

Quickscan huidige instrumentarium

Beleidsactualisatie buitendijks bouwen
IJsselmeergebied



Sweco Nederland B.V.	30129769
Onderwerp	Quickscan huidig instrumentarium
Projectnummer	51017874
Klant	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Auteur	Rebecca Geurts, Romy Brockhoff
Gecontroleerd door	Tom Raadgever, Roel Valkman
Vrijgegeven door	Elwin Leusink
Datum	06-02-2024
Document referentie	Onderzoeksrapport Quickscan huidige instrumentarium BIJG eindversie

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Introductie	5
1.1.1	Aanleiding	5
1.1.2	Proces en doelstelling	5
1.1.3	Kader van opdracht: Water en bodem sturend	7
1.1.4	Uitgangspunt van opdracht: Redeneerlijn	7
1.2	Aanpak quickscan	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Huidig instrumentarium en beoogde werking	9
2.1	Introductie	9
2.2	Ruimtelijk beleid / wetgeving	9
2.2.1	Beoogde werking	10
2.2.2	Bepalingen m.b.t. buitendijkse activiteiten	10
2.2.3	Proces doorwerking	12
2.3	Waterbeleid / wetgeving	13
2.3.1	Beoogde werking	13
2.3.2	Bepalingen m.b.t. buitendijkse activiteiten	13
2.3.3	Proces doorwerking	14
2.4	Beleidscontext	15
2.4.1	Europees	15
2.4.2	Nationaal	15
2.4.3	Regionaal	17
2.5	Ontwikkelingen	18
2.5.1	Introductie Omgevingswet	18
2.5.2	Werking en actualisatie Bgr	19
2.5.3	Watertoets	21
2.5.4	Autonome ontwikkeling: klimaatverandering	21
3	Werking instrumentarium in de praktijk	23
3.1	Werking van het Barro	23
3.1.1	Werken met het Barro	23
3.1.2	Doorvertaling Barro	23
3.1.3	Uitbreidingsruimte	23
3.1.4	Begrenzing van het Barro	24
3.1.5	Proces	24
3.1.6	Overstroombare natuur	24
3.1.7	Bebouwing	25
3.1.8	Dijkversterking	26
3.2	Werking van de Waterwet	26
3.2.1	Vergunningverlening	26

3.2.2	Overgang Wro naar Ww	27
3.3	Doorwerking Water en Bodem sturend.....	28
3.4	Aandachtspunten en hartenkreten	29
4	Samenvatting aandachtspunten en aanbevelingen voor vervolg	30
Bijlage 1 Barro – Besluit Kwaliteit Leefomgeving		32
Bijlage 2 Waterbesluit/Waterregeling – Besluit Activiteiten Leefomgeving		34
Bijlage 3 Enquêtevragen.....		38

1 Inleiding

1.1 Introductie

1.1.1 Aanleiding

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 ordening¹. Eén van die structurerende keuzes is:

“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 de aanleiding en tegelijkertijd het uitgangspunt geweest voor het opstellen van de redeneerlijn Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied (zie Tekstbox 1), zoals gepubliceerd in de Kamerbrief van 5 oktober 2023².

1.1.2 Proces en doelstelling

Totdat de regelgeving in het IJsselmeergebied is aangescherpt worden ontwikkelingen, die niet in de redeneerlijn passen, ontraden. Deze redeneerlijn is input en uitgangspunt voor de vervolgstappen.

In opdracht van het ministerie van IenW werken de adviseurs van Sweco en TwynstraGudde het nieuwe beleid voor buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied verder uit, inclusief een advies voor de juridische verankering daarvan. Bovenstaande structurerende keuze en de redeneerlijn vormen de kaders hiervoor.

Het totale project bestaat uit 4 stappen, waarvan Sweco en TwynstraGudde de stappen 2 en 3 uitvoeren:

- 1) Opstellen Redeneerlijn: deze is geldend totdat regelgeving is aangepast en fungeert als de basis voor de nieuwe regelgeving.
- 2) Evaluatie (quickscan) van de huidige regelgeving.

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

² [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)

- 3) Uitwerken Beleidskader Buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied, inclusief voorstel voor juridische verankering
- 4) Aanpassing van regelgeving

Doelstelling van stappen 2 en 3

Komen tot een gedragen en handhaafbare uitwerking van de structurerende keuze en redeneerlijn voor nieuwe landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied, zodanig dat de waterbergingscapaciteit en zoetwaterbuffer van het IJsselmeer en Markermeer niet worden aangetast en kan worden vergroot, ecologie/waterkwaliteit kan worden verbeterd, het risico op schade niet toeneemt en mogelijke toekomstige maatregelen zoals peilverhoging niet worden belemmerd.

Redeneerlijn Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied

Onderstaande redeneerlijn geeft aan hoe het Rijk met nieuwe en lopende buitendijkse 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 buitendijkse 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 buitendijks te bouwen in het IJsselmeergebied. Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen. Deze regelgeving wordt aangescherpt.
- De inzet daarbij is: dat wat binnendijks kan worden gerealiseerd (zoals woningen, niet-watergebonden activiteiten), zou ook binnendijks moeten worden gerealiseerd.
- Voor kleinschalige watergebonden activiteiten aan de randen van de meren (zoals havens, strandjes en watergebonden bedrijven) blijft buitendijks ruimte omdat dit binnendijks niet kan.
- Gebruikers van buitendijks 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:
 - Vergevoerde projecten² in het buitendijkse 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.

Tekstbox 1. Redeneerlijn IJsselmeergebied

³ Dit geldt nadrukkelijk alleen voor projecten in het buitendijkse IJsselmeergebied en de uiterwaarden. Buiten deze gebieden geldt dat het ruimtelijk afwegingskader wordt toegepast voor alle projecten waar op 1 januari 2025 nog geen bestemmingsplan is vastgesteld (zie kamerbrief Water Bodem sturend d.d. 25-11-2022).

Doelstelling rapportage

Deze rapportage is de uitwerking van stap 2 en betreft een quickscan van de werking van het huidige instrumentarium: het Barro, de vergunningverlening op basis van de Waterwet en de werking van de beleidsregels grote rivieren. In deze quickscan schetsen we op hoofdlijnen het huidige instrumentarium en ervaringen met de werking van het instrumentarium in de praktijk. Het rapport is nadrukkelijk bedoeld als opmaat voor stap 3, waarin we een advies zullen ontwikkelen voor de nadere definitie en juridische verankering van de structurerende keuze en de redeneerlijn. Hierbij is de structurerende keuze kaderstellend en fungeert de redeneerlijn als uitgangspunt.

1.1.3 Kader van opdracht: Water en bodem sturend

Twee uitgangspunten van 'water en bodem sturend' zijn met name van belang voor dit onderzoek. 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. 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.

1.1.4 Uitgangspunt van opdracht: Redeneerlijn

Aansluitend op de beleidsbrief heeft de minister van IenW een redeneerlijn⁴ opgesteld, zoals gepubliceerd in de Kamerbrief van 5 oktober 2023, zie tekstbox 1. In deze redeneerlijn staat beschreven hoe het Rijk omgaat met nieuwe en lopende buitendijkse 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 redeneerlijn is tevens een deels kwalitatieve en een deels kwantitatieve onderbouwing opgenomen.

1.2 Aanpak quickscan

De eerste stap in het onderzoek betreft een quickscan naar de werking van het huidige instrumentarium, ten aanzien van buitendijks bouwen en landaanwinning in het IJsselmeergebied. We kijken daarbij naar twee sporen:

- Ruimtelijk ordeningsspoor: de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Barro
- Waterspoor: de Waterwet en het Waterbesluit en de Waterregeling

Vanaf 1 januari 2024 zal echter de Omgevingswet van kracht zijn, waarmee bovenstaande wetgeving deels komt te vervallen. Deze quickscan richt zich op de huidige regelgeving en hoe deze functioneert in de praktijk, maar schetst ook hoe de regelgeving verandert onder de Omgevingswet.

Werkwijze

Om de werking van het huidige instrumentarium beter te begrijpen en lessen te trekken voor de uitwerking van beleidsregels, hebben we de volgende stappen doorlopen:

⁴ 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)

1. Documentenstudie van relevante wet- en regelgeving en beleid gerelateerd aan buitendijkse landaanwinning en bebouwing in het IJsselmeergebied;
2. Enquête onder gemeenten, provincies en waterschappen die grenzen aan het IJsselmeergebied (17 respondenten), afgenomen in oktober 2023;
3. 4 interviews met in totaal 9 deskundigen van Rijkswaterstaat (2x), het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie Flevoland met ervaring met de werking van het instrumentarium in de praktijk, afgenomen in oktober 2023.

Op basis van de bevindingen van de documentstudie, enquête en interviews formuleren we aandachtspunten en aanbevelingen voor het (in de volgende onderzoekstap) uitwerken van een beleidskader voor landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied en voor de juridische verankering hiervan.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een korte analyse van de Wro en het Barro en de Waterwet en het Waterbesluit in relatie tot buitendijkse ontwikkelingen. Hierin komen de beoogde werking van de wet, hoe de wet ingaat op buitendijkse ontwikkelingen en op welke manier dit zijn doorwerking vindt aan de orde. Ook worden de beleidscontext en ontwikkelingen met invloed op het IJsselmeergebied samengevat. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de documentenstudie. Hoofdstuk 3 gaat in op de werking van het huidige instrumentarium in de praktijk. Dit is gebaseerd op een analyse van de resultaten van de interviews en de enquête. Tenslotte vat hoofdstuk 4 de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen voor de volgende stap in het onderzoek samen.

Disclaimer: Onderhavig rapport is vastgesteld in 2024, wanneer de Omgevingswet van kracht is. Echter is het voornaamste deel van het rapport opgesteld in 2023, wanneer de Waterwet en het Barro van kracht zijn. De quickscan is met betrekking tot de werking van de Waterwet en het Barro.

Doordat het grootste deel van de inhoud van dit rapport is opgesteld in 2023 en gaat over de werking van de Waterwet en het Barro, is het rapport geschreven in het licht dat de Omgevingswet nog van kracht moet gaan.

2 Huidig instrumentarium en beoogde werking

2.1 Introductie

Buitendijks gebied

Buitendijkse gebieden zijn niet wettelijk beschermd tegen het water. In veel gevallen zijn deze gebieden immers van origine bedoeld voor het bergen en afvoeren van water. Voor buitendijkse gebieden gelden andere regels en voorzieningen dan voor binnendijkse gebieden. Het huidige beleid voor ontwikkelingen in buitendijkse gebieden valt in twee beleidsterreinen uiteen:

1. Het ruimtelijk beleid (zie 2.2)
2. Het waterbeleid (zie 2.3)

IJsselmeergebied

De basisfuncties van het IJsselmeergebied bestaan uit 1) komberging als onderdeel van de hoogwaterbeheersing; 2) voorraadberging ten behoeve van de zoetwatervoorziening; 3) een robuust aquatisch ecosysteem als basis voor biodiversiteit. Er vinden echter ook andere maatschappelijke functies en activiteiten plaats in buitendijkse gebieden, zoals wonen, scheepvaart, recreatie, energieopwekking etc. Daarom vatten we als context voor dit onderzoek ook de belangrijkste wet- en regelgeving en beleid op deze thema's samen. Daarnaast geven we ook een beeld van de ontwikkelingen die invloed (kunnen) hebben op de basisfuncties in het IJsselmeergebied.

Er zijn verschillende ontwikkelingen gaande op verschillende niveaus, zowel beleidsmatig als maatschappelijk als klimaat gerelateerd. Al deze ontwikkelingen hebben invloed op hoe we omgaan met activiteiten in het IJsselmeergebied en hoe we in de toekomst zouden moeten omgaan met deze activiteiten. Het is van belang een beeld te hebben van deze ontwikkelingen zodat deze ook integraal beschouwd kunnen worden.

2.2 Ruimtelijk beleid / wetgeving

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is een AMvB onder Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het Barro is op 30 december 2011 van kracht geworden. In deze eerste versie van het Barro staan de regels, die als nationaal belang in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) worden herbevestigd en die instemming van de Kamer hebben gekregen. De SVIR en het Barro vormen een samenhangend pakket van enerzijds een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en anderzijds de kaderstellende

normen die het Rijk daarnaast zet⁵.

Het Barro bestaat uit verschillende paragrafen (Titels genaamd) die beschrijven welke beperkingen er op (ruimtelijk) gebied gelden voor een bepaald onderwerp of gebied. Sinds 1 oktober 2012 is een paragraaf over uitbreidingsruimte in het IJsselmeergebied toegevoegd aan het Barro (Titel 2.12). De onderbouwing voor deze paragraaf is opgenomen in Nota van Toelichting bij de wijziging van het Barro (Stb 2012, 388), waarin verwezen wordt naar het Nationaal Waterplan 2009-2015, specifiek de achterliggende Beleidsnota IJsselmeergebied 2009-2015.

Het Barro vervalt per 1 januari 2024 en gaat op in de Omgevingswet. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de Barro en hoe deze is opgenomen in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl).

2.2.1 Beoogde werking

Het Barro voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Provincies en gemeenten moeten het Barro in acht nemen bij het opstellen van ruimtelijke plannen.

2.2.2 Bepalingen m.b.t. buitendijkse activiteiten

Titel 2.12 van het Barro stelt eisen voor het IJsselmeergebied als het gaat om uitbreidingsruimte. Voorgeschreven wordt dat bestemmingsplannen geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Uitzonderingen worden gemaakt voor de gemeenten Amsterdam, Almere, Lelystad, Harderwijk en Gaasterlân-Sleat voor concreet omschreven projecten. Tevens wordt algemeen aangegeven dat voor natuurontwikkeling en andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op bestaande bebouwing, elke overige gemeente 5 ha ontwikkelruimte heeft (zie tekstbox 2).

Het vrijgeven van ruimte voor buitendijkse bebouwing is gebaseerd op een belangenafweging door het kabinet. Daarbij woog met name het belang van woningbouwontwikkeling in de regio Amsterdam-Almere zwaar. Bepaald is dat de ruimte kan worden benut voor specifiek benoemde projecten⁶. In het Nationaal Waterplan 2009-2015 staat dat de kwantitatieve buitendijkse ontwikkelingsruimte (zoals omschreven in het plan) niet leidt tot een significante afname van het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied en daarmee niet tot significante veiligheidsrisico's. Daarnaast staat ook dat "de bebouwingsruimte die is vrijgegeven in het Nationaal Waterplan geldt voor de periode vanaf de vaststellingsdatum van deze structuurvisie – 22 december 2009 – tot in de dat plan genoemde einddatum, 2040. Deze einddatum is niet in deze titel verankerd. Het is immers reëel te veronderstellen dat het beleid, en daarmee de bepalingen in deze titel, ruim voor 2040 aangepast zullen worden aan nieuwe ontwikkelingen, zoals klimaatontwikkeling en de bevolkingsontwikkeling." De wetgever geeft hiermee aan dat het verwacht dat het beleid in de loop van de jaren zou kunnen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en titel 2.12. daarmee niet in beton gegoten is.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) Nota van Toelichting inzake ontwerp wijziging Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Stb 2012, 388)

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) Nota van Toelichting inzake ontwerp wijziging Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Stb 2012, 388)

In de Beleidsnota IJsselmeergebied 2009-2015 staat vermeld dat een geringe afname van het waterbergend oppervlak (1 tot 2%) door buitendijkse ontwikkelingen leidt tot een geringe toename van de maximale waterstanden in het IJsselmeergebied van ongeveer 1 à 2 cm onder extreme omstandigheden (als er niet gespuid kan worden). Deze toename leidt volgens de beleidsnota niet tot significante veiligheidsrisico's en zou daarmee vanuit de veiligheidsoptiek acceptabel zijn. De beleidsnota gaat niet op in op de gevolgen van afname van waterbergend oppervlakte op de totale zoetwaterbuffer.

Artikel 2.12.1. (begripsomschrijvingen)

1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
IJsselmeergebied: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 6;
nieuwe bebouwing: het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke omvang.
2. Deze titel is van toepassing op gronden binnen het IJsselmeergebied.

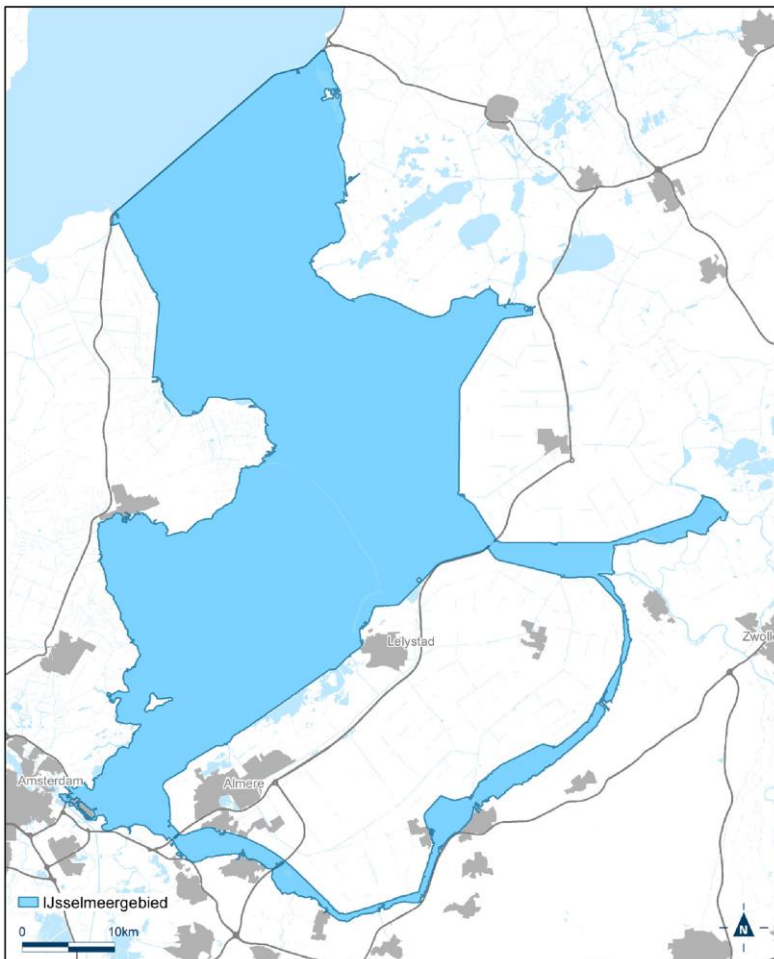
Artikel 2.12.2. (geen nieuwe bebouwing en landaanwinning in bestemmingsplan)

1. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van deze titel geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel geen bestemmingsplan geldt, maakt een bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk.
2. Het eerste lid geldt niet voor nieuwe bebouwing of landaanwinning, die na 22 december 2009 in een bestemmingsplan zijn of worden mogelijk gemaakt met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste:
 - a. **350 hectare** voor de gemeente **Amsterdam**, ten behoeve van IJburg tweede fase;
 - b. **700 hectare** voor de gemeente **Almere**, waarvan:
 1. ten hoogste 12 hectare in het Gooimeer ten behoeve van het project Hoogtij en;
 2. het overige oppervlak in het Markermeer ten behoeve van het project Schaalsprong Almere;
 - c. **150 hectare** voor de gemeente **Lelystad** ten behoeve van woondoeleinden, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven;
 - d. **35 hectare** voor de gemeente **Harderwijk** ten behoeve van het project Waterfront Harderwijk;
 - e. **12 hectare** voor de gemeente **Gaasterlân-Sleat**, waarvan:
 1. 7 hectare ten behoeve van een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand, en;
 2. 5 hectare voor nieuwe bebouwingen en landaanwinningen als bedoeld in onderdeel f;
 - f. **5 hectare** voor **niet in dit lid genoemde gemeenten** ten behoeve van:
 - natuurontwikkeling;
 - andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op de bestaande bebouwing.
3. Het eerste lid is 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.
4. Voor de toepassing van het tweede lid geldt de gemeentelijke indeling op 22 december 2009.

Tekstbox 2. Barro-regels ([Regeling vervalt per 01-01-2024.] Geraadpleegd op 20-12-2023. Geldend van 01-12-2020 t/m heden)

2.2.3 Proces doorwerking

Het Barro regelt de doorwerking van nationale belangen in bestemmingsplannen en inpassingsplannen. Het Barro stelt eisen aan een bestemmingsplan daar waar het gaat om gebieden van nationaal belang, waaronder het IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte). In figuur 1 wordt de begrenzing van het Barro m.b.t. het IJsselmeergebied weergegeven. De begrenzing loopt veelal over de land-watergrens, maar dit is niet overal geval, zoals bijvoorbeeld bij Makkum, of bij delen in het Zwarte Meer of Ketelmeer.



Figuur 1. Bijlage 6. bij het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Kaart IJsselmeergebied (geraadpleegd op 07-11-2023)

Op lokaal niveau is de gemeente 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 bestemmingsplan is hiervoor het aangewezen instrument (onder de Omgevingswet wordt dit het Omgevingsplan). Hierin kunnen locatiekeuzes worden vastgelegd en eisen worden gesteld aan inrichting, om de gevolgen van hoogwater in buitendijkse gebieden te beperken.

Hoofdstuk 3, artikel 3.2, gaat in op de ontheffingsbevoegdheid. “De minister [...] kan 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.”.

2.3 Waterbeleid / wetgeving

2.3.1 Beoogde werking

De Waterwet heeft tot doel het beheer en gebruik van water in Nederland te reguleren en te coördineren. De wet is in werking getreden op 22 december 2009 en heeft verschillende doelstellingen, waaronder:

- voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- bescherming en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

De Waterwet stelt dus eisen aan het systeem. Voor diverse activiteiten/ontwikkelingen moet een vergunning worden aangevraagd. Rijkswaterstaat is de vergunningverlener voor het IJsselmeergebied. De Waterwet werkt met een vergunningstelsel. Hierbij wordt elk geval apart beoordeeld. Een vergunningstelsel wordt gebruikt als de algemene wet- of regelgeving niet afdoende is om het beleidsdoel te bereiken. Er zijn verder ook geen andere geldende beleidsregels die nadere invulling geven aan de vergunningverlening in het kader van de Waterwet.

Samenhang waterspoor en ruimtelijk spoor

Er is samenhang tussen enerzijds de concrete regulering van afzonderlijke activiteiten via de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving (het waterspoor) en anderzijds de ruimtelijke doorwerking van het beleid via de Wet ruimtelijke ordening en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (het RO-spoor). Vanuit juridisch oogpunt zijn de beide sporen zelfstandig.

Voor een goede afstemming is het wenselijk dat voorafgaand aan een aanvraag voor een watervergunning, de initiatiefnemer afstemt met alle betrokken bestuurlijke actoren (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat, waterschap). Andersom, in de situatie van ontwikkelingen in het ruimtelijke spoor – bijvoorbeeld een wijziging in het bestemmingsplan – zal het betreffende bestuursorgaan de waterbeheerder in een vroegtijdig stadium moeten betrekken bij de planvorming. Het Barro, titel IJsselmeergebied, (RO-spoor) is hierbij het gemeenschappelijke toetsingskader.

2.3.2 Bepalingen m.b.t. buitendijkse activiteiten

De Waterwet zelf gaat niet direct in op buitendijkse activiteiten. De Waterwet maakt het mogelijk of schrijft voor dat bepaalde onderwerpen worden uitgewerkt in een algemene

maatregel van bestuur (bijvoorbeeld het Waterbesluit), een ministeriële regeling (bijvoorbeeld de Waterregeling) of in regelgeving van decentrale overheden.

In het Waterbesluit zijn regels ten aanzien van het gebruik van Rijkswateren opgenomen. Zo verbiedt artikel 6.12 het om zonder vergunning werken te maken of voorwerpen te plaatsen die niet overeenstemmen met de functie. Ook zijn in artikel 6.12 activiteiten die zijn vrijgesteld van vergunningplicht opgenomen. Voor deze activiteiten geldt wel een meldingsplicht (art. 6.14 Waterregeling) en zal voldaan moeten worden aan de zorgplicht, zoals opgenomen in artikel 6.15 van het Waterbesluit.

Verhouding tussen de Waterwet, Waterbesluit en Waterregeling

Het Waterbesluit vormt samen met de Waterregeling een uitwerking van bepalingen van de Waterwet.

Waterbesluit - Bepaalt waar een vergunningplicht geldt en voor welke activiteiten. Gebieden waar de vergunningsplicht niet van toepassing is, staan weergegeven op kaarten in bijlage IV bij artikel 6.16 van het Waterbesluit.

Waterregeling – Betreft oppervlaktewaterlichamen en zijwateren waar het Rijk het waterstaatkundig beheer voert. De exacte begrenzing van de oppervlaktewateren waar het Rijk het waterstaatkundig beheer voert, is terug te vinden in detailkaarten van de Waterregeling, bijlage IV.

Activiteiten die zijn vrijgesteld van vergunningplicht – zoals een bouwen van bouwwerken met een oppervlakte van maximaal 30m² - zijn opgenomen in artikel 6.12 van het Waterbesluit. Voor deze activiteiten geldt wel een meldingsplicht en zal voldaan moeten worden aan de zorgplicht, zoals opgenomen in artikel 6.14 van de Waterregeling.

Tekstbox 3. Verhouding tussen Waterwet, Waterbesluit en Waterregeling

2.3.3 Proces doorwerking

Het Rijk stelt de kaders op nationaal niveau vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van het hoofdwatersysteem. Om de waterveiligheid binnendijs te garanderen heeft het hoofdwatersysteem voldoende ruimte en afvoercapaciteit nodig en moeten waterkeringen beschermd worden. Waar nodig worden daarom randvoorwaarden gesteld aan de ruimtelijke ontwikkelingen in en aan rivieren, meren en kust⁷.

De wet is gericht op het voorkomen dan wel beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, de bescherming en verbetering van kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Hiertoe worden in de Waterwet regels gesteld aan het gebruik maken van waterstaatswerken – waaronder het IJsselmeergebied – en is hiervoor in bepaalde gevallen een vergunning verplicht. Voor het gebruikmaken van een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk kan op grond van artikel 6.12 van het Waterbesluit een vergunningsplicht gelden.

Vrijgestelde gebieden

Er zijn momenteel diverse vrijgestelde gebieden (bijv. havens, camping, natuur) en hier geldt vanuit de Waterwet geen limitering. Vanuit de Omgevingswet geldt hier wel de algemene zorgplicht (art. 1.6 en 1.7 Ow). RWS heeft zelf (geografisch) bepaald welke gebieden niet vergunningsplichtig zijn, omdat RWS hier geen waterstaatkundig belang heeft. Daarnaast is er een lijst van bepaalde activiteiten waarvoor geen vergunning benodigd is (zie vorige paragraaf).

⁷ Ministerie van IenW, LNV en BZK (2022) Nationaal Waterprogramma 2022-2027

Overlap IJsselmeergebied en toepassingsgebied Beleidslijn grote rivieren

In het IJsselmeergebied vallen Zwarte Meer en Ketelmeer-Vossemeer-Reevediep ook onder de Bgr, in verband met hun waterafvoerende functie.

2.4 Beleidscontext

Deze paragraaf geeft een korte toelichting op relevant beleid en wetgeving voor het IJsselmeergebied en de verwachte ontwikkelingen hierin, op Europees, nationaal en regionaal niveau.

2.4.1 Europees

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden. Doelstelling is het realiseren en behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond oppervlaktewater en grondwater. De EU-lidstaten moeten deze 'goede toestand' uiterlijk in 2027 realiseren.⁸

In het IJsselmeergebied lopen meerdere KRW-projecten. KRW-maatregelen in het IJsselmeer gebied zijn onder andere natuurvriendelijke oevers, vispassages en nieuw leefgebied in drassige gebieden. Het programma van maatregelen dat voor de periode 2022 – 2027 wordt uitgevoerd is gericht op het behalen van de doelstellingen van de KRW en zal vanwege deze strakke mijlpaal vooral deze focus hebben.

N2000 (Wet natuurbescherming als landelijke van Europese richtlijn)

De werking van de Wet natuurbescherming (Wnb) is geen onderdeel van deze quickscan. Echter, dit betekent niet dat hier geen rekening mee dient te worden gehouden. Bijna het volledige IJsselmeergebied is aangewezen als Natura2000-gebied en er zitten ook veel beschermde flora en fauna. De Wnb is vaak medebepalend voor verschillende activiteiten/ontwikkelingen in het IJsselmeergebied (bijv. zandwinning of landaanwinning).

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor (de uitvoering van) het Beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied. Het beheerplan gaat over de 6 Natura 2000 gebieden Eemmeer & Gooimeer Zuidoever, IJsselmeer, Ketelmeer & Vossemeer, Markermeer & IJmeer, Veluwerandmeren en Zwarte Meer. In het beheerplan staan maatregelen die nodig zijn om de natuur in het gebied te beschermen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in oktober 2023 aangegeven dat ze de looptijd van het huidige Natura 2000 beheerplan voor het IJsselmeergebied (2017-2023) met maximaal 6 jaar wil verlengen.

2.4.2 Nationaal

Deltaprogramma

Het Deltaprogramma is het Deltaplan voor de 21e eeuw. Het staat voor een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en straks, waar de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening op orde zijn. De Deltacommissaris voert de regie over het Deltaprogramma. In 2014 zijn er voor het Deltaprogramma voorstellen voor deltabeslissingen opgeleverd. Deze zijn vastgelegd in beleidsplannen. Voor het Rijk is dit gebeurd in het Nationaal Waterplan. Decentrale overheden leggen de beslissingen vast in decentrale plannen, zoals regionale waterplannen en structuurvisies.

⁸[Kaderrichtlijn Water | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#), geraadpleegd op 21-12-2023

Het Deltaprogramma zet een koers uit voor de toekomst die bestaat uit verschillende delen waaronder de deltabeslissingen. Er zijn vijf deltabeslissingen: Waterveiligheid, Zoetwater, Ruimtelijke adaptatie, Rijn-Maasdelta en IJsselmeergebied en zeven regionale voorkeursstrategieën. Het Deltaprogramma volgt een adaptieve aanpak: de deltabeslissingen en voorkeursstrategieën worden aangepast als nieuwe ontwikkelingen en inzichten daar aanleiding toe geven. Dat gebeurt op een systematische manier. Iedere zes jaar vindt een herijking plaats. De laatste herijking vond plaats in 2020, waarmee de volgende herijking in het DP2027 zal worden gepubliceerd.

In de verschillende deltabeslissingen worden keuzes gemaakt met betrekking tot de waterveiligheid, watertekorten en goed gebruik van zoetwater. Een herijking van de deltabeslissingen kan op verschillende wijzen impact hebben op het IJsselmeergebied. Doordat er veranderingen in het waterveiligheidsbeleid kunnen plaatsvinden of doordat er bijvoorbeeld meer aandacht is ontstaan voor waterberging voor het tegengaan van watertekorten.

Nationaal Waterprogramma 2022-2027

Het Nationaal Water Programma 2022–2027 geeft een overzicht van de ontwikkelingen binnen het waterdomein en legt nieuw ontwikkeld beleid vast. Er wordt gewerkt aan schoon, veilig en voldoende water dat klimaatadaptief en toekomstbestendig is. Ook is er aandacht voor de raakvlakken van water met andere sectoren. Het NWP beschrijft de nationale beleids- en beheerdoelen op het gebied van: klimaatadaptatie, waterveiligheid, zoetwater en waterverdeling, waterkwaliteit en natuur, scheepvaart en de functies van de rijkswateren.

Het nationale beleid voor het IJsselmeergebied is gericht op de volgende doelen⁹:

- Een duurzaam en robuust ecosysteem.
- Het garanderen van de waterveiligheid.
- Borging van de zoetwatervoorziening.
- Opwekking van duurzame energie met respect voor kernkwaliteiten.
- Vlotte en veilige afwikkeling van het verkeer over water.

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Het doel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is dat in 2050 alle primaire keringen op een sobere en doelmatige wijze zijn versterkt, zodat deze voldoen aan de wettelijke normen zoals die zijn vastgelegd in de Waterwet. Hiermee wordt de waterveiligheid van Nederland gewaarborgd. Het gaat hier om ca 1500 tot 2000 km aan dijken en bijna 400 sluizen en gemalen die versterkt moeten worden.

Bij dijkversterkingsprojecten moeten vaak maatregelen worden getroffen met een ruimtebeslag aan de binnendijkse of buitendijkse zijde van de dijk. Voor binnendijkse maatregelen is niet altijd ruimte, of soms alleen tegen zeer hoge kosten of met technisch ingewikkelde constructies. Echter, ook de ruimte buitendijs dient zo veel mogelijk beschikbaar te blijven voor de afvoer en berging van water en voor natuur. Dit vergt een zorgvuldige afweging in de projecten. In het IJsselmeergebied lopen meerdere HWBP-projecten.

PAGW

De overheid werkt met de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) aan toekomstbestendige grote wateren waar hoogwaardige natuur goed samengaat met een krachtige economie. De PAGW heeft tot doel de ecologische waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken in onze grote wateren. Door maatregelen te nemen in het

⁹ De doelen zijn te vinden in de Agenda IJsselmeergebied 2050, zie <https://www.agendaijsselmeergebied2050.nl>

ecosysteem van de grote wateren worden omstandigheden gecreëerd die dat in de hand werken. Waar dat kan, wordt het water meer ruimte gegeven en wordt er gezorgd voor verbindingen tussen grote en kleinere wateren en worden leefgebieden ontwikkeld passend bij het grote water voor meer afwisseling. Dit gebeurt in 4 gebieden: het Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivierengebied en de Zuidwestelijke Delta. De streefbeelden voor het IJsselmeergebied zijn onder andere het vergroten van het natuurlijk ingericht areaal door aanleg van natuurlijke land-water overgangen en vooroevers, verbinding met het achterland creëren en natuurlijk peilbeheer in compartimenten introduceren. In het IJsselmeergebied lopen meerdere PAGW-projecten.

NOVI

In 2024 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking. Daarbij hoort ook één rijksvisie op de leefomgeving: de Nationale Omgevingsvisie. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. De NOVI gaat uit van vier prioritaire opgaven:

- Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
- Ruimte voor de klimaatverandering en energietransitie;
- Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

In de visie worden de nationale belangen genoemd die gewaarborgd moeten worden in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om behoud en versterking van cultureel erfgoed en landschappelijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang.

In de NOVI zelf wordt geen rechtstreeks beleid of richtinggevende visie geformuleerd voor het IJsselmeergebied. Het IJsselmeergebied komt wel naar voren in de bij de NOVI horende Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024. Gesteld wordt dat *“het kabinet samen met de regionale overheden en maatschappelijke organisaties werkt aan toekomstbestendige grote wateren waarin hoogwaardige natuur samengaat met een krachtige economie”*. Om duidelijkheid te krijgen over de ambities voor natuur en waterkwaliteit werkt het Rijk samen met de partners in de regio en kennisinstellingen aan de Gebiedsagenda's Grote Wateren: Dus voor het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta, het Waddengebied, en de Grote Rivieren. Gesteld wordt dat de Gebiedsagenda's een integrale aanpak stimuleren door kansen en opgaven in het gebied te verbinden, zoals voor natuur, klimaatadaptatie, energietransitie, bereikbaarheid, cultureel erfgoed en economische functies. Het is de bedoeling dat hieruit een “richtinggevend perspectief” ontstaat voor 2050 en een gezamenlijke kennis-, innovatie- en uitvoeringsagenda voor maatregelen en projecten.

2.4.3 Regionaal

Platform IJsselmeergebied

Het Platform IJsselmeergebied is een samenwerking tussen de betrokken organisaties vanuit (voorheen) de Agenda IJsselmeergebied 2050 en het Deltaprogramma IJsselmeergebied. Om de doelen te kunnen bereiken wordt ambtelijk en bestuurlijk samengewerkt.

Het Rijk wil samen met de andere partijen in het gebied meer synergie creëren tussen de verschillende opgaven en deelgebieden. De ambitie is om, vanuit een integrale blik op het IJsselmeergebied, het beleid van de verschillende overheden beter op elkaar af te stemmen en de beschikbare middelen optimaal in te zetten. Deze brede ambitie voor het IJsselmeergebied heeft het Rijk samen met de regionale overheden, het bedrijfsleven,

kennisinstanties en maatschappelijke organisaties uitgewerkt in de Agenda IJsselmeergebied 2050^{10, 11}.

Rijksoverheid, provincies, andere overheden en maatschappelijke organisaties zetten zich in om de natuur in het Markermeer-IJmeer te versterken en toekomstbestendig te maken: een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES)¹².

Zoals eerder is aangegeven zijn er deltabeslissingen opgesteld onder het Deltaprogramma. Eén daarvan is de deltabeslissing IJsselmeergebied. Deze gaat specifiek over het peilbeheer van het IJsselmeer en Markermeer in relatie tot de zoetwatervoorziening, waterveiligheid en de waterafvoer naar de Waddenzee. Om invulling te geven aan de Deltabeslissing is een voorkeursstrategie voor het IJsselmeergebied opgesteld. Die omschrijft doelen en maatregelen voor het op orde houden van de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening en het vergroten van de flexibiliteit. Hierbij zijn regionale toekomstvisies en het plannen van investeringen met een lange levenscyclus van groot belang.

2.5 Ontwikkelingen

2.5.1 Introductie Omgevingswet

Vanaf 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Doel van de wet is 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. Het 'ja, mits'-principe, in plaats van het 'nee, tenzij'-principe. "Ja" denken betekent niet gelijk ook "ja" zeggen. Het "ja, mits" denken vraagt overheden om na te denken over de noodzakelijke kaders en waar mogelijkheden zijn voor het stellen van algemene regels of juist helemaal geen regels¹³.

De Omgevingswet vervangt o.a. (een deel van) de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening. Daarnaast is een van de veranderingen dat het omgevingsplan het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening vervangt. Nu hebben gemeenten meerdere bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente 1 omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen. Gemeenten krijgen ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan bestemmingsplannen. Dat is 1 van de doelen van de Omgevingswet. Daardoor kan het omgevingsplan ruimte bieden aan initiatieven binnen daarin opgestelde kaders.

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 IJsselmeer (en de andere meren) is een waterstaatswerk, bestaand uit het oppervlaktewaterlichaam, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Ook is in artikel 5.1 (Ow) de

¹⁰ <https://www.agendaijsselmeergebied2050.nl>

¹¹ Ministerie van IenW, LNV en BZK (2022) Nationaal Waterprogramma 2022-2027

¹² www.markermeerijmeer.nl

¹³ Informatiepunt Leefomgeving: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/omgevingsvisie/>, geraadpleegd op 24-11-2023

vergunningsplicht opgenomen voor deze activiteiten. Er zijn vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) die uitvoering geven aan de Omgevingswet¹⁴:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving 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 bevat voornamelijk regels over veiligheid, gezondheid en duurzaamheid bij (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving 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.

Barro → Besluit kwaliteit leefomgeving

De regels van het Barro vervallen. Een groot deel van de regels wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Paragraaf 5.1.3.5 van het Bkl bevat de regels voor het IJsselmeergebied (zie bijlage 2).

In het Bkl zijn deze regels geformuleerd als instructieregels, vergelijkbaar met het Barro, die gemeenten moeten vertalen in hun omgevingsplannen. De regels uit het Bkl gelden dus niet direct voor initiatiefnemers. Bestaande bestemmingsplannen zijn al getoetst aan het Barro en zouden de regels uit het Barro dus al moeten bevatten. 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 pas meegenomen worden bij de wijziging van een omgevingsplan.

Waterbesluit/waterregeling → Besluit activiteiten leefomgeving

Activiteiten die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht (nu vastgelegd in Waterbesluit 6.12 en Waterregeling 6.11) worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), zie artikel 6.16 en 6.17. Deze bepalingen zijn net anders geformuleerd dan in het Waterbesluit en de Waterregeling. NB. Ook de onderdelen van de Waterregeling worden hiermee onderdeel van een AMvB.

Bevoegdheidsverdeling

Ook de bevoegdheidsverdeling verandert. Nu worden werkzaamheden door of namens de waterbeheerder nog in een projectplan vastgelegd. Straks worden projecten rondom hoofdinfrastructuur en primaire keringen verplicht vastgelegd in een projectbesluit (Ow art. 5.45 en 5.46). In veel gevallen zal het projectbesluit een te zwaar instrument zijn, zodat men in die gevallen terug kan vallen op de zogenaamde 'vergunning eigen dienst'. De besluitvorming over een project verloopt dan via een omgevingsvergunning, waarbij de waterbeheerder via een vergunning aan zichzelf de besluitvorming over een project vormgeeft¹⁵.

2.5.2 Werking en actualisatie Bgr

Voor buitendijks bouwen in de rivieren en uiterwaarden gelden er al langere tijd beleidsregels, in tegenstelling tot het IJsselmeergebied. De Beleidslijn grote rivieren (Bgr) vindt zijn oorsprong in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, die opgesteld is na de dreigende

¹⁴ Staatsblad 2018, 293

¹⁵ Wensink, W. (2018) Van Waterwet naar Omgevingswet, *Water Governance*

overstromingen in 1993 en 1995. Door deze hoge waterstanden van de Maas en Rijn takken eind vorige eeuw is duidelijk geworden dat er anders met de ruimte voor de afvoer van rivierwater moet worden omgegaan. De Beleidslijn is opgesteld om een goede afweging te kunnen maken bij elke nieuwe ingreep in het rivierbed.

De beleidslijn bestaat uit 4 onderdelen: de beleidsbrief, de beleidsregels, de handreiking en bijbehorende kaarten.

Door het consortium TwynstraGudde en Sweco is in 2023 een evaluatie/actualisatie uitgevoerd van de beleidslijn, naar aanleiding van structurerende keuze nr. 10 uit de Kamerbrief Water en Bodem sturend: *“We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. [...] Er wordt onderzocht hoe de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) wordt aangescherpt.”*

In oktober 2023 is het rapport ‘Actualisatie Beleidslijn grote rivieren’ opgeleverd. Deze paragraaf gaat in op de relevante lessen uit die actualisatie ten behoeve van de uitwerking van beleidsregels voor het IJsselmeergebied.

Werking Bgr

De Beleidslijn richt zich op het behoud van de veiligheid van het binnendijs gebied dat kan overstromen vanuit de grote rivieren.

De ruimte in het Nederlandse riviersysteem is schaars. Daarom zijn ontwikkelingen in het rivierbed alleen onder voorwaarden mogelijk. Ter uitwerking van het doel van de Beleidslijn gelden de volgende randvoorwaarden voor activiteiten in het rivierbed:

- Behouden van de beschikbare afvoer- en bergingscapaciteit van het rivierbed in hoogwatersituaties;
- Ontwikkelingen tegengaan die de mogelijkheid tot rivierverruiming door verbreding en verlaging van het rivierbed onmogelijk maken¹⁶.

De huidige beleidslijn biedt een systematische aanpak om stap voor stap de afwegingsgronden en de rivierkundige voorwaarden voor ruimtelijke initiatieven in het rivierbed te kunnen bepalen ten behoeve van de beoordeling van activiteiten/ingrepen.

Relevante lessen

Uit het proces om te komen tot de actualisatie kunnen diverse lessen getrokken worden:

- Zorg voor duidelijkheid over de scope en het begrippenkader. Ook in relatie tot het IJsselmeergebied zijn er veel definities die onduidelijk zijn. Het is van belang deze scherp te krijgen.
- Maak 'toekomstgerichtheid' van de redeneerlijn expliciet. Een vraag die hierbij hoort is hoe houden we rekening met toekomstige opgaven in relatie tot het IJsselmeergebied, wat er nodig is in het IJsselmeergebied als we naar toekomstige opgaven kijken, en hoe kunnen we dat vertalen naar beleidsregels voor de huidige situatie.
- Kijk naar gelaagdheid in beleidsregels. Het is van belang een beeld te hebben bij wat er geregeld moet worden in beleidsregels en wat in andere wet- en regelgeving of beleid.
- De handreiking bij de Bgr wordt als een nuttig document ervaren, en draagt bij aan de gebruiksvriendelijkheid van de Bgr. Mogelijk zou zo'n document ook als nadere toelichting op de werking van toekomstige beleidsregels voor het IJsselmeergebied nuttig zijn.
- Denk goed na over de juridische verankering van een beleidslijn IJsselmeergebied in de situatie dat de Omgevingswet van kracht is. Hoe gaat dit bijvoorbeeld passen in het nieuwe systeem van de Omgevingswet en hebben alle onderdelen van de beleidslijn de juiste plek in de Omgevingswet?

¹⁶ Rijkswaterstaat (2019) Handreiking Beleidslijn grote rivieren

2.5.3 Watertoets

De Watertoets, in tegenstelling tot wat de naam suggereert, is niet zozeer een toets als meer een instrument/hulpmiddel bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten. De toets moet ervoor zorgen dat initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en waterbeheerders in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke plannen met elkaar in contact komen. Het doel daarbij is goede afspraken maken over de toepassing en uitvoering van het ruimtelijk beleid waarbij de waterbelangen gewaarborgd worden.

In de Kamerbrief Water en Bodem sturend staat het volgende met betrekking tot de Watertoets: *“Om de doorwerking van ‘water en bodem sturend’ verder te borgen gaan we samen met de waterschappen werken aan een verbeterde en dwingender watertoets.”*

Onder de Omgevingswet wordt de watertoets (‘weging van het waterbelang’) versterkt, doordat deze is opgenomen in instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (§ 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 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. Het advies vanuit de waterbeheerder wordt daarmee minder vrijblijvend dan het huidige watertoetsadvies¹⁷.

2.5.4 Autonome ontwikkeling: klimaatverandering

Het watersysteem van het IJsselmeergebied is een gereguleerd systeem. Het IJsselmeer en Markermeer is een belangrijke zoetwaterbuffer en vangt een deel van de rivierwaterafvoer (en afvoer uit het Amsterdam-Rijnkanaal en Noordzeekanaal) op bij hoog water. Met name in droge periodes is de watervraag aan het IJsselmeergebied groot, en met toenemende zeespiegelstijging en klimaatverandering zal de druk op dit systeem verder toenemen. Ook de nieuwe KNMI-klimaatscenario's (2023)¹⁸ laten zien dat de drie basisfuncties van het IJsselmeergebied onder druk staan.

Zeespiegelstijging

De stijgende zeespiegel heeft twee belangrijke effecten voor het IJsselmeergebied

- De mogelijkheden van het spuien onder vrij verval nemen af, zodat er bij behoud van het huidige IJsselmeerpeil steeds vaker pompen ingezet moeten worden. Bij Den Oever is het gemiddelde peil in de Waddenzee de laatste decennia sterker gestegen dan bij Kornwerderzand, waardoor ook de spuimogelijkheden sterker zijn afgenomen
- De kans op zoutindringing – bijvoorbeeld via brakke kwel – neemt toe. Dit speelt vooral een rol in het IJsselmeer nabij de Afsluitdijk. Bij 0,5 meter zeespiegelstijging, in een droge zomer, is vrijwel de gehele IJsselafoer nodig om verzilting in het IJsselmeer tegen te gaan, waardoor er onvoldoende water beschikbaar is voor andere functies, zoals drinkwatervoorziening en landbouw¹⁹.

Veranderende patronen in neerslag en verdamping

Als gevolg van het grote oppervlak van het IJsselmeer en het Markermeer hebben neerslag en verdamping een relatief grote invloed op de waterbalans. Toename van neerslag in de

¹⁷ Ministerie van IenW, LNV & BZK (2022) Nationaal Water Programma 2022-2027

¹⁸ KNMI (2023) KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland

¹⁹ Kamerbrief (7 november 2023) Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2024 (kamerstukken II 2023/2024, 36410J, nr. 5)

winter en van verdamping in de zomer kunnen daardoor respectievelijk een relatief sterke invloed hebben op de verblijftijd van het water in het systeem; een afname van de verblijftijd in de winter, en een toename van de verblijftijd in de zomer. Daarmee neemt ook het verschil tussen verblijftijden in de winter en zomer toe. Dit heeft invloed op de waterkwaliteit en daarmee de omliggende polders.

Veranderende patronen in rivierafvoeren

Het gemiddelde verloop van de rivierafvoer in het Rijnstroomgebied zal door het jaar heen gaan veranderen. Dat zal naar hoge waarschijnlijkheid leiden tot een lagere zomerafvoer, maar ook tot hogere afvoeren van de IJssel in de winter (dit kan oplopen tot 30-40% meer IJsselaafvoer in 2100²⁰). Het IJsselmeergebied kan water tijdelijk opslaan (komberging) en zorgt ervoor dat de waterstand bij de dijken niet te hoog wordt bij hoge zeewaterstand en grote rivierafvoer. Door klimaatverandering neemt de wateraanvoer vanuit het Rijnstroomgebied en de lokale stroomgebieden toe. Zeespiegelstijging beperkt tegelijkertijd de spui-mogelijkheden. De kombergingsfunctie wordt dus steeds belangrijker²¹.

Naast hogere afvoeren zullen we ook te kampen krijgen met lagere rivierafvoeren en droogte waardoor de vraag naar een grotere zoetwatervoorraad dringender zal worden (zie hierboven), zeker in combinatie met mogelijke extra verdamping in de zomer.

Veranderende windpatronen

De frequentie van zuidwestenwinden in de winter is toegenomen. Door de geringe diepte en het grote oppervlak zijn het IJsselmeer en het Markermeer hier gevoeliger voor dan veel andere wateren. De snelheden van wind uit het (zuid)westen zijn gemiddeld hoger dan die van winden uit andere richtingen. Een effect daarvan is dat de turbulentie én de scheefstand van het water in de winter toenemen, met kans op extra wateroverlast in buitendijkse gebieden.

Zoetwatervraag

Het IJsselmeergebied heeft een grote rol in de zoetwatervoorziening voor het noordelijk deel van Nederland. Ruim 30% van Nederland, in totaal 12.950 km², is voor de watervoorziening direct of indirect afhankelijk van het IJssel- en het Markermeer. Het water uit het IJsselmeergebied wordt in de zomerperiode onder vrij verval ingelaten in de omliggende landsdelen. Dit water wordt onder andere gebruikt voor de landbouw, voor doorspoeling van brak water en voor de natuur. Momenteel is er in droge zomers al niet genoeg zoetwateraanvoer om aan de waterbehoeften van alle zoetwatervragers te voldoen. Bij een zeespiegelstijging van één meter zal nog eens 2,5 keer meer (circa 140 m³/s) zoet water nodig zijn voor doorspoeling van poldergebieden in West-Nederland. Dit kan volgens de laatste klimaatscenario's, in het scenario dat de uitstoot van broeikassen onverminderd doorgaat, in 2090 aan de orde zijn. Bij een zeespiegelstijging van drie meter zal meer dan zes keer zoveel (circa 350 m³/s) zoetwater nodig zijn²². De verwachting is dat economische ontwikkelingen, het remmen van bodemdaling en de gevolgen van klimaatverandering allen leiden tot een nóg grotere zoetwatervraag.²³ Al deze ontwikkelingen vormen een serieuze bedreiging voor de toekomstige waterbeschikbaarheid in het gebied, alleen peilopzet zal niet voldoende zijn om de toekomstige watervraag te dekken. Andere strategische maatregelen zullen genomen moeten worden om te anticiperen op de groeiende zoetwatervraag als gevolg van klimaatverandering, zeespiegelstijging en economische ontwikkelingen.

²⁰ Klijn et al. (2022) Systeembeschoouwing Rijn en Maas ten behoeve van ontwerp en besluitvorming. Programma Integraal Riviermanagement

²¹ Deltares (2022) Verkennende systeemanalyse IJsselmeergebied

²² Kamerbrief (7 november 2023) Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2024 (kamerstukken II 2023/2024, 36410J, nr. 5)

²³ Deltaprogramma.nl/gebieden/ijsselmeer

3 Werking instrumentarium in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de werking van het huidige instrumentarium: het Barro en de Waterwet en de samenhang hiertussen. De bevindingen komen voort uit de interviews en enquête²⁴. Centraal staan de punten die tot discussie leiden en/of verbeterd kunnen worden, omdat we daarvan kunnen leren voor het aanscherpen van de beleidsregels. De bevindingen gaan in mindere mate in op de punten waarop het instrumentarium al duidelijk is en goed werkt.

3.1 Werking van het Barro

3.1.1 Werken met het Barro

In de enquête werd gevraagd in hoeverre de respondent bekend is met de bepalingen onder Titel 2.12 van het Barro. Hiervan gaven 12 aan 'enigszins bekend', 3 zijn hiermee niet bekend en 2 zijn hiermee goed bekend. Meerdere geven ook aan weinig tot geen ervaringen te hebben met de toepassing van het Barro in het IJsselmeergebied. Respondenten vanuit de waterschappen gaven aan dat de watertoets en het vergunningenbeleid voor hen bepalend zijn.

3.1.2 Doorvertaling Barro

Uit de enquête bleek dat een deel van de respondenten (40%) niet weet hoe het Barro is doorvertaald in ruimtelijke plannen van lagere overheden. 30% geeft aan dat er geen doorvertaling van het Barro is. Wanneer er wel een doorvertaling heeft plaatsgevonden (bij 30% van de respondenten), dan is de uitwerking te vinden in bestemmingsplannen, maar ook bijvoorbeeld in waterbeheerprogramma's, visies en provinciale verordeningen.

In één van de interviews kwam naar voren dat in een bestemmingsplan landelijk beleid moet worden benoemd en hoe de ontwikkelingen die in het bestemmingsplan worden voorgesteld passen binnen dit beleid. Regelmatig wordt het Barro hierin echter vergeten.

3.1.3 Uitbreidingsruimte

Aantal verbruikte hectares

Uit de interviews kwam naar voren dat er geen compleet zicht is op het aantal gebruikte

²⁴ N.B. We hebben er voor gekozen om voor een rijk beeld de ervaringen van de respondenten zo compleet mogelijk weer te geven van de werking in de praktijk. De antwoorden zijn grotendeels geverifieerd, maar het kan voorkomen dat onderdelen inhoudelijk of juridisch niet correct zijn verwoord.

vrijgestelde hectares per gemeente. Dit werd beaamd in de enquête. Het is veelal niet volledig vastgelegd hoe en in welke mate er invulling is gegeven aan de in het Barro vastgestelde maximale uitbreidingsruimte.

Daarnaast bleek er onduidelijkheid te zijn over wie verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op de hectares. Overheden lijken naar elkaar te wijzen. Lagere overheden wijzen naar Rijkswaterstaat, doordat zij de uitvoerende dienst zijn van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Echter wijst Rijkswaterstaat naar de lagere overheden omdat gemeente en provincie normadressaat zijn voor de instructieregels uit het Barro.

Uitwisseling hectares

In de interviews werd aangegeven dat gemeenten voor bepaalde buitendijkse ontwikkelingen hun vrijgestelde hectares uitwisselen. Zo is de nieuwe haven in Urk tot stand gekomen met Barro hectares vanuit de gemeenten Noordoostpolder, Lelystad en Urk. Men heeft voor het overhevelen van deze hectares een ontheffing moeten aanvragen. Deze uitwisseling geeft mogelijkheid tot grotere ontwikkelingen, zoals havens of grootschalige woningbouw, de vraag is of dit gewenst is.

3.1.4 Begrenzing van het Barro

In bijlage 6 van het Barro staat de Kaart IJsselmeergebied (zie ook figuur 1, bijlage 6, bij het besluit algemene regels ruimtelijke ordening, kaart ijsselmeergebied (geraadpleegd op 07-11-2023)). In de interviews kwamen over de begrenzing van het Barro diverse signalen naar voren. Een geïnterviewde gaf aan dat de Barro-grens duidelijk in de kaart aangegeven is. Een ander gaf aan dat het niet duidelijk is wat het uitgangspunt is voor de grens van het toepassingsgebied, omdat dit soms langs de kruin van de dijk en soms langs de waterlijn loopt. Ook is niet altijd eenvoudig om te bepalen vanaf waar de vrijgestelde Barro-hectares gerekend moeten worden, omdat een deel van Barro-toepassingsgebied valt binnen de keurzones van de waterkering. Landaanwinning in deze zones kan als 'dijkversterking' worden aangemerkt en er gelden veelal strikte voorwaarden voor bebouwing waardoor deze niet (volledig) benut kunnen worden voor bebouwing. Hierdoor zijn er soms ook verschillende interpretaties gehanteerd door verschillende ambtenaren.

Daarnaast werd genoemd dat de regels niet altijd het verband leggen tussen ontwikkelingen en de effecten daarvan op het watersysteem. Uit de enquête kwam naar voren dat: *"Er moet een duidelijke grens worden vastgesteld, en relatie gelegd tussen buitendijkse ontwikkelingen en hun daadwerkelijk effecten op het watersysteem."* De wens van enkele respondenten die dit aankaarten is dat er bij individuele initiatieven/ontwikkelingen wordt gekeken naar de daadwerkelijke impact op het watersysteem (in plaats van de meer generiek ervaren benadering vanuit het Barro).

3.1.5 Proces

In de enquête werd een aantal procesmatige punten aangestipt. Zo werd aangegeven dat het Rijk strikt is in het hanteren van de Barro-regels: *"Zo gaat er geen heipaal de grond in zonder dat effecten zijn bepaald"*.

Daarnaast werd aangegeven dat niet voor elke initiatiefnemer duidelijk is wie (RWS, waterschap of provincie) verantwoordelijk is voor welk deel (beheer, vergunningverlening etc.) in het proces van de ontwikkeling van buitendijks bouwen.

3.1.6 Overstroombare natuur

In het Barro staat reeds aangegeven dat landaanwinning niet mogelijk is, met uitzondering van onder andere overstroombare natuur en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies. Overstroombare natuur, plus de benodigde waterstaatkundige constructies, vallen dus niet onder het verbod uit het Barro.

Uit de interviews kwam naar voren dat het niet duidelijk is wat de definitie is van overstroombare natuur. Er wordt geen definitie gegeven over de tijdsintervallen (hoe vaak) of beschrijving van natuur die aan deze definities zou moeten voldoen en/of een specifiek seizoen waarvoor deze overstroombaarheid zou moeten gelden.

Een voorbeeld is de Marker Wadden, een cluster van onbewoonde natuureilanden die zijn aangelegd als overstroombare natuur. Echter is er een deel hoog aangelegd, waar met vergunning vakantiehuisjes zijn gerealiseerd. Is dat deel voldoende aangelegd als overstroombare natuur?

In de enquête werd ook meerdere malen het onderwerp overstroombare natuur als discussiepunt aangehaald. Zoals in de kamerbrief "Buitendijks bouwen in het Markermeer en IJsselmeergebied" van 5 oktober 2023 is te lezen, is volgens de meest recente analyse nog een oppervlakte van zo'n 3600 hectare natuurlijke land-waterovergangen nodig in het Markermeer om de ecologische waterkwaliteitsdoelen te halen, en daarmee aan de wettelijke verplichting van KRW en Natura2000 te voldoen. Omdat dit om een flink oppervlak gaat, kan dit invloed hebben op de waterberging. Dit is van belang bij zowel situaties van droogte als hoogwater. Die situaties kunnen door klimaatverandering in de toekomst steeds vaker voorkomen. Zo werd in de enquête aangegeven: *"we zien overstroombare natuur als een bedreiging voor het in de toekomst kunnen verhogen van het IJsselmeerpeil, om ook dan voldoende zoetwater beschikbaar te hebben"*.

3.1.7 Bebouwing

Aansluitende bebouwing

In het Barro art. 2.12.2 lid f. wordt aangegeven dat gemeenten 5 hectare (en sommige gemeenten meer) ontwikkelruimte hebben. Deze hectares mogen gebruikt worden ten behoeve van natuurontwikkeling en andere bestemmingen dan natuurontwikkelingen, aansluitend op de bestaande bebouwing.

In de interviews kwam meerdere malen naar voren dat de definitie van aansluitende bebouwing niet helder is. Vaak ligt er een dijk tussen bestaande binnendijkse en nieuw te realiseren buitendijkse bebouwing: hoe zou 'aansluitend op bestaande bebouwing' er dan uit zien? De volgende jurisprudentie²⁵ (m.b.t. de Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland) geeft verduidelijking: *"Voorts houdt de eis uit artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro dat het plan moet aansluiten op bestaande bebouwing, niet in dat de stedelijke ontwikkeling volledig op aangrenzende percelen dient te zijn voorzien. Het begrip "aansluiten" in het Barro heeft niet de betekenis van "aangrenzend", wat ook de mogelijkheid biedt om een ontwikkeling op enige afstand van de bestaande bebouwing te realiseren."*

Andere vormen

Ook kwam in de interviews naar voren dat er niet altijd eenduidigheid heerst rond alternatieve vormen van bouwen, zoals drijvende woningen of woningen op palen: welke vormen mogen wel en welke niet? Er zijn veel initiatieven voor buitendijkse drijvende woningen. De hoeveelheid initiatieven en vragen hierover is toegenomen na het kabinetsbesluit over Water en bodem sturend. Drijvende objecten in grote hoeveelheden zouden in bepaalde mate invloed kunnen hebben op de afvoercapaciteit en kunnen voor extra opstuwing op de dijk zorgen, doordat met veel drijvende objecten het waterpeil kan stijgen. Echter, is de verwachting dat dit minimaal zal zijn.

²⁵ ECLI:NL:RVS:2019:4192

Aanvulling documentanalyse:

Juridisch gezien zijn alternatieve vormen van bouwen ook bebouwing (bouwwerken) en vallen dus onder het verbod.

3.1.8 Dijkversterking

Vooroevers

Over dijkversterkingen rondom het IJsselmeergebied werd in de interviews aangegeven dat er veel vooroevers worden aangelegd, zoals bij het stadsstrand van Hoorn. Hier is een hoge vooroever aangelegd (meer dan 1 meter boven waterpeil) met bebouwing. De vraag rees in hoeverre en onder welke voorwaarden de aanleg van vooroevers valt onder dijkversterking (vrijgesteld onder Barro), onder overstroombare natuur (vrijgesteld onder Barro), of moet worden gezien als overige ontwikkeling t.b.v. recreatie of woningbouw (waarvoor een beperkt aantal vrijgestelde Barro hectares gelden).

Aanvulling documentanalyse:

In de Nota van Toelichting bij wijziging van de Barro (2011) (stb 2012, 388) staat met betrekking tot het derde lid van Titel 2.12.2: *"Het derde lid maakt duidelijk dat het verbod op landaanwinning van het eerste lid niet van toepassing is op overstroombare natuurontwikkeling, omdat dit geen beperking oplevert voor het waterbergend vermogen in het IJsselmeergebied. Dat geldt bijvoorbeeld voor vooroevers die worden aangelegd voor de waterveiligheid en die tevens een natuur- of landschapsbestemming krijgen."*

In deze paragraaf van de NvT bij wijziging van de Barro komt naar voren dat vooroevers aangelegd kunnen worden met een dubbelfunctie voor waterveiligheid en een natuur- of landschapsbestemming.

Met betrekking tot buitenwaartse dijkversterkingen is er in 2019 jurisprudentie²⁷ ontstaan inzake het inpassingsplan "Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland": Daarin is gezegd dat *"Provinciale staten terecht de ophoging van de gronden tussen de buitenkruinlijn en de teen van de dijk niet hebben aangemerkt als landaanwinning zoals bedoeld in artikel 2.12.2, eerste lid, van het Barro, zodat dit niet meetelt als gebruik van de ontwikkelingsruimte als bedoeld in artikel 2.12.2, tweede lid, onder f, van het Barro."* Hierdoor is het uitgangspunt dat de ontwikkelruimte gaat tellen vanaf de aan de waterzijde lopende grens van de kernzone van de dijk.

3.2 Werking van de Waterwet

3.2.1 Vergunningverlening

Rijkswaterstaat (RWS) is bij verschillende soorten projecten in het IJsselmeergebied betrokken in verschillende stadia van planvorming en vergunningverlening. Elke aanvraag wordt individueel getoetst.

Toetsingscriteria

In het geval van een watervergunning wordt in de basis getoetst aan de doelstellingen uit art 2.1 van de Waterwet. In de interviews werd aangegeven dat RWS niet toetst op

²⁶ Uitspraak 201707646/1/R1 van de Raad van State van 11 december 2019

verbeteringen, maar controleert of er geen verslechtingen optreden, conform de Waterwet. In de enquête zijn uiteenlopende antwoorden gegeven op de vraag in hoeverre de regels uit de Waterwet bepalend zijn voor de plannen in buitendijks gebied. Van de respondenten gaven 7 aan dat ze dit niet weten, 9 gaven aan dat dit enigszins tot sterk bepalend is, en 1 gaf aan dat dit niet bepalend is.

In de interviews werd door de vergunningverleners verder aangegeven dat zolang een ontwikkeling de doelstellingen van het ministerie niet in de weg staat (zie art. 2.1 van de Waterwet), deze vergunbaar is. Er kunnen wel voorwaarden aan de vergunbaarheid verbonden zijn. Verder kijkt RWS alleen naar ontwikkelingen binnen bepaalde voor het waterbeheer relevante peilhoogtes. Als een initiatief buiten deze bandbreedtes valt, geeft RWS daar geen oordeel over. Bij landaanwinning kijkt RWS vooral naar ecologische en chemische effecten en in mindere mate naar de zoetwatervoorraad.

Het buitendijkse overstromingsrisico is geen formeel toetsingscriterium voor RWS. Hierover kan RWS wel indicatief advies geven, maar een eventueel overstromingsrisico is de verantwoordelijkheid van de bewoner/gebruiker.

Een deel van het IJsselmeer valt onder het stroomvoerend gebied van de Beleidslijn grote rivieren (Ketelmeer, Zwartemeer en Vossemeer). Daar gelden bijvoorbeeld eisen m.b.t. opstuwing. Het gebied is echter nog niet opgenomen in de rivierkundige modellen. Daarom is momenteel lastig objectief vast te stellen wat het effect is van initiatieven in dit gebied. Het is dus nu ook niet te toetsen of en welke invloed landaanwinning en/of bebouwing in dit gebied hebben op rivierafvoer en overstromingsrisico's.

Uitvoerbaarheid

In één van de interviews kwam naar voren dat het toetsen van aanvragen goed uitvoerbaar is onder de Waterwet. Er zijn voldoende hulpmiddelen ter beschikking. Echter zijn innovaties, zoals drijvende zonnepanelen, momenteel lastiger te toetsen omdat de wet- en regelgeving niet in duidelijke regels voorziet en de effecten op het watersysteem onvoldoende bekend zijn. Zonder kennis van de effecten is een goede toetsing niet mogelijk.

Aanvraag watervergunning

Uit de enquête kwam naar voren dat de meeste respondenten geen ervaring hebben met het aanvragen van een watervergunning bij RWS in het kader van buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied. Deze watervergunning wordt veelal ook niet door de gemeente / waterschap aangevraagd maar door de initiatiefnemer. Indien men er wel ervaring mee heeft wordt aangegeven dat het proces lang duurt en strikt is. De toetsing zou zeer technisch en juridisch zijn, met lange behandeltermijnen. Daarnaast werd ook aangegeven dat in een voorkomend geval een bestemmingsplan jarenlang oponthoud heeft gehad vanwege een discrepantie tussen de wensen van overheden met betrekking tot buitendijks bouwen.

Aan de andere kant wordt door een geïnterviewde van RWS aangegeven dat in de praktijk de regels uit de Waterwet weinig bepalend zijn voor plannen in buitendijks gebied. Er zijn veel gebieden vrijgesteld en veel kan met een melding afgedaan worden of gaat via een watervergunning van het waterschap.

3.2.2 Overgang Wro naar Ww

In het proces van landaanwinning is er een wisselwerking tussen de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening. Buitendijks gebied waar landaanwinningen plaatsvinden blijft uiteindelijk geen onderdeel van de Rijkswateren, omdat het land wordt. In één van de interviews wordt aangegeven dat dit overgangsproces niet altijd duidelijk is. Een nieuw stuk land wordt in het bestemmingsplan opgenomen, maar daar zit nog zoekruimte in, dus de exacte begrenzingen

kunnen niet direct aangepast worden. Er is een wens om zowel voor initiatiefnemers als de bevoegde gezagen en beheerders duidelijkere procesafspraken te maken.

3.3 Doorwerking Water en Bodem sturend

De structurerende keuze vanuit de Kamerbrief heeft naar verwachting verstrekkende invloed op buitendijkse ontwikkelingen in het IJsselmeergebied.

Nieuwe ontwikkelingen

Uit een interview kwam naar voren dat er nog geen uitvoeringskader is en er daarom door RWS getoetst wordt aan het huidige Barro en NWP / Waterwet en watertoetsaspecten. Er wordt door RWS meegegeven hoe zij zien dat de principes van water en bodem sturend van belang zijn in de ontwikkelingen en vragen aan de gemeente/initiatiefnemer aan te geven hoe zij daarmee om denken te gaan. Voor delen die nu al door het Barro beperkt zijn is dat logischer/eenvoudiger uit te leggen dan voor de gebieden die buiten het Barro liggen maar wel buitendijks zijn, zeker als het hoog liggende droge oevergebieden zijn, bestaande woonwijken betreft waar een paar huizen bij komen of panden omgezet worden naar woonbestemming.

Bestaande plannen voor buitendijks bouwen

In één van de interviews kwam naar voren dat de geïnterviewden het achterliggende idee van de structurerende keuze begrijpen. Echter, het volledig stopzetten van niet-watergebonden buitendijkse ontwikkelingen met deze structurerende keuze zou in hun ogen de ruimtelijke kwaliteit en vitaliteit niet ten goede komen. Bijvoorbeeld, Lelystad en Almere hebben in het Barro een uitzonderingspositie. Deze steden zijn toentertijd ontwikkeld met in het achterhoofd dat de Markerwaard ingepolderd zou worden. Er zijn daarom niet veel land-waterovergangen gerealiseerd. In 2006 werd helder dat de Markerwaard er definitief niet zou komen. Echter, staan de steden nu met hun 'rug' richting het water. De provincie en de gemeenten willen de steden met een waterfront met binnendijkse en buitendijkse ontwikkeling gezicht geven. Dit is in hun ogen nodig voor de ruimtelijke kwaliteit. Ze zijn deze ontwikkeling al lange tijd aan het voorbereiden, maar ze voldoen niet aan de voorwaarden voor een 'vergevorderd' project uit de redeneerlijn. Daarmee kwam de vraag naar boven hoe om te gaan met lopende projecten en geplande projecten. Er is behoefte aan een overgangsregeling.

Ook in de enquête wordt aangegeven dat er duidelijkheid gewenst is over vergevorderde plannen. *"Nieuwe ontwikkelingen die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de plaatselijke economie, de plaatselijke (woning)bouw opgave en tegelijk bij kunnen dragen aan de verbetering van de ecologische- en waterkwaliteit lijken met het nieuwe beleid op voorhand al niet mogelijk."* De indruk bestaat dat er door dit beleid wezenlijke ruimtelijke kansen kunnen worden gemist. Aangegeven wordt dat er met de nieuwe regelgeving uitbreidingen (van bijv. recreatie) wellicht niet mogelijk zijn en dat er een risico bestaat dat in de buitendijkse gebieden er min of meer *'koud gesaneerd'* wordt, de integrale afweging mist. Voor plannen waarvoor gesteld wordt dat er nog geen vergevorderde afspraken zijn gemaakt, maar die wel beleidsmatig zijn verankerd en van grote maatschappelijke betekenis zijn, *"heeft de genoemde structurerende keuze een sterk negatieve impact."*

Aan de andere kant wordt in de enquête aangegeven dat er met structurerende keuze nr. 9 (zie §1.1), en de Kamerbrief Water en bodem sturend in z'n geheel, in nieuwe projecten en beleidsvisies rekening gehouden zal gaan worden. Ook geven meerdere respondenten aan dat ze begrip hebben voor de structurerende keuze. Een aantal respondenten ziet water en bodem sturend als belangrijk en geeft aan dat buitendijks bouwen niet wenselijk is. De

juridische doorwerking van deze structurerende keuze biedt een betere borging van zoetwaterbeschikbaarheid in de toekomst.

Dijkversterking

In het Barro staat dat o.a. projecten in het kader van dijk- of kustversterking als uitzondering gelden voor de regel dat landaanwinning niet mogelijk is. In de enquête werd aangestipt dat de structurerende keuze mogelijk negatieve invloed kan gaan hebben op het uitvoeren van buitenwaartse dijkversterkingen. Dit omdat in de Kamerbrief Water en Bodem Sturend en de redeneerlijn dijk- en kustversterking niet meer expliciet als uitzondering worden benoemd.

3.4 Aandachtspunten en hartenkreten

Bij zowel de interviews als in de enquête is er gevraagd naar laatste aandachtspunten en/of hartenkreten. Deze zijn gebundeld en de belangrijkste zijn hieronder uiteengezet.

Allereerst, hetgeen wat het meest naar voren komt is een wens naar eenduidigheid. Een geïnterviewde zegt: *“het geheel moet uitlegbaar en toepasbaar worden met een duidelijk verhaal voor de verschillende deelsystemen die het IJsselmeergebied kent”*.

Deze wens voor eenduidigheid gaat onder andere over wat wel/niet meer kan wat betreft projecten en gebiedsontwikkeling. Een respondent geeft aan: *“de nog steeds lopende uitwerking van het beleid van 'bodem en water sturend' werkt in de praktijk als een rem voor ontwikkelingen. Zolang niet duidelijk is wat de kaders zijn, blijven partijen tijd, geld en energie steken in het verkrijgen van dat antwoord.”* De zorg komt naar boven dat alle ontwikkelingen buitendijks zullen 'bevrozen'. Daarbij zijn veel hartenkreten rondom het Markermeer en Flevoland dat gebiedsontwikkelingen niet worden uitgesloten, maar dat er bijvoorbeeld in en met de natuur wordt gebouwd of dat er wel mogelijkheden blijven voor alternatieve woningen (drijvend, hoog gelegen) en recreatie. Er is vraag naar een integrale afweging en dat er gekeken wordt naar nut en noodzaak. Hier leveren eenduidigheid en het niet uitsluiten van ontwikkelingen mogelijk spanningen, omdat de ontwikkelingen individuele casussen zijn die waarschijnlijk apart behandeld moeten worden, wat tegenstrijdig is met eenduidigheid.

Naast eenduidigheid over projecten en gebiedsontwikkeling is er ook de oproep om duidelijke randvoorwaarden te creëren voor natuurontwikkeling. Bijvoorbeeld, *“er is nu geen beperking op overstroombare eilanden terwijl die juist in de toekomst de beperking kunnen leveren voor het peilbeheer in relatie tot klimaatverandering”*.

Ten tweede wordt een goede verankering en heldere communicatie diverse malen aangehaald. De oproep is om (delen van) het proces stevig te verankeren in de watertoets, of RWS andere instrumenten te geven waarmee gestuurd kan worden op ontwikkelingen. Een idee wat hierbij gesuggereerd wordt is een Beleidslijn Meren, conform Beleidslijn Grote Rivieren, om het beleid verder vorm te kunnen geven. Ook wordt aangegeven dat heldere communicatie naar gemeenten, provincies en initiatiefnemers over het vigerende beleid en hun rol hierin belangrijk is.

Tenslotte wordt er door verschillende respondenten de oproep gedaan om streng te zijn. *“Je kunt dit maar één keer goed doen. Alles wat je toestaat aan ruimtegebruik ben je tot in de eeuwigheid kwijt”*. Een ander geeft aan dat we het IJsselmeer met rust moeten laten op het gebied van bouwen. Houd het bij waterberging, recreatie en natuur.

4 Samenvatting aandachtspunten en aanbevelingen voor vervolg

Deze quickscan (stap 2 van de opdracht) dient als input voor het uitwerken van een advies voor beleidsregels voor landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied en voor de juridische verankering hiervan (stap 3 van de opdracht). De structurerende keuze Water en bodem sturend (zie paragraaf 1.1.1) is kaderstellend en de redeneerlijn fungeert als uitgangspunt voor de uitwerking van de aangescherpte beleidsregels. Over de inhoud en de exacte manier van juridische verankering geven we op basis van deze quickscan nog geen gedetailleerd advies. Dit volgt in de volgende onderzoeksstap. In de quickscan zijn diverse aandachtspunten en aanbevelingen voor de volgende stap naar voren gekomen:

- 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.
- 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. Hierbij kan de memo van Rijkswaterstaat over "Wat is overstroombare natuur en hoe passen de PAGW-doelstellingen hierin?" als basis worden genomen voor verdere uitwerking, waarbij ook de gewenste KRW- en N2000-ecotopen en hun mogelijke effecten op zoetwatervoorziening en komberging bij hoogwater worden beschouwd. Speciale aandacht verdienen eventuele meekoppelkansen die niet overstroombaar zijn.
- De definitie van 'aansluitende 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.
- 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.
- 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.

- 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.

- 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.

- De Omgevingswet gaat van kracht per 1 januari 2024. Hiermee gaan veranderingen in de wetgeving rondom de Barro en de Waterwet gepaard. Dit kan invloed hebben op eventuele beleidsregels omtrent landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied.
- **Aanbeveling:** eventuele beleidsregels zouden onder het systeem van de Omgevingswet gaan vallen. Zorg dat deze daarom ook passen in de nieuwe structuren.

Bijlage 1 Barro – Besluit Kwaliteit Leefomgeving

Bron: wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 07-11-2023

Bron: Geconsolideerde Staatsbladversie 10-10-2023, iplo.nl

Titel 2.12. IJsselmeergebied (uitbreidingsruimte)	§ 5.1.3.5 IJsselmeergebied
Artikel 2.12.1. (begripsomschrijvingen) 1. In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: <i>IJsselmeergebied</i>: gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 6; <i>nieuwe bebouwing</i>: het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke omvang. 2. Deze titel is van toepassing op gronden binnen het IJsselmeergebied.	Artikel 5.48 (aanwijzing IJsselmeergebied) Het IJsselmeergebied is de locatie, bestaande uit de oppervlaktewaterlichamen, genoemd in artikel 3.12, onder e, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.
Artikel 2.12.2. (geen nieuwe bebouwing en landaanwinning in bestemmingsplan) 1. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van deze titel geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk maken. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van deze titel geen bestemmingsplan geldt, maakt een bestemmingsplan geen nieuwe bebouwing of landaanwinning mogelijk. 2. Het eerste lid geldt niet voor nieuwe bebouwing of landaanwinning, die na 22 december 2009 in een bestemmingsplan zijn of worden mogelijk gemaakt met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste: 350 hectare voor de gemeente Amsterdam, ten behoeve van IJburg tweede fase; 700 hectare voor de gemeente Almere, waarvan: - ten hoogste 12 hectare in het Gooimeer ten behoeve van het project Hoogtij en; - het overige oppervlak in het Markermeer ten behoeve van het project Schaalsprong Almere;	Artikel 5.49 (beperkingen landaanwinning en bouwwerken) 1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het IJsselmeergebied, laat het omgevingsplan geen landaanwinning en bouwactiviteiten toe. 2. Het eerste lid is niet van toepassing op landaanwinning en bouwactiviteiten voor ontwikkelingen die zijn gericht op overstroombare natuur en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies, projecten in het kader van dijk- of kustversterking en projecten van nationaal belang voor windenergie. 3. Het eerste lid is ook niet van toepassing op landaanwinning en bouwactiviteiten met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste: 350 ha voor de gemeente Amsterdam voor het project IJburg tweede fase; 700 ha voor de gemeente Almere, waarvan: 1°. ten hoogste 12 ha in het Gooimeer voor het project Hoogtij; en 2°. de overige oppervlakte in het Markermeer voor het project Schaalsprong Almere; 150 ha voor de gemeente Lelystad voor woonfuncties, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven;

-
- c. 150 hectare voor de gemeente Lelystad ten behoeve van woondoeleinden, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven;
 - d. 35 hectare voor de gemeente Harderwijk ten behoeve van het project Waterfront Harderwijk;
 - e. 12 hectare voor de gemeente Gaasterlân-Sleat, waarvan:
 - 1°. 7 hectare ten behoeve van een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand, en;
 - 2°. 5 hectare voor nieuwe bebouwingen en landaanwinningen als bedoeld in onderdeel f;
 - f. 5 hectare voor niet in dit lid genoemde gemeenten ten behoeve van:
 - 1°. natuurontwikkeling;
 - 2°. andere bestemmingen dan natuurontwikkeling, aansluitend op de bestaande bebouwing.
3. Het eerste lid is 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.
4. Voor de toepassing van het tweede lid geldt de gemeentelijke indeling op 22 december 2009.
- d. 35 ha voor de gemeente Harderwijk voor het project Waterfront Harderwijk;
 - e. 17 ha voor de gemeente Fryske Marren, waarvan:
 - 1°. ten hoogste 7 ha voor een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand; en
 - 2°. ten hoogste 10 ha voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing;
 - f. 10 ha voor de gemeenten Edam-Volendam en Gooise Meren voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing; en
 - g. 5 ha voor andere gemeenten dan die genoemd onder a tot en met f, voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing.
4. Bij de toepassing van het derde lid wordt het aantal hectares berekend ten opzichte van de toegestane mogelijkheden op grond van het op 22 december 2009 geldende bestemmingsplan, uitgaande van de op die datum geldende gemeentelijke indeling, of, voor gemeenten die na die datum zijn ingesteld, uitgaande van de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepaling geldende gemeentelijke indeling.
-

Bijlage 2 Waterbesluit/Waterregeling – Besluit Activiteiten Leefomgeving

Bron: wetten.overheid.nl, geraadpleegd op 9-11-2023

Bron: Geconsolideerde Staatsbladversie 23-10-2023, iplo.nl

Waterregeling	Besluit Activiteiten Leefomgeving
Artikel 6.11	Artikel 6.16 (toepassingsbereik)
1. Activiteiten van ondergeschikt belang als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onderdeel f, van het besluit zijn: a. het voor een periode van ten hoogste zes maanden plaatsen en opslaan van bouwwerken, bouwborde, materiaal en materieel om een werk of onderhoud te kunnen uitvoeren in, op, boven, over of onder een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk; b. evenementen die niet langer duren dan drie maanden; c. het plaatsen van een in- of uitstroomvoorziening, mits de in- of uitstroomsnelheid maximaal 0,3 m/s bedraagt; d. het plaatsen van een steiger, vlonder of aanmeervoorziening, inclusief de bijbehorende voorzieningen, voor zover deze gelegen zijn buiten de vaarweg en bestemd zijn voor niet-bedrijfsmatig gebruik, dan wel naar aard en omvang vergelijkbaar overig gebruik; e. het plaatsen van informatieborden, informatiezuilen, reclameborden, reclamezuilen, sport- en speeltoestellen, gedenktekens, kunstobjecten, vlaggenmasten, tuin- en straatmeubilair of in aard en omvang hiermee vergelijkbare objecten, waarvoor geen of een beperkte fundering vereist is; f. terreinophogingen van minder dan 50 m³ per kadastraal perceel;	1. Deze paragraaf is van toepassing op de volgende beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk: a. het bouwen, in stand houden of slopen van bouwwerken; b. het aanleggen, plaatsen, in stand houden, veranderen of verwijderen van werken die geen bouwwerken zijn; en c. het plaatsen, in stand houden of verwijderen van andere objecten. 2. Deze paragraaf is ook van toepassing op lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die bestaan uit het brengen van stoffen, water of warmte, afkomstig van het bouwen, reinigen, conserveren of slopen van bouwwerken, op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. 3. Het eerste en tweede lid gelden niet voor: a. een instroomvoorziening als bedoeld in artikel 6.34, tweede lid; b. een uitstroomvoorziening als bedoeld in de artikelen 6.39, tweede lid, en 6.53, tweede lid; c. een installatie voor het kweken van consumptievis, het kweken of houden van ongewervelde waterdieren, het telen van waterplanten of het invangen van mosselzaad als bedoeld in artikel 6.49; d. een mijnbouwinstallatie; en

- g. het plaatsen van visfuisen of visnetten;
 - h. het uitvoeren van onderhoud en vervanging van bestaande objecten door objecten van vergelijkbare aard en omvang en op dezelfde locatie;
 - i. het gelijkvloers op het maaiveldniveau aanbrengen van verhardingen en recreatieve voorzieningen, niet zijnde een bouwwerk;
 - j. het plaatsen van kabels en leidingen mits:
 - 1) deze geen intrinsiek gevaarlijke stoffen transporteren;
 - 2) deze niet liggen, parallel of als kruising, in de veiligheidszone van een primaire of secundaire waterkering, een kunstwerk of een vaarweg, of
 - 3) deze niet aangelegd worden middels boring, waarbij lagen met verschillende stijghoogtes worden doorkruist;
 - k. onderzoeken die niet langer duren dan zes maanden, en
 - l. andere activiteiten die vanwege de aard, beperkte omvang of korte duur naar het oordeel van de beheerder geen nadelige invloed hebben op het waterstaatkundige beheer.
- e. een pijpleiding als bedoeld in de artikelen 94 en 95 van het Mijnbouwbesluit.

Het eerste lid geldt ook niet voor het onderhouden of herstellen van een waterstaatswerk door of namens de waterbeheerder.

2. Het bepaalde in het eerste lid, onderdelen d, e en g, is niet van toepassing op kanalen.

Waterbesluit

Artikel 6.12

1. Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister als bedoeld in [artikel 6.5 van de wet](#) gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:
 - a. werken te maken of te behouden;

Besluit Activiteiten Leefomgeving (vervolg)

Artikel 6.17 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen: beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk te verrichten, geldt voor de activiteiten, bedoeld in artikel 6.16, eerste lid, die worden verricht in een beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk dat geen kanaal is, voor zover het gaat om:

-
- b. vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
- a. het bouwen van bouwwerken, voor zover de oppervlakte daarvan niet meer dan 30 m² bedraagt;
 - b. het plaatsen van een erf- of perceelafscheiding;
 - c. het uitvoeren van onderhoud dan wel de aanleg of wijziging of overig gebruik, anders dan in overeenstemming met de functie, van waterstaatswerken, voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht;
 - d. het maken van werken om oeverafslag tegen te gaan, mits deze niet boven het oeverland uitsteken, en het ten behoeve van de uitvoering van die werken storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen;
 - e. het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende objecten in rijkswateren, met uitzondering van de rijkswateren of delen van rijkswateren die zijn aangewezen bij ministeriële regeling;
 - f. bij ministeriële regeling aan te wijzen activiteiten van ondergeschikt belang voor de veilige en doelmatige functievervulling van het oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk; en
 - g. ontgroningen.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor daarbij aan te wijzen categorieën oppervlaktewaterlichamen het tweede lid niet van toepassing is op daarbij aan te wijzen bouwwerken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a of b.
- a. het boven het maaiveld aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van een verharding die geen bouwwerk is;
 - b. het plaatsen of in stand houden van een opgaande houtbeplanting, anders dan die is omschreven in de legger, tussen 1 oktober en 1 april;
 - c. het aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van een werk om oeverafslag tegen te gaan dat boven het oeverland uitsteekt;
 - d. het bouwen of in stand houden van een steiger, vlonder of aanmeervoorziening en de voorzieningen die daarbij horen, voor zover die:
 - 1°. zijn gelegen binnen de vaarweg; of
 - 2°. zijn gelegen buiten de vaarweg en niet alleen door een huishouden worden gebruikt;
 - e. het permanent afmeren van een woonschip of een ander drijvend werk in een oppervlaktewaterlichaam voor zover dat bij ministeriële regeling is aangewezen;
 - f. het bouwen, aanleggen, plaatsen of in stand houden van een kabel of leiding voor zover:
 - 1°. daarmee vloeibare gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3.24 worden getransporteerd,
 - 2°. die in een kunstwerk of een vaarweg ligt; of
 - 3°. die wordt geplaatst met een boring die lagen met verschillende stijghoogtes doorkruist; en
 - g. het bouwen of in stand houden van een bouwwerk, 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, anders dan bedoeld onder a tot en met f, voor zover:
 - 1°. bij een bouwwerk: de oppervlakte meer is dan 30 m²; of
-

2°. bij een werk dat geen bouwwerk is of een ander object: de oppervlakte meer is dan 30 m2 of als daarvoor een vaste fundering nodig is.

2. Het verbod geldt voor de activiteiten, bedoeld in artikel 6.16, eerste lid, die worden verricht in een beperkingengebied met betrekking tot een kanaal in beheer bij het Rijk, voor zover het gaat om:
- a. het bouwen of in stand houden van bouwwerken;
 - b. het aanleggen, plaatsen, in stand houden of veranderen van werken die geen bouwwerken zijn; en
 - c. het plaatsen of in stand houden van andere objecten.
-

Bijlage 3 Enquêtevragen

Enquête juridisch instrumentarium buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied

Aanleiding en context

In het coalitieakkoord van Rutte IV is gesteld dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming. In de Kamerbrief Water en Bodem Sturend (WBS) van 25 november 2022 is dit voor het IJsselmeergebied uitgewerkt in de volgende structurerende keuze:

“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.”

De inzet is dat wat binnendijks kan worden gerealiseerd (zoals woningen en niet-watergebonden bedrijven), ook binnendijks moet worden gerealiseerd. Voor watergebonden activiteiten (zoals havens en watergebonden bedrijvigheid) blijft beperkte ruimte omdat dit niet binnendijks kan. Deze keuze heeft gevolgen voor ruimtelijke planvorming in het IJsselmeergebied.

Doel opdracht

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werken Sweco en TwynstraGudde aan de beleidsactualisatie. Het doel van de opdracht is te komen tot een gedragen beleidskader dat door het ministerie van IenW verankerd zal worden in wet- en regelgeving. Onderdeel van de opdracht is een evaluatie van het (functioneren van) het huidige juridisch instrumentarium. Dat instrumentarium bestaat uit twee sporen:

- Het ruimtelijk ordeningsspoor via het Barro ([Artikel 2.12 IJsselmeergebied](#));
- Het waterspoor via de vergunningverlening op basis van de [Waterwet](#).

Doel enquête

Deze enquête is onderdeel van de evaluatie van het huidig instrumentarium. Het doel van de vragenlijst is tweeledig:

1. Terugkijken: inzicht te verkrijgen in de ervaringen van stakeholders met het huidig instrumentarium (Barro, Waterwet);
2. Vooruitkijken: aandachtspunten ophalen ten aanzien van het op te stellen beleidskader voor Buitendijks Bouwen in het IJsselmeergebied.

De evaluatie en ook deze enquête staan ten dienste van het op te stellen beleidskader.

Het invullen van de enquête duurt ongeveer 15 minuten. De enquête is anoniem. Graag ontvangen we uiterlijk 27 oktober 2023 uw reactie.

Wij stellen uw bijdrage zeer op prijs en danken u alvast voor uw medewerking.

Namens het onderzoeksteam,

Roel Valkman

rva@tg.nl

Algemeen

1. *Bij welke organisatie bent u werkzaam?*
 - ☐ Provincie
 - ☐ Gemeente
 - ☐ Waterschap
 - ☐ Anders, namelijk ...
2. *Bij welke afdeling bent u werkzaam?*
 - ☐ Planvorming, bijv. afdeling Plannen & beleid
 - ☐ Vergunningverlening
 - ☐ Toezicht en/of handhaving
 - ☐ Anders, namelijk ...
3. *In welke rol bent u bij buitendijkse activiteiten in het IJsselmeergebied betrokken? (meerdere antwoorden mogelijk)*
 - ☐ Initiatiefnemer
 - ☐ Bevoegd gezag
 - ☐ Adviseur
 - ☐ Anders, namelijk ...

Ruimtelijke ordening: uw ervaring met het Barro

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) voorziet in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid. Het bevat regels die de beleidsruimte van andere overheden ten aanzien van de inhoud van ruimtelijke plannen inperken, daar waar nationale belangen dat noodzakelijk maken. Onder de Omgevingswet gaat het Barro over naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Het IJsselmeergebied is aangemerkt als één van de nationale belangen in het Barro ([Titel 2.12](#)). De regels uit het Barro dienen doorvertaald te worden in bestemmingsplannen van gemeenten.

4. *In hoeverre bent u bekend met de bepalingen onder Titel 2.12 van het Barro?*
 - ☐ Niet bekend
 - ☐ Enigszins bekend
 - ☐ Goed bekend

5. *Wat zijn uw ervaringen met de toepassing van het Barro in het IJsselmeergebied? En eventueel, tegen welke zaken / aandachtspunten loopt u aan?*

6. *In hoeverre is de in het Barro vastgestelde maximale uitbreidingsruimte in de gemeente(n) waar u werkt of waarmee u te maken heeft al ingevuld met fysieke ontwikkelingen, bestemde of vergevorderde plannen?*

7. *Voor bevoegd gezag: in hoeverre is het Barro (Titel 2.12) doorvertaald in ruimtelijke plannen van uw organisatie?*

- ☐ Niet doorvertaald
☐ Enigszins doorvertaald
☐ Goed doorvertaald

8. *Indien doorvertaald: op welke manier heeft u dit doorvertaald (in welke plannen of in welke processen)?*

Water: uw ervaring met de vergunningverlening op basis van de Waterwet

Voor activiteiten in wateren, kunstwerken en waterkeringen in beheer bij het Rijk is soms ook een watervergunning vereist op grond van de Waterwet. De Waterwet bevat regels die tot doel hebben het nationaal waterbeleid juridisch te borgen. Het IJsselmeer, Markermeer en de randmeren zijn oppervlaktewater-lichamen in beheer bij het Rijk. Er zijn (nog) geen specifieke beleidsregels waaraan RWS aanvragen voor watervergunningen voor landaanwinning en buitendijkse activiteiten in de meren toetst; er wordt alleen getoetst op de Waterwet zelf en onderliggend beleid zoals het Nationaal Waterprogramma. Voor landaanwinning en buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied worden mogelijk ook beleidsregels opgesteld, zoals bij grote rivieren al het geval is.

9. *Wat is uw ervaring met het aanvragen van een watervergunning bij RWS in het kader van buitendijks bouwen in het IJsselmeergebied? En eventueel, tegen welke zaken / aandachtspunten loopt u aan?*

10. In hoeverre zijn de regels uit de Waterwet bepalend voor de plannen in buitendijks gebied?

- ☐ Niet bepalend
- ☐ Enigszins bepalend
- ☐ Sterk bepalend

Vooruitblik: toepassing structurerende keuze Water en Bodem Sturend

In het coalitieakkoord (2021-2025) is gesteld dat water en bodem sturend worden bij ruimtelijke planvorming. In de Kamerbrief "Water en Bodem Sturend" (WBS) van 25 november 2022 is voor het IJsselmeergebied de volgende structurerende keuze gemaakt:

"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."

11. Hoe heeft bovenstaande structurerende keuze invloed op (uw) initiatieven/plannen in uw gebied?

12. Hoe ziet in uw ogen de gewenste buitendijkse ontwikkelruimte in het IJsselmeergebied eruit?

13. Welke aandachtspunten wil u meegeven t.a.v. het op te stellen Beleidskader Buitendijks Bouwen IJsselmeergebied?