

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Beleidslijn grote rivieren 2025

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 1. **Grondeigenaren, bewoners, gebruikers en bedrijven in het rivierengebied** zijn belanghebbenden. De Beleidslijn grote rivieren (Beleidslijn) gaat over welke activiteiten toelaatbaar zijn in het rivierbed van de grote rivieren en is daarmee van invloed op welke activiteiten deze belanghebbenden in het rivierbed kunnen verrichten.
 2. **Provincies, gemeenten en waterschappen in het rivierengebied** zijn belanghebbenden. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening. Ze communiceren ook met inwoners en bedrijven over buitendijkse veiligheid en over overstromingsrisico's. Provincies zijn belanghebbenden vanwege hun coördinerende rol in ruimtelijke ordening. Ze zorgen dat ontwikkelingen in het riviergebied passen binnen het bredere ruimtelijke beleid. Hoewel waterschappen geen directe verantwoordelijkheid hebben voor buitendijkse activiteiten, zijn zij wel verantwoordelijk voor waterkwaliteit en -kwantiteit en waterveiligheid. Dit maakt dat ook zij belanghebbenden zijn bij dit vraagstuk.
 3. **De Rijksoverheid** heeft via de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) belang, omdat de minister van IenW systeemverantwoordelijk is voor de grote rivieren en voor het waterveiligheidsbeleid in Nederland. Hij werkt hiervoor samen met andere overheidsinstanties. Rijkswaterstaat heeft belang, omdat de taken die worden toegewezen aan deze uitvoeringsorganisatie uitvoerbaar moeten zijn.
 4. De **Nederlandse samenleving** in brede zin is ook belanghebbende, want de maatschappij heeft belang bij een veilig en toegankelijk riviersysteem.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
 - Rijksoverheid
 - Provincies, gemeenten en waterschappen

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

In november 2022 heeft de minister van IenW in een brief aan de Tweede Kamer de nieuwe beleidskoers voor bouwen in het rivierbed aangekondigd en aangegeven dat de Beleidslijn Grote Rivieren (Beleidslijn) hiertoe wordt geëvalueerd en aangescherpt.¹

De structurerende keuze uit deze brief om geen nieuwe bebouwing meer toe te staan in het rivierbed van de grote rivieren, is in nauwe afstemming met de andere ministeries en de decentrale overheden tot stand gekomen. Daarnaast hebben natuur- en landbouworganisaties kunnen reageren op de inhoud van de gehele brief en op de afzonderlijke 33 structurerende keuzes, waaronder de keuze om niet meer te bouwen in de uiterwaarden van de grote rivieren.

Vervolgens is opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan naar welke aanpassingen in de Beleidslijn nodig zijn om uitvoering te geven aan de nieuwe beleidskoers. Er zijn verschillende belanghebbenden betrokken geweest bij dit onderzoek en er is gewerkt met een begeleidingscommissie. Aan deze commissie namen vertegenwoordigers deel van onder meer het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van BZK, het Ministerie van LNV, Staf Deltacommissaris, de deltaprogramma's, de provincies, de Vereniging van Nederlandse riviergemeenten en de rivierwaterschappen. In oktober 2023 zijn de bevindingen, voorstellen en aanbevelingen uit het rapport met de bestuurlijke partners in het Bestuurlijk Overleg Water gedeeld en besproken en is het Expertise Netwerk Waterveiligheid gevraagd advies uit te brengen over het rapport. Bij de bestuurlijke partners was veel steun voor de nieuwe koers en ENW was positief over het rapport. Op basis daarvan heeft een nadere uitwerking plaatsgevonden, waarbij riviergemeenten betrokken zijn.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Beleidslijn is onvoldoende toekomstbestendig

De Beleidslijn bevat een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren. Doel van de Beleidslijn is dat er nu en in de toekomst voldoende ruimte in het rivierbed blijft voor waterberging en waterafvoer en voorkomen dat nieuwe activiteiten of objecten in het rivierbed toekomstige verruiming van de rivier duurder of onmogelijk maken.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Beleidslijn in huidige vorm onvoldoende toekomstbestendig is en dat actualisatie nodig is om dit doel te halen. De Beleidslijn sluit

¹ Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592.

ook onvoldoende aan bij de nieuwe beleidskoers voor bouwen in het rivierbed. Deze beleidskoers is uitgewerkt in een brief aan de Tweede Kamer van 5 oktober 2023.² Deze brief bevat een redeneerlijn over hoe het Rijk wil omgaan met nieuwe en lopende buitendijkse projecten in onder andere de uiterwaarden in het rivierengebied. Hiermee worden projecten bedoeld op gronden die zijn gelegen aan de rivierzijde van een dijk. De redeneerlijn benadrukt de noodzaak van meer ruimte voor waterberging en waterafvoer in de toekomst. Buitendijkse plannen mogen het waterbergend vermogen en de afvoercapaciteit van de rivieren niet aantasten, toekomstige rivierbeheermaatregelen niet belemmeren en het risico op overstromingsschade niet vergroten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat activiteiten die binnendijks mogelijk zijn ook binnendijks moeten plaatsvinden, zoals woningbouw en andere activiteiten die niet watergebonden zijn. De ruimte voor watergebonden activiteiten zoals havens en watergerelateerde bedrijven blijft wel behouden.

- c) Wat is de omvang van het probleem?

Extremer weer

Op 9 oktober 2023 publiceerde het KNMI de nieuwste klimaatscenario's voor Nederland. Deze nieuwe scenario's laten zien dat we te maken krijgen met een toename van de gemiddelde temperatuur, drogere zomers en nattere winters.³ Tegelijk nemen de weersextremen toe en kunnen er in de zomer zwaardere buien voorkomen. Daarom is het belangrijk om in het beleid meer dan tot nu toe rekening te houden met extremen.

Hogere rivierafvoeren en zeespiegelstijging

Deltares heeft in samenwerking met Rijkswaterstaat en het KNMI een analyse gemaakt van de effecten van de KNMI'23 scenario's op de afvoerregimes van de Rijn en de Maas.⁴ Hoewel de prognoses voor extreem hoogwater/piekafvoeren nog moeten komen, is nu al duidelijk dat de gemiddelde winter- en voorjaarsafvoeren van de Rijn en de Maas toenemen.

De ruimte voor het riviersysteem is daarvoor ontoereikend. Dat blijkt ook uit het programma Integraal Riviermanagement (IRM). Uit dit programma komt naar voren dat de nu beschikbare ruimte in het rivierbed op sommige riviertrajecten in de Rijn en de Maas al onvoldoende is voor de huidige opgaven. Die opgaven bestaan uit het opvangen van hogere piekafvoeren door vergroting van de afvoer- en bergingscapaciteit, de compensatieopgave voor natuur, de waterkwaliteit, buitendijkse dijkversterking en riviergebonden ontwikkelingen. Opgeteld is het ruimtebeslag voor deze opgaven groter dan in het huidige rivierbed gerealiseerd kan worden.

Hoewel niet precies is aan te geven hoeveel ruimte de rivier in de toekomst nodig heeft, is op basis van de nieuwste inzichten zeer aannemelijk dat dit meer ruimte is dan nu

² Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 654.

³ KNMI, KNMI'23 klimaatscenario's voor Nederland, 9 oktober 2023.

⁴ Deltares, Implications of de KNMI'23 climate scenarios for de discharge of the Rhine and Meuse, 11209265-002-ZWS-003, 7 December 2023.

beschikbaar is. Daarom geven de onderzoekers en experts aan dat het belangrijk is om in het rivierengebied zeer terughoudend te zijn met het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen het rivierbed.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

De huidige Beleidslijn maakt onderscheid tussen een stroomvoerend en een bergend regime. Dit onderscheid is gemaakt om verschillende functies van delen van het rivierbed tijdens hoogwatersituaties te kunnen benadrukken: stroomvoerend regime voor gebieden die relevant zijn voor de waterafvoer (nu of in de toekomst) en bergend regime voor gebieden die met name relevant waren voor waterberging (nu en in de toekomst). Dit onderscheid is bedoeld om adequaat te kunnen reageren op variërende rivierkundige omstandigheden en om de waterveiligheid te verbeteren door de juiste activiteiten op de juiste plaatsen toe te staan. In het bergend deel van het rivierbed is ruimtelijk meer toegestaan dan in het stroomvoerend deel. Op basis van de adviezen van de onderzoekers en andere experts is de keuze gemaakt om deze twee regimes te vervangen door één regime waarin nieuwe niet-riviergebonden bebouwing, op enkele uitzonderingen na, niet meer is toegestaan. Zolang nog niet geheel duidelijk is wat de benodigde ruimte is voor berging- en afvoercapaciteit op de lange termijn moet zijn en bovendien nog niet is vastgesteld welke gebieden waardevol zijn en gereserveerd moeten worden voor toekomstige rivierverruiming, is terughoudendheid in het gehele rivierbed noodzakelijk.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid niets doet, worden de hiervoor beschreven problemen niet opgelost.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Om een veilige en veerkrachtige delta te realiseren, moet ons rivierbeleid gericht zijn op het robuuster en toekomstbestendiger maken van onze rivieren. Daartoe moeten ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed beter worden gestuurd. Dit is essentieel om de afvoer- en bergingscapaciteit van de rivier te behouden, zowel nu als in de toekomst. Ontwikkelingen die de mogelijkheid tot rivierverruiming belemmeren, moeten worden voorkomen. Zo zorgen we ervoor dat onze rivieren bestand blijven tegen toekomstige uitdagingen.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

De doelen dragen bij aan SDG 11 (veilige, inclusieve en gezonde steden en dorpen), SDG 13 (klimaatactie) en SDG 15 (bescherming en duurzaam beheer van ecosystemen en biodiversiteit).

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Er zijn drie beleidsopties verkend:

1. Een effectieve **publiekscampagne** kan bijdragen aan het verminderen van bebouwing in het rivierbed door mensen bewust te maken van de risico's, zoals verhoogde overstromingsgevaar en verminderde waterbergingscapaciteit. Door in een campagne te benadrukken hoe het vrijhouden van deze gebieden bijdraagt aan veiligheid en duurzaamheid kan mogelijk gedragsverandering worden gestimuleerd en ongewenste bebouwing in het rivierbed worden voorkomen.

2. **Subsidies en investeringsprogramma's** kunnen eveneens bijdragen aan meer ruimte voor waterafvoer en -berging in het rivierbed door financiële steun te bieden aan projecten die zorgen voor meer ruimte voor de rivier. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan investering via Rijksprogramma's in en rond het rivierbed, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), Integraal Riviermanagement (IRM) en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW).

3. Naast communicatieve en financiële beleidsopties, is het **versterken van de Beleidslijn door het aanscherpen van de regels over de toelaatbaarheid van activiteiten in het rivierbed** een beleidsoptie. Evaluaties tonen aan dat de Beleidslijn als een kader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten of wijziging daarvan in het rivierbed van de grote rivieren, in principe goed functioneert. Wel blijkt uit het onderzoek naar de Beleidslijn dat de bestaande regels nog teveel ruimte bieden voor (bouw)ontwikkelingen biedt en versterking nodig is om de beleidsdoelen te kunnen blijven halen. Het versterken van de Beleidslijn door het aanscherpen van de regelgeving over het rivierbed wordt daarom beschouwd als een logische en doelmatige manier om de benodigde ruimte in het rivierbed vrij te houden.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Om onze rivieren toekomstbestendig te maken, zijn alle drie beleidsopties belangrijk en nodig. Een brede communicatiestrategie werkt aan het vergroten van waterbewustzijn in Nederland en is van belang om de bewoners en gebruikers goed te informeren over de risico's die aan het wonen en gebruiken van het rivierbed verbonden zijn. Vanuit de beleidstafel wordt hier al volop op ingezet. Ook dragen programma's als IRM, PAGW en HWBP bij aan het robuuster en toekomstbestendiger maken van onze rivieren. Toch zijn deze programma's op zichzelf niet voldoende om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed te voorkomen en de doelen van de Beleidslijn te realiseren. Daarvoor is het ook nodig om de Beleidslijn te verstevigen door de relevante regels over het rivierbed aan te scherpen.

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Niet van toepassing.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidstheorie?

Alle drie de opties hebben gevolgen van **financiële aard** (bijvoorbeeld budgettaire aspecten en regeldrukaspecten) en **niet-financiële gevolgen**.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

Niet van toepassing.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De voorkeursoptie is **versterking van de Beleidslijn en aanscherping van de regels over toelaatbaarheid van activiteiten in het rivierbed**. Hoewel communicatieve en financiële instrumenten belangrijk zijn voor het verhogen van bewustzijn en het stimuleren van investeringen in waterveiligheid, bieden deze opties op zichzelf onvoldoende garantie voor het structureel vrijhouden van het rivierbed. De voorkeursoptie biedt die garantie wel.

De keuze voor deze optie wordt ondersteund door het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW), dat aangeeft dat versterking van beleidslijn cruciaal is om op korte termijn negatieve hydraulische effecten te voorkomen en bijdraagt aan de lange termijnveiligheid van bewoners en gebruikers in het rivierbed.

Het voorstel houdt in om de Beleidsregels grote rivieren opnieuw vast te stellen (Bgr 2025) en de regels over het rivierbed in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Omgevingsregeling (Or) op een aantal punten te wijzigen.

De Bgr 2025 bevat regels over hoe de Minister van Infrastructuur en Waterstaat omgaat met zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor bepaalde activiteiten in het rivierbed. Het voorstel is om de mogelijkheden voor niet-riviergebonden activiteiten in te perken ten opzichte van de huidige beleidsregel.

Het Bkl bevat (instructie)regels over welke activiteiten gemeenten kunnen toelaten in een omgevingsplan dat van toepassing is op het rivierbed en onder welke voorwaarden. Het Bal regelt voor welke activiteiten een vergunningplicht geldt en in de Or is vastgelegd waar de vergunningplicht geldt. De voorstellen voor wijzigingen in het Bkl, het Bal en de Or zien op:

1. Het laten vervallen van het onderscheid tussen een bergend deel en een stroomvoerend deel in het rivierbed en één uniform regime voor deze gebieden vast te stellen;
2. Het aanpassen van de lijst van activiteiten die een omgevingsplan kan toelaten;
3. Het wijzigen van het toepassingsbereik van een aantal instructieregels;
4. Het aanvullen van de voorwaarden voor het toelaten van activiteiten;

5. Het wijzigen van de aanwijzing van het rivierbed;
6. Het uitbreiden van de vergunningplicht voor het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende werken.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met doeltreffendheid en doelmatigheid; Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen; Brede maatschappelijke impact?

De **doeltreffendheid** wordt gewaarborgd doordat met een beperkte aanscherping van de regels voorkomen wordt dat rivierbed in de toekomst uitgebreid wordt met nieuwe, niet-riviergebonden bebouwing. Zo wordt voldaan aan de doelstellingen van het beleid en blijft er voldoende ruimte voor waterberging en -afvoer. Andere beleidsopties zijn minder effectief in het bereiken van deze doelen.

De **doelmatigheid** van het voorstel wordt gegarandeerd doordat met geringe (extra) capaciteit en relatief weinig financiële middelen een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het verwezenlijken van de doelen van voldoende waterberging en -afvoer en van voldoende ruimte voor toekomstige rivierverruimende maatregelen. Bovendien helpt de overgangsregeling om potentiële schadeclaims te voorkomen door bestaande projecten volgens de oude regels te beoordelen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De risico's

Het kan zijn dat partijen schade zullen lijden als gevolg van de aanpassing van de regels. Dit risico wordt beperkt door een overgangsregeling, die ervoor zorgt dat de aangepaste regels niet van toepassing zijn op bijvoorbeeld vergevorderde projecten en projecten waarvoor bestuurlijke afspraken met het Rijk zijn gemaakt. Door betrokkenen tijdig te informeren en te ondersteunen bij nieuwe initiatieven en plannen worden mogelijke vertragingen en extra kosten voorkomen.

Een gevolg van de gefaseerde aanpak is dat de Bgr 2025 tijdelijk niet volledig overeenkomt met de regels in het Bkl, Bal en Or, die later worden aangepast. Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij gemeenten en andere betrokkenen over welke regels op welk moment gelden. Om dit te voorkomen wordt door het Rijk voorzien in een tijdige en duidelijke informatievoorziening.

De onzekerheden

De klimaatscenario's van oktober 2023 laten zien dat de afvoer van de Rijn en Maas in de winter toeneemt door meer neerslag en hogere temperaturen. Daarnaast kan bij een hoge CO₂-uitstoot de afvoer met 30% stijgen in 2100. Dit kan betekenen dat de voorgestelde aanpassingen mogelijk niet in alle toekomstige scenario's voldoende zullen zijn om de beleidsdoelen te halen.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Vanzelfsprekend worden vanaf de invoering van de voorstellen de gevolgen ook gemonitord en geëvalueerd. De precieze uitvoering van de monitoring en evaluatie moet nog worden vastgesteld.