



# memo

## PROGRAMMA WATERVEILIGHEID EN RUIMTE LIMBURG

Aan	BKaL
Van	Joost Waelen
Onderwerp	Verkenning – Nut en noodzaak tijdelijke voorzorgsmaatregel
Datum	06-06-2023

### 1. Inleiding

In de afgelopen maanden hebben bestuurlijk-ambtelijke gesprekken plaatsgevonden met 21 Limburgse gemeenten over nut en noodzaak van een tijdelijke voorzorgsmaatregel om het waterveiligheidsbelang te borgen.

De aanleiding daarvoor kwam voort uit de vraag of in de periode (de komende 1 á 2 jaar) die nodig is om tot een integrale systeemaanpak voor de eerste drie stroomgebieden te komen er ongewenste onomkeerbare ontwikkelingen in de beekdalsystemen gaan plaatsvinden. Dus ontwikkelingen waarvan achteraf geconstateerd moet worden dat gelet op de noodzakelijke aanpak, deze beter niet hadden kunnen worden toegestaan. Aan de gemeenten is de vraag voorgelegd hoe zij het risico hierop inschatten en hoe zij met dit soort afwegingen nu omgaan. Vervolgens zijn de resultaten met de Provincie Limburg en Waterschap Limburg besproken. In dit memo worden de hoofdlijnen uit de gespreksverslagen van de gemeenten beschreven, wordt de reflectie van de provincie en het waterschap op deze hoofdlijnen toegelicht en wordt tot slot ingegaan op mogelijke vervolgstappen. Over deze vervolgstappen is aan de AKaL en BKaL gevraagd advies aan WRL mee te geven.

### 2. Uitkomst bestuurlijk-ambtelijke gesprekken met gemeenten

Uit de diverse gesprekken bleek dat elke gemeente zijn eigen specifieke opgaven op het gebied van water heeft. Dit wordt medebepaald door de ligging van de gemeenten in Zuid-, Midden- of Noord-Limburg en de positionering ten opzichte van de Maas en regionale wateren. Ondanks deze grote diversiteit kwam in elk gesprek naar voren dat het belang van water in de ruimtelijke ordening prioriteit heeft. Zowel de watersnood in juli 2021 als ook de verschillende perioden van droogte hebben dit belang de afgelopen tijd nog verder versterkt.

Wat betreft de mogelijke tijdelijke voorzorgsmaatregel heeft het merendeel van de gemeenten aangegeven de nut en noodzaak van een voorzorgsmaatregel niet te zien. De gemeenten schatten het risico laag in, dat totdat de stroomgebiedsaanpak wordt vastgesteld ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, waarvan achteraf beoordeeld gaat worden, dat deze vanuit waterveiligheid en wateroverlast beter niet hadden kunnen plaatsvinden.

Aan deze constatering liggen de volgende redenen ten grondslag:

- Gemeenten voorzien geen grote ruimtelijke ontwikkelingen waarbij het waterbelang in het geding komt;
- Gemeenten hebben in vigerende planologische plannen de bescherming van de waterbelangen in de ruimtelijke ordening geregeld;
- Gemeenten geven aan dat ingeval er nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen spelen, hiervoor in het kader van de reguliere procedure met het waterbelang rekening wordt gehouden;
- Gemeente beschikken over eigen grondposities waardoor bij ruimtelijke ontwikkelingen actief op o.a. het waterbelang kan worden gestuurd.

Ad a)

Op enkele uitzonderingen na (die bij Waterschap Limburg, Provincie Limburg en het programma WRL reeds bekend zijn) vinden er in de beekdalen en buiten de contouren in de regel geen (grote) ruimtelijke ontwikkelingen plaats.

Ad b)

De waterbelangen in de regionale watersystemen zijn door middel van (dubbel)bestemmingen in Bestemmingsplan en via beschermingszones (inundatie- en meanderzones) uit de legger van Waterschap Limburg reeds vastgelegd.<sup>1</sup>

Ad c)

Als het bestemmingsplan gewijzigd wordt, geeft dit de gemeenten de mogelijkheid om te sturen of op de betreffende plek wel of niet gebouwd wordt en welke voorwaarden zoals klimaatadaptieve bouwwijzen opgelegd worden. Daarop aansluitend geeft het merendeel van de gemeenten aan hierbij eveneens tijdig beroep te (gaan) doen op de kennis en kunde van medeoverheden. Dit geldt tevens bij individuele gevallen waar op basis van bestaande bouwtitels ontwikkelingen zijn toegestaan. In enkele gevallen benaderen gemeenten initiatiefnemers nu al actief over de mogelijke risico's. Vanuit de systeembenadering is de impact van deze specifieke ontwikkelingen beperkt, maar door tijdige afstemming tussen de verantwoordelijke overheden kan hierop gestuurd worden.

Ad d)

Wat betreft nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zoals in het kader van de woningbouwopgave beschikken de gemeenten soms over een goede grondpositie. Hierdoor kunnen de gemeenten nadrukkelijk sturen op de bestemming en de inrichting van het betreffende perceel. Dit is niet in alle situaties het geval

De gemeente Meerssen en Valkenburg aan de Geul gaven aan open te staan voor een tijdelijke voorzorgsmaatregel. Hierbij dient volgens de gemeenten dan allereerst wel duidelijk te zijn welk gebied er gereserveerd moet worden en is het van belang om de consequenties goed in beeld te brengen. Het heeft namelijk grote gevolgen voor eigendomssituaties / bestaand recht, levensvatbaarheid en andere opgaven in het betreffende gebied. Al deze vragen kunnen nu nog niet beantwoord worden en hiervoor zou dan nader onderzoek nodig zijn. Vervolgens gaven deze twee gemeenten ook net als de andere gemeenten aan de eerdergenoemde instrumenten en mogelijkheden tot hun beschikking te hebben.

In totaliteit geven de gemeenten het signaal af: het belang van het onderwerp en een goede afweging wordt door alle gemeenten onderkent en belangrijk gevonden. Gemeenten geven aan dat zij zelf hierin verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen. Hierdoor ontstaat het beeld dat er van hun kant uit geen behoefte is aan een tijdelijke voorzorgsmaatregel.

### **3. Reflecties Provincie Limburg en Waterschap Limburg**

#### Provincie Limburg

De Provincie her- en erkent de argumenten die door de gemeenten naar voren zijn gebracht. Tegelijkertijd ziet de Provincie ook plannen langskomen, die zich op plekken bevinden waar in juli 2021 overstromingen hebben plaatsgevonden. Ondanks dat dit ontwikkelingen binnen de huidige

---

<sup>1</sup> De inundatiezones zijn alleen buiten de bebouwde kom te vinden. In de inundatiezones is er sprake van vergunningplicht.

Binnen de bebouwde kom kan ook sprake zijn van overstromingsrisico gebieden. Hier vindt op dit moment beperkt of geen toetsing aan overstromingsrisico's plaats

contouren zijn, is er een aannemelijke kans op wateroverlast in de toekomst. Bij die ontwikkelingen zou met de geactualiseerde inzichten omtrent de overstromingsrisico's rekening gehouden moeten kunnen worden. De provincie begrijpt dat de gemeenten integrale afwegingen moeten maken. Gemeenten dienen alle belangen te wegen en doen dit ook vanuit andere perspectieven. Hierdoor kan er in een bijzondere situatie toch besloten worden om ergens wel te bouwen, maar dan op een klimaatadaptieve manier. Zo'n besluit moet wel goed onderbouwd kunnen worden.

Wat betreft haar eigen rol in de afweging van potentiële risicovolle ontwikkelingen geeft de provincie aan geen zicht te hebben op al bestaande bestemmingen of al verleende vergunningen. Dus bijvoorbeeld bij (her)bouwplannen waarvoor geen functieverandering en/of aanpassing van het bestemmingsplan aan de orde is, is de provincie in de regel niet direct betrokken. Hierdoor beperkt de rol van de provincie zich alleen tot nieuwe ontwikkelingen en deze worden dan aan hand van de provinciale belangen getoetst. Omtrent water worden de volgende provinciale belangen in de POVI specifiek uitgelicht:

- Een ecologisch gezond, veerkrachtig en adaptief watersysteem om weersextremen zoveel mogelijk op een natuurlijke wijze op te vangen;
- Een integrale en realistische benadering van hoogwaterbescherming, wateroverlast, watertekort, verdroging en de verbetering van de waterkwaliteit in het gehele stroomgebied van de Maas;
- De zoetwatervoorziening (voor drinkwater en andere functies), natuurherstel, watersysteemherstel, waterveiligheid, landbouw, landschap en de stikstofproblematiek wordt in samenhang gezien en aangepakt.

In het Provinciaal Waterprogramma 2022-2027 is opgenomen dat nieuwe functies zo mogelijk daar gesitueerd worden waar ze passen bij het natuurlijke water- en bodemsysteem. Water moet in de ruimtelijke inrichting een leidend principe worden. Tevens is in de Omgevingsverordening Limburg 2014 (Paragraaf 2.19 Klimaatadaptatie) een motiveringsplicht opgenomen om in het kader van het veranderend klimaat en de klimaatadaptatie bij alle nieuwe ontwikkelingen rekening te houden met wateroverlast, overstroming en droogte. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van de beschikbare stresstest- en overstromingskaarten.

De provincie ziet perspectief in aanvullende procesafspraken om het waterbelang binnen de ruimtelijke afwegingen te versterken. Vanuit de nieuwe omgevingswet wordt het bij nieuwe initiatieven verplicht om aan de voorkant met alle belanghebbende een zogenaamd omgevingstafel in te richten. Dit vormt op termijn een versterking van het afstemmingsproces.

Momenteel komen alle ruimtelijke plannen waarbij water een rol kan spelen in aanmerking voor een wateradvies/watertoets. Dit is een gangbaar en wettelijk verankerd proces tussen de gemeenten en het waterschap. Vanwege het feit dat het een advies betreft, kunnen gemeenten het betreffende advies dus ook naast zich neerleggen. De provincie vindt het belangrijk dat deze organisaties niet contrair tegenover elkaar staan en dat overeenstemming gevonden wordt. Het proces om over deze advisering af te stemmen zou versterkt kunnen worden, door eerder met elkaar in overleg te treden, gebruik te maken van de nieuwste informatie met betrekking overstromingsrisico's en bij verschil van inzicht tussen gemeente en Waterschap de Provincie te betrekken..

### Waterschap Limburg

De conclusies uit de gesprekken met de gemeenten geven voor het waterschap reden voor het plaatsen van enkele kanttekeningen. Het waterschap vindt het belangrijk dat er goed met wateroverlast en waterveiligheid rekening gehouden wordt in de ruimtelijke plannen. Dit om risico's op schades en onveilige situaties te beperken. Niet alleen via de huidige regelgeving maar ook anticiperend op de toekomst. De klimaatverandering (grotere extremen) leidt tot grotere risico's op overstromingen. De kennis onder andere uit de Deltares-studie is nog niet verwerkt in beleid en regelgeving. De huidige inundatiegebieden liggen alleen in het buitengebied van de Geul, Geleenbeek

en Roer, maar niet in de bebouwde kom en ook niet in andere beekdalen/laagtes. Terwijl uit de watercrisis van 2021 blijkt dat ook op andere locaties binnen en buiten de bebouwde kom wel plekken met overstromingsrisico liggen. Dit betekent bijvoorbeeld op sommige locaties klimaat-adaptief bouwen en op andere plekken niet bouwen.

Het waterschap loopt in de praktijk er tegen aan dat zij in een te laat stadium in het planproces betrokken wordt of dat er geen mogelijkheden ter beschikking staan om daadkrachtig te kunnen optreden. Het waterschap analyseert de risico's op het gebied van water bij ruimtelijke ontwikkelingen vanuit het integrale watersysteem. Gezien de problematiek in juli 2021 is het van belang om naast de overstromingen uit het regionale systeem eveneens de risico's van afstromend water in beeld te hebben. Daarbij geeft het waterschap aan dat de inrichting van het huidige bebouwd gebied net zo belangrijk is als eventuele ontwikkelingen buiten de contouren. Zo is ook de omgang met water bij ruimtelijke ontwikkelingen (effect op watersysteem, afkoppelen, infiltratievoorzieningen, etc.) een belangrijke factor.

Het waterschap benadrukt dat er door middel van in het verleden vastgestelde bestemmingsplannen ontwikkelingen plaatsvinden, die aan de destijds gehanteerde normen zijn getoetst. Hierdoor worden de huidige en toekomstige risico's niet meegewogen en vinden ongewenste ontwikkelingen plaats. Hierop aansluitend geeft het waterschap aan dat de nieuwe kennis en inzichten die voortkomen uit het hoogwater van juli 21 en de klimaatscenario's niet verwerkt zijn in haar eigen regelgeving. Het waterschap is van mening dat de risico's bij ontwikkelingen met een lange levensduur (zoals in het kader van de woningbouwopgave) het liefst getoetst dienen te worden aan een gebeurtenis van 1:100 in het jaar 2100.

Het Rijk heeft twee documenten aangekondigd die uitvoering geven aan Water en bodem sturend; het afwegingskader klimaat-adaptieve gebouwde omgeving (dat antwoord gaat geven op de vraag waar gebouwd kan worden en de Landelijke maatlat voor een groene, klimaat-adaptieve gebouwde omgeving die antwoord geeft op de vraag hoe er gebouwd moet worden vanuit het oogpunt van water en bodem sturend.

Het feit dat de gemeenten Valkenburg aan de Geul en Meerssen open staan voor een voorzorgsmaatregel is volgens het waterschap een duidelijk signaal. Gezien de watercrisis in juli 2021 is de urgentie in deze gemeenten duidelijk gestegen. Tegelijkertijd betekende dit voor het waterschap dat het risicobewustzijn bij de overige gemeenten nog een aandachtspunt is. Het waterschap ziet voor haarzelf en WRL ook als een belangrijke taak om de gemeenten middels kaarten en informatie inzicht te geven in de toekomstige risicogebieden.

In totaliteit betekent dit volgens het waterschap niet dat er nu niets meer ontwikkeld kan worden, maar bij aanvang van een ruimtelijke ontwikkeling, dienen de 'water gerelateerde' risico's goed in beeld gebracht te worden en dient een grondige afweging plaats te vinden. Zo kunnen toekomstige problemen middels aangepast bouwen en een goede omgang met het water voorkomen worden. Verhoging van het bouwpeil als oplossing zou dan gecombineerd moeten kunnen worden met het flexibel omgaan met vaak in bestemmingsplannen gelimiteerde bouwhoogten. Daar waar een aangepaste bouwwijze en de juiste omgang met water kosten met zich mee brengen, ligt het in de rede hier bij initiatiefnemers verantwoordelijk te leggen.

#### **4. Opties voor vervolg**

De conclusies uit de gesprekken met de gemeenten en de reflecties van de provincie en het waterschap verduidelijken de onderlinge verhoudingen en knelpunten. Zo geven gemeenten enerzijds aan verantwoordelijkheid te kunnen en willen nemen, anderzijds zorgen veranderende (weers-

/klimaat-) omstandigheden en enkele (negatieve) voorbeelden in de planontwikkeling voor een verhoogde urgentie om op een aangescherpte wijze met water in de ruimtelijke ordening om te gaan. Dit laatste geldt met name voor het waterschap, omdat zij bij deze afweging normaliter een belangrijke rol spelen. De voorbeelden hebben dan met name betrekking op enkele risicovolle bouwplannen, onjuist doorlopen procedures of verouderde bestemmingsplannen.

Het feit dat de gemeenten aangeven verantwoordelijkheid te kunnen en willen nemen, is een positief signaal en daarop dient vertrouwd en voortgebouwd te worden. Gezien de uitgesproken urgentie bij de Limburgse overheden kunnen voor de periode totdat stroomgebiedsplannen worden vastgesteld, mogelijk aanvullende bestuurlijke procesafspraken aan deze verantwoordelijkheid verbonden worden. Zoals aangegeven geeft het waterschap een gebruikelijk wateradvies, maar gemeenten hebben in principe de mogelijkheid om het advies naast zich neer te leggen. Om het belang van water binnen de ruimtelijke afwegingen te versterken, zouden de volgende (proces)afspraken gemaakt kunnen worden:

a) Versterking van het afwegingsproces bij de planvorming

Gezien de urgentie om de waterbelangen in de ruimtelijke planvorming goed af te wegen en ook mee te nemen, dient het een vanzelfsprekendheid te zijn dat het waterschap tijdig betrokken wordt. Dit proces wordt momenteel door middel van de watertoets gewaarborgd, maar functioneert zoals reeds aangegeven niet altijd naar behoren. Het belang van water wordt door alle overheden onderkent, om die reden is het van belang om de daad bij het woord te voegen. De overheden dienen gezamenlijk naar elkaar uit te spreken dat het waterschap structureel tijdig betrokken wordt en er gestreefd wordt naar consensus over de meest fundamentele keuzes. Het is daarbij van belang dat niet alleen gekeken wordt naar de huidige risico's, maar ook de geactualiseerde inzichten over toekomstige trends worden meegenomen. Dit betekent dat ook voor situaties waar volgens huidige normen geen waterbelang zou spelen, maar op basis van nieuwe inzichten dit wel aan de orde is, gemeenten en Waterschap hierover met elkaar in contact treden.

Waterschap en WRL dienen versneld een risicokaart op te stellen met de toegenomen overstromingsrisico's

Het waterschap voorziet de gemeenten van informatie over het toegenomen risico op overstromingen zodat met de actuele inzichten rekening kan worden gehouden.

b) Escalatie / bemiddeling

Op het moment dat er ondanks de aanvullende afspraken over afstemming niet tot een gezamenlijk standpunt gekomen kan worden, kunnen partijen de provincie betrekken om indien noodzakelijk te bemiddelen. De Provincie Limburg bemiddelt niet vanuit een (wettelijke) procedurele positie en kan hierbij ook niet een bepaalde uitkomst afdwingen. Kern is dat partijen op basis van een inhoudelijke afweging tot een gezamenlijk standpunt/visie komen

c) Heroverweging bestaande bestemmingsplannen / verleende vergunningen

Wat betreft vergunningverlening binnen bestaande bestemmingsplannen, worden de huidige waterbelangen bij de daadwerkelijke uitvoering niet opnieuw getoetst. Hierdoor kunnen ontwikkelingen plaatsvinden die vanuit huidig perspectief ongewenst zijn. In beginsel moeten bestemmingsplannen elke tien jaar herzien worden, maar in de praktijk wordt hier niet altijd invulling aan gegeven. Hierdoor wordt bestaande ontwikkelingsruimte niet meer getoetst aan nieuwe klimaatgegevens of ervaringen zoals de overstromingen in juli 2021. Een mogelijke oplossing is het opnieuw laten uitvoeren van een wateradvies/watertoets op het moment dat het bestemmingsplan niet binnen de termijn is herzien. Mogelijk dient hierbij dan wel een bepaalde drempel (aantal m<sup>2</sup> of woningen) toegepast te worden. Primair is dat erop gericht is om klimaatrobuuste voorwaarden aan de vergunningen te kunnen verbinden. Als bij de toetsing van al bestaande plannen bij de nogmaals uitgevoerde watertoets mogelijke beperkingen naar voren komen, is de financiële compensatie vanwege planschadeclaims een aandachtspunt.

## **5. Vervolg**

Het memo is besproken in de AKaL van 25 mei 2023. De vertegenwoordigers in de AKaL ondersteunen de lijn van het memo om het overleg over ruimtelijke ontwikkelingen tussen partijen te versterken o.a. door dit zo vroeg mogelijk in het proces te doen. In dat verband wordt de eerdere werkpraktijk gememoreerd waarbij het waterschap twee keer per jaar structurele overleggen organiseerde bij de gemeenten om ontwikkelingen en projecten te bespreken. Dergelijke overleggen maken het mogelijk om vanuit twee partijen in de beginfase aandacht aan de functie water te geven. In het kader van water en bodem sturend en de gehele klimaatverandering is het namelijk ook juist erg belangrijk om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen. Dit onderstreept dan ook het belang dat iedereen de huidige procedures, regels en afspraken tijdig nakomt. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan de wensen van het waterschap.

Daarnaast werd in de AKaL aangegeven dat als de Regionale Actietafel (in de sonderende vergadering van 8 juni 2023) de conclusies onderschrijft, de aanbevelingen met elkaar nog verder smart gemaakt moeten worden.

De RAT zal in haar besluitvormende vergadering van 13 juli 2023 de nota mogelijk vaststellen. Hierbij zal het advies van de BKaL van 15 juni 2023 worden betrokken.

De nota bevat dan aanbevelingen die aan de partnerorganisaties van WRL zullen worden toegestuurd, met het verzoek of zij met deze aanbevelingen in willen stemmen en hier gevolg aan willen geven.