



Bestuursovereenkomst met betrekking tot de Begrensde Gebiedsontwikkelruimte voor de gebieden tussen Thorn en Wessem en tussen Mook en Gennepe, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Inhoudsopgave

Artikel 1.	Definities
Artikel 2.	Doel en toepassingsbereik Bestuursovereenkomst
Artikel 3.	Monitoring
Artikel 4.	Financiële gevolgen
Artikel 5.	Periodiek Overleg
Artikel 6.	Evaluatie
Artikel 7.	Klimaatbestendig bouwen
Artikel 8.	Saldering
Artikel 9.	Wijzigen van de bestuursovereenkomst
Artikel 10.	Publiekrechtelijke bevoegdheden
Artikel 11.	Geschillen
Artikel 12.	Inwerkingtreding
Artikel 13.	Toepasselijk recht
Artikel 14.	Ongeldigheid
Artikel 15.	Opzegging
Artikel 16.	Ontbinding
Artikel 17.	Publicatie

Partijen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat, handelend als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden en in de hoedanigheid van bestuursorgaan, ten deze vertegenwoordigd door de Directeur-Generaal Water en Bodem, de heer J.H. Slootmaker, hierna: “de Minister” of “het Ministerie”;

De publiekrechtelijke rechtspersoon provincie Limburg, handelend als rechtspersoon en bestuursorgaan, zetelend te Maastricht; rechtsgeldig vertegenwoordigd door gedeputeerde de heer Michael Theuns, daartoe gemachtigd door de commissaris van de Koning, handelend ter uitvoering van het besluit van gedeputeerde staten van Limburg d.d. 1 juli 2025 met nummer BV-00050429; hierna: “de Provincie”

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maasgouw, handelend als bestuursorgaan en de gemeente Maasgouw als zodanig, krachtens artikel 171 van de Gemeentewet vertegenwoordigd door de heer D. Schneider, burgemeester van de gemeente Maasgouw, handelend ter uitvoering van artikel 160 van de Gemeentewet en handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maasgouw d.d. 6 mei 2025, hierna: “de gemeente Maasgouw”;

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gennepe, handelend als bestuursorgaan, en de gemeente Gennepe als zodanig, krachtens artikel 171 van de Gemeentewet vertegenwoordigd door de burgemeester van de gemeente Gennepe, namens deze de heer R. Peperzak, handelend ter uitvoering van artikel 160 van de Gemeentewet en handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Mook en Middelaar d.d. 3 juni 2025, hierna: “de gemeente Gennepe”;

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Mook en Middelaar, handelend als bestuursorgaan, en de gemeente Mook en Middelaar als zodanig, krachtens artikel 171 van de Gemeentewet vertegenwoordigd door mevrouw I.M. van Dijk, burgemeester van de gemeente Mook en Middelaar, handelend ter uitvoering van artikel 160 van de Gemeentewet en handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Mook en Middelaar d.d. 8 juli 2025, hierna: “de gemeente Mook en Middelaar”;

Alle partijen hierna gezamenlijk aan te duiden als: “Partijen”, hierna afzonderlijk ook te noemen: “Partij”,

De drie gemeenten worden hierna gezamenlijk aangeduid als: “de Gemeenten”;

Nemen het volgende in aanmerking:



- De binnendijkse gebieden tussen Thorn en Wessem (Thorn-Wessem) en tussen Mook en Gennep (Lob van Gennep) zijn van bijzonder belang voor de werking van het Maassysteem. Deze gebieden worden door primaire waterkeringen beschermd tegen overstromingen. Als deze gebieden bij extreme waterstanden toch overstromen, hebben deze gebieden een waterbergende werking. Daarmee kan verhoging van de benedenstroomse waterstanden langs de bedijkte Maas worden beperkt.
- Momenteel heeft een initiatiefnemer een omgevingsvergunning van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister of Minister van IenW) nodig om bepaalde activiteiten in deze gebieden te verrichten. Op een aanvraag voor deze omgevingsvergunning zijn de Beleidsregels grote rivieren van toepassing. Op basis van deze beleidsregels gelden er voor nieuwe (bouw)activiteiten in deze gebieden beperkingen die tot doel hebben dat er nu en in de toekomst voldoende ruimte in het rivierbed blijft voor waterberging en waterafvoer.
- Er zijn maatregelen in voorbereiding (dijkversterkingen en rivierverruiming) waardoor de veiligheid in deze gebieden verder wordt vergroot. Dit heeft reden gegeven om de bestaande beperkingen in deze gebieden te heroverwegen.
- Doel van deze heroverweging is een balans te vinden tussen het belang van behoud van ruimte voor waterberging in extreme situaties en het belang bij ontwikkelingsmogelijkheden in deze gebieden.
- Bij brief van 18 juni 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister aangekondigd dat in het gebied tussen Thorn en Wessem en het gebied tussen Mook en Gennep een aangepast regime van begrensde gebiedsontwikkelruimte gaat gelden.¹
- Dit regime houdt in dat in deze twee gebieden een grens wordt gesteld aan het volume van het totaal aan bouwwerken en werken (daaronder begrepen ophogingen van gronden) dat een gemeente met een omgevingsplan maximaal mogelijk mag maken. Dit regime wordt vastgelegd in een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving en komt in de plaats van voornoemde vergunningplicht.
- Bij brief van 30 maart 2021 aan de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven dat partijen in een bestuursovereenkomst afspraken maken over aspecten van het regime die zich niet lenen voor vastlegging in de instructieregel.² Deze bestuursovereenkomst houdt dus verband met de instructieregel.
- Partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de Maas en dragen daar elk vanuit hun eigen rol en wettelijke verantwoordelijkheid aan bij. Deze bestuursovereenkomst benadrukt die gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Partijen behartigen met deze bestuursovereenkomst publieke belangen. Partijen houden er rekening mee dat de bestuursovereenkomst geen afspraken mag bevatten waar een publiekrechtelijke regeling zich uitdrukkelijk tegen verzet of op onaanvaardbare wijze door wordt doorkruist.

Komen het volgende overeen

Artikel 1. Definities

In deze bestuursovereenkomst wordt verstaan onder:

- De gebieden:* de gebieden met begrensde gebiedsontwikkelruimte. Dit zijn de gebieden Thorn-Wessem en Lob van Gennep, waarvan de geometrische begrenzing is vastgelegd in bijlage III bij de Omgevingsregeling.
- Begrensde gebiedsontwikkelruimte:* Een regime van regels dat tot doel heeft een balans te vinden tussen het belang bij behoud van de ruimte voor waterberging in extreme situaties en het belang bij ontwikkelingsmogelijkheden in deze gebieden.
- BO Begrensde Gebiedsontwikkelruimte:* Periodiek bestuurlijk overleg van partijen over de begrensde gebiedsontwikkelruimte.
- Instructieregel:* Instructieregel over de begrensde gebiedsontwikkelruimte, zoals bedoeld in artikel 5.47a van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).
- Klimaatbestendig bouwen:* De openbare ruimte en bouwwerken zodanig inrichten dat deze is berekend op het toekomstige klimaat. Daarmee is het gebied beter bestand tegen te veel water (overstromingen en extreme neerslag).
- Meet- en rekenvoorschrift:* Het meet- en rekenvoorschrift behorend bij het regime begrensde gebiedsontwikkelruimte, zoals bedoeld in bijlage XXIV bij de Omgevingsregeling.
- Referentiedatum:* de datum waarop het onderzoek naar de volumegrenzen voor de gebieden is afgerond.
- Schadepotentieel:* potentiële omvang van de economische en maatschappelijke schade bij overstroming van de gebieden;

¹ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 504 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1–2.

² Kamerstukken II 2020/21, 27 625, nr. 528 (Kamerbrief waterbeleid), p. 1–2.



- i. *Vitale functies*: voor de classificering van vitale functies wordt aangesloten bij de definitie die volgt uit de *CER richtlijn* (Critical Entities Resilience Directive; richtlijn (EU) 2022/2557). Daarin wordt een aantal sectoren aangewezen als vitaal.
- j. *Volume grens*: Het volume van het totaal aan bouwwerken en werken (daaronder begrepen ophogingen van gronden) dat een gemeente per gebied maximaal mogelijk mag maken in een omgevingsplan.

Artikel 2. Doel en toepassingsbereik Bestuursovereenkomst

1. Doel van de bestuursovereenkomst is het maken van afspraken over de volgende aspecten van de begrensde gebiedsontwikkelruimte: monitoring, periodiek overleg, evaluatie, klimaatbestendig bouwen en saldering.
2. Het toepassingsbereik van de bestuursovereenkomst komt overeen met dat van de instructieregel, tenzij in deze bestuursovereenkomst anders is aangegeven.

Artikel 3. Monitoring

1. De Gemeenten monitoren de feitelijke ontwikkelingen in het gebied met het oog op de volumegrens per gebied. Dit wordt ingevuld door vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel, volgens planning voorzien op 01-07-2026:
 - a. Eens per twee jaar per gebied een overzicht op te stellen van:
 - i. feitelijke activiteiten in de gebieden uitgesplitst naar:
 1. bouwactiviteiten,
 2. werken,
 3. ophogingen,
 4. afgravingen,
 5. delen van het gebied die afgeschermd worden door compartimenterende kades of waterkeringenmet uitzondering van de volgende activiteiten:
 - i. het bouwen van bouwwerken met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 5 m²;
 - ii. het bouwen van bouwwerken die niet geheel met wanden zijn omsloten;
 - iii. het ophogen van gronden met ten hoogste 10 m³ grond.
 - ii. Eens per vier jaar per gebied een document op te stellen ter controle van het overzicht als bedoeld in onderdeel a. Dit document bestaat uit één of meer recente luchtfoto's van het gebied, aangevuld met gegevens over het oppervlak van ná de referentiedatum gerealiseerde bouwwerken (bijv. uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, BAG) en hoogtegegevens (bijv. uit het Actueel Hoogtebestand (AHN) van het toetsjaar) inclusief een toelichting.
2. De Gemeenten leveren deze monitoringsresultaten aan ten behoeve van het periodiek overleg van het BO Begrensde Gebiedsontwikkelruimte.
3. De Minister informeert de leden van de Stuurgroep Deltaprogramma Maas³ over de monitoringsresultaten in een bestuurlijk overleg waarin afstemming plaatsvindt over het Maassysteem.

Artikel 4. Financiële gevolgen

1. Uitvoering van de instructieregel brengt een verhoogde inzet van bestuurslasten met zich voor de Gemeenten ten opzichte van de huidige situatie. Het betreft (geringe) kosten die verband houden met registratie en monitoring.
2. De Minister zal deze hogere lasten vergoeden, omdat sprake is van medebewind.
3. De Minister vertrekt hiertoe eenmalig een decentralisatie-uitkering. Hiervoor zegt de Minister toe de volgende bedragen in het jaar 2025 beschikbaar te stellen:
 - a. Aan Mook en Middelaar € 25.000,-
 - b. Aan Gennep € 25.000,-
 - c. Aan Maasgouw € 25.000,-
4. Partijen gaan ervanuit dat (uitvoering van) de instructieregel niet leidt tot nadeelcompensatie.

³ In de stuurgroep Deltaprogramma Maas zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: Provincies Noord-Brabant; Gelderland en Limburg, waterschappen Aa en Maas; Brabantse Delta; Limburg; Rivierenland, gemeenten Maastricht, Oss, Roermond, Venlo, Wijchen, Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Staf Deltacommissaris, Rijkswaterstaat



Mocht hiervan toch sprake zijn, dan bespreken Partijen dit in het BO Begrensde Gebiedsontwikkelruimte.

Artikel 5. Periodiek overleg

1. Partijen stellen een Bestuurlijk Overleg Begrensde Gebiedsontwikkelruimte in (BO).
2. Dit overleg vindt minimaal eens per vier jaar plaats. Mocht het tweejaarlijks monitoringsoverzicht hiertoe aanleiding geven, dan kan er een extra BO plaatsvinden.
3. Tijdens het overleg worden in elk geval de volgende punten besproken:
 - a. Monitoringsresultaten als bedoeld in artikel 3, lid 1;
 - b. Schadepotentieel;
 - c. (Initiatieven voor) vitale functies in de gebieden en omgeving (inclusief kernen);
 - d. (initiatieven voor) klimaatbestendig bouwen in de gebieden en omgeving (inclusief kernen);
 - e. Het belang van de gebieden voor de werking van het Maassysteem en naleving van de instructieregel en de afspraken uit de bestuursovereenkomst.
 - f. Eventuele vraagstukken rondom planschade.
4. Het Ministerie is verantwoordelijk voor de verslaglegging van dit overleg.
5. Partijen zijn het erover eens dat dit overleg niet in de plaats treedt van de verplichting die op basis van artikel 5.37 Bkl op een gemeente kan rusten.⁴

Artikel 6. Evaluatie

Vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel vindt eens per twaalf jaar, bij voorkeur aansluitend aan de beoordeling van de primaire keringen, een evaluatie plaats van de afspraken uit deze bestuurs-overeenkomst. Dit gebeurt op basis van een rapportage van de Minister in samenwerking met de Gemeenten en de Provincie over de stand van zaken. Het doel hiervan is om een beeld te verkrijgen over de mate waarin de gebiedsontwikkelruimte is ingevuld en de werking van de instructieregel. Hierbij worden in elk geval de volgende punten in beeld gebracht:

- a. Hoeveel procent van de volumegrens per gebied is benut, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wat het omgevingsplan planologisch mogelijk maakt en wat feitelijk gerealiseerd is;
- b. In hoeverre vitale functies zijn gerealiseerd ten opzichte van de referentiedatum en/of laatste evaluatie;
- c. Relevante beleidsontwikkeling.

Artikel 7. Klimaatbestendig bouwen

1. Partijen onderschrijven het belang van klimaatbestendig bouwen. Daarom is dit onderwerp opgenomen in de provinciale visie Panorama Maasvallei die op 29 mei 2024 door het Bestuurlijk Platform Maasvallei is vastgesteld en gepubliceerd⁵.
2. De Gemeenten bezien welke mogelijkheden het omgevingsplan biedt voor het borgen van het belang van klimaatbestendig bouwen.

Artikel 8. Saldering

1. Door het afgraven van gronden kan het bergend volume van een gebied toenemen. De instructieregel bevat geen mogelijkheid om deze grond in te zetten als compensatie voor het ophogen van gronden elders in dat gebied (grond voor grond). Partijen spreken hierover daarom het volgende af:
 - a. Als de volumegrens van een gebied bijna is bereikt, kan de gemeente de Minister verzoeken om de volumegrens van dat gebied te verruimen. De volumegrens is bijna bereikt als het omgevingsplan een afname van het bergend volume mogelijk maakt van meer dan 75% van de volumegrens.
 - b. Indien de gemeente een verzoek indient, onderbouwt de gemeente daarin dat de volumegrens

⁴ Op basis van artikel 5.37 Bkl moet in een omgevingsplan rekening worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor een duiding van die gevolgen worden daarbij de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken. Vanwege de bijzondere situatie in deze binnendijkse gebieden is een gemeente op basis van artikel 5.37 Bkl verplicht om bij de voorbereiding van een omgevingsplan advies aan RWS te vragen in het geval de gemeente vitale functies in deze gebieden in het omgevingsplan mogelijk wil maken. Het BO kan niet benut worden om invulling te geven aan die verplichting.

⁵ <https://www.limburg.nl/onderwerpen/omgeving/ontwerpde-onderzoeken/>



bijna is bereikt en dat na de referentiedatum gronden in het gebied zijn afgegraven waarmee extra bergend volume is gecreëerd.

- c. Bij het verzoek voegt de gemeente informatie (boekhouding) die inzicht geeft in de toe- en afname van bergend volume als gevolg van het afgraven en ophogen van gronden in het gebied na de referentiedatum.
 - d. Indien de Minister op basis van het verzoek concludeert dat de stelling van de gemeente juist is, spant hij zich in om de volumegrens dienovereenkomstig te verruimen.
2. In het gebied van de gemeente Gennep loopt het project Koningsven-de Diepen. Dit project heeft een ontgraving die die waterbergingscapaciteit van het gebied vergroot met ruim 800.000 m³. Hiervoor is onder andere een watervergunning afgegeven door de Minister. Dit is een eerste voorbeeld van een project waarvoor de salderingsregeling uit artikel 1 kan worden aangewend, zodra de gemeente Gennep dit wenselijk acht.

Artikel 9. Wijzigen van de bestuursovereenkomst

1. Elke Partij kan de andere Partij schriftelijk verzoeken de bestuursovereenkomst te wijzigen. De wijziging behoeft de schriftelijke instemming van alle Partijen.
2. Partijen treden in overleg binnen 1 maand nadat een Partij de wens daartoe aan de andere Partijen schriftelijk heeft medegedeeld.
3. De wijziging en de verklaringen tot instemming wordt (worden) in afschrift als bijlage aan het convenant gehecht.
4. De (zakelijke inhoud van de) wijziging wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 10. Publiekrechtelijke bevoegdheden

De in de bestuursovereenkomst omschreven rechten en verplichtingen van Partijen laten de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheden van Partijen onverlet.

Artikel 11. Geschillen

1. Eventuele geschillen in verband met de uitvoering van de bestuursovereenkomst worden in eerste instantie in onderling overleg tot een oplossing gebracht, waarbij Partijen niet tussentijds over het geschil met derden zullen communiceren. Een geschil is aanwezig indien een Partij dat stelt en dit schriftelijk aan de andere partijen heeft medegedeeld.
2. Een Partij kan besluiten om een verschil van mening, dat niet conform lid 1 in onderling overleg kan worden opgelost, aan het BO Begrensde Gebiedsontwikkelruimte voor te leggen.

Artikel 12. Inwerkingtreding

1. De bestuursovereenkomst treedt in werking op de dag dat de bestuursovereenkomst door alle partijen is ondertekend.
2. De inwerkingtredingsdatum van de instructieregel kan per gebied verschillen. Zolang de instructieregel voor een bepaald gebied nog niet in werking is, gelden de afspraken uit de bestuursovereenkomst niet voor zover die betrekking hebben op dat gebied.
3. De bestuursovereenkomst wordt voor onbepaalde tijd aangegaan.

Artikel 13. Toepasselijk recht

Op deze bestuursovereenkomst is Nederlands recht van toepassing.

Artikel 14. Ongeldigheid

Als een bepaling van de bestuursovereenkomst in enige mate als nietig, vernietigbaar, ongeldig, onwettig of anderszins als niet-bindend moet worden beschouwd, wordt die bepaling, voor zover nodig, uit de bestuursovereenkomst verwijderd en vervangen door een bepaling die wél bindend en rechtsgeldig is en die de inhoud van de niet-geldige bepaling zoveel als mogelijk benadert. Het overige deel van de bestuursovereenkomst blijft in een dergelijke situatie ongewijzigd, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is.



Artikel 15. Opzegging

1. Elke Partij kan de bestuursovereenkomst met inachtneming van een opzegtermijn van 2 maanden opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat in redelijkheid en billijkheid niet van betreffende Partij kan worden verlangd dat de bestuursovereenkomst wordt voortgezet. De opzegging moet de verandering in omstandigheden vermelden.
2. Wanneer een Partij de bestuursovereenkomst opzegt, blijft de bestuursovereenkomst voor de overige Partijen in stand voor zover de inhoud en de strekking ervan zich daartegen niet verzetten.

Artikel 16. Ontbinding

1. Elke Partij is gerechtigd deze bestuursovereenkomst geheel of gedeeltelijk te ontbinden, indien een van de andere Partijen haar verplichtingen uit de bestuursovereenkomst niet, dan wel niet deugdelijk nakomt en de niet-nakoming van een zodanige aard is dat deze een ontbinding rechtvaardigt, één en ander als bedoeld in artikel 6:265 e.v. van het Burgerlijk Wetboek. De gevolgen van deze ontbinding voor Partijen worden overeenkomstig artikel 6:265 e.v. van het Burgerlijk Wetboek geregeld.

Artikel 17. Publicatie

1. Binnen tien werkdagen na ondertekening van de bestuursovereenkomst wordt de tekst daarvan gepubliceerd in de Staatscourant.
2. Bij wijzigingen in de bestuursovereenkomst vindt het eerste lid overeenkomstige toepassing.
3. Opzeggen of ontbinden van de bestuursovereenkomst wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Deze bestuursovereenkomst is in vijfvoud ondertekend.

*De Minister,
voor deze:
J.H. Slootmaker,*

Den Haag, 9 oktober 2025

*De Provincie,
voor deze:
M.L.M. Theuns*

Maastricht, 11 september 2025

*De gemeente Maasgouw,
voor deze:
burgemeester
D. Schneider*

Maasbracht, 16 september 2025

*De gemeente Gennep,
voor deze:
R. Peperzak*

Gennep, 16 september 2025

*De gemeente Mook en Middelaar,
voor deze:
burgemeester
I.M. van Dijk*

Middelaar, 7 oktober 2025