kamerbrief van 2023<sup>18</sup> is aangegeven dat het onwenselijk is dat buitendijkse plannen het waterbergend vermogen, de zoetwaterbuffer of de waterkwaliteit en natuur aantasten. Of dat deze buitendijkse plannen het nemen van maatregelen in de toekomst gaan belemmeren. Of dat ze het risico op schade als gevolg van klimaatverandering vergroten. Daarom is het belangrijk om bij het definiëren van het toepassingsgebied te anticiperen op (mogelijke) toekomstige veranderingen. Denk hierbij aan directe gevolgen van klimaatveranderingen, zoals zeespiegelstijging, veranderende patronen in wind, neerslag, verdamping en rivierafvoeren, maar ook aan adaptatiemaatregelen zoals het opzetten van peilen, in verband met zeespiegelstijging en/of de toekomstige zoetwatervraag. Bij een stijging van het waterpeil zullen alle relevante peilen ook hoger komen te liggen.

### Grenzen toepassingsgebieden huidige instrumentarium

In de huidige situatie worden in het ruimtelijke spoor en het waterspoor verschillende toepassingsgebieden gehanteerd. De *waterstaatkundige beheergrenzen*<sup>19</sup> en bijlage II van het Omgevingsbesluit geven het gebied aan dat in beheer is bij het Rijk. Dat zijn de oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in beheer bij het Rijk. De waterstaatkundige beheergrenzen liggen veelal op de buitenkruinlijn van de primaire keringen, waardoor vrijwel al het buitendijks gebied onder waterstaatkundig beheer van Rijkswaterstaat valt<sup>20</sup>. Dit geldt ook voor gebieden achter regionale keringen, zoals de Eemvallei<sup>21</sup> en Kampereiland.

De geometrische *begrenzing* IJsselmeergebied<sup>22</sup> geeft aan waar het ruimtelijke spoor (Bkl, voorheen Barro) van toepassing is. Deze begrenzing is in 2010 bepaald, vermoedelijk op basis van het waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer), en ligt voor een deel op de waterlijn<sup>23</sup>. Dit toepassingsgebied beslaat ca 97,7% van het buitendijkse gebied (zonder Kampereiland<sup>24</sup>). Dit betekent ook dat voor een klein deel van het buitendijkse gebied (2,3%) de huidige regelgeving voor het IJsselmeergebied in het Bkl<sup>25</sup> niet van toepassing is.

Het *beperkingengebied oppervlaktewater* (niet zijnde kanalen) geeft aan waar de regels vanuit het waterspoor gelden.<sup>26</sup> Delen van het buitendijkse gebied die niet relevant zijn voor het waterstaatkundig beheer vallen buiten deze begrenzing. Dit zijn bijvoorbeeld delen van jachthavens, campings en bebouwd land (woonwijken en industriegebieden), maar ook de gebieden achter regionale keringen. Het beperkingengebied beslaat ca 96,8% van het buitendijkse gebied zonder Kampereiland. Er werd overwogen om meer gebieden vrij te

<sup>17</sup> Schade kan ook bij overstroming ontstaan door wegspoelen van verontreinigend materiaal.

<sup>18</sup> Brief Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied aan Tweede Kamer (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, oktober 2023) (Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654)

<sup>19</sup> Bijlage III, artikel 2.2 lid 4, Omgevingsregeling

<sup>20</sup> De beheergrenzen zijn in 2009 vastgelegd analoog aan de beheergrenzen in het rivierengebied. Een vergunningverlener van Rijkswaterstaat geeft als kanttekening dat het volgens hem het logischer zou zijn om in het merengebied de waterlijn als beheergrens te hanteren.

<sup>21</sup> De Eemvallei komt te vervallen als buitendijks gebied in beheer bij Rijkswaterstaat (naar verwachting wordt de kaart per juli 2025 aangepast), omdat Rijkswaterstaat geen waterbeheerder is van de Eem.

<sup>22</sup> Bijlage III, artikel 2.10 Omgevingsregeling. Voormalige Barro-grenzen van het IJsselmeergebied.

<sup>23</sup> NB. Bij de overgang naar de Omgevingswet lijkt een verwijzing naar de verkeerde kaart te zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. Dit wordt onderzocht en zo nodig aangepast.

<sup>24</sup> Het Kampereiland vormt een uitzondering. Het is (grotendeels) beschermd door regionale keringen, ligt (grotendeels) binnen de beheergrenzen en het beperkingengebied vanuit het waterspoor (mede in verband met de doorvoervunctie vanuit de Beleidslijn grote rivieren), maar valt buiten het toepassingsgebied van het ruimtelijke spoor (Bkl). Om het beeld niet te vertekenen is het Kampereiland in deze indicatieve analyse buiten beschouwing gelaten.

<sup>25</sup> §5.1.3.5. Bkl 'IJsselmeergebied'

<sup>26</sup> Bijlage III, artikel 2.13, Omgevingsregeling

stellen van de vergunningenplicht (zoals jachthavens), maar een beslissing daarover is vanwege de uitwerking van WBS uitgesteld.

In Figuur 3-4 zijn de huidige gebieden op kaart weergegeven. Het verschil is op deze schaal moeilijk te zien. Vooral langs de randen treden verschillen op. Een voorbeeld is opgenomen in Figuur 3-3 bij Monnickendam. In dit voorbeeld omsluiten de waterstaatkundige beheergrenzen (links) het hele buitendijkse gebied. De geometrische begrenzing waarvoor de instructieregels uit het ruimtelijk spoor gelden (paragraaf 5.1.3.5 Bkl, voorheen Barro) (midden) gelden niet in het recreatiegebied Hemmeland en de droge delen van de jachthavens. Hemmeland valt wel in het beperkingengebied vanuit het waterspoor, maar een groter deel van de jachthavens (inclusief het natte deel) valt hier dan weer niet onder.



Figuur 3-3. Voorbeeld Monnickendam: links: waterstaatkundige beheergrenzen, midden: geometrische begrenzing IJsselmeergebied (gehanteerd in ruimtelijke spoor) en rechts: beperkingengebied (gehanteerd in waterspoor)



Figuur 3-4. Linksboven: waterstaatkundige beheergrenzen (Omgevingsregeling Bijlage III, artikel 2.2 lid 4, geraadpleegd maart 2024), rechtsboven: geometrische begrenzing IJsselmeergebied (Omgevingsregeling Bijlage III, artikel 2.10, , geraadpleegd maart 2024), linksonder: Beperkingengebied oppervlaktewater (niet zijnde kanalen) (Omgevingsregeling Bijlage III, artikel 2.13, geraadpleegd maart 2024)

### 3.1.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

Het in te stellen toepassingsgebied is het gebied dat nodig is om de doelen uit Water bodem sturend en de redeneerlijn te halen. De doelen zijn het ruimte houden voor de functies van het watersysteem, nu en in de toekomst. Ze sluiten aan bij de algemene doelstelling van het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste zoals verwoord in het Bal, maar geven deze een specifiekere invulling. De doelen zijn ook meer omvattend en strikter dan de doelen die eerder in het beleid werden gehanteerd. Zo was in het tweede Nationale Waterprogramma, dat de basis vormt voor veel van de huidige

beperkingen, vooral aandacht voor de komberging bij hoogwater. Daardoor zijn de huidige toepassingsgebieden niet gericht op zoetwatervoorziening, voorkomen van schade bij extremen en openhouden van ruimte voor toekomstige maatregelen. En daarom ligt het vanuit WBS voor de hand om het toepassingsgebied uit te breiden en zo de werking aan te scherpen.

We onderscheiden vier mogelijkheden voor de definitie van de toepassingsgebieden. Vanuit een strikte interpretatie van WBS zouden de aangescherpte regels voor buitendijks bouwen en landaanwinning in het hele buitendijkse gebied van toepassing kunnen worden verklaard (zie optie 4), maar het is ook mogelijk om gebieden uit te sluiten om beter aan te sluiten bij de huidige situatie (optie 1, 2 en 3):

1. Behoud van de huidige grenzen van het toepassingsgebied voor het ruimtelijke spoor en het waterspoor.
2. Uitbreiden van de huidige grenzen van het toepassingsgebied door de grenzen van de toepassingsgebieden in het ruimtelijke spoor en het waterspoor gelijk te trekken, en daarbij telkens de buitenste grens te hanteren.
3. Verder uitbreiden van de grenzen van het toepassingsgebied o.b.v. nader onderzoek en afweging. Waar de grens wordt getrokken wordt gebaseerd op een nadere onderbouwing van en afweging tussen de meerwaarde voor het watersysteem en eventuele negatieve neveneffecten. Daarbij kunnen zowel effecten van klimaatscenario's en mogelijkheden voor toekomstige peilopzet (voor verschillende delen IJsselmeergebied), als ook de huidige inrichting (maaiveldhoogte, bebouwing, waterkering) en toekomstige ontwikkelbehoeftes worden meegenomen. Een ruimer toepassingsgebied vergt ook een scherper toetsingskader (of beleidsregels) voor vergunningenverlening in het waterspoor. Dit toetsingskader kan relateren aan effecten op het huidige en/of toekomstige systeem. Het is te overwegen om in de nieuwe begrenzing aan het ruimtelijke spoor een ruimer toepassingsgebied toe te kennen dan in het waterspoor. Het ruimtelijke spoor is dan gericht op voorkomen van ontwikkelingen die in de toekomst het functioneren van het watersysteem in de weg kunnen zitten en het waterspoor op het voorkomen van ontwikkelingen die direct impact hebben op het watersysteem.
4. Uitbreiden toepassingsgebied naar gehele buitendijkse gebied. De meest verstrekkende mogelijkheid is om vanuit een letterlijke interpretatie van de redeneerlijn de huidige toepassingsgebieden voor beperking van landaanwinning en bebouwing in het ruimtelijk spoor en mogelijk het waterspoor (afhankelijk van de manier van verankering, zie Hoofdstuk 4) uit te breiden tot het gehele buitendijkse gebied. Dat is begrensd door de primaire waterkeringen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden, zoals natte, droge, hoge en beschermde delen.<sup>27</sup>

### 3.1.3 Analyse mogelijke uitwerking

Bij behoud van de huidige grenzen van het toepassingsgebied, is het toepassingsgebied het kleinst in vergelijking met de andere opties. Daarmee zijn de positieve effecten op het watersysteem ook het minst. Hoewel het aangescherpte beleidskader nog steeds wordt toegepast in verreweg het grootste deel van het IJsselmeergebied (meer dan 96%), worden landaanwinning en bebouwing in het overige deel niet beperkt. Dit zal naar verwachting weinig effecten hebben op de zoetwatervoorziening, maar kan wel leiden tot een afname van

<sup>27</sup> De optie is overwogen om voor het hele buitendijkse gebied beleidsregels op te stellen en daarbinnen met verschillende regimes te werken. Hierbij kunnen er gradaties in de striktheid van regelgeving aangebracht kunnen worden voor deze verschillende gebieden. Het toepassen van meerdere regimes heeft in onze ogen echter een beperkte meerwaarde en zorgt wel voor een complexer instrumentarium dat slechter uitlegbaar en slechter uitvoerbaar is, vanwege de extra inspanning die nodig is vanuit initiatiefnemers en vergunningverleners. In het rivierengebied is bovendien in de actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren geadviseerd om het verschil tussen regimes te verwijderen.

de komberging. Bovendien kunnen de ontwikkelingen leiden tot een toename van schade bij hoogwater, en een sterke beperking van de mogelijkheden tot toekomstige maatregelen zoals peilopzet. Ook blijven de verschillen die er nu zijn tussen het toepassingsgebied in het ruimtelijke spoor en het waterspoor bestaan. Deze verschillen tussen de grenzen leiden mogelijk tot onduidelijkheid en inconsistentie tussen ruimtelijke procedures en vergunningverlening in het waterspoor. Deze inconsistentie is vooral een probleem als er voor wordt gekozen om dezelfde regels te verankeren in zowel het ruimtelijke spoor als het waterspoor (zie Hoofdstuk 4). Hier staat tegenover dat deze optie voor de invulling van het toepassingsgebied de minste negatieve effecten op de ruimte voor andere functies heeft. Er blijft ruimte voor uitbreiding in het gebied waar de regels niet gelden. Het toepassingsgebied wordt namelijk niet vergroot ten opzichte van de huidige situatie. Deze optie is juridisch houdbaar. Ook is deze optie goed uitvoerbaar. Het behouden van de huidige grenzen kost geen extra tijd voor implementatie en leidt niet tot een toename in administratieve lasten. Tot slot verwachten we bij deze optie geen nadelige financiële effecten.

Bij uitbreiding van de huidige toepassingsgebieden, kan er een betere borging ontstaan van de waterstaatkundige functies nu en in de toekomst. Bij optie 2 wordt het toepassingsgebied in het ruimtelijke spoor en het waterspoor gelijk getrokken en daarmee ook iets uitgebreid. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat gebieden die momenteel in één van de sporen zijn vrijgesteld, zoals havens, strandjes, campings en bedrijventerreinen, weer binnen het toepassingsgebied gaan vallen. De uitbreiding van het gebied zorgt ervoor dat de komberging in een iets groter gebied wordt beschermd, de mogelijke schade iets meer wordt beperkt, en de toekomstige mogelijkheden voor bijvoorbeeld peilopzet iets meer worden geborgd. Dat is in lijn met de gewenste aanscherping vanuit WBS. Ook biedt deze optie een grotere consistentie tussen het ruimtelijke spoor en het waterspoor. Dat maakt het toepassingsgebied eenduidiger voor bevoegde gezagen en initiatiefnemers. Ook biedt dit de mogelijkheid voor een robuuste juridische borging met consistente regels in het ruimtelijke spoor en het waterspoor (zie Hoofdstuk 4 Juridische verankering). Ook is het een pragmatische oplossing die aansluit bij de huidige situatie en daarom goed uit te leggen is en in vergelijking met optie 3 en 4 relatief makkelijk en snel doorgevoerd kan worden. De effecten op de ruimte voor andere functies en financiële effecten zijn naar verwachting beperkt omdat het gebied maar beperkt wordt uitgebreid. Qua uitvoerbaarheid vergt de vergroting van het toepassingsgebied mogelijk wel extra capaciteit van bevoegde gezagen en ook kan het tot weerstand leiden bij stakeholders die activiteiten ontplooiën in gebieden die dan in het beperkingengebied komen te vallen. Het gewicht van deze aandachtspunten hangt samen met de mate waarin het beleidskader wordt aangescherpt.

Bij optie 3 wordt het toepassingsgebied in het ruimtelijke spoor en/of het waterspoor verder uitgebreid. In verschillende gesprekken in het onderzoek is naar voren gekomen dat het aanpassen van de grenzen van de toepassingsgebieden een nauwkeurig en tijdrovende activiteit is. Om tot een zorgvuldig onderbouwde nieuwe grens te komen, moet de heterogeniteit van het buitendijkse gebied goed beschouwd worden. Ook moeten de toekomstige eisen en uitgangspunten vanuit het watersysteem helder zijn, zoals uitgangspunten voor toekomstige zeespiegelstijging, klimaatverandering en (extreme) peilopzet. Dit vergt nader onderzoek voor het vertaald kan worden in een beleidskader en juridisch verankerd kan worden. Het verder vergroten van het toepassingsgebied heeft een positievere invloed op de watersysteemfuncties en betere aansluiting op WBS dan optie 1 en 2. Tegelijkertijd zijn de effecten op de ruimte voor andere functies en mogelijke financiële effecten het grootst. De ruimte voor andere maatschappelijke en economische functies en ruimtelijke kwaliteit kan afnemen. Om de juridische houdbaarheid te borgen is een goede onderbouwing nodig van nut en noodzaak vanuit het watersysteem en een goede analyse van de effecten op andere functies. Deze vormen de basis voor een onderbouwde en juridisch houdbare afweging. Maar dit alles kost meer voorbereidingstijd dan de andere opties en zou een snelle juridische verankering van WBS in de weg staan. Qua uitvoerbaarheid vergt de verdere vergroting van het toepassingsgebied mogelijk extra capaciteit van bevoegde gezagen.

Bij het uitbreiden van het toepassingsgebied naar het hele buitendijkse gebied (optie 4), geldt voor gebieden achter regionale keringen en hoger gelegen gronden hetzelfde regime krijgen als het natte buitendijks gebied. Deze gebieden zijn goed beschermd tegen hoogwater en hebben al een niet-watergebonden bestemming, inrichting en gebruik. Het hanteren van de primaire keringen als grens van het toepassingsgebied heeft potentieel de grootste positieve invloed op het watersysteem. Echter, de gebieden achter regionale keringen en hoger gelegen gronden zijn niet relevant voor de zoetwatervoorziening en zijn alleen in extreme hoogwatersituaties beperkt relevant voor de komberging. Bij een eventuele overstroming treedt er al aanzienlijke schade op. Eventuele extra bebouwing in deze delen heeft nauwelijks invloed op de komberging, schade en toekomstige maatregelen. Terwijl deze ruime begrenzing wel nadelige effecten heeft voor maatschappelijke en economische functies en voor behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit. Ook ontwikkelingen in door regionale keringen beschermde gebieden zouden worden ingeperkt. Dit is een sterke inperking van de gevestigde belangen en zal naar verwachting leiden tot veel weerstand. Dat brengt risico's met zich mee voor de juridische houdbaarheid en kan leiden tot claims voor nadeelcompensatie en vermindering van de waarde van grondposities. Vanwege enerzijds het beperkte nut en de beperkte noodzaak vanuit het watersysteem en anderzijds de grote effecten op het huidige gebruik, is het moeilijk uitlegbaar en naar verwachting niet juridisch houdbaar om hier net zulke strikte regels te hanteren als in lager gelegen delen van het buitendijkse gebied.

Tabel 3-1. Samenvatting opties voor uitwerking 'toepassingsgebied' met voor- en nadelen

| Optie                                                                         | Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Behoud huidige grenzen (voor ruimtelijk en waterspoor)                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig effecten op de ruimte voor andere functies</li> <li>• Uitvoerbaar: makkelijkste implementatie en geen extra administratieve lasten</li> <li>• Weinig/geen juridische en financiële risico's</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig bescherming (toekomstige) functies watersysteem (minder aansluiting bij WBS principes)</li> <li>• Inconsistentie tussen ruimtelijk spoor en waterspoor</li> <li>• Lastig uitlegbare grenzen</li> </ul>                                        |
| 2. Gelijk trekken grenzen ruimtelijk en waterspoor en ruimste grens hanteren  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inconsistentie tussen ruimtelijk spoor en waterspoor opgelost</li> <li>• Relatief weinig negatieve effecten op ruimte voor andere functies</li> <li>• Relatief makkelijke implementatie</li> <li>• Relatief beperkte juridische en financiële risico's</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief weinig aanvullende bescherming (toekomstige) functies watersysteem</li> <li>• Toevoegen voorheen vrijgestelde gebieden waterspoor (deels in bebouwd gebied) vergt extra administratieve lasten en is aandachtspunt qua draagvlak</li> </ul> |
| 3. Verder uitbreiden van het toepassingsgebied o.b.v. onderzoek naar effecten | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakt verdere afweging en optimalisatie (toekomstige) functies watersysteem en overige maatschappelijke effecten mogelijk</li> <li>• Maakt goede onderbouwing grenzen en consistentie tussen sporen mogelijk</li> </ul>                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lastiger uitvoerbaar: vergt nader onderzoek en afweging en extra administratieve lasten</li> <li>• Potentieel grotere juridische en financiële risico's</li> </ul>                                                                                   |
| 4. Uitbreiden toepassingsgebied naar gehele buitendijkse gebied               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grootste positieve invloed op (toekomstige) functies watersysteem</li> <li>• Sluit aan bij principiële lijn WBS</li> </ul>                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grootste inperking van gevestigde belangen: risico's juridische houdbaarheid, nadeelcompensatie en waardevermindering</li> </ul>                                                                                                                     |

## 3.2 Nee: Landaanwinning en bouwactiviteiten zijn niet toegestaan

### 3.2.1 Inleiding

#### Huidige situatie

De hoofdregel van het huidige (ruimtelijk) beleid is dat landaanwinning en bouwactiviteiten niet zijn toegestaan en deze hoofdregel blijft met WBS ongewijzigd van kracht. WBS gaat over de uitzonderingen, de 'tenzij' op deze hoofdregel. Ook het huidige (ruimtelijke) beleid biedt de mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel. De uitzondering geldt nu voor overstroombare natuur, dijk- en kustversterking en windenergie, maar ook voor een vastgesteld aantal hectares per gemeente waar landaanwinning en bouwactiviteiten, ongeacht de functie, zijn toegestaan. De WBS brief uit 2022 stelt dat er alleen uitzonderingen mogelijk zijn voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. De redeneerlijn uit 2023 maakt ook een uitzondering voor watergebonden activiteiten. De inzet is dat wat binnendijks kan worden gerealiseerd, binnendijks moet worden gerealiseerd. Niet-watergebonden functies en bouwactiviteiten zijn niet toegestaan, ook niet op vrijgestelde hectares. Het is onbekend hoeveel van de vrijgestelde hectares de gemeenten hebben benut. Gemeenten met nog veel ongebruikte vrijgestelde hectares gaan er met WBS het meest op achteruit.

### 3.2.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

#### Mogelijke definities landaanwinning

Landaanwinning is het creëren van nieuw landoppervlak door dit te onttrekken aan oppervlaktewater, bijvoorbeeld door opspuiten (zoals bij Marker Wadden) of inpolderen (zoals bij Kampereiland). Landaanwinning boven de -0,4 m NAP vermindert de beschikbare ruimte voor de komberging en de zoetwatervoorziening. Een deel van het toepassingsgebied bestaat uit hoge gronden. Het ophogen van bestaande hoge gronden is geen landaanwinning, maar zal de komberging en bij een toekomstige opzet van het waterpeil mogelijk ook de zoetwatervoorraad beïnvloeden. Daarmee heeft ophoging deels hetzelfde effect als landaanwinning. In de analyse zijn twee opties verkend:

- Het creëren van nieuw landoppervlak door dit te onttrekken aan het oppervlaktewater is niet toegestaan
- Het creëren van nieuw landoppervlak door dit te onttrekken aan oppervlaktewater en het ophogen van bestaande hoge gronden zijn niet toegestaan.

#### Mogelijke definities bouwactiviteiten

Een bouwactiviteit is het bouwen van een bouwwerk: een *'constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.'*<sup>28</sup> Een bouwwerk is een gebouw als het een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Afhankelijk van de plek van het bouwwerk in het toepassingsgebied, kan het nu al of op termijn leiden tot een afname van de hoeveelheid ruimte voor water. Daarnaast belemmert een bouwwerk de mogelijkheid om in de toekomst meer ruimte te geven aan water en vergroot een bouwwerk het risico op schade. In de analyse zijn opties verkend voor verschillende vormen van bebouwing.

<sup>28</sup> Bijlage A van de Omgevingswet

#### *Bestaande bebouwing*

Een deel van het buitendijkse IJsselmeergebied is al bebouwd. Gekozen kan worden om sloop en vervanging van bestaande bebouwing toe te staan. En in lijn met de Bgr<sup>29</sup> toestemming te geven voor een uitbreiding van maximaal 10%<sup>30</sup>. Deze 10% is gebaseerd op artikel 3.2.1. Bro (bouwovergangsrecht) waarin staat dat bevoegd gezag eenmalig kan afwijken van de regel dat een bestaand bouwwerk dat afwijkt van het bestemmingsplan niet mag worden vergroot. Overigens is dit overgangsrecht niet overgegaan naar de Omgevingswet.

Voor de bestaande bebouwing hebben we twee opties verkend:

- Sloop en vervanging, en uitbreiding van bestaande bebouwing is niet toegestaan.
- Sloop en vervanging, en uitbreiding van bestaande bebouwing is toegestaan met maximaal 10%.

#### *Drijvende woningen*

Er zijn verschillende soorten drijvende woningen. Een woonschip is een schip, vaak een oud vrachtschip of binnenvaartschip, dat is omgebouwd tot woonruimte. Een woonboot is een drijvende bungalow op een stalen ponton of dekschuit. Een woonark is vaak groter dan een woonboot en gebouwd op een betonnen casco. Een woonschip kan meestal zelfstandig varen, een woonboot en woonark kunnen dat niet. Drijvende woningen kunnen een woonbestemming of een recreatiebestemming hebben. Onder het huidige Bkl zijn drijvende woningen niet toegestaan in het IJsselmeergebied, behalve binnen de vrijgestelde hectares. In de analyse kijken we naar twee opties:

- Een drijvende woning is niet toegestaan, ongeacht de bestemming.
- Een drijvende woning met een recreatiebestemming is toegestaan.

#### *Tijdelijke bebouwing*

Voor tijdelijke bebouwing hebben we twee opties verkend:

- Tijdelijke bebouwing is niet toegestaan.
- Tijdelijke bebouwing is toegestaan, mits de tijdelijkheid kan worden geborgd.

### 3.2.3 Analyse mogelijke uitwerking

#### *Bestaande bebouwing*

Een maximale invulling van de structurerende keuze in WBS zou zijn om bouwactiviteiten ook niet toe te staan in de vorm sloop en vervanging, en uitbreiding van bestaande bebouwing. In de praktijk zou dit neerkomen op een langzame sanering van de bebouwing in het buitendijks gebied. Het niet toestaan van het investeren in (verduurzaming van) bestaande bebouwing zal leiden tot een achteruitgang van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit van het buitendijks gebied. Om dit te voorkomen kunnen sloop en vervanging worden toegestaan, evenals een uitbreiding van bestaande gebouwen met maximaal 10% ten opzichte van referentiejaar 2022 (publicatie WBS). De mogelijkheid tot een eenmalige uitbreiding van 10% voor bestaande bebouwing draagt bij aan het investeren in de bestaande bebouwing en daarmee aan de ruimtelijke kwaliteit in het IJsselmeergebied. Het

<sup>29</sup> In bijlage 2 van de Handreiking Bgr (2019) staat een uitgebreide toelichting op uitbreiding en vervanging van bestaande bebouwing (met betrekking op de regeling van 30m<sup>2</sup> en 10%).

<sup>30</sup> Een mogelijke detailinvulling hiervan is als volgt. De eenmalige uitbreidingsmogelijkheid van 10% is van toepassing op alle aaneengesloten percelen van één eigenaar. De oppervlakte en het volume van alle bouwwerken van dezelfde functie en dezelfde eigenaar kunnen worden opgeteld, waarbij dan tot 10% van het totaal mag worden uitgebreid. De uitbreiding mag in de vorm van losstaande bouwwerken met dezelfde functie worden gerealiseerd.

handhaven van deze regel vraagt wel een inventarisatie van alle buitendijkse bebouwing voor het referentiejaar 2022 en de daarvoor benodigde capaciteit. Doordat de uitbreidingsmogelijkheid is begrensd, is het verlies aan ruimte voor water beperkt.

#### *Drijvende woningen*

Drijvende woningen met een vaste ligplaats kunnen worden gerekend tot de gebouwen omdat deze verankerd zijn aan de bodem of de wal. Drijvende woningen hebben zelf geen effect op de komberging en zoetwatervoorraad, maar de voorzieningen die nodig zijn (nutsvoorzieningen, riolering, infrastructuur, etc.) hebben dat mogelijk wel. Daarnaast is er risico op schade bij hoogwater. Ook kunnen drijvende woningen en hun voorzieningen toekomstige ontwikkelingen ten behoeve van meer ruimte voor water, zoals ontgroning, oeververlegging en peilopzet belemmeren. Meer principieel is dat WBS inzet op het niet toestaan van activiteiten die ook binnendijs kunnen worden gerealiseerd. Een interpretatie is dat wonen ook binnendijs kan en dat drijvende woningen met een woonbestemming niet zijn toegestaan. Eventueel kan een uitzondering worden gemaakt voor drijvende woningen met een (watergebonden) recreatiebestemming. In dat geval zou de drijvende recreatiewoning als watergebonden activiteit worden gezien en kunnen worden toegestaan. Aandachtspunt daarbij is het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen.

#### *Tijdelijke bebouwing*

Een mogelijkheid is om tijdelijke bebouwing toe te staan. Bij tijdelijke bebouwing kan gedacht worden aan bebouwing met een beperkte vergunningsduur, bijvoorbeeld 20 jaar, waarmee op termijn ruimte ontstaat voor een nieuwe afweging. De ervaring leert wel dat tijdelijkheid juridisch lastig te borgen en te handhaven is. Langzaamaan kunnen locaties zich ontwikkelen van iets tijdelijks naar iets wat niet meer tijdelijk is. Ook nemen hierdoor administratieve lasten toe.

Bij tijdelijke bebouwing kan ook gedacht worden aan meer kortdurende bebouwing ten behoeve van realisatie- of onderhoudsprojecten (bv. t.b.v. dijken of overstroombare natuur) of evenementen. Deze bebouwing zal maximaal enkele maanden tot enkele jaren aanwezig zijn en heeft na het project of evenement geen nut meer, waardoor de tijdelijkheid beter te borgen is. Vanuit WBS zien we geen aanleiding om de mogelijkheden voor dergelijke kortdurende bebouwing te verbieden, mits de tijdelijkheid geborgd is.

Tabel 3-2. Samenvatting opties voor uitwerking Bouwactiviteiten

| Optie                                                                                         | Voordelen                                                                                                                                                                          | Nadelen                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bestaande bebouwing</b>                                                                    |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                          |
| - Sloop en vervanging, en uitbreiding van bestaande bebouwing is niet toegestaan.             | - Strikt in lijn met WBS<br>- Maximaal ruimte voor water, nu en in de toekomst.                                                                                                    | - De facto een sanering van bestaande bebouwing met negatief effect op de vitaliteit en de ruimtelijke kwaliteit van buitendijks gebied. |
| - Sloop en vervanging, en uitbreiding van bestaande bebouwing is toegestaan met maximaal 10%. | - Biedt perspectief voor bestaande bebouwing en voorkomt achteruitgang van de vitaliteit en de ruimtelijke kwaliteit van buitendijks gebied.<br>- Sluit aan bij Bouwbesluit en Bgr | - Er is een inventarisatie nodig van alle buitendijkse bebouwing. Hiervoor is extra capaciteit nodig.                                    |
| <b>Drijvende woningen</b>                                                                     |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                          |

| Optie                                                                           | Voordelen                                                                                                                                                                                         | Nadelen                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Een drijvende woning is niet toegestaan, ongeacht de bestemming.              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strikt in lijn met WBS</li> <li>- Maximaal ruimte voor water, nu en in de toekomst</li> <li>- Beperken van schade door hoogwater en peilopzet</li> </ul> | - Drijvende woningen hebben niet of nauwelijks effect op de ruimte voor water. Het niet toestaan van drijvende woningen is daardoor moeilijk uitlegbaar.                                                                                 |
| - Een drijvende woning met een recreatiebestemming is toegestaan.               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goed voor de toerisme en lokale economie</li> <li>- Het onderscheid in woonbestemming en recreatiebestemming biedt ruimte voor maatwerk</li> </ul>       | - Extra capaciteit nodig voor handhaving (tegengaan van permanente bewoning)                                                                                                                                                             |
| Tijdelijke bebouwing                                                            |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                          |
| - Tijdelijke bebouwing is niet toegestaan.                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strikt in lijn met WBS</li> <li>- Maximaal ruimte voor water, nu en in de toekomst.</li> <li>- Geen problemen met borging van tijdelijkheid</li> </ul>   |                                                                                                                                                                                                                                          |
| - Tijdelijke bebouwing is toegestaan, mits de tijdelijkheid kan worden geborgd. | - Kansen voor tijdelijke benutting buitendijks gebied                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdelijkheid is lastig te borgen en te handhaven.</li> <li>- Toename administratieve lasten</li> <li>- Onzekerheid over het tijdig weer beschikbaar krijgen van de vergunde ruimte.</li> </ul> |

In de volgende paragrafen beschrijven we de uitzonderingen op de hoofdregel.

## 3.3 Tenzij: Watergebonden activiteiten

### 3.3.1 Inleiding

De redeneerlijn biedt ruimte voor watergebonden activiteiten aan de randen van de meren. Voor die watergebonden activiteiten geldt dat er beperkte ruimte voor is en dat de activiteiten kleinschalig moeten zijn om zo de ruimte voor water niet verder te verkleinen. In het nieuwe beleidskader moet uitgewerkt worden wat watergebonden activiteiten zijn en wat beperkte ruimte en kleinschalig betekenen. Een aandachtspunt daarbij is dat de betekenis van beperkte ruimte en kleinschalig relatief en omgevingsafhankelijk zijn.

Hoewel watergebonden activiteiten worden toegestaan in WBS moet voor de volledigheid worden opgemerkt dat deze activiteiten dus niet zijn beschermd door waterkeringen en daarmee risico lopen bij hoog water.

#### Huidige situatie

In de huidige instructieregels (Bkl) wordt geen onderscheid gemaakt in de functie van een activiteit. Alle activiteiten, watergebonden en niet-watergebonden, zijn toegestaan binnen de vrijgestelde 5 hectare per gemeente (art. 5.49 lid 3 Bkl). Op watergebonden activiteiten zit op dit moment ook geen specifieke ruimtelijke beperking. Omdat alle activiteiten in verhouding tot het watersysteem van het IJsselmeergebied klein zijn, heeft RWS in de huidige situatie geen handvatten om een vergunningsaanvraag voor activiteiten in het buitendijks gebied goedgekeurd. Om hier anders op te kunnen beslissen is volgens RWS een beleidsregel (zie ook paragraaf 4.2) met een duidelijke motivering en passende criteria noodzakelijk (indien mogelijk zowel kwalitatieve als kwantitatieve criteria).

### 3.3.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

#### Definitie watergebonden activiteiten

WBS noemt als voorbeelden van watergebonden activiteiten strandjes, havens en watergebonden bedrijven. Het zijn activiteiten die noodzakelijk gebonden zijn aan water en niet activiteiten die aangepast zijn aan het water (zoals drijvende wonen). Voor deze laatste categorie geldt dat wat binnendijs kan worden gerealiseerd, ook binnendijs moeten worden gerealiseerd.

Een definitie van watergebonden activiteiten zou kunnen zijn: *‘een activiteit die noodzakelijkerwijs op of aan het water plaatsvindt en met het water een aanwijsbare en vanzelfsprekende binding heeft. Activiteiten die het water niet nodig hebben om als zodanig te kunnen functioneren en dus ook op het land kunnen plaatsvinden, zijn niet-watergebonden. Het enkele feit dat een activiteit is aangepast aan het water, leidt er nog niet toe dat de activiteit zelf watergebonden is.*

Binnen deze definitie vallen de volgende activiteiten (geïnspireerd op de Bgr):

- de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken;
- de realisatie van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- en recreatievaart;
- de vestiging of uitbreiding van overslagbedrijven of het realiseren van overslagfaciliteiten, uitsluitend voor zover de activiteit gekoppeld is aan het vervoer over het IJsselmeer, Markermeer en de randmeren;
- de aanleg of wijziging van scheepswerven en specifiek daaraan verbonden bedrijfsactiviteiten;
- de verbetering van de waterkwaliteit;
- de realisatie van voorzieningen die onlosmakelijk met de waterrecreatie zijn verbonden en niet binnendijs kunnen worden gerealiseerd;
- de winning van oppervlaktedelfstoffen;
- de realisatie van voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het agrarisch, landschappelijk of daarmee vergelijkbaar beheer van de oevers;
- het behoud of herstel van cultuurhistorische landschapselementen; of
- de realisatie van voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het behoud van bekende of te verwachten archeologische monumenten.

#### Mogelijke definities beperkte ruimte

Eén van de twee voorwaarden die WBS stelt aan watergebonden activiteiten om een ongebreidelde ontwikkeling van watergebonden activiteiten te voorkomen (en daarmee het effect op waterberging, zoetwatervoorraad en ecologie/waterkwaliteit te dempen) is: ‘beperkte ruimte’. Het bieden van ‘beperkte ruimte’ gaat in op de cumulatie van meerdere ontwikkelingen. Hiervoor hebben we de volgende opties verkend:

- Een **maximaal oppervlak voor watergebonden activiteiten**. Dit zou kunnen **per gebiedseenheid** zoals per gemeente of per meer (IJsselmeer, Markermeer, randmeren). Het voordeel is dat de afname van ruimte voor water is gemaximeerd, vergelijkbaar met de huidige vrijgestelde gebieden in het Bkl.
- Geen nadere definitie van **beperkte ruimte**, waardoor de initiatiefnemer moet onderbouwen hoe invulling wordt gegeven aan de voorwaarde van beperkte ruimte en het bevoegd gezag moet beoordelen of een initiatief passend is in het gebied.

#### Mogelijke definities kleinschalig

Eén van de twee voorwaarden die WBS stelt aan watergebonden activiteiten om een ongebreidelde ontwikkeling van watergebonden activiteiten te voorkomen (en daarmee het effect op waterberging en zoetwatervoorraad te beperken) is dat de watergebonden activiteit kleinschalig moet zijn. We hebben de volgende opties verkend:

- Een optie is om kleinschalig uit te werken in een **maximale oppervlakte per watergebonden activiteit**. Voor verschillende vormen van watergebonden activiteiten

zoals havens, strandjes en watergebonden bedrijvigheid kunnen maximaal toegestane oppervlaktes worden vastgelegd. Een mogelijkheid hierbij is het voor watergebonden activiteiten toestaan van het bouwen van kleine bouwwerken (<30m<sup>2</sup>). Hiervoor geldt op dit moment in het waterspoor ook geen vergunningplicht (artikel 6.17g Bal).

- Een tweede optie is om kleinschalig uit te werken in een verplichting het effect van een watergebonden activiteit op de komberging, de zoetwatervoorraad en de waterkwaliteit te **compenseren**. Dit werkt tegelijkertijd als een indirecte prikkel om activiteiten kleinschalig te houden én borgt dat er netto geen effecten zijn.
- Een derde optie is om kleinschalig **niet nader te definiëren** en de initiatiefnemer te laten onderbouwen waarom een bepaald initiatief kleinschalig is of de gemeente laten beoordelen of een initiatief passend is in het gebied.

### 3.3.3 Analyse mogelijke uitwerking

#### Analyse beperkte ruimte

- Het voordeel van het vastleggen van een **maximale oppervlakte voor watergebonden activiteit per gebiedseenheid** is de mogelijkheid om te sturen op een evenwichtige verdeling van de mogelijkheden voor ontwikkelingen. Dit vraagt wel om een onderbouwing van de vast te leggen maximale oppervlakte, hetgeen enigszins arbitrair is, en om een manier om het gebruikmaken van die oppervlakte inzichtelijk te maken en daarop te handhaven. De ervaring met de huidige vrijgestelde hectares in Bkl leert dat het zorgvuldig registreren lastig is.
- Het **niet verder definiëren** heeft als voordeel dat er maatwerk mogelijk is per ontwikkeling. Deze optie is in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Op deze manier kan, indien nodig, naar een ontwikkeling gekeken worden als onderdeel van een breder geheel. Nadeel is dat het voor initiatiefnemers van tevoren niet helder is welke ruimte zij hebben voor hun ontwikkeling en of hun de vergunning wordt verleend. Dit is in strijd met de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Daarnaast biedt dit RWS onvoldoende handvatten om een initiatief te beoordelen en al dan niet toe te staan. Dat leidt tot een risico op willekeur. Ten slotte leidt het niet verder definiëren tot een risico dat de cumulatie van ontwikkelingen leidt tot een te grote groei van watergebonden activiteiten.

Tabel 3-3. Samenvatting opties voor uitwerking 'beperkte ruimte' met voor- en nadelen

| Optie                                                                                          | Voordelen                                                                                                                                                                                          | Nadelen                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Hanteren van maximale oppervlaktes per nader te bepalen eenheid (bijvoorbeeld per gemeente) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evenwichtige verdeling van beschikbare ruimte over gemeenten</li> <li>• Het voorkomt ongebreidelde ontwikkeling van watergebonden activiteiten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Getal kan arbitrair zijn</li> <li>• Inzicht nodig over het verbruik van de oppervlaktes</li> </ul>                                                                                     |
| 2. Niet verder definiëren                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatwerk mogelijk</li> <li>• In lijn met Omgevingswet</li> </ul>                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen duidelijkheid of zekerheid voor initiatiefnemers</li> <li>• Handvatten formuleren om vergunningen al dan niet te verlenen</li> <li>• Te grote groei van ontwikkelingen</li> </ul> |

### Analyse kleinschalig

- Door **maximale oppervlaktes per watergebonden activiteit** te hanteren is er een evenwichtige verdeling tussen verschillende typen ontwikkelingen te maken. Eén initiatief kan daardoor niet alle beperkte ruimte opslokken. Daarnaast is helder voor initiatiefnemers hoeveel ruimte zij voor hun ontwikkeling hebben. Dit vraagt wel om een degelijke onderbouwing van de vast te leggen maximale oppervlaktes. Dit kan arbitrair zijn. Een aandachtspunt is het voorkomen van stapeling van kleine initiatieven.
- De optie van **compensatie** levert een drempel op om te ontwikkelen en draagt bij aan het achterliggende doel van WBS. Dit is lastig uitvoerbaar, omdat RWS of de gemeente moet kunnen toetsen of de gerealiseerde compensatie voldoende is. Daarnaast is het moeilijk om compensatieruimte te vinden. Dan zouden oevers of dijken moeten worden afgegraven of moet binnendijs extra berging worden gecreëerd. Tot slot is een aandachtspunt dat er bij compensatie van effecten op komberging, zoetwatervoorraad en waterkwaliteit/ecologie nog wel effecten kunnen zijn op het schaderisico en mogelijkheden voor toekomstige maatregelen.
- Het **niet verder definiëren** heeft als voordeel dat er maatwerk mogelijk is per ontwikkeling. Deze optie is in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Op deze manier kan, indien nodig, naar een ontwikkeling gekeken worden als onderdeel van een breder geheel. Nadeel is dat het voor initiatiefnemers van tevoren niet helder is welke ruimte zij hebben voor hun ontwikkeling. Dit is in strijd met de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Daarnaast biedt deze optie RWS onvoldoende handvatten om een initiatief te beoordelen en al dan niet toe te staan. Dat leidt tot een risico op willekeur. Ten slotte leidt het niet verder definiëren tot een risico dat de cumulatie van ontwikkelingen leidt tot een te grote groei van watergebonden activiteiten.

Tabel 3-4. Samenvatting opties voor uitwerking 'kleinschalig' met voor- en nadelen

| Optie                                                                     | Voordelen                                                                                                 | Nadelen                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Het hanteren van een maximale oppervlaktes per watergebonden activiteit | - Evenwichtige verdeling van beschikbare ruimte over typen activiteiten<br>- Helder voor initiatiefnemers | - Getal kan arbitrair zijn                                                                                                                                        |
| - Compensatie                                                             | - Netto geen effect                                                                                       | - RWS moet toetsen of compensatie voldoende is, vergt toetsingskader<br>- Geen of weinig beschikbare ruimte om te compenseren                                     |
| - Niet verder definiëren                                                  | - Maatwerk mogelijk<br>- In lijn met Omgevingswet                                                         | - Geen duidelijkheid of zekerheid voor initiatiefnemers<br>- Handvatten formuleren om vergunningen al dan niet te verlenen<br>- Te grote groei van ontwikkelingen |

## 3.4 Tenzij: Landaanwinning voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW

### 3.4.1 Inleiding

WBS biedt ruimte voor landaanwinning voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. In de meeste gevallen draagt overstroombare natuur in het IJsselmeergebied bij aan N2000- en/of KRW-doelen. En in de meeste gevallen is natuur die nodig is voor N2000 en/of KRW in het IJsselmeergebied ook overstroombaar. Echter, onze interpretatie van de WBS tekst is dat ook overstroombare natuur is toegestaan die niet direct noodzakelijk is voor het behalen van N2000- en/of KRW-doelen, bijvoorbeeld PAGW-

projecten ten behoeve een toekomstbestendig ecologisch systeem (TBES) en dat ook eventuele niet-overstroombare natuur die noodzakelijk is voor het voldoen aan KRW- of N2000-verplichtingen is toegestaan.

In de Kamerbrief uit 2023 staat: *“De nog te ontwikkelingen land-waterovergangen dienen overstroombaar te zijn om ook binnen het principe van Water en Bodem sturend te kunnen worden gerealiseerd. Daarbij is natuur dat met enige regelmaat overstroomt wenselijk voor zowel de KRW als Natura2000 en leiden land-waterovergangen niet tot een inperking van het waterbergend vermogen<sup>31</sup>. Dit type overgangen gaat, daar waar het de bovenste waterschijf verkleint, wel gedeeltelijk ten koste van de hoeveelheid water in de zoetwaterbuffer. Dit type maatregel vraagt dus ook ruimte van het watersysteem.”*

Voor overstroombare natuur zijn beschermende waterstaatkundige constructies nodig (zoals dammen).

### Huidige situatie

De huidige regelgeving maakt het ontwikkelen van overstroombare natuur en de daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies mogelijk (art. 5.49 lid 2 Bkl), zonder een definitie te geven van overstroombare natuur. Er is niks vastgelegd over de frequentie waarin overstroombare natuur mag of moet overstromen en onder welke omstandigheden. In de huidige regelgeving is landaanwinning ten behoeve van KRW en N2000 niet expliciet opgenomen als uitzondering in het Bkl.

## 3.4.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

### Overstroombare natuur

Voor het definiëren van overstroombare natuur zijn verschillende opties verkend.

- De eerste optie is het vastleggen van een **maximaal aantal ha** te ontwikkelen overstroombare natuur boven een vastgesteld waterpeil (eventueel per gebiedseenheid). Dit maximum kan gebaseerd zijn op wat nog extra nodig is aan overstroombare natuur voor een gezond ecosysteem. In de Kamerbrief wordt het aantal van ca. 3600 ha aan land-waterovergangen in het Markermeer genoemd. De brief verwijst daarvoor naar de Trendanalyse Natuurthermometer Markermeer-IJmeer (2022).
- De tweede optie is het definiëren van overstroombare natuur **op basis van natuurtypen**. In het streefbeeld van het IJsselmeer (vanuit de PAGW) is aangegeven dat voor een robuust en toekomstbestendig ecosysteem de land-waterovergangen ontbreken. Het gaat met name om drie ecotopen: ondergedoken waterplanten, rietmoerassen (en dan met name waterriet) en jaarlijks overstromende graslanden. Voor de zoetwatervoorraad geldt dat de ondergedoken waterplanten en dieper gelegen rietvelden geen effect hebben. Deze bevinden zich altijd onder de onderkant van de zoetwaterbufferschijf (-0,1 m + NAP tot -0,4 m + NAP), ook bij eventueel grotere peilfluctuaties in de toekomst. Alleen ecotopen die zich bevinden in de bufferschijf (zoals waterriet en overstroombaar grasland) kunnen een effect hebben op de zoetwatervoorraad. Daarnaast zijn voor de N2000 zandstranden of zandplaten gewenst voor kale grondbroeders. Deze hoeven alleen in het broedseizoen droog te zijn. Voor een goed beheer (en regeneratie) is het gunstig als deze in de winter overstromen. Een definitie van overstroombare natuur op basis van natuurtypen maakt het mogelijk om alleen de gewenste natuurtypen toe te staan.
- Een derde optie is om overstroombare natuur te definiëren aan de hand van een **minimale overstromingsfrequentie**. Deze minimale overstromingsfrequentie bepaalt dan de maximale hoogte van het maaiveld van de overstroombare natuur. Er zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden voor een overstromingsfrequentie van eens in de

<sup>31</sup> NB. De aanleg van landwaterovergangen boven het minimale waterpeil kan wel ten koste gaan van het waterbergend vermogen.

vijf of tien jaar, gebaseerd op de frequentie waarop nesten van kale grondbroeders mogen wegspoelen<sup>32</sup>.

- Een vierde optie is om **geen nadere definitie** op te nemen in het beleidskader. In de praktijk betekent dit voortzetting van wat in de huidige situatie is toegestaan. Eventueel kan wel een overstromingstype worden opgenomen in de toelichting als denkrichting.

Voor alle opties geldt de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat overstroombare natuur alleen mag worden gerealiseerd met zand uit het IJsselmeergebied (zoals ook is gebeurd bij Marker Wadden).

### **Uitwerking N2000 en KRW**

In de Kamerbrief staat dat maatregelen zijn toegestaan die nodig zijn om de ecologische waterkwaliteitsdoelen te halen, en om aan de wettelijke verplichting van KRW en Natura2000 te voldoen. De definitieruimte hiervoor is beperkt en daarom worden er niet meerdere definities tegen elkaar afgewogen. Alle maatregelen die nodig zijn voor het voldoen aan de Europese verplichtingen zijn toegestaan. Waarbij wel moet worden aangetekend dat ook maatregelen ten behoeve van KRW en N2000 overstroombaar moeten zijn en daarmee zo min mogelijk effecten hebben op de waterhuishoudkundige functies.

### **Uitwerking benodigde beschermende waterstaatkundige constructies**

De mate waarin bouwwerken ten behoeve van ontwikkeling en beheer noodzakelijk zijn zal afhangen van hoe en waar de natuur ontwikkeld zal worden. Deze zijn bij voorkeur ook overstroombaar. Maar afhankelijk van de definitie van 'overstroombaar' zullen deze bouwwerken mogelijk hoger uitkomen.

Voor het maken en bestendigen van arealen natuur (boven of onder water gelegen) is het nodig om die arealen te beschermen tegen te zware golfaanval. Door zware golfaanval eroderen de arealen aan de randen, maar zullen ook binnendringende golven schade aanbrengen in het gebied zelf. Voor het beschermen van de arealen zijn hogere randen nodig. Deze kunnen dan niet of minder overstroombaar zijn en deze gaan dan ten koste van de zoetwatervoorraad. Het is een beleidskeuze welke omvang deze randen mogen hebben.

### **3.4.3 Analyse mogelijke uitwerking**

Het IJsselmeergebied kent veel natuurwaarden die ook beschermd worden door Europese regelgeving. Deze bescherming is 'van hogere orde' dan de nationale regelgeving die vanuit Water en bodem sturend wordt ingesteld. Er moet dan ook **terughoudend** worden omgegaan met het inperken van activiteiten die voor het beheer van het natuurgebied, natuurherstel of verbeterverplichtingen die gelden voor natuur en water nodig zijn.

- Het voordeel van het definiëren van een **maximum hoeveelheid** overstroombare natuur boven een vastgesteld waterpeil is dat het een beperking oplegt aan de ontwikkeling van landwaterovergangen, daar waar deze de bovenste waterschijf verkleinen, en daarmee de impact op de zoetwaterbuffer. Deze optie is overigens niet expliciet benoemd in de structurerende keuze of redeneerlijn. Een grote kanttekening bij deze optie is dat op dit moment moeilijk is te voorspellen hoeveel natuur er in de toekomst nodig is. Het werkt daarom beperkend om een maximaantal ha op te leggen.
- Het voordeel van het definiëren van overstroombare natuur op basis **natuurtypen** is dat daarmee ook kan worden gestuurd op het behalen van KRW- of N2000-doelen. Daarnaast kan op deze manier worden gestuurd op natuurtypen die overstroming nodig hebben om te bestaan, en niet allen natuurtypen die tolerant zijn voor overstromingen. Echter, slechts bepaalde typen natuur toestaan kan ten koste gaan van de gewenste diversiteit in land-water overgangen. En als de natuurtypen te krap worden

<sup>32</sup> De meest passende minimale overstromingsfrequentie zou in overleg tussen ecologen en waterbeheerder vanuit de betrokken ministeries nader moeten afgestemd.

geformuleerd, kan het in strijd zijn met de maatregelen die in de toekomst nodig zijn voor het behalen van KRW en Natura2000-doelen. Daarom wordt deze optie door deskundigen als beperkend en weinig flexibel beoordeeld.

- Een derde mogelijkheid is om overstroombare natuur te definiëren aan de hand van een **minimale overstromingsfrequentie**. Het voordeel hiervan is dat een in afstemming met ecologen gekozen frequentie wel de gewenste flexibiliteit kan geven. De natuur mag immers ook vaker overstromen dan de bepaalde frequentie. Een nadeel van een te hoge minimale overstromingsfrequentie is dat dit beperkend kan zijn voor het behalen van de doelen voor ecologie en waterkwaliteit. Een mogelijk voorbeeld is dat nesten van kale grondbroeders niet te vaak mogen wegspoelen.
- Het nadeel van het **niet nader definiëren** van overstroombare natuur is dat er onduidelijkheid blijft bestaan over wat wel en niet is toegestaan. Dat kan er toe leiden dat er (hooggelegen) natuur wordt aangelegd die de (toekomstige) functies van het watersysteem meer inperkt dan nodig. De onduidelijkheid kan ook gezien worden als voordeel: een nadere invulling vindt dan plaats in de praktijk op basis van concrete initiatieven.

Tabel 3-5. Samenvatting opties voor uitwerking 'overstroombare natuur' met voor- en nadelen

| Optie                                                          | Voordelen                                                                                                                                                               | Nadelen                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Definiëren van een maximum hoeveelheid (hooggelegen) natuur | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legt een beperking op aan de impact op de zoetwaterbuffer</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan beperkend werken, omdat benodigde natuur nog niet te voorspellen is</li> </ul>                                   |
| 2. Definiëren van natuurtypen                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagt ook bij aan het halen van het streefbeeld en N2000</li> <li>• Helpt om specifieke typen natuur te realiseren</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan ten koste gaan van de gewenste diversiteit in land-water overgangen</li> <li>• Niet flexibel</li> </ul>          |
| 3. Minimale overstromingsfrequentie                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewenste flexibiliteit voor natuur(ontwikkeling)</li> </ul>                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Te hoge minimale overstromingsfrequentie kan beperkend zijn voor behalen doelen ecologie / waterkwaliteit</li> </ul> |
| 4. Niet verder definiëren                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nadere definitie vindt plaats in de praktijk op basis van concrete initiatieven</li> <li>• In lijn met Omgevingswet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geeft niet de gewenste duidelijkheid</li> </ul>                                                                      |

## 3.5 Tenzij: Versterking (primaire) keringen

### 3.5.1 Inleiding

De derde uitzondering op de hoofdregel betreft ruimte voor versterking van een primaire kering. De primaire waterkeringen rondom de meren zijn namelijk essentieel voor de komberging en de bescherming van het achterland conform de wettelijke norm. Dit is in lijn met structurerende keuze 11 van WBS. Ook daarin staat dat er ruimte moet worden gereserveerd rond primaire keringen voor toekomstige dijkversterkingen.

Er liggen ook regionale keringen (onder andere bij Kampereiland en Eemvallei) en overige, lokale in het IJsselmeergebied<sup>33</sup>. Deze beschermen buitendijks gelegen bebouwing (lokale en regionale belangen), maar dat gaat deels ten koste van nationale belangen zoals de komberging bij hoogwater. De regionale en overige, lokale keringen worden apart beschouwd.

#### Huidige situatie

<sup>33</sup> Een deel van de regionale keringen ligt in het toepassingsgebied van het ruimtelijke spoor en/of waterspoor, en als dat gebied zou worden uitgebreid (zie Paragraaf 3.1), dan kunnen dit er meer worden.

Ook in de huidige regelgeving (art. 5.49 Bkl) wordt een uitzondering gemaakt voor projecten in het kader van dijk- of kustversterking. Klassieke dijk- of kustversterkingen zijn toegestaan, maar ook oplossingen waarbij waterbouwkundige ingrepen samengaan met nieuwe kansen voor de natuur (*building with nature*) waarbij het buitendijkse ruimtebeslag groter is. Voorwaarde is wel dat de maatregelen direct bijdragen aan de waterveiligheid. In de huidige regelgeving wordt met de brede definitie van dijk- en kustversterkingen ook voor regionale keringen buitendijks ruimte geboden.

### 3.5.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

#### Primaire keringen

De mogelijkheid voor buitenwaartse dijkversterkingen staat niet expliciet benoemd in structurerende keuze WBS 9. Dijken zijn echter essentieel voor de waterveiligheid, een van de drie basisfuncties van het IJsselmeergebied. Het openhouden van de mogelijkheid tot buitenwaartse versterkingen is in lijn met het huidige beleid en met structurerende keuze 11. Een binnenwaartse versterking is niet overal goed inpasbaar, vanwege de aanwezige ruimtelijke waarden zoals woningen langs de dijk. Ruimtebesparende constructieve maatregelen zijn vaak erg duur, weinig duurzaam en beperkt aanpasbaar in de toekomst. Daarom is het wenselijk dat een buitenwaartse versterking mogelijk blijft, op basis van een goed onderbouwde afweging van (milieu)effecten en kosten.

Voor het toestaan van bouwactiviteiten voor primaire keringen zien wij twee mogelijkheden:

- Buitendijkse dijkversterking is toegestaan **ongeacht de maatregelen die nodig zijn** om aan de veiligheidsnorm te voldoen, zoals zandige oplossingen of vooroevers. Deze definitie is vergelijkbaar met de huidige situatie. Eventueel zouden hieraan extra voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals dat er sprake moet zijn van een functiecombinatie met waterkwaliteit en/of natuurontwikkeling.
- Buitendijkse dijkversterking is toegestaan, maar alleen in de vorm van een **reguliere dijkversterking** met een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag buitendijks. Brede, zandige oplossingen/vooroevers zijn vanwege hun relatief grote impact op de ruimte voor water niet toegestaan, tenzij aantoonbaar een combinatie te maken is met het verbeteren van de waterkwaliteit en ecologie.

#### Regionale keringen

Regionale keringen in het buitendijkse gebied beschermen het achterliggende buitendijkse land tegen overstromingen volgens provinciale normen die zijn vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening. Vanwege de gevestigde rechten brengt het juridisch en financieel (nadeelcompensatie) veel risico's met zich mee om bestaande regionale keringen af te waarderen. Het is daarom wenselijk om het behoud en versterking van deze keringen om aan de norm te blijven voldoen te blijven toestaan.

Onder WBS zijn nieuwe landaanwinning en nieuwe bebouwing voor niet watergebonden functies niet toegestaan. Daarmee zal er naar verwachting geen vraag ontstaan naar nieuwe regionale keringen buitendijks. Echter, bij toekomstige klimaatverandering en eventuele peilopzet bij zeespiegelstijging kan een vraag voor nieuwe regionale keringen om bestaande bebouwing te beschermen ontstaan. Nieuwe regionale keringen op bestaand land beperken de komberging bij hoogwater. In lijn met WBS ligt het voor de hand om nieuwe regionale keringen in principe niet toe te staan. Wel kan de mogelijkheid worden opengehouden om in specifieke gevallen een vergunning of ontheffing te verlenen, waarbij effecten op het watersysteem en effecten op bestaande waarden worden gewogen.

#### Overige of lokale keringen

Naast regionale keringen liggen er ook overige of lokale waterkeringen in het buitendijkse gebied, die bv. (groepen) woningen en/of bedrijven beschermen. Deze keringen worden niet door de overheid genormeerd of beheerd. Ook voor deze keringen lijkt het meest logisch om

mogelijkheden voor behoud en versterking om aan hetzelfde beschermingsniveau te blijven voldoen te behouden en om nieuwe keringen in principe niet toe te staan (met mogelijkheid tot vergunning / ontheffing).

### 3.5.3 Analyse mogelijke uitwerking

#### Primaire keringen

Alleen voor primaire keringen zien we duidelijk onderscheidende opties. De twee mogelijkheden ten aanzien van primaire dijkversterkingen hebben voor- en nadelen.

- Het toestaan van een buitendijkse dijkversterking **ongeacht de maatregelen die nodig zijn** om aan de veiligheidsnorm te voldoen heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat dit de ruimte geeft om het ontwerp en de inpassing van de dijk te optimaliseren. Er is ruimte om binnendijkse en buitendijkse versterkingsalternatieven te vergelijken en hun (milieu)effecten en kosten tegen elkaar af te wegen. Een brede kering met vooroevers die golfslag tegengaan kan minder hoog worden uitgevoerd. Ook kan een dergelijke kering naast waterveiligheid bijdragen aan ecologisch en/of recreatieve doelen. Daarmee sluiten bredere keringen beter aan bij de maatschappelijke trend tot aanleg van waterkerende landschappen met gebiedsgericht maatwerk. In de huidige praktijk worden primaire keringen al gezien als basisfunctie die bij het IJsselmeergebied hoort en waarvoor juridisch ruimte wordt geboden (ongeacht de omvang). Voortzetting van die lijn is beter uitlegbaar en juridisch eenvoudiger te realiseren dan aanscherping van de regeling waarbij minder ruimte wordt geboden. Een nadeel is dat hoe breder de kering (buitendijs) is, hoe groter de effecten op het watersysteem (komberging en/of zoetwaterberging) zijn. En een stap verder denkende kan een significante afname van het buitendijkse bergende oppervlak door buitendijkse ontwikkeling weer leiden tot de noodzaak om alle primaire keringen langs het IJsselgebied op te hogen om dezelfde norm te behouden.
- Het toestaan van een buitendijkse dijkversterking, alleen in de vorm van een **reguliere dijkversterking** met een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag buitendijs, heeft als voordeel dat de effecten op het watersysteem worden geminimaliseerd. Dit zou de mogelijkheden voor functiecombinaties en het beperken van negatieve effecten en kosten van de dijkversterking echter inperken. Dit wijkt af van de huidige situatie, dus vraagt om een aanpassing van beleid en regelgeving. Tegelijkertijd is het in principe wel mogelijk om de dijkversterking aan te vullen met andere uitgezonderde activiteiten (bijvoorbeeld overstroombare natuur of strandjes). Alleen een geïntegreerde benadering, die *juist* meerwaarde kan bieden, wordt hiermee in principe niet toegestaan. De uitvoerbaarheid van deze optie is lastig, omdat het vanwege de aanwezigheid van (technische ruimtebesparende) alternatieven moeilijk is aan te tonen dat de dijkversterking alleen het strikt noodzakelijke ruimtebeslag inneemt.

Tabel 3-6. Samenvatting opties voor uitwerking 'versterking primaire keringen' met belangrijkste voor- en nadelen

| Optie                                                                       | Voordelen                                                                                                                                                        | Nadelen                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Buitenwaartse dijkversterking toestaan ongeacht de omvang                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimte voor ontwerpoptimalisatie en multifunctioneel ontwerp</li> <li>• Beter juridisch houdbaar/uitvoerbaar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer nadelige effecten op watersysteem mogelijk</li> </ul>                                                               |
| 2. Buitenwaartse dijkversterking toestaan mits het ruimtebeslag beperkt is. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperken nadelige effecten op watersysteem</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig ruimte voor ontwerpoptimalisatie en multifunctioneel ontwerp</li> <li>• Lastig aantoonbaar/uitvoerbaar</li> </ul> |

## 3.6 Tenzij: Duurzame energieopwekking

### 3.6.1 Inleiding

WBS stelt: *'In een integrale verkenning kijken we naar kansen voor zonne-energie in combinatie met natuurontwikkeling in de noordwesthoek van het IJsselmeer, waarbij we voorkomen dat dit nadelig effect heeft op het waterbergend vermogen en de zoetwatervoorraad.'* Daarmee wordt ruimte geboden voor energieopwekking in het IJsselmeer mits het geen effect heeft op waterbergingscapaciteit en de zoetwatervoorraad. De vraag is of dit alleen voor dit initiatief geldt of dat er in de breedte ruimte wordt geboden aan energieopwekking in het IJsselmeergebied. In WBS wordt de opwekking van energie in het IJsselmeergebied niet nader uitgewerkt.

#### Huidige situatie

Projecten van nationaal belang voor windenergie zijn in de huidige regelgeving (art. 5.49 Bkl) toegestaan. Het kabinet heeft in de Structuurvisie Windenergie op Land gebieden aangewezen die geschikt zijn voor zeer grootschalige windturbineparken. Daarbij zijn ook locaties in het IJsselmeergebied aangewezen. Voor zonne-energie wordt momenteel in het Bkl geen uitzondering gemaakt.

In 2019 is de zonneladder als nationaal afwegingskader bij de inpassing van zonne-energie geïntroduceerd naar aanleiding van de motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32813, nr. 204). Hieraan lag de zorg over zonneparken ten grondslag, omdat deze ertoe kunnen leiden dat landbouwgrond verdwijnt en deze negatieve gevolgen kunnen hebben voor kwetsbare natuur en bodemleven. Naar aanleiding daarvan is een voorkeursvolgorde opgesteld voor het plaatsen van zonnepanelen, waarbij eerst wordt gezocht naar locaties in bebouwd gebied, voor wordt uitgeweken naar locaties in het landelijk gebied.

### 3.6.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

Er zijn twee opties voor landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie:

- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn toegestaan. Daaraan kunnen nog de voorwaarden worden toegevoegd dat het alleen is toegestaan als de energieopwekking niet binnendijs kan worden gerealiseerd (naar analogie met de Bgr) en/of als het van nationaal belang is.
- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn niet toegestaan. Daarbij is er altijd nog wel de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen een ontheffing aan te vragen.

Voor het vervangen van bestaande windmolens zou de vervangingsregeling voor bouwwerken moeten gelden of de uitbreidingsregels (max 10%) zoals beschreven in paragraaf 3.2.

### 3.6.3 Analyse mogelijke uitwerking

Energieopwekking met windmolens of (drijvende) zonneparken in het water van het IJsselmeergebied zal zowel de komberging als de zoetwatervoorraad doen afnemen, de mate waarin is afhankelijk van het plan. Er kunnen extra voorwaarden worden gesteld om het effect op de ruimte voor water te minimaliseren, bijvoorbeeld aan de wijze waarop windmolens worden geplaatst en aan de benodigde voorzieningen aan de oever.

Met betrekking tot energieopwekking zal nagegaan moeten worden of er al verplichtingen zijn aangegaan tot bouw. Voor die gevallen zal een overgangsregeling moeten worden gemaakt.

Tabel 3-7. Samenvatting opties voor uitwerking 'duurzame energieopwekking' met belangrijkste voor- en nadelen

| Optie                                                                                                         | Voordelen                                                                       | Nadelen                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn toegestaan.      | - Het buitendijks IJsselmeergebied kan worden benut voor energiewinning         | - Negatief effect op watersysteem<br>- Energieopwekking is niet per se watergebonden, dus toestaan is niet consistent met WBS / redeneerlijn |
| 2. Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn niet toegestaan. | - Strikt in lijn met WBS<br>- Maximaal ruimte voor water, nu en in de toekomst. | - Er wordt hiermee geen ruimte geboden voor andere maatschappelijke en economische functies                                                  |

## 3.7 Beperken negatieve effecten van uitzonderingen

### 3.7.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende opties verkend, waarvan sommigen een negatief effect hebben op de ruimte voor water. In deze paragraaf verkennen we aanvullende mogelijkheden om deze negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken.

#### Huidige situatie

In de huidige regelgeving (ruimtelijk spoor en waterspoor) zijn voor het IJsselmeergebied geen specifieke aanvullende voorwaarden opgenomen om de negatieve effecten van de uitgezonderde activiteiten te beperken. Wel zijn er algemene regels opgenomen (waterspoor) voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk met het oog op: *'het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen'*. Degene die een beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk verricht is verplicht om negatieve gevolgen op de genoemde doelen (oogmerken) te voorkomen of beperken. Dit houdt onder andere in dat *'waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam wordt voorkomen of zo veel mogelijk wordt beperkt'* en *'resterende onvermijdbare waterstandverhoging wordt gecompenseerd'* (art. 6.6 lid 2 Bal). Dit is gericht aan de initiatiefnemer en niet direct aan de vergunningenverlener.

### 3.7.2 Beschrijving mogelijke uitwerking

Vanuit de uitwerking van WBS voor het IJsselmeergebied is af te leiden dat het belangrijk is dat elke activiteit afzonderlijk en meerdere activiteiten gezamenlijk zo min mogelijk negatieve effecten hebben op de komberging bij hoogwater, zoetwatervoorziening, ecologie en waterkwaliteit, mogelijkheden voor toekomstige maatregelen zoals peilopzet en potentiële wateroverlast en schade bij overstromingen. Dit komt nu niet volledig en specifiek terug in het de bepalingen in het Bal en ook niet in Bkl (hooguit indirect via de 'weging van het waterbelang').

Wij zien twee opties:

- Geen aanvulling op en specificatie van de huidige regelgeving
- Aanvullende en meer specifieke bepalingen voor het IJsselmeergebied ten behoeve van het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van nadelige gevolgen.

### 3.7.3 Analyse mogelijke uitwerking

In de Bgr staan aanvullende en specifieke bepalingen voor de uitzonderingen in de grote rivieren. Aanvullende en specifieke bepalingen voor uitzonderingen in het IJsselmeergebied zouden er als volgt uit kunnen zien:

- Er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat het veilig functioneren van het waterstaatswerk gewaarborgd blijft;
- Er sprake is van een zodanige situering en uitvoering van de activiteit dat de:
  - waterstandsverhoging of de afname van het bergend vermogen bij hoogwater zo gering mogelijk zijn;
  - afname van de zoetwaterbuffer bij droogte zo gering mogelijk is;
  - negatieve effecten op waterkwaliteit en ecologie zo gering mogelijk zijn;
  - afname van mogelijkheden voor toekomstige maatregelen in het watersysteem, zoals peilopzet, zo gering mogelijk is; en
  - potentiële schade in extreme (hoogwater)situaties zo min mogelijk toeneemt.

Tabel 3-8. Samenvatting opties voor het beperken negatieve effecten van uitzonderingen met belangrijkste voor- en nadelen

| Optie                                                                                                                                                   | Voordelen                                                                                                                                                                                             | Nadelen                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Geen aanvulling op en specificatie van het huidige regelgeving.                                                                                      | - De algemene bepalingen in Bal biedt ruimte voor maatwerk in sturing                                                                                                                                 | - Geen concrete criteria voor vergunningverlener om uitzondering te toetsen. |
| 2. Aanvullende en meer specifieke bepalingen voor het IJsselmeergebied ten behoeve van het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van nadelige gevolgen. | - Met aanvullende en meer specifieke bepalingen kan scherper gestuurd worden op het minimaliseren van het negatieve effect.<br>- Een meer consistente/eenduidige toetsing door de vergunningverlener. |                                                                              |

## 4 Juridische verankering

### 4.1 Inleiding

In het Bal en in het Bkl zijn regels opgenomen die gevolgd moeten worden door eenieder die activiteiten ontplooit (Bal) en door overheden die besluiten nemen in en nabij het IJsselmeergebied (Bkl – instructieregels en beoordelingsregels). Deze regels zijn bij de invoering van de Omgevingswet overgenomen uit de voormalige wet- en regelgeving en gaan in lijn met het gedachtegoed van de Omgevingswet uit van 'ja, mits'. De inhoud van de regels dateert van voor de kamerbrieven met daarin WBS en redeneerlijn.

De kamerbrieven gaan uit van het beperken van de mogelijkheden voor bouwactiviteiten en landaanwinning in het IJsselmeergebied ten opzichte van de huidige mogelijkheden. Deze aanscherping moet nog juridisch verankerd worden. In de kamerbrief 'Water en bodem sturend' is aanpassing van de wet- en regelgeving in het ruimtelijk spoor aangekondigd (Bkl). In dit hoofdstuk zijn de mogelijkheden voor de juridische verankering van de beleidsmatige aanscherping zoals verwoord in hoofdstuk 3 beschreven en geanalyseerd.

### 4.2 Beschrijving mogelijkheden voor verankering

#### Mogelijkheden juridische verankering

De kamerbrief 'Water en bodem sturend' werkt door in de fysieke leefomgeving. De brief geeft sturing aan welke activiteiten in de fysieke leefomgeving toelaatbaar zijn en onder welke condities. Verankering van deze kamerbrief in het instrumentarium van de Omgevingswet ligt voor de hand. Daarom is gekeken naar de mogelijkheden voor juridische verankering binnen het instrumentarium van de Omgevingswet.

#### Instrumentarium Omgevingswet

Het Rijk heeft de volgende kerninstrumenten onder de Omgevingswet beschikbaar:

Tabel 4-1. Kerninstrumenten Omgevingswet

| Instrument           | Doel                                                                                                                           |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Omgevingsvisie       | Integrale beleid voor de langere termijn, zoals vastgelegd in de NOVI en de toekomstige Nota Ruimte.                           |
| Programma            | Concrete uitwerking van het beleid voor een gebied, thema of sector, zoals actieplannen en waterprogramma.                     |
| Algemene rijksregels | Algemeen geldende regels bestaande uit Omgevingswet, de vier AMvB's Bal, Bbl, Bkl en Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. |

| Instrument          | Doel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Omgevingsvergunning | Vergunningverlening voor activiteiten waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, bijvoorbeeld op grond van het Bal of Bbl.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Projectbesluit      | <p>Om een project van rijksbelang te realiseren, onder meer verplicht voor (art. 5.46, lid 1, Omgevingswet):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De aanleg van een vaarweg.</li> <li>• Een wijziging van een vaarweg die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de vaarweg met minimaal 20% toeneemt, of de vaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan 5 miljoen m<sup>3</sup> grond wordt verzet.</li> <li>• De aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.</li> </ul> |

### Beleidsmatige verankering

De structurerende keuze en de uitwerking daarvan zoals opgenomen in de kamerbrieven zijn principieel van aard. Het opstellen van een beleidsmatige basis waarin het probleem, het doel en de mogelijke oplossingen geanalyseerd worden, zorgt voor een stevig fundament onder de principiële keuzes.

De kamerbrief is sturend voor de toekomstige beleidsvorming door alle overheden. De beleidsbrief werkt dus al door in de fysieke leefomgeving. De kamerbrief wordt ook verankerd in toekomstige beleidsdocumenten, namelijk de Nota Ruimte en het Nationaal waterprogramma. De principes zijn niet nieuw, maar de kamerbrief kan wel leiden tot een aanscherping van keuzes die in dergelijke beleidsdocumenten worden gemaakt. De kamerbrief zal steeds meer verankerd worden via beleid dat vanaf nu wordt opgesteld. Gezien het belang van WBS verdient het aanbeveling om de juridische verankering van het beleid op korte termijn op te pakken.

### Juridische doorwerking

Het beleid kan doorwerking krijgen naar juridische regels waar initiatiefnemers (via beoordelingsregels voor vergunningen) en overheden (via instructieregels) aan gehouden zijn. Hiervoor ligt het niveau van algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor de hand, waarbij kan worden aangesloten bij één van de vier AMvB's van de Omgevingswet.

Het Omgevingsbesluit gaat in op algemene, procedurele regels. Deze AMvB is minder geschikt voor een inhoudelijke regeling voor activiteiten.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat eisen die meer bouwtechnisch van aard zijn. Deze AMvB leent zich minder voor het reguleren van bouw- en gebruiksactiviteiten.

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat regels voor activiteiten die rechtstreeks doorwerken naar burgers en bedrijven. Het Bal bevat regels voor bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten, maar kan ook benut worden om regels te stellen gericht op het beschermen van de waterbeheerfuncties van het IJsselmeergebied.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat in hoofdstuk 8 beoordelingsregels voor de toetsing van vergunningaanvragen en in hoofdstuk 5 instructieregels voor decentrale overheden. Gemeenten mogen geen ruimtelijke besluiten nemen die in strijd zijn met de regels in het Bkl. Doorwerking naar burgers en bedrijven vindt dus indirect plaats. Gemeenten zullen omgevingsplannen gaan opstellen binnen het kader van het Bkl. Als op dit moment echter nog bouw- of gebruiksmogelijkheden aanwezig zijn, worden deze niet direct weggenomen als de (nieuwe) regels in het Bkl van kracht worden. Daarvoor is eerst een wijziging van het gemeentelijke omgevingsplan nodig. Als de instructieregel direct doorwerking moet krijgen, kan een voorbereidingsbesluit op grond van artikel 4.16 van de Omgevingswet worden genomen. Binnen 1,5 jaar na het voorbereidingsbesluit dient de AMvB dan te worden vastgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat nog gebruik kan worden gemaakt van de huidige mogelijkheden totdat gemeenten het omgevingsplan hebben

aangepast aan de nieuwe instructieregels in het Bkl. Doordat in dat geval per direct bepaalde activiteiten vergunningplichtig of verboden kunnen worden, zouden voor die activiteiten dan ook geen vergunningaanvragen meer in het ‘waterspoor’ (Bal) voorbij komen.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen het Bal en Bkl opgenomen.

Tabel 4-2. Belangrijkste verschillen tussen Bal en Bkl

| Besluit activiteiten leefomgeving                                                                                      | Besluit kwaliteit leefomgeving                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regels gelden rechtstreeks voor burgers en bedrijven en overheden.                                                     | Regels gelden voor besluiten van het Rijk en decentrale overheden, werkt via decentrale overheden (zoals het gemeentelijke omgevingsplan) door naar burgers en bedrijven. |
| Bevat algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.                                                    | Bevat regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring.                                                                       |
| Regels zijn direct van toepassing op bouw- en gebruiksactiviteiten.                                                    | Bestaande bouw- en gebruiksactiviteiten blijven mogelijk tot gemeentelijk omgevingsplan is gewijzigd.                                                                     |
| Rijk is in beginsel bevoegd gezag voor vergunningverlening aan en handhaving van regels Bal door burgers en bedrijven. | Decentrale overheid is bevoegd gezag voor vergunningverlening aan en handhaving van regels door burgers en bedrijven.                                                     |

Als op grond van het Bal een vergunning vereist is voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, staan de gronden voor de beoordeling van de vergunningaanvraag in hoofdstuk 8 van het Bkl. Bij de huidige vergunningverlening wordt getoetst aan de beoordelingsregels wateractiviteit zoals opgenomen in artikel 8.84 Bkl.

Daarmee wordt getoetst op de aspecten:

1. voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
2. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en
3. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.

Er wordt in de praktijk in het waterspoor niet direct getoetst op effecten van ontwikkelingen op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. De formulering van de beoordelingsregels in de AMvB is vrij algemeen. Er is geen beleidsregel met een meer concrete uitwerking (concrete eisen en voorwaarden) van de beoordelingsregels in het Bkl. Vergunningen worden nu doorgaans verleend omdat op het niveau van de specifieke vergunningaanvraag de effecten op deze beoordelingsgronden niet (aantoonbaar) significant zijn. RWS geeft aan dat niet (kwantitatief) onderbouwd kan worden dat de aanvraag leidt tot aantasting van de doelen en de beoordelingsregels, en dat daarom in de praktijk de vergunningen tot op heden niet worden geweigerd. Wel worden beperkingen opgelegd via het ruimtelijke spoor via de instructieregels die in het Bkl gesteld worden.

Met een beleidsregel<sup>34</sup> kan een nadere duiding worden gegeven van de beoordelingsregels in het Bkl (die betrokken worden bij de vergunningverlening in het ‘waterspoor’), waarmee wordt aangegeven hoe de beoordeling plaatsvindt. De beleidsregel wordt dan toegepast bij

<sup>34</sup> De definitie van een beleidsregel staat in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): “een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”

de beoordeling, maar biedt tevens vooraf duidelijkheid aan initiatiefnemers die activiteiten willen ontplooiën. Tevens kan de motivering van een individuele afweging van een vergunningaanvraag gebaseerd worden op een beleidsregel. De administratieve lasten liggen dus lager. Tot slot kan een beleidsregel eenvoudiger (dan een AMvB) bijgesteld worden als de inzichten in de toekomst veranderen. Als de vergunningverlening via het waterspoor gebruikt wordt om meer te gaan sturen in lijn met de kamerbrief 'Water en bodem sturend', is een beleidsregel een interessante optie. Een beleidsregel kan ook relatief snel ingevoerd worden, omdat het door een bestuursorgaan (in dit geval de minister van IenW) zelf vastgesteld en bekendgemaakt (bv. in de Staatscourant) wordt. Wel is het, ook bij een beleidsregel, relevant dat er een stevige en bij voorkeur kwantitatieve onderbouwing aan ten grondslag ligt.

### **Verankering in Bkl en eventueel in Bal**

In het Bal en in het Bkl zijn regels opgenomen die gevolgd moeten worden voor vergunningverlening in het waterspoor (Bal met beoordelingsregels in het Bkl) en voor ruimtelijke besluiten (instructieregels Bkl) in en nabij het IJsselmeergebied. Het Bkl is daarbij op twee manieren relevant: het bevat instructieregels voor besluiten van lagere overheden en het bevat een beoordelingskader voor de afweging van de vergunningverlening via het waterspoor (de activiteiten die op grond van het Bal vergunningplichtig zijn). De regels in het Bal en Bkl zijn bij de invoering van de Omgevingswet overgenomen uit de voormalige wetgeving. De inhoud van de regels dateert van voor de kamerbrief 'Water en bodem sturend' en de redeneerlijn.

De kamerbrief en redeneerlijn geven concrete richting voor de toekomstige mogelijkheden van bebouwing en landaanwinning in het IJsselmeergebied. Deze richting beperkt de mogelijkheden voor bebouwing en landaanwinning in het IJsselmeergebied ten opzichte van de huidige mogelijkheden. In de structurerende keuze is expliciet opgenomen: "het Barro of de Bkl onder de Omgevingswet wordt hierop in 2026 aangescherpt". In aanvulling op de aanpassing van het Bkl kan aanscherping van de regels in het Bal (en/of beleidsregels daaronder) overwogen worden om de structurerende keuze en redeneerlijn juridisch te verankeren.

### **Juridische verankering in instructieregels Bkl (ruimtelijk spoor)**

In de instructieregels van het Bkl kan een aanscherping plaatsvinden die andere overheden vanaf dat moment in acht moeten nemen bij nieuwe besluiten over de fysieke leefomgeving. Vanuit een toekomstbestendig beleid c.q. uit voorzorg kan het IJsselmeergebied gereserveerd worden voor toekomstige maatregelen, ook als deze maatregelen op dit moment nog niet exact bekend zijn. Daarmee zijn er met de instructieregels in het Bkl (ruimtelijk spoor) meer mogelijkheden om te sturen op een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' dan in het waterspoor. In het Bkl kan het toepassingsgebied waar beperkingen gelden worden uitgebreid en/of kunnen de mogelijkheden die nog vrijgesteld zijn voor nieuwe landaanwinning en/of bebouwing beperkt worden. Ook kunnen nieuwe regels worden opgenomen voor activiteiten waar nu nog geen regels voor gelden. Aanpassing van het Bkl is voorzien in 2026, waardoor nieuwe ontwikkelingen tot die tijd in juridisch opzicht getoetst worden aan de instructieregels in het huidige Bkl. Om vooruitlopend op de aanpassing aan het Bkl en de doorvertaling van de instructieregels in de gemeentelijke omgevingsplannen activiteiten tegen te houden, kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Daarmee worden per direct bepaalde activiteiten verboden of gekoppeld aan een vergunningplicht. Dit voorbereidingsbesluit kan op korte termijn worden genomen en binnen 1,5 jaar worden opgevolgd door concrete verankering via voorbeschermingsregels in de gemeentelijke omgevingsplannen. Daarmee is per direct sprake van juridische doorwerking van de instructieregels. Als in het ruimtelijke spoor activiteiten niet langer zijn toegestaan, is te verwachten dat voor dergelijke activiteiten ook niet langer vergunningen worden aangevraagd in het waterspoor.

### **Aanvullende juridische verankering in Bkl en Bal (vergunningverlening in waterspoor)**

In aanvulling op de verankering in de instructieregels van het Bkl kan ook de vergunningverlening in het waterspoor (het Bal en/of de beoordelingsregels in het Bkl) worden aangescherpt. Zo kan de begrenzing van het beperkingengebied mogelijk aangepast worden in de Omgevingsregeling (let op relatie met begrenzing beheergebied Rijkswaterstaat) en kunnen meer activiteiten vergunningplichtig worden gemaakt. Essentieel is wel dat een directe relatie gelegd kan worden tussen de regels en het doel / waterbelang dat gediend wordt. Mogelijk moet het doel van het Bal dan ook aangevuld worden of is een nadere (kwantitatieve) onderbouwing noodzakelijk om de legitimiteit van de gestelde regels te onderbouwen.

Ook kan bij de afweging in het kader van de vergunningverlening gewerkt worden met een beleidsregel. De beoordelingsregel in de AMvB (het Bkl) kan dan een algemene (open) norm bevatten, die in de beleidsregel nader uitgewerkt en kwantitatief en kwalitatief onderbouwd is. Door de beleidsregel al op korte termijn op te stellen en vast te stellen (door de minister lenW), kan deze al gebruikt worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen die nu reeds worden ingediend.

### 4.3 Analyse mogelijkheden verankering

Zonder juridische verankering bindt het beleid alleen het bestuursorgaan dat het beleid heeft vastgesteld. Wel kan het beleid doorwerken in besluiten van andere overheden, maar dat is niet afdwingbaar. Daarmee is sprake van geen extra bescherming ten opzichte van de huidige situatie. In de kamerbrief 'Water en bodem sturend' wordt aangekondigd dat het Bkl aangepast wordt in 2026.

De juridische verankering in het Bkl via instructieregels leent zich erg goed voor de verankering van de principes van water en bodem sturend en sluit aan op de huidige praktijk. Via het ruimtelijke spoor kan worden voorkomen dat ongewenste activiteiten plaatsvinden. Het kan daarbij ook gaan om een voorzorgsprincipe, waarbij ook activiteiten aan banden worden gelegd, zonder dat nu al uitgebreid (kwantitatief) onderbouwd moet worden waarom deze regel noodzakelijk is. Anders dan bij vergunningverlening via het waterspoor hoeft minder strikt aangetoond te worden dat er een directe relatie is tussen de activiteit en het behalen van de doelen.

Een nadeel is wel dat een eventuele aanscherping van instructieregels in het Bkl niet in alle gevallen direct doorwerkt naar initiatiefnemers. Aangescherpte instructieregels werken direct door bij activiteiten die op grond van het geldende omgevingsplan niet toelaatbaar zijn. Voor dergelijke buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA's) is er een omgevingsvergunning nodig. De gemeente kan die niet verlenen als die in strijd is met de instructieregels in het Bkl. Aangescherpte instructieregels werken echter niet direct door voor activiteiten die toelaatbaar zijn op grond van het geldende omgevingsplan. Pas bij aanpassing van het gemeentelijke omgevingsplan worden de toegelaten activiteiten afgestemd op het (gewijzigde) Bkl. Activiteiten die op grond van het geldende omgevingsplan nog toelaatbaar zijn, kunnen daarmee nog doorgang vinden. Dit kan worden ondervangen door gelijktijdig een voorbereidingsbesluit te nemen, waarmee die activiteiten per direct niet meer toegelaten worden. Vervolgens kan het voorbereidingsbesluit binnen 1,5 jaar worden omgezet in voorbeschermingsregels die aan de gemeentelijke omgevingsplannen worden toegevoegd.

De vraag is of aanvullend ook aanscherping van de vergunningverlening in het waterspoor (aanpassing Bal en beoordelingsregels Bkl) noodzakelijk is. Daarmee wordt feitelijk voorzien in een dubbele borging en wordt de situatie voorkomen dat initiatiefnemers eventueel wel een omgevingsvergunning krijgen op grond van het waterspoor, maar de activiteit in strijd is met het ruimtelijk spoor. Zeker als voor een voorbereidingsbesluit wordt gekozen tot het moment dat het omgevingsplan is gewijzigd, zouden al geen ongewenste activiteiten via het

ruimtelijke spoor toegelaten worden. Daarmee zouden al geen vergunningaanvragen verwacht worden. Ook is een dubbele toetsing op vergelijkbare aspecten een verzwaring van de (ambtelijke) lasten. Bovendien is het de vraag of de aangescherpte beoordeling via het Bal aansluit op de huidige doelen en beoordelingsregels. Uitbreiding daarvan verbreedt de reikwijdte van het Bal en heeft mogelijk vergaande consequenties. Als kan worden aangesloten op de huidige doelen en beoordelingsregels, zou wel in korte tijd een aanscherping kunnen plaatsvinden door een beleidsregel op te stellen die nadere invulling geeft aan de manier waarop de beoordelingsregels vanaf dat moment uitgelegd worden. Er dient dan wel goed gemotiveerd te kunnen worden dat deze beleidsregels nodig zijn om de doelen te halen<sup>35</sup>. Aanpassing van de instructieregels in het Bkl (ruimtelijk spoor) in combinatie met een voorbereidingsbesluit lijkt een eenvoudiger en meer geschikt instrument.

Ook als niet gekozen wordt voor een dubbele borging, kunnen aanpassingen in het Bal nodig zijn om de consistentie tussen het ruimtelijke spoor en het waterspoor te behouden. Zo vergt een aantal van de opties voor uitwerking van inhoudelijke thema's die in Hoofdstuk 3 beschreven staan mogelijk een aanscherping van bepalingen in het Bal. Dit zijn de opties voor aanscherping van het toepassingsgebied van het waterspoor, de regels voor drijvende woningen, regels voor (kortdurende) tijdelijke bebouwing, de definitie van watergebonden activiteiten, regels voor kleinschalige watergebonden activiteiten (bv. beoordelen compensatie), bepalen van toelaatbare natuur (bv. beoordelen overstromingsfrequentie), buitenwaartse dijkversterking (bv. beoordelen beperkte ruimte) en eventuele aanscherpingen voor het beperken van negatieve effecten. Afhankelijk van de gekozen optie is er mogelijk kennis van het watersysteem nodig in de beoordeling of een activiteit is toegestaan. Daarbij kan overwogen worden om de betreffende regels (ook) als beoordelingsregels voor vergunningverlening in het waterspoor te verankeren. De benodigde expertise kan mogelijk ook in de 'weging van het waterbelang' in het ruimtelijke spoor worden betrokken.

<sup>35</sup> Het vaststellen van dergelijke beleidsregels kan in principe zonder aanpassing van het Bal of de beoordelingsregels in het Bkl. In de beleidsregels wordt dan verwezen naar bovenliggende wetgeving. Zo wordt in de Beleidsregels grote rivieren verwezen naar artikel 6.17 Bal (t.a.v. vergunningplichtige activiteiten), artikel 2.13 Or (t.a.v. beperkingengebied oppervlaktewaterlichaam) en artikel 4:81 lid 1 van de Awb (beleidsregels) en in de toelichting verwezen naar artikel 8.84 eerste lid Bkl (beoordelingsregel en aspect).

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

De huidige regelgeving is sinds 2012 al restrictief ten aanzien van buitendijkse landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied. De structurerende keuze WBS uit 2022 en redeneerlijn uit 2023 vergen een verdere aanscherping van het beleidskader. De 'nee, tenzij' in de huidige regelgeving krijgt een andere en striktere invulling vanuit de WBS principes om niet af te wentelen naar andere gebieden en in de tijd. De structurerende keuze en redeneerlijn zijn als harde kaders gehanteerd in dit onderzoek.

De huidige regelgeving laat in principe al geen landaanwinning en bebouwing toe, maar biedt enkele uitzonderingen, waaronder per gemeente een afgemeten aantal hectares waarbinnen landaanwinning en bebouwing wel zijn toegestaan (art. 5.49 Bkl). De vrijgestelde hectares komen in het nieuwe beleidskader te vervallen. Er is geen ruimte meer voor niet-watergebonden activiteiten, die immers ook binnendijs kunnen plaatsvinden. Wel zijn er onder voorwaarden andere uitzonderingen toelaatbaar, zoals kleinschalige watergebonden activiteiten en overstroombare natuur.

Uit het onderzoek blijkt dat de gestelde kaders nog beleidsruimte bieden en om nadere uitwerking vragen ten aanzien van de grenzen van het toepassingsgebied, watergebonden activiteiten, overstroombare natuur, dijkversterkingen, duurzame energieproductie en beperken van negatieve effecten. Voor al deze onderwerpen zijn onderscheidende opties tot nadere invulling uitgewerkt (zie tabel 5-1), inclusief de voor- en nadelen. De beschouwde opties verschillen in de mate waarin ze aansluiten op het huidige instrumentarium, de mate waarin uitzonderingen worden toegestaan om tegemoet te komen aan andere maatschappelijke en economische functies, en de mate waarin begrippen en definities (kwalitatief of kwantitatief) worden uitgewerkt.

Ook zijn de mogelijkheden van de juridische verankering onderzocht. In de kamerbrief 'Water en bodem sturend' is aanpassing van de wet- en regelgeving in het ruimtelijk spoor aangekondigd (via instructieregels Bkl). Dit is noodzakelijk om de nieuwe benadering te verankeren. Om vooruitlopend op de aanpassing van het Bkl en de doorvertaling van de instructieregels in de gemeentelijke omgevingsplannen al vast activiteiten tegen te houden, kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Daarnaast is het een optie om het beleidskader verder te verankeren via het waterspoor (Bkl en Bal). De vergunningverlener (RWS) heeft aangegeven dat ze in dat geval behoefte hebben aan een uitgewerkt toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen. Een dergelijk toetsingskader kan worden uitgewerkt in de vorm van beleidsregels die door de minister van IenW worden vastgesteld. De beste manier van verankeren is mede afhankelijk van de keuze tussen de meer inhoudelijke opties. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels zijn ook als belangrijke afwegingscriteria voor de manier van verankering naar voren gekomen.

Alle opties en hun voor- en nadelen zijn opgesteld in nauwe afstemming met betrokken partijen in de begeleidingsgroep, werkgroep, klankbordgroep en juridisch overleg. In het vervolgproces zal een afweging en keuze tussen de opties worden gemaakt. Daarna zal de verdere uitwerking en verankering plaatsvinden.

Tabel 5-1. Overzicht opties voor uitwerking per onderwerp

| Onderwerp                                       | Opties voor uitwerking                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toepassingsgebied                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behoud huidige grenzen (voor ruimtelijk en waterspoor)</li> <li>- Gelijk trekken grenzen ruimtelijk en waterspoor en ruimste grens hanteren</li> <li>- Verder uitbreiden van het toepassingsgebied o.b.v. onderzoek naar effecten</li> <li>- Uitbreiden toepassingsgebied naar gehele buitendijkse gebied</li> </ul> |
| Bestaande bebouwing                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sloop, vervanging en uitbreiding van bestaande bebouwing is niet toegestaan</li> <li>- Sloop, vervanging en uitbreiding van bestaande bebouwing is toegestaan met maximaal 10%</li> </ul>                                                                                                                            |
| Drijvende woningen                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een drijvende woning is niet toegestaan, ongeacht de bestemming</li> <li>- Een drijvende woning met een recreatiebestemming is toegestaan</li> </ul>                                                                                                                                                                 |
| Tijdelijke bebouwing                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdelijke bebouwing is niet toegestaan</li> <li>- Tijdelijke bebouwing is toegestaan, mits de tijdelijkheid kan worden geborgd</li> </ul>                                                                                                                                                                           |
| Beperkte ruimte voor watergebonden activiteiten | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanteren van maximale oppervlaktes per nader te bepalen eenheid (bijvoorbeeld per gemeente)</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
| Kleinschalige watergebonden activiteiten        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het hanteren van een maximale oppervlaktes per watergebonden activiteit</li> <li>- Compensatie</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| Overstroombare natuur                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definiëren van een maximum hoeveelheid (hooggelegen) natuur</li> <li>- Definiëren van natuurtypen</li> <li>- Minimale overstromingsfrequentie</li> <li>- Niet verder definiëren</li> </ul>                                                                                                                           |
| Versterking primaire keringen                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buitenwaartse dijkversterking toestaan ongeacht de omvang</li> <li>- Buitenwaartse dijkversterking toestaan mits het ruimtebeslag beperkt is</li> </ul>                                                                                                                                                              |
| Duurzame energieopwekking                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn toegestaan</li> <li>- Landaanwinning en bouwactiviteiten ten behoeve van het opwekken van duurzame energie zijn niet toegestaan</li> </ul>                                                                                 |
| Beperken negatieve effecten                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen aanvulling op en specificatie van de huidige regelgeving</li> <li>- Aanvullende en meer specifieke bepalingen voor het IJsselmeergebied</li> </ul>                                                                                                                                                              |

## 5.2 Aanbevelingen

In dit rapport staan opties voor een beleidskader voor landaanwinning en bouwactiviteiten in het buitendijkse IJsselmeergebied, en voor de juridische verankering daarvan. De volgende stap is het maken van keuzes. Hieronder geven we enkele aanbevelingen voor het maken van deze keuzes en de besluitvorming daarover.

### ***Zorg voor samenhang en balans in de te maken keuzes***

Allereerst zien we dat de keuzes per onderwerp nauw met elkaar samenhangen. Het is aan te bevelen om consistente keuzes te maken, die over de hele linie goed uitlegbaar zijn. Daarnaast is van belang om de cumulatieve impact van de keuzes te beschouwen. Er is bijvoorbeeld een nauwe samenhang tussen de grenzen van het toepassingsgebied, de aangescherpte regels voor landaanwinning en bebouwing en de manier van verankering in het ruimtelijke spoor en/of waterspoor<sup>36</sup>. Daarom bevelen we aan om in de keuze die wordt gemaakt deze afhankelijkheden mee te nemen, zodat een samenhangend en gebalanceerd beleidskader ontstaat. Dit draagt bij aan uitlegbaarheid, begrip en acceptatie.

### ***Toets op verankering in nota ruimte en nationaal waterprogramma***

De WBS Kamerbrieven zijn sturend voor de toekomstige beleidsvorming door alle overheden en werken daarmee al door in de fysieke leefomgeving. De brieven worden verankerd in toekomstige beleidsdocumenten, namelijk de Nota Ruimte en het Nationaal Waterprogramma. In Artikel 8.84 Bkl (beoordelingsregels wateractiviteit), lid 1 wordt expliciet verwezen naar deze documenten als basis voor de beoordeling van vergunningaanvragen in het waterspoor. We bevelen daarom aan om te toetsen of de structurerende keuze en redeneerlijn zorgvuldig worden verankerd in deze beleidsdocumenten. Dit draagt bij aan een consistent kader van beleid, wet- en regelgeving.

### ***Zorg voor een snelle verankering o.b.v. bestaande kennis***

Omdat het huidige wettelijke instrumentarium niet goed aansluit op de structurerende keuze en redeneerlijn WBS, is het van belang om ook de wetgeving snel aan te passen. Daarom is het aan te bevelen om na de geplande stappen van afweging, uitvoerbaarheidstoets door RWS en bestuurlijke afstemming het beleidskader op basis van bestaande kennis en expertise verder uit te werken en te verankeren.

### ***Scherp beleidskader periodiek aan o.b.v. nieuwe kennis en ervaringen***

Het afgeronde onderzoek had een verkennend karakter. Niet alle consequenties van opties konden volledig in beeld worden gebracht. Het is gewenst om aanvullende onderzoeken uit te voeren en de resultaten van lopende onderzoeks- en beleidstrajecten te betrekken. Met name bij kwantitatieve definities van wat wel is toegestaan is een nadere (systeem)analyse gewenst<sup>37</sup>. Relevante lopende onderzoeks- en beleidstrajecten zijn het Deltaprogramma en het kennisprogramma Zeespiegelstijging. In 2026 worden de Deltabeslissingen herijkt.

<sup>36</sup> Stel dat het toepassingsgebied van het beleidskader sterk wordt uitgebreid, in combinatie met weinig ruimte voor uitzonderingen en een dubbele juridische borging (ruimtelijk en waterspoor), dan zal dat leiden tot een ingrijpende verandering. Dit kan op zijn beurt leiden tot weerstand vanuit belanghebbenden in het IJsselmeergebied, vanwege het beperken van ruimte voor maatschappelijke en economische functies, maar ook vanuit vergunningverleners, voor wie de administratieve last toeneemt.

<sup>37</sup> Voorbeelden zijn het kwantitatief definiëren van 'beperkte ruimte' en 'kleinschalig' in relatie tot watergebonden activiteiten, een maximaal toelaatbare overstromingsfrequentie van natuur en het herdefiniëren van de grenzen van het toepassingsgebied. Dergelijke keuzes zouden baat hebben bij een verdere inhoudelijke (systeem)analyse. Daarbij valt te denken aan een analyse van scenario's voor het toekomstige functioneren van het watersysteem

Wanneer een snelle juridische verankering plaatsvindt op basis van bestaande kennis en expertise (zie vorige aanbeveling), is het aan te bevelen om de invulling van het beleidskader en de werking van het beleidskader in de praktijk periodiek te evalueren en waar relevant het beleidskader aan te scherpen. Zo kunnen nieuwe kennis en ervaringen meegenomen worden.

### ***Trek lessen vanuit de actualisatie beleidslijn grote rivieren***

De beleidsactualisatie en verankering van de Beleidslijn grote rivieren loopt voor op de beleidsactualisatie voor het IJsselmeergebied. De tekst van de Beleidsregels grote rivieren (Bgr) is op 20 maart 2024 aangepast om aan te sluiten op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, het vervallen van de status 'rivierbed' van locaties en de actualisatie van de Beleidslijn. Het is aan te bevelen om bij de verdere uitwerking en juridische verankering van het beleidskader voor het IJsselmeergebied de lessen qua inhoud, opzet en formuleringen vanuit de Bgr mee te (blijven) nemen <sup>38</sup>.

---

en scenario's voor gewenste landwinning en bebouwing vanuit de betreffende functies en gebieden, om de effecten van de verschillende opties op het watersysteem en op de overige functies beter te kunnen duiden en daarin een afweging te kunnen maken. Dergelijke analyses kunnen leiden tot een beter begrip van nut en noodzaak en kunnen helpen om (nu of in een volgende verbeterslag) de regels aan te scherpen en bijdragen een beter begrip en acceptatie.

<sup>38</sup> Deze kunnen overigens niet 1-op-1 worden overgenomen. In het rivierengebied wordt immers al langer gewerkt met beleidsregels voor het waterspoor, terwijl die er voor het IJsselmeergebied (nog) niet zijn. Ook zijn er verschillen in de systeemwerking van het rivierengebied en het IJsselmeergebied. Tot slot is het een aandachtspunt dat in een klein deel van IJsselmeergebied bij de monding van de IJssel ook de Bgr van toepassing is. Voor dat gebied is het van belang dat de regels uit beide regimes goed op elkaar aansluiten.