

Advies

Actualisatie Beleidslijn grote rivieren

Advies nummer 23-09 van 23 november 2023

Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directeur-Generaal Water en Bodem de heer drs. J.H. Slootmaker
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Geachte heer Slootmaker,

In uw brief van 26 oktober 2023 met kenmerk IENW/BSK-2023/315613 vraagt u het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW) advies uit te brengen over de actualisatie van de Beleidslijn grote rivieren.

De Beleidslijn grote rivieren (Bgr) is het juridische instrument op basis van de Waterwet en daaruit volgende regelgeving waarmee het Rijk aangeeft welke activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet toegestaan worden in het rivierbed en onder welke voorwaarden. De Bgr is dan ook vooral een afwegingskader voor vergunningverlening aan derden in het beheergebied van Rijkswaterstaat langs de grote rivieren.

In de periode van 2016 tot en met 2022 hebben zich verschillende (beleids)ontwikkelingen voorgedaan die maken dat er mogelijk een actualisatie van de Bgr nodig is. Dit zijn bijvoorbeeld de adviezen vanuit de Beleidstafel hoogwater en wateroverlast, het advies van de Deltacommissaris over woningbouw en klimaatadaptatie en de kamerbrief van 25 november 2022 over het beleid om water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening.

In juli 2023 is een rapport van TwynstraGudde en Sweco beschikbaar gekomen waarin de Bgr is geëvalueerd en waarin voorstellen voor actualisatie worden gedaan. Daarin wordt voorgesteld het principe 'water en bodem sturend' en de structurerende keuzes vanuit de Kamerbrief tevens in de Bgr te verankeren. Dit leidt tot een tweede doelstelling van de Bgr: het voorkomen dat door hoogwater meer overstromingsschade ontstaat door nieuwe bebouwing in buitendijks of onbedijkt rivierengebied. In uw adviesaanvraag vraagt u aan het ENW in hoeverre de in het rapport voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de Bgr bijdragen aan de doelstellingen vanuit de recente (beleids)ontwikkelingen en aan het principe water en bodem sturend in de ruimtelijke ordening.

U vraagt echter ook om zowel een reactie op een actualisatie van de beleidslijn voor de korte termijn, als adviezen over het gebruik van dit instrument dan wel andere beleidsinstrumenten voor de lange termijn (met een zichtjaar van 100-150 jaar na nu), en de daarvoor benodigde onderzoeken.



In het advies vindt u de algemene bevindingen van het ENW en een beantwoording van de hoofdvraag. In de aansluitende Bijlage 1 worden de deelvragen beantwoord.

Vooraf

De volgende hoofdvraag is aan het ENW gesteld :

In hoeverre dragen de voorgestelde wijzigingen van de Bgr bij aan het principe water en bodem sturend, de structurerende keuzes zoals verwoord in de Kamerbrief van 25 november 2022 en aan de adviezen vanuit de beleidstafel Wateroverlast en hoogwater?

Uit de adviesaanvraag blijkt dat met de actualisatie van de Bgr wordt beoogd om te anticiperen op een lange termijn van 100 tot 150 jaar vooruit. Het doel van de Bgr is volgens het rapport van TwynstraGudde en Sweco opnieuw geformuleerd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: *‘Doel is om ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierbed beter te kunnen sturen, zodat er met het oog op de toekomst (komende 100/150 jaar) voldoende bergings- en afvoercapaciteit voor de rivier beschikbaar is, de afvoer- en bergingscapaciteit waar mogelijk vergroot wordt en voorkomen wordt dat door hoogwater significante schade optreedt aan objecten en/of activiteiten in het rivierbed’.*

Tot nu toe was de Bgr uitsluitend hydraulisch beargumenteerd, om te voorkomen dat private activiteiten het Rijk zouden belemmeren bij het borgen van publieke belangen (veilige hoogwaterafvoer). Echter, met de actualisatie van de Bgr krijgt deze nu ook een tweede doelstelling, namelijk het voorkomen dat het dekkinggebied van de Bgr kwetsbaarder wordt en er bij hoogwater meer schade optreedt in buitendijks en onbedijkt rivierengebied. Deze tweede doelstelling is geformuleerd naar aanleiding van de Kamerbrief over water en bodem sturend bij de ruimtelijke ordening van 25 november 2022. In deze brief *staat “We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. Daarmee maken we onze rivieren klimaatrobuster en voorkomen we toenemende schade. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee. Er wordt onderzocht hoe de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) wordt aangescherpt”.*

Bij het beantwoorden van deze adviesvraag heeft het ENW niet vanuit een juridisch perspectief gekeken, alhoewel de Bgr een juridisch instrument is. Omdat de Bgr een essentiële rol speelt in wat wel en niet mogelijk is qua ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied, heeft het ENW het advies opgesteld vanuit de volgende principes: de Bgr moet duidelijk zijn, de beleidsregels moeten zo zijn opgesteld dat de kans op misbruik zo klein mogelijk is en de Bgr moet afwenteling op toekomstige generaties voorkomen.

Dat laatste punt impliceert een dilemma: aan de ene kant moeten wij nu voorkomen dat hoogwater-beschermingsmaatregelen in de toekomst belemmerd worden door ruimtelijke ontwikkelingen, maar tegelijkertijd is het maatschappelijk moeilijk te verantwoorden om alle ruimtelijke ontwikkelingen in een heel brede zone langs onze rivieren (zowel buiten- als binnendijks) volledig op slot te zetten. Dat vraagt bezinning op de geografische reikwijdte van de Bgr.

Advies

Het ENW meent dat TwynstraGudde en Sweco een goede studie hebben uitgevoerd naar het functioneren van de huidige Bgr en naar benodigde aanpassingen in de toekomst. Het ENW vindt dat de voorgestelde aanpassingen aan de Bgr, aangevuld met de hieronder genoemde adviezen, voor de korte termijn voldoende zijn om negatieve hydraulische effecten te voorkomen. Voor de lange termijn is, zoals ook door TwynstraGudde en Sweco genoemd, nader onderzoek nodig, onder meer naar de in de toekomst benodigde ruimte voor afvoer- en bergingscapaciteit. Zie daarvoor ook de beantwoording van de deelvragen in de bijlage.



Waar het de tweede doelstelling betreft – extra schade voorkomen – is de geografische reikwijdte van de Bgr volgens het ENW eigenlijk te beperkt en kan de Bgr slechts een eerste stap zijn voor alleen de Rijkswateren. Het ENW meent tevens dat dit beter anders geregeld kan worden: het spoor van de ruimtelijke ordening (beperkingen aan bestemmingen) en bouwverordeningen biedt betere handvatten. Het ENW heeft echter alle begrip voor het alvast concretiseren van dit beleid voor het eigen beheersgebied via de Bgr.

Het ENW heeft de volgende reacties en nadere toelichting naar aanleiding van de beantwoording van de hoofdvraag.

- Bij de tweede doelstelling van de Bgr kan de vraag gesteld worden of er geen ander (ruimtelijke ordenings)instrument geëigender is voor het voorkomen van toenemende potentiële schade; en of de geografische reikwijdte van de Bgr (het winterbed van de grote rivieren) dan wel past. Want het overstromingsgevaar (potentieel schaderisico) langs kleinere rivieren, beken en meren is vaak zeker zo groot als dat langs de grote rivieren. Dat vraagt dus eigenlijk om landelijk beleid via de ruimtelijke ordening – hetgeen iets anders is dan vergunningverlening aan derden –, waarbij het onderscheid tussen de grote rivieren en de rest van het land vanuit dit oogpunt irrelevant is.
Het ENW kan desalniettemin begrip opbrengen voor de wens om deze tweede doelstelling alvast te concretiseren waar dat relatief gemakkelijk en snel kan, namelijk voor het eigen beheersgebied: de Rijkswateren. Voor de langere termijn pleit het ENW echter voor een beleidsinstrumentarium dat voor een veel groter gebied de mogelijkheden en beperkingen van ruimtelijke ontwikkeling (bestemming en inrichting/bouwwijze) regelt, ook langs bijvoorbeeld kleinere rivieren, beken en meren.
- Tot nu toe maakt de Bgr onderscheid tussen een stroomvoerend regime, een bergend regime en vergunningsvrije gebieden. (Zie voor het onderscheid de kaarten op de [Helpdesk Water](#)). In het rapport van TwynstraGudde en Sweco wordt voorgesteld om het onderscheid in toegestane activiteiten tussen het stroomvoerend regime en het bergend regime op te heffen. In combinatie met het voorstel om artikel 6.e te laten vervallen (het toestaan van niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend regime wanneer die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie), resulteert dat in het vrijwel uitsluitend toestaan van riviergebonden activiteiten in buitendijkse gebieden (met uitzondering van de in artikel 6.a t/m 6.d genoemde uitzonderingen, en de vergunningsvrije gebieden).
Met het oog op toekomstige ontwikkelingen acht het ENW het belangrijk om in het rivierengebied zeer terughoudend om te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen en het ENW ziet het laten vervallen van dit onderscheid hier dan ook als een nuttige en gewenste aanpassing van de Bgr. Specifiek voor het bovenrivierengebied geldt dat veel gebieden met een bergend regime door het nemen van (relatief eenvoudige) ruimtelijke maatregelen, bijvoorbeeld door het verwijderen van zomerkades of het afgraven van een fabrieksterrein, stroomvoerend kunnen worden. Ook al is niet exact bekend welke ruimte de rivieren in de toekomst nodig hebben om hoogwater veilig af te kunnen afvoeren, het ENW schat in dat het meer ruimte zal zijn dan op dit moment het geval is en is dus van mening dat het behouden van speelruimte belangrijk is om in de toekomst spijt te voorkomen.
- TwynstraGudde en Sweco adviseren in het rapport om de huidige begrenzing van het toepassingsgebied van de Bgr voorlopig niet te wijzigen, maar dit als vraag op te nemen in onderzoek naar de benodigde ruimte voor de rivier op de lange termijn (100–150 jaar). Verder adviseert het rapport ook om in het Kennisprogramma Zeespiegelstijging de invloed van zeespiegelstijging op de bebouwing in gebieden die zijn vrijgesteld van vergunningsplicht, met name in de Rijn-Maasmonding, te onderzoeken en deze vrijstelling te heroverwegen om te voorkomen dat er significante schade optreedt.



Het ENW ondersteunt het advies om een uitgebreid onderzoek te doen naar de op de lange termijn benodigde afvoer- en bergingscapaciteit en de benodigde ruimte hiervoor, zie ook de beantwoording van deelvraag 1.

Aanvullend op het voorstel van TwynstraGudde en Sweco wil het ENW meegeven om naast het onderzoek naar de van vergunningsplicht vrijgestelde gebieden onder invloed van zeespiegelstijging, met name in de Rijn-Maasmonding ook te kijken naar vrijgestelde gebieden in het bovenrivierengebied. Voor deze gebieden geldt dat zij in, ofwel dicht bij het stroomvoerende deel van de rivieren liggen, en dus potentieel grotere hydraulische effecten hebben, ofwel eerder in aanmerking komen als locatie voor eventuele rivierverruiming.

Een groot deel van de gebieden onder invloed van zeespiegelstijging, zoals de Rijn-Maasmonding maar ook de IJssel-Vechtdelta (Zwarte Meer), hebben een kombergingsfunctie. Voor deze gebieden wil het ENW meegeven dat door alternatieve en klimaatadaptieve bouwwijzen zowel schade door overstromingen kan worden voorkomen, als wel een afname van kombergingscapaciteit (en dus een toename van hydraulische effecten). In dit verband verwijst het ENW ook naar het eerdere [advies over woningbouw en klimaatadaptatie](#), waarin wordt aanbevolen om per gebied onderbouwde risicoprofielen te ontwikkelen. Voor gebieden die opnieuw ontwikkeld worden, vindt het ENW het belangrijk dat het waterveiligheidsvraagstuk wordt meegenomen in een goede integrale gebiedsontwikkeling die de klimaatrobuustheid vergroot. Zie hiervoor ook de beantwoording van deelvraag 6.

Het ENW adviseert om deze overwegingen mee te nemen in de voorziene onderzoeken naar de geografische reikwijdte van de Bgr.

Ten aanzien van een aantal concrete voorstellen van TwynstraGudde en Sweco:

- TwynstraGudde en Sweco stellen voor om een beleidsregel op te nemen die verbiedt dat er binnen het toepassingsgebied van de Bgr bouwwerken van elk maximaal 30 m² in clusters dicht bij elkaar worden geplaatst. Dit om te voorkomen dat meerdere bouwwerken samen een negatief effect hebben op de afvoer- of bergingscapaciteit. Dit voorstel wordt door het ENW gesteund. Het ENW adviseert om aanvullend te onderzoeken in welke mate tot nu toe gebruik is gemaakt van deze vrijstelling van vergunningsplicht om clusters van bouwwerken te realiseren en om na te gaan of het mogelijk is om dit te herstellen.
- In het rapport van TwynstraGudde en Sweco wordt voorgesteld om oude vergunningen die in strijd zijn met de huidige Bgr, in te trekken om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Het gaat hier vooral over terreinen waar steenfabrieken actief waren. Het ENW ondersteunt het voorstel om te onderzoeken of het mogelijk is deze vergunningen te saneren of de vergunningsrechten te laten vervallen per een bepaalde datum. Als alternatief kan worden overwogen om functiewijzigingen onder bestaande vergunningen niet meer toe te staan, om zo te voorkomen dat alsnog niet-riviergebonden activiteiten plaatsvinden. De vergunningen zijn destijds afgegeven omdat de betreffende gebieden hoogwatervrij waren ingericht. Bij hogere rivierafvoeren kan dat veranderen of kunnen dit locaties zijn waar de rivier kan worden verruimd. Als voorbeeld van zo'n 'uitsterf beleid' kan worden gewezen op Zwitserland, waar in 'rode zones' (bij (steen)lawines) geen vervanging van bestaande gebouwen is toegestaan.



Ten slotte onderstreept het ENW het belang van alle initiatieven die onderzoek doen naar het gebruik van binnendijkse gebieden in relatie tot mogelijk in de toekomst benodigde bergings- en afvoercapaciteit. Het ENW realiseert zich dat dit geen eenvoudige opgave is.

Wij hopen u naar tevredenheid van advies te hebben voorzien.

Met vriendelijke groet,

Ir. H.C. Klavers
Voorzitter van het Expertise Netwerk Waterveiligheid



Bijlage 1

Beantwoording van de deelvragen

1. *In hoeverre is er met de voorgestelde wijzigingen voor de komende 50, 100 en 150 jaar voldoende bergings- en afvoercapaciteit voor de rivier beschikbaar?*

Het ENW kan op dit moment niet zeggen in hoeverre met de voorgestelde wijzigingen voor de komende 50, 100 en 150 jaar voldoende bergings- en afvoercapaciteit voor de rivieren beschikbaar is. Daarvoor lopen de verwachtingen ten aanzien van de veranderingen van klimaat en afvoerregime teveel uiteen. Bovendien kan er op zeer verschillende manieren op worden gereageerd.

Het is duidelijk dat de zeespiegel stijgt en dat de hoge rivierafvoeren zullen toenemen als gevolg van het veranderende klimaat. Het ENW onderschrijft daarom de aanbeveling in het rapport van TwynstraGudde en Sweco om concreet (binnen het programma Integraal Rivier Management, IRM) de hoeveelheid en de locaties van de benodigde ruimte voor voldoende bergings- en afvoercapaciteit in beeld te brengen en om daarbij een doorkijk te maken naar de termijn van 100 / 150 jaar. Het is daarbij van belang om niet teveel naar specifieke jaartallen te kijken, maar om vooral de spreiding in onzekerheden mee te nemen en bijvoorbeeld het hoogste IPCC-scenario als bovengrens te hanteren.

De uit zo'n studie resulterende gebieden zullen via het spoor van de ruimtelijke ordening moeten resulteren in extra Barro-reserveringen (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) en mogelijk in een uitbreiding van het toepassingsgebied van de Bgr waar vergroting van de afvoercapaciteit lastig is (Maasvallei). Om spijt te voorkomen kunnen op de korte termijn beter teveel gebieden tijdelijk worden gereserveerd dan te weinig. Het is beter nieuwe bebouwing te voorkomen dan achteraf opnieuw extra ruimte te moeten creëren – tegen hoge kosten.

Het ENW adviseert om voor de korte termijn in de lopende gebiedsprocessen en de inventarisatie in de Novex-gebieden (Nationale Omgevingsvisie Extra) terughoudendheid te betrachten als daar mogelijk in de toekomst ruimte nodig is voor meer bergings- en afvoercapaciteit.

2. *In hoeverre leveren de voorgestelde wijzigingen een bijdrage aan het voorkomen van het toenemen van potentiële schade aan nieuwbouw door hoogwater?*

Het betreft hier de tweede doelstelling van de Bgr. De in het rapport voorgestelde wijzigingen, aangevuld met de suggesties van het ENW in de hoofdtekst van dit advies, bieden volgens het ENW voldoende handvatten om te voorkomen dat buitendijkse nieuwbouw wordt gerealiseerd in de bovenrivierengebieden, waarmee schade daaraan wordt voorkomen. Maar de geografische reikwijdte van de Bgr is zeer beperkt en het overstromingsgevaar (potentieel schaderisico) langs kleinere rivieren en beken kan zeker zo groot zijn als langs de grote rivieren. Dat vraagt een beleidsinstrument met grotere geografische reikwijdte.

In dit verband verwijst het ENW ook naar het eerdere [advies over woningbouw en klimaatadaptatie](#), waarin wordt aanbevolen om per gebied onderbouwde risicoprofielen te ontwikkelen. De kans op schade aan nieuwe bebouwing kan worden verkleind door deze voldoende hoog aan te leggen en de grootte van de schade kan worden verminderd door de bebouwing klimaatrobust te maken. Zoiets kan mogelijk



beter worden geregeld in het [Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#) of met de [Landelijke Maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#).

Voor alle nieuwe buitendijkse ontwikkelingen in Bgr-gebied adviseert het ENW om de risico's geheel bij de initiatiefnemer / eigenaar te leggen en – in afwijking van wat in Limburg 2021 is gebeurd – consequent af te zien van schadevergoedingen van rijkswegen. Zie ook het ENW-advies [Verzekeerbaarheid van overstromingsrisico's](#), waarin wordt geadviseerd om het eenvoudiger te maken om eigendommen in buitendijkse gebieden te kunnen verzekeren.

3. *Zou de doorwerking van de voorgestelde structurende keuzes uit WBS geheel via de Bgr invulling moeten krijgen of zou ook ander instrumentarium / maatregelen nodig kunnen zijn?*

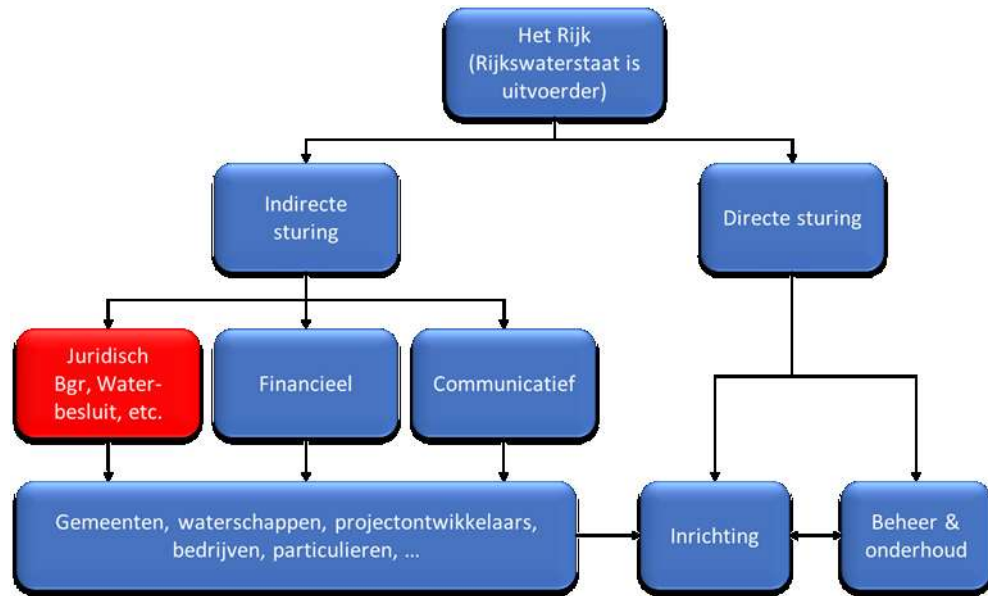
Volgens het ENW gaat het hier over de vraag welk deel van het principe om water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening geregeld kan worden via de Bgr en wat via andere wegen ingevuld moet worden. Voor het grootste deel van Nederland met de vele kleine rivieren, beekdalen en zelfs bedijkte gebieden kan het principe water en bodem sturend alleen via andere ruimtelijke ordeningsinstrumenten worden ingevuld.

Ook merkt het ENW op dat met alleen het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen nog niet eventuele wél gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd, zoals klimaatadaptief bouwen. Dat vraagt wezenlijk andere instrumenten (soms ook “ja mits” in plaats van alleen “nee tenzij”).

Ook het reserveren van toekomstige ruimte voor vergroting van afvoer- of bergingscapaciteit dan wel dijkverzwaring vraagt om een ander instrumentarium. Daartoe zijn tot op heden de vrijwaringszones langs dijken en de Barro-reserveringen gebruikt. Daarmee vergelijkbare instrumenten liggen meer voor de hand dan het oprekken van de Bgr.

Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. toont een schema waarin onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte sturing. Het Rijk, met Rijkswaterstaat als uitvoerend beheerder, kan directe invloed uitoefenen op inrichting, beheer en onderhoud van het rivierbed. Door middel van juridische, financiële en communicatieve sturing is het mogelijk andere actoren die actief zijn in het rivierbed te beïnvloeden. De Bgr valt onder juridische sturing, net als het Waterbesluit en de Barro. Het stimuleren via klimaatrobuust bouwen, als voorbeeld van wat gewenst is, verloopt via de lijnen van communicatieve en financiële sturing. Ook de watertoets is in de huidige vorm meer een communicatief dan een juridisch instrument, met als doel om de initiatiefnemer in een zo vroeg mogelijk stadium in gesprek te brengen met de waterbeheerder.

Het ENW geeft als suggestie mee om alle vormen van sturing in ogenschouw te nemen, om zo een complete sturingsstrategie voor water en bodem sturend verder uit te werken. De Bgr is daar slechts een klein onderdeel van. Andere instrumenten zijn de Barro, de bestemmingsplannen (omgevingsplannen en –visies), het Richtinggevend beleidskader voor de ruimtelijke ontwikkeling en de profielvrije ruimte langs de dijken (in de legger). Deze opsomming is niet compleet. Vooral in het benedenrivierengebied, waar sprake is van een kombergingsfunctie en gestreefd wordt naar ruimtelijke adaptatie, is het van belang de instrumenten in samenhang toe te passen.



Figuur 1. De Bgr is een deel van de instrumenten voor 'water en bodem sturend'.

4. Reflectie op het rapport “Begrenzing rivierbed in lijn met actuele normering” van 6 augustus 2021: Kunt u aangeven welke overwegingen relevant zijn bij het bepalen van de toekomstige juridische begrenzing van het rivierbed bij de hoge gronden?

Zoals eerder toegelicht nemen de rivierafvoeren naar verwachting in de toekomst toe. De dubbeldoelstelling (verkleinen hydraulische effecten en risicoreductie) vraagt om uitbreiding van de geografische reikwijdte van de Bgr met gebieden die bij extremere rivierafvoeren vanzelf zouden onderstromen. Omdat er nog onzekerheden zijn over de omvang van een extreme afvoer op de Maas, adviseert het ENW om opties 3 of 4 zoals genoemd in het rapport te overwegen.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij zijn de gebieden langs de Maas in Limburg die achter primaire keringen terecht zijn gekomen. Doordat de keringen de status van primaire kering hebben gekregen, zal de Bgr-status hier vooralsnog vervallen. Hierdoor wordt in de Limburgse Maas ongeveer 30% van het winterbed aan de rivier onttrokken (bron: RWS-advies systeemwerkingsmaatregelen Maas met kenmerk RWS 2019-15500), ten nadele van de topvervlakking die van de systeemwerking afhangt. (Zie ook het ENW-advies over [systeemwerking met implicaties voor waterveiligheid](#)). Het ENW vreest dat deze gebieden voor een belangrijk deel volgebouwd gaan worden (er zijn al toezeggingen gedaan in die richting). Hoewel deze gebieden achter de primaire keringen zullen komen te liggen, ziet het ENW de risico's in deze gebieden toenemen als ze niet meer onder de Bgr vallen, onder andere als gevolg van de relatief lage norm. Het is essentieel dat het overstromingsgevaar voor deze gebieden goed in kaart wordt gebracht, om vervolgens maatregelen te nemen om dit te kunnen voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door overstromingsrisicokaarten te maken voor afvoeren met verschillende herhalingstijden.

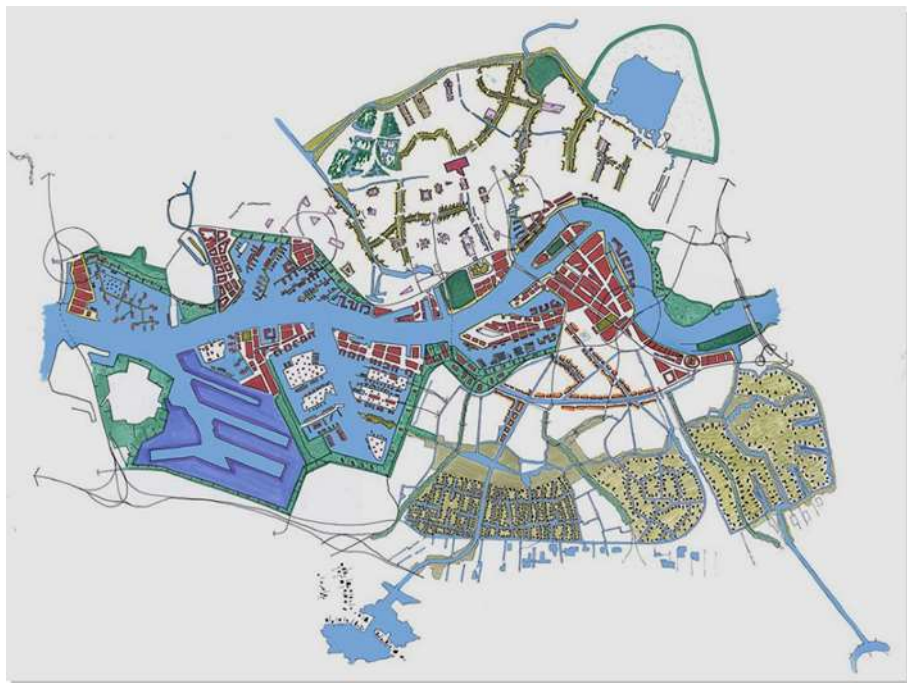
5. Kunt u vanuit uw kennis en expertise aangeven hoe hogere rivierafvoeren en een stijgende zeespiegel (komende 100/150 jaar), doorwerken op de op dit moment vergunningsvrije gebieden (zoals Rijnmond Drechtsteden en Rotterdam)?

Zowel zeespiegelstijging als hogere rivierafvoeren zullen zeker doorwerken op de van vergunningsplicht vrijgestelde gebieden zoals Rijnmond-Drechtsteden en Rotterdam. Deze gebieden hebben een zeker



kombergend vermogen dat van belang is wanneer bijvoorbeeld de Maeslantkering en het Haringvliet worden gesloten vanwege hoge zeewaterstanden. Met zeespiegelstijging zal dit in de toekomst vaker gebeuren en zullen de grotere rivierafvoeren nog steeds in het winterbed moeten worden opgevangen in dit gebied. Dat betekent meer en diepere overstromingen.

Deze vrijgestelde gebieden zijn grotendeels bebouwd en kenmerken zich door een grote maatschappelijke dynamiek. Gemeenten, waterschappen en provincies werken hier samen om tot klimaatrobuuste inrichtingen te komen. Het is van belang dat het Rijk hierin actief participeert en heldere randvoorwaarden meegeeft, zoals het 'Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving' of de 'Landelijke Maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving'. Deze kaders zouden volgens het ENW voort moeten bouwen op de risicobenadering.



Figuur 2. Rotterdam Waterstad 2035. Vooral zeespiegelstijging, verzilting en wijziging neerslagpatroon werken door in ruimtelijke ontwikkelingen.

Rotterdam, bijvoorbeeld, is sterk gevoelig voor deze gevolgen van de klimaatverandering. Er zijn vier invloeden:

- hogere rivierafvoeren,
- intensievere neerslaggebeurtenissen,
- langdurige droogte, en
- zeespiegelstijging.

Daarbij hebben de laatste twee de meeste impact. De zoutindringing neemt toe en een hogere zeespiegel werkt op directe wijze door. Risico's worden groter. Reeds in 2005 is voor de stad een klimaatadaptatieplan gemaakt: Rotterdam Waterstad 2035 (zie Figuur 2). De klimaatadaptatie langs de rivier krijgt in dit plan vorm door gebruik te maken van de dynamiek van de stad. Havenactiviteiten schuiven op richting Maasvlakte en vrijkomende havens worden anders bestemd en ingericht. Daarbij is het zaak de kombergingscapaciteit te borgen en schade door hoogwater in de toekomst te voorkomen. Maar het onder de Bgr brengen is hierbij mogelijk niet de meest effectieve vorm van sturing; er kan eerder gedacht worden aan geïntegreerde waterrobuuste gebiedsontwikkeling.



6. *Welke aangrijpingspunten zijn er voor eventuele sturing hierop en kunt dit verder toelichten? Wat zijn de relevante aspecten bij het maken van dergelijke afwegingen?*

Om gewenste ontwikkelingen te krijgen, die niet alleen qua klimaatadaptatie goed zijn maar ook bijdragen aan de vitaliteit van een gebied, biedt geïntegreerde planvorming goede handvatten. Een betrokkenheid van Rijkswaterstaat en waterschappen verloopt via de watertoets, de waterplannen, de Omgevingsvisies en de Omgevingsplannen. Het actief bijdragen aan onderzoek naar de mogelijkheden voor klimaatrobuust bouwen helpt bij de gezamenlijke opbouw van kennis. Het is daarbij geen kwestie van “of ... of” maar van “en ... en”. Op dit moment wordt gewerkt aan een beleidskader voor watervast en klimaatrobuust bouwen. Door dit te ontwikkelen samen met de gemeenten, waterschappen, bouwbedrijven, ontwikkelaars, verzekeringsbedrijven en andere hoofdrolspelers, wordt een instrument verkregen met veel impact.

7. *Op dit moment kan vanwege de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsvrije gebieden niet worden voorkomen dat er gebieden worden onttrokken aan de rivier, bijvoorbeeld door de aanleg van regionale keringen. Kunt u vanuit uw kennis en expertise aangeven hoe deze ontwikkelingen doorwerken op riviersystemen nu en in de toekomst en zich verhouden tot het behalen van de bovengenoemde doelen? Wat zijn hierbij de klimaatrobuuste maatregelen?*

Zoals gesteld bij de beantwoording van de hoofdvraag, gaat het met betrekking tot de dubbeldoelstelling bij de gebieden ten westen van de Biesbosch om (1) het behoud van de kombergingscapaciteit en (2) het verminderen van schade bij extreme afvoeren. Daarbij geldt dat de aanleg van regionale waterkeringen niet ten koste hoeft te gaan van de kombergingscapaciteit, zolang de regionale waterkering maar lager is dan de primaire keringen in de omgeving. Bij zeer hoge waterstanden komt de berging immers uiteindelijk weer beschikbaar. Er is echter wel altijd sprake van snellere stijging en dus afwenteling op elders. Ook is relevant dat gebieden tussen een primaire en secundaire waterkering snel vollopen (bij het falen van de primaire kering), waardoor gevolgen bij overstromen (kans op overlijden) toenemen. Het ENW adviseert hier om de risico's van ontwikkelingen scherp in beeld te brengen – ook die door afwenteling op elders – en goed te communiceren.



Bijlage 2

Historische context

Een planologisch principe is dat men de geschiedenis moet kennen om het heden te begrijpen en de toekomst vorm te geven. Het draait bij rivieren en mensen al eeuwenlang om de wisselwerking die is weergegeven in Figuur 3. Mensen willen (1) graag nabij een rivier wonen, want daar zijn vele voordelen aan verbonden, maar (2) tegelijkertijd ook niet, omdat de rivier een bedreiging kan zijn bij storm en hoge afvoeren. Het is een wisselwerking die continu doorgaat, waarbij het lange tijd kan duren voordat de “rivier terugslaat”.



Figuur 3. Twee krachten die tegengesteld zijn en continu op elkaar inwerken.

Het resultaat is dat er een patroon is ontstaan waarbij menselijke activiteiten deels gescheiden worden van de rivier door dijken en deels direct contact ermee maken. Waar in het verleden de afstand nog groot werd gehouden, zijn we in de moderne tijd steeds dichterbij de grote rivieren gekomen. De eerste steden vormden zich niet langs de grote rivieren, maar langs kleinere zijrivieren, zoals de Amstel en de Rotte. De ligging aan water vertaalde zich naar welvaart. In eerste instantie waren het vooral de arbeiders die dicht bij de rivier – tot in het winterbed – werden gehuisvest omdat zij zich zo op loopafstand van de fabrieken nabij de havens bevonden. De laatste decennia zijn het vooral de gebeden die in de buurt van het water willen wonen. Een woning waarnaast je een boot kunt afmeren, levert meer op. In de Nederlandse stedenbouwkunde heeft in de jaren '90 een cultuuromslag plaatsgevonden waarbij steden niet meer “met de rug naar de rivier” gekeerd moesten zijn, maar de rivier moesten opzoeken. De druk op de grote rivieren is daarbij toegenomen.

Die druk wordt alleen maar groter, want er is gebrek aan ruimte in Nederland. De provincie Utrecht bijvoorbeeld heeft op de achterkant van een sigarendoos berekend dat voor het realiseren van alle grote beleidsopgaven pakweg drie keer de omvang van de provincie nodig is. Dan is het niet onlogisch dat met name door ontwikkelaars gekeken wordt naar de mogelijkheden die het winterbed biedt.

Tegendruk

Mede op basis van de Grondwet (artikel 21) is het de taak van de overheid ervoor te zorgen dat er een veilige leefomgeving is voor mensen waarin ze zich kunnen ontwikkelen en ook de natuurlijke biotoop wordt beschermd. Kortom, er moet tegendruk worden gegeven. Er moet sprake zijn van een gezonde balans tussen de twee tegenstelde krachten in Figuur 3. In plaats van dat de rivieren – en ook andere watersystemen – worden aangepast aan maatschappelijke ontwikkelingen, moeten maatschappelijke ontwikkelingen zich meer aanpassen aan de realiteit die zich voltrekt rond rivieren. Deze realiteit vormt onder andere de aanleiding voor het actualiseren van de Bgr. Met Ruimte voor de Rivier is reeds een trendbreuk bewerkstelligd, op basis van een krachtige planologische kernbeslissing. Nu is het van belang deze trendbreuk te continueren en extra kracht bij te zetten. De Bgr is een waardevol instrument bij het organiseren van de noodzakelijke tegendruk, maar niet het enige.