VROMraad

Advies 034

Minder blauw op straat?

advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw

De Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad
Muzenstraat 89 (Zurichtoren)
Postbus 30949 - IPC 105
2500 GX Den Haag
telefoon: (070) 339 15 05
fax: (070) 339 19 70
E-mail: vromraad@minvrom.nl
Internet: www.vromraad.nl

Colofon

Minder blauw op straat?
advies over regionaal waterbeheer en
ruimtelijke ordening in de 21e eeuw.

VROM-raad, Den Haag, 2002
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan
onder bronvermelding.

Foto's
ir. P.W.F. Petrus
secretariaat VROM-raad

Vormgeving omslag
Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk
Opmeer Drukkerij bv, Den Haag

ISBN 90-75445-94-6

Minder blauw op straat?

**advies over regionaal waterbeheer
en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw**

Advies 034
29 augustus 2002

Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
de heer H.G.J. Kamp
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

VROMraad

Muzenstraat 89 (Zuiderhoven) IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl

datum: 27 september 2002
kenmerk: 020927.033
VRR 2002060499
betreft: Minder blauw op straat?
advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw

Mijnheer de Minister,

Vele streken in Europa zijn deze zomer getroffen door overstromingen en ernstige wateroverlast. Stedelijke gebieden en grote arealen cultuurgrond en natuurgebied kwamen onder water te staan met grote schade voor have en goed als gevolg. In Nederland waren de gevolgen voor de landbouw in bepaalde regio's zeer ernstig. Ook in woonwijken in diverse dorpen en steden trad wateroverlast op. Van een rampzalige omvang zoals in een aantal Midden-Europese landen, was in ons land geen sprake maar dat gegeven biedt geen garantie voor de toekomst. In de Troonrede spreekt de regering naar aanleiding van de recente overstromingen van de noodzaak van een omslag in het denken over het waterbeheer. Erkend wordt dat naast dijkverhogingen maatregelen nodig zijn voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water.

De oorzaken van de toenemende wateroverlast liggen in klimaatsveranderingen die naar wordt verwacht de komende decennia zullen voortgaan. Daardoor nemen de neerslagintensiteiten en de afvoerdebieten van de grote rivieren toe.
Dat deze veranderingen in toenemende mate tot ernstige schade leiden is de tol die de samenleving betaalt voor het voortdurend verkleinen van de ruimte, die voor de opvang, het bergen en het afvoeren van water beschikbaar was. Het watersysteem dat ons land tegen overstroming en wateroverlast moet beschermen, is niet meer op orde.

De VROM-raad brengt op eigen initiatief het advies 'Minder blauw op straat?' uit. Het gaat niet over de zee of de grote rivieren maar over de regionale watersystemen. In het advies staat de *ruimte voor water* centraal die gevonden moet worden om deze watersystemen weer op orde te brengen, zodat wateroverlast maar ook watertekort zo veel mogelijk kunnen worden voorkómen. Om deze ruimtelijke opgave in concreet beleid te kunnen

vertalen, tracht de raad het watervraagstuk nader te analyseren, de ruimtelijke oplossingen te verkennen en een aantal sturingsvragen te beantwoorden. De raad neemt daarbij het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en het standpunt daarover van het tweede kabinet-Kok als uitgangspunt.
De raad pretendeert met dit advies niet een geheel nieuwe beleidsrichting in te slaan maar beoogt wel het debat over het ruimte-voor-waterbeleid op een aantal onderdelen verder te brengen.

Op korte termijn moet een begin gemaakt worden met het uitvoeren van een samenhangend pakket van maatregelen, dat tot doel heeft:
- meer ruimte voor water te scheppen in de vorm van retentiegebieden en noodoverloopgebieden;
- inrichtingsmaatregelen in het landelijk gebied te treffen, gericht op het beter vasthouden, bergen en afvoeren van water;
- het belang van de waterhuishouding als ordenend principe mee te nemen in besluitvormingsprocessen ten behoeve van de ruimtelijke ordening en de projectontwikkeling.

Een ingrijpende langetermijnstrategie zal moeten worden gevolgd om het watersysteem meer ruimte te bieden en het beheer in diverse regio's op een andere leest te schoeien. Met deze strategie zijn miljarden euro's gemoeid.

Er moet snel begonnen worden met het uitvoeren van maatregelen omdat ruimte gereserveerd moet worden die nu wellicht nog beschikbaar is maar als gevolg van de grote economische dynamiek in de samenleving, morgen wellicht niet meer. Ook vanuit financieel oogpunt wordt aanbevolen om niet te talmen met het reserveren en inrichten van de ruimte voor water. Het uitstellen van maatregelen leidt in de toekomst tot aanzienlijk hogere kosten.

Hoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de regionale systemen vooral liggen bij de provincies, de waterschappen en de gemeenten, is een krachtige stimulerende rol van de meest betrokken ministeries onontbeerlijk.
Terwijl de ongerustheid over de dreiging van het water in brede lagen van de samenleving sterk is toegenomen, en ook doorklinkt in de Troonrede, wordt over concrete maatregelen en daarbij behorende financiële reserveringen op de rijksbegroting geen duidelijkheid geboden.

De VROM-raad is van oordeel dat het Rijk nadrukkelijk mede verantwoordelijk is voor het herstel en de verbetering van de regionale watersystemen en de daaraan verbonden ruimtelijke opgave, dit alleen al vanwege de nationale belangen die in het geding zijn. Het kabinet staat voor de volgende opgaven.
- Het Rijk zal allereerst de hoofdlijnen van het beleid moeten definiëren en waar nodig globaal prioriteiten moeten stellen. Daarbij moeten waterrisico's en de ruimtelijke dynamiek in specifieke situaties de volgorde bepalen.
- Ook is, vanwege de urgentie van de problematiek, een krachtige financiële impuls van het Rijk noodzakelijk. Het kabinet zal daartoe zo snel mogelijk structureel geld moeten

vrijmaken om de langetermijnmaatregelen in samenwerking met de lagere overheden te kunnen realiseren.

- Een en ander kan het beste in de vorm van een systeem van regionale programmafinanciering, gericht op meervoudig ruimtegebruik. Bundeling van rijksmiddelen in een fonds voor plattelandsontwikkeling respectievelijk voor stedelijke netwerken zal de gewenste samenwerking stimuleren.
- Daarop vooruitlopend moet het Rijk, in overleg met de betrokken partijen, proefprojecten definiëren, cofinancieren en opstarten, zodat lering getrokken kan worden uit de eerste ervaringen en de uitvoering van het beleid zo spoedig mogelijk kan beginnen.

Het ruimte-voor-waterbeleid zal in concrete gevallen een wissel trekken op de agrarische gebruiksmogelijkheden van de desbetreffende gronden. Deze gevolgen worden onderschat, bijvoorbeeld waar het de effecten van de vernatting in de veenweidegebieden betreft. Teneinde te bevorderen, dat de medewerking van grondeigenaren en -gebruikers voor de uitvoering van de voor onze samenleving zo belangrijke maatregelen verkregen wordt, pleit de raad voor de opstelling van een 'landelijke regeling nadeelcompensatie'.

De raad biedt u dit advies aan in het vertrouwen dat de daarin opgenomen aanbevelingen u tot steun zullen zijn bij het ontwikkelen van een bestuurlijk en financieel kader waarbinnen alle betrokken overheden op korte termijn kunnen beginnen met de uitvoering van de eerste maatregelen. De tijd dringt.

Het advies is ook aangeboden aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Hoogachtend,

De voorzitter,

mr. P.G.A. Noordanus

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

Bijlage(n): 1

Inhoudsopgave

Samenvattende conclusies en aanbevelingen **11**
1 Aard en urgentie van de opgave 11
2 Uitgangspunten en prioriteiten 12
3 Gevolgen voor het ruimtegebruik 12
4 Bestuurlijke en organisatorische aspecten 13
5 Financiële aspecten 14
6 Instrumentarium 15
7 De opgave aan het kabinet 16

1 Inleiding **17**
1.1 Minder blauw op straat? 17
1.2 Aanleiding en uitgangspunten voor dit advies 18
1.3 Opbouw van het advies en de gevolgde werkwijze 19

2 Vertrekpunt voor het advies **21**
2.1 Inleiding 21
2.2 Oorzaken 21
2.2.1 Overbelasting van het watersysteem 21
2.3 Adviezen en beleidsnota's over de regionale waterproblematiek 23
2.3.1 De Commissie Waterbeheer 21e eeuw 23
2.3.2 Het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' 24
2.3.3 De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 26
2.3.4 Het Tweede Structuurschema Groene Ruimte 31
2.4 De Europese Kaderrichtlijn Water 32
2.5 Probleemstelling van dit advies 34

3 Nadere analyse van het watervraagstuk **37**
3.1 Inleiding 37
3.2 De beleidsopgaven onder de noemer 'meebewegen met water' 37
3.3 De wateropgave nader gedefinieerd 40
3.3.1 Onbeantwoorde vragen 40
3.3.2 De klimaatontwikkeling 43
3.3.3 Wateroverlast en watertekort 44
3.3.4 De normstelling 46

3.3.5 Vasthouden, bergen, afvoeren 50
3.4 Conclusie 53

4 Ruimte voor oplossingen 55
4.1 Algemeen 55
4.2 Ruimteclaims in Nederland 57
4.3 Een trilemma voor de planvorming 59
4.4 Voorbeelden van regionaal maatwerk 64
4.4.1 Casus I Het Groene Hart 65
4.4.2 Casus II De Waalsprong 70
4.4.3 Casus III Hunze en Meerstad 74
4.4.4 Casus IV Dommel 78
4.5 Water en meervoudig ruimtegebruik 82
4.5.1 Scheiding en verweving 83
4.5.2 Fluctuatie en frequentie 83
4.5.3 Van meervoudig ruimtegebruik naar meervoudige probleemoplossingen 85
4.6 Onzekerheidsmanagement en strategie 90

5 Sturingsvragen 95
5.1 Algemeen 95
5.2 Taken en bevoegdheden van de overheid 95
5.2.1 De rol van het Rijk 96
5.2.2 De rol van de provincies 97
5.2.3 De rol van de gemeenten 99
5.2.4 De rol van de waterschappen 100
5.2.5 Het bestuursakkoord 101
5.3 Het instrumentarium 102
5.3.1 De planvorming 102
5.3.2 De wetgeving 105
5.3.3 De communicatie 109
5.4 Uitgangspunten voor de financiering 110
5.4.1 Introductie 110
5.4.2 Water als meesturende factor 111
5.4.3 Ruimte voor water 113
5.4.4 Financiële verantwoordelijkheid van het Rijk 117

Bijlagen:

Bijlage 1 Begripsomschrijvingen
Bijlage 2 Rondetafelgesprekken in de regio
Bijlage 3 Literatuurlijst advies water
Bijlage 4 Samenstelling VROM-raad

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Vele streken in Europa zijn de laatste jaren - ook deze zomer weer - getroffen door overstromingen en ernstige wateroverlast. Deze gebeurtenissen lijken sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in aantal en ernst toe te nemen. Ook in ons land worden burgers getroffen in hun directe woonomgeving; boeren en tuinders zien hun oogsten verloren gaan.
Een ingrijpende langetermijnstrategie zal moeten worden gevolgd om het watersysteem meer ruimte te bieden en het beheer in diverse regio's op een andere leest te schoeien. Met deze strategie zijn miljarden euro's gemoeid. Ook de ruimtelijke gevolgen zijn zeer groot evenals de consequenties voor de grondgebruikers.

De VROM-raad brengt op eigen initiatief het advies 'Minder blauw op straat?' uit, dat zich niet bezighoudt met de zee of de grote rivieren maar zich concentreert op de regionale watersystemen. Daarin staat de ruimte voor water centraal die gevonden moet worden om deze watersystemen weer op orde te brengen, zodat wateroverlast respectievelijk watertekort zo veel mogelijk kunnen worden voorkómen. Om deze ruimtelijke opgave in concreet beleid te kunnen omzetten, tracht de raad het watervraagstuk nader te analyseren, de ruimtelijke oplossingen te verkennen en een aantal sturingsvragen te beantwoorden. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen volgen hieronder.

1 Aard en urgentie van de opgave

- Op korte termijn moet voldoende *ruimte voor water* planologisch worden gereserveerd. Dit is van groot belang om de leefbaarheid en bewoonbaarheid van ons land voor de lange termijn veilig te stellen. Het is bovendien *urgent* omdat de mogelijkheden om ruimte voor water te reserveren afnemen vanwege de dynamiek van het ruimtegebruik in Nederland.
- Ook vanuit financieel oogpunt wordt aanbevolen om te kiezen voor meer ruimtelijke maatregelen. Door niet te talmen met het reserveren en inrichten van de ruimte voor water kan een *bonus voor de snelle beslisser* worden geïncasseerd.
- Het treffen van maatregelen mag niet worden vertraagd door onzekerheid over de uitkomst van de discussie over het invoeren van een normstelsel

voor wateroverlast in de regionale watersystemen noch door discussie over de te verwachten gevolgen van de klimaatsverandering.

- Adequate deelstroomgebiedsvisies moeten uiterlijk in 2003 tot stand komen voordat in het kader van de uitvoering van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening essentiële planologische reserveringen plaatsvinden.

2 Uitgangspunten en prioriteiten

- De trits *vasthouden, bergen, afvoeren* is een *denklijn,* maar geen dogma. Keuzes dienen regionaal te worden gemaakt, waarbij naast de in geld uit te drukken kosten duurzaamheid en de eventuele bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving de criteria zijn.
- Het in de tijd voorrang geven aan het bestrijden van wateroverlast kan vanuit ruimtelijk-economische overwegingen noodzakelijk lijken, maar de zorg voor voldoende en kwalitatief goed water is minstens zo belangrijk. Waar mogelijk moet daarom de ruimtelijke opgave integraal, dat wil in dit verband zeggen vanuit het perspectief van *wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit* worden vastgesteld.
- Voorzover gebiedsgewijs prioriteiten moeten worden gesteld, dienen waterrisico's en de ruimtelijke dynamiek de volgorde te bepalen.

3 Gevolgen voor het ruimtegebruik

- De schatting in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening van de ruimte die nodig zal zijn voor het op orde brengen van het waterbeheer voor de 21e eeuw is op dit moment niet meer dan indicatief. In de regionale deelstroomgebiedsvisies moet de keuze van maatregelen in het spanningsveld van normering, ruimte en techniek immers nog worden gemaakt. Bovendien moet bij het inschatten van de regionale effecten van de klimaatsontwikkelingen voor de lange termijn rekening gehouden worden met ruime onzekerheidsmarges. Zeker indien uitgegaan wordt van het principe van het voorzorgsbeginsel, is het echter niet ondenkbaar dat de ruimtebehoefte voor het op orde brengen van het watersysteem voor de komende eeuw beduidend groter is, dan nu in de Vijfde Nota is geschat. De raad pleit daarom voor het *regelmatig actualiseren van de ramingen* van de benodigde ruimte voor water, in nauwe relatie met het volgen van de klimatologische ontwikkelingen.
- Meervoudig ruimtegebruik zou het uitgangspunt moeten zijn voor meervoudige *probleemoplossingen* binnen de deelstroomgebiedsvisies.

Daardoor kan ruimte bespaard worden en kunnen nieuwe voor de samenleving waardevolle functiecombinaties gecreëerd worden.

- De uitvoering van de strategie 'meebewegen met water' in het landelijk gebied kan ingrijpende gevolgen hebben voor de *bedrijfseconomische mogelijkheden van de landbouw.* Deze gevolgen worden onderschat, bijvoorbeeld waar het de gevolgen van de vermindering van de drooglegging in de veenweidegebieden betreft. Het beoogde meervoudig ruimtegebruik zal zodanig vormgegeven dienen te worden dat de desbetreffende agrarische bedrijven een toekomstperspectief kan worden geboden. Nader onderzoek is nodig om de voorwaarden te verkennen. De hieruit volgende conclusies en maatregelen dienen concreet door te werken in de provinciale deelstroomgebiedsvisies.
- De raad acht het verstandig om vanuit het voorzorgbeginsel rekening te houden met de mogelijkheid, dat het waterprobleem na 2050 als gevolg van voortgaande klimaatverandering 'doorgroeit'. Waar (ruimtelijk) mogelijk dient snel gestart te worden met het opstellen en uitvoeren van wellicht enigszins overbemeten plannen.

4 Bestuurlijke en organisatorische aspecten

- Een grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden met het oog op het realiseren van het waterbeheer in de 21e eeuw is thans ongewenst: dit zou contraproductief zijn en afleiden van de inhoudelijke opgave die al omvangrijk genoeg is. Helderheid over de rol van de verschillende overheden is echter essentieel voor de noodzakelijke onderlinge samenwerking. De beoogde *regierol van de provincies* biedt ook vanuit het waterbeleid een argument om schaalvergroting van de provincies te overwegen.
- In het *Nationaal Bestuursakkoord Water* dienen alle betrokken partijen zich te committeren aan gezamenlijke doelen zoals de te realiseren bergingsruimte en het normeringsvraagstuk. Daarmee kan de regionale besluitvorming gefaciliteerd worden. Ook dienen afspraken te worden gemaakt over financiën, doelen en instrumenten.
- De ambitie moet erop gericht zijn om het nieuwe waterprogramma in het kader van het waterbeleid voor de 21e eeuw te vertalen in een mooie en betekenisvolle bijdrage aan het Nederlandse cultuurlandschap. Dat vereist *excellent opdrachtgeverschap* van de overheden die op dit punt een voorbeeldfunctie vervullen.

5 Financiële aspecten

- Er is behoefte aan een *financieel kader* voor de uitwerking van het waterbeleid voor de 21e eeuw, dat aansluit op de strategieën die door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw zijn geformuleerd en verder zijn uitgewerkt in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. De raad geeft in dit advies een voorzet voor zo'n kader.
- Voor de betaling van de kosten van maatregelen hebben de betrokken overheden hun reguliere inkomstenbronnen, waarbij in het bijzonder de voor dit doel bestaande waterschapsbelastingen kunnen worden genoemd. De met de uitvoering van het nieuwe beleid gemoeide kosten zullen naar verwachting echter dusdanig hoog zijn, dat deze door de lokale en regionale overheden niet volledig zijn op te brengen.
  Een *krachtige financiële impuls door het Rijk* is ter aanvulling van regionaal beschikbaar geld onontbeerlijk. Deze impuls wordt mede beargumenteerd vanuit de nationale belangen die in het geding zijn. De vorm waarin de rijksimpuls het beste gegoten kan worden (regionale programmafinanciering) wordt onder punt 7 beschreven.
- Kosten samenhangend met bestemmingswijzigingen ten behoeve van nieuwe projecten (zoals woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen) en daaruit voortvloeiende compenserende maatregelen om het watersysteem ook in de nieuwe situatie op orde te houden (water als meesturende factor) komen in beginsel voor rekening van de planontwikkelaar, conform het zogenoemde *'kostenveroorzakingsbeginsel'*.
- Het bestemmen en inrichten van retentiegebieden kan leiden tot waardedaling van onroerend goed. Het vergoeden van vermogensschade of inkomensschade als gevolg van gebruiksbeperkingen valt in beginsel onder de *planschaderegeling* van de WRO (artikel 49). De gemeente zou de bijbehorende kosten moeten kunnen doorberekenen aan het waterschap. De vigerende juridische regeling (artikel 31a WRO) hiervoor dient ten gunste van de gemeente te worden verbeterd.
- Duidelijkheid over de vergoeding van schade is naar verwachting een wezenlijke voorwaarde voor het verkrijgen van medewerking van grondgebruikers. De raad adviseert daarom om in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water bij convenant een *'landelijke regeling nadeelcompensatie'* op te stellen met een bijbehorend fonds, dat door Rijk, provincies en waterschappen zal worden gevuld.

6 Instrumentarium

- *Normstelling voor wateroverlast* dient binnen het kader van een landelijke richtlijn gedifferentieerd per deelstroomgebied plaats te vinden als uitkomst van een politiek afwegingsproces op provinciaal niveau. In die afweging dient gezocht te worden naar een optimum, waarbij de feitelijke ruimtelijke en technische maatregelen en de bijbehorende kosten worden afgezet tegen de schade door inundatie die op deze wijze kan worden voorkómen. Normstelling dient geleidelijk te worden ingevoerd. Aldus kan een evenwichtig systeem van normstelling worden opgezet: rekening houdend met de gevarieerdheid van ons land, dat zoveel mogelijk duidelijkheid biedt aan betrokkenen, zonder de schijn van (rechts)zekerheid te bieden waar die (nog) niet kan worden verschaft.
- *Sanering van het 'plannenwoud'* op het raakvlak van waterbeleid en ruimtelijke ordening is dringend gewenst. Daarbij moet gestreefd worden naar één planfiguur per bestuursniveau, die de ruimtelijke aspecten van het integrale waterbeleid behandelt.
- Duidelijk moet worden wat de *status van de deelstroomgebiedsvisies* is en wat de beoogde verhouding is met het streekplan (provinciaal omgevingsplan) c.q. de ruimtelijke structuurvisie.
- Structuurvisies van provincies en gemeenten en gemeentelijke bestemmingsplannen dienen een *waterparagraaf* te bevatten. Verdergaande juridische regeling van de *watertoets* is thans niet noodzakelijk. Wel dienen ook de zogenoemde 'pijplijnprojecten' in beginsel aan de watertoets onderworpen te worden. Daarbij moet overigens situatieafhankelijk worden bezien wie de hiermee samenhangende kosten moet dragen.
  Waar sprake is van activiteiten waarvoor een *milieueffectrapportage* verplicht is, dient de toepassing van de watertoets zo veel mogelijk geïntegreerd te worden met de opstelling van het milieueffectrapport. Bezien kan worden of de MER-plicht met het wateraspect kan worden uitgebreid.
- Waar gebiedsgewijs ruimtelijke aanpassingen om redenen van waterbeheer noodzakelijk zijn, biedt de *Landinrichtingswet* een kader. Dit instrument dient volledig onder provinciale regie geplaatst te worden, conform de suggestie van de commissie-Geelhoed. Tevens dient er aanvullend, specifiek voor dit doel bestemd budget aan de provincies beschikbaar te worden gesteld.
- De raad onderstreept het door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw genoemde belang van tijdige en gerichte *communicatie* en interactie met burgers en maatschappelijke organisaties over nut en noodzaak van specifieke projecten. In de planvorming, zoals bij het formuleren van

deelstroomgebiedsvisies, is het niet de bedoeling om een visie te vervaardigen en daar vervolgens over te communiceren. Het gaat er om door middel van communicatie en draagvlakverbreding stap voor stap tot een visie te komen.

7 De opgave aan het kabinet

- Het regeerakkoord van het kabinet zwijgt over het 'ruimte-voor-waterbeleid' en de ruimtelijke opgave, die daar in de regio mee samengaat. In de Troonrede[1] wordt terecht gesteld dat maatregelen nodig zijn voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water, maar de regering biedt geen duidelijkheid over het beleidskader, waarbinnen deze maatregelen zullen worden getroffen. Naast de provincies, de gemeenten en de waterschappen draagt het Rijk echter nadrukkelijk medeverantwoordelijkheid voor het herstel en de verbetering van de regionale watersystemen en de daaraan gebonden ruimtelijke opgave, dit vanwege de in geding zijnde nationale belangen.
- Het Rijk zal allereerst de hoofdlijnen van het beleid moeten definiëren en waar nodig globaal prioriteiten moeten stellen. Daarbij moeten waterrisico's en de ruimtelijke dynamiek in specifieke situaties de volgorde bepalen.
- Ook is, vanwege de urgentie van de problematiek, een krachtige financiële impuls van het Rijk noodzakelijk ter aanvulling van regionaal beschikbaar geld. Het kabinet zal daartoe op korte termijn structureel geld moeten vrijmaken op de rijksbegroting om de langetermijnmaatregelen in samenwerking met de lagere overheden te kunnen realiseren.
- Dat kan het beste in de vorm van een systeem van regionale programmafinanciering gericht op meervoudig ruimtegebruik. Bundeling van rijksmiddelen in een fonds voor plattelandsontwikkeling respectievelijk voor stedelijke netwerken zal de gewenste samenwerking stimuleren.
- Daarop vooruitlopend moet het Rijk, in overleg met de betrokken partijen proefprojecten definiëren, cofinancieren en opstarten, zodat lering getrokken kan worden uit de eerste ervaringen en de uitvoering van het beleid zo spoedig mogelijk kan beginnen.

[1] Rijksbegroting 2003; in het beleidsprogramma 2003 – 2006 worden onder de doelstelling Nederland beschermen tegen watersnood en wateroverlast als acties genoemd: Nationaal Bestuursakkoord Water en opstellen kabinetsstandpunt Noordoverloopgebieden. Budget voor verbetering van de regionale watersystemen ontbreekt in de begroting van V en W.

1 Inleiding

1.1 Minder blauw op straat?

Vele streken in Europa zijn deze zomer getroffen door overstromingen en ernstige wateroverlast. Stedelijke gebieden en grote arealen cultuurgrond en natuurgebied kwamen onder water te staan met grote schade voor have en goed als gevolg. In Nederland waren de gevolgen voor de landbouw in bepaalde regio's zeer ernstig. Ook in woonwijken in diverse dorpen en steden trad wateroverlast op. Van een rampzalige omvang zoals in een aantal Midden-Europese landen, was in ons land geen sprake maar dat gegeven biedt geen garantie voor de toekomst.

De oorzaak van de toenemende wateroverlast ligt vooral in klimaatsveranderingen, die de komende decennia zullen doorzetten. Dat dit in toenemende mate tot ernstige schade leidt, is de tol die de samenleving betaalt voor het voortdurend verkleinen van de ruimte, die van nature voor de opvang en afvoer van water beschikbaar en nodig was. Het watersysteem, dat ons land tegen overstroming en wateroverlast moet beschermen, is op diverse plaatsen niet meer op orde. Zonder ingrijpende maatregelen zal de samenleving in toenemende mate door wateroverlast worden getroffen.

Terwijl de onrust bij lokale besturen, bij boeren en burgers toeneemt, zwijgt het regeerakkoord van juli 2002 over ingrijpende maatregelen, waarmee zo snel mogelijk een aanvang moet worden gemaakt. In de Troonrede[2] wordt terecht gesteld, dat een omslag in het denken over waterbeheer nodig is en dat naast het verhogen van dijken ook maatregelen nodig zijn voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water. Een zicht op concrete maatregelen en financiële middelen wordt echter niet geboden. Toch zal, voortbouwend op uitgangspunten die door het vorige kabinet reeds zijn vastgesteld, het kader waarbinnen maatregelen daadwerkelijk genomen kunnen worden, moeten worden ingevuld en uitgebouwd. De VROM-raad wil aan de totstandkoming van zo'n kader een bijdrage leveren. 'Minder blauw op straat?' is daarbij een belangrijk doel. Elders zal daarvoor echter ruimte gevonden moeten worden.

[2] Troonrede, 17 september 2002.

1.2 Aanleiding en uitgangspunten voor dit advies

In de nota ‘Anders omgaan met water’ die het tweede kabinet-Kok eind 2000 uitbracht, wordt gekozen voor het anticiperen op de gevolgen voor de waterhuishouding van klimaatverandering en bodemdaling. In deze nota kiest het kabinet voor het anticiperen op de gevolgen voor water van klimaatverandering en bodemdaling. Wat moet men doen om ook in de toekomst veiligheid te kunnen garanderen en overlast te voorkómen?

De nota van het kabinet is gebaseerd op het advies ‘Waterbeleid voor de 21e eeuw’, opgesteld door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (de commissie-Tielrooij). In dit advies wordt een strategie van vasthouden, bergen en afvoeren aanbevolen, die gebaseerd is op de principes ‘anders omgaan met water’, ‘ruimte voor water’ en ‘meervoudig ruimtegebruik’. Deze strategie kan alleen worden uitgevoerd als er voldoende ruimte beschikbaar is. Waar en hoe die ruimte gevonden kan worden, is een vraag die op het werkterrein van de VROM-raad ligt.

Bij het zoeken naar een antwoord komen nieuwe vragen tevoorschijn. Deze vragen hebben betrekking op problemen van inhoudelijke, bestuurlijke en financiële aard. De raad geeft in dit advies aan welke problemen overwonnen moeten worden om meer ruimte voor water te vinden. Deze problemen worden als kansen gezien om de ruimtelijke kwaliteit van ons land te verbeteren, bijvoorbeeld door te kiezen voor meervoudig ruimtegebruik.

De VROM-raad beperkt zich in dit advies tot de regionale watersystemen. Het hoofdwatersysteem van Nederland - de grote rivieren, de deltawateren en de kustwateren - blijft buiten beschouwing. Een van de redenen daarvoor is dat de problematiek gemoeid met het hoofdsysteem betrekkelijk specifiek is en zich concentreert in de kustzone en in een deel van het gebied van de grote rivieren terwijl de problematiek gemoeid met de regionale watersystemen zich over geheel Nederland voordoet. Bovendien is landelijk al veel aandacht geschonken aan het hoofdsysteem; zo heeft de Commissie-Noodoverloopgebieden (de commissie-Luteijn) dit voorjaar al een advies uitgebracht over de grote rivieren.

De raad gaat in dit advies evenmin in op de waterproblematiek in de bebouwde kom. Het betreft hier met name rioolwatersystemen onder beheer van de gemeentelijke overheid. Hoewel de raad zich bewust is van de grote belangen die met een goed functionerend stedelijk ontwateringssysteem zijn

gemoeid, wijkt de aard van deze problematiek dermate af van de wateropgaven van de regionale watersystemen, dat de raad er in dit advies niet op in wil gaan.[3]

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in juni 2001 het advies 'Bergen met beleid' uitgebracht over de regionale waterproblematiek. Tussen beide raden is afgesproken om in de advisering te streven naar complementariteit. De RLG heeft zich in zijn signaaladvies vooral gericht op de meer technisch-inhoudelijke aspecten van in de recente beleidsnota's en adviezen aangegeven oplossingsrichtingen in relatie tot de functievervulling van het landelijk gebied. Met de RLG is bovendien gestreefd naar het stroomlijnen van het begrippenkader, dat gebruikt wordt in het regionale waterbeheer, het beleid voor de landelijke gebieden en de ruimtelijke ordening (zie bijlage 1).

1.3 Opbouw van het advies en de gevolgde werkwijze

In het advies worden in hoofdstuk 2 de oorzaken van de problemen met water genoemd, gevolgd door een overzicht van de belangrijkste adviezen en beleidsnota's die hierover sinds 1998 zijn verschenen. Op basis van deze informatie heeft de raad de probleemstelling van het advies geformuleerd. Een nadere analyse van het watervraagstuk komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Ingegaan wordt op een aantal vragen dat beantwoord zal moeten worden alvorens een zinvolle schatting van de hoeveelheid ruimte gemaakt kan worden, die nodig is om de regionale watersystemen op orde te kunnen brengen. In hoofdstuk 4 worden oplossingsrichtingen besproken, die binnen de ruimtelijke ordening van ons land mogelijk zijn; het beleids- en planvormingsproces wordt behandeld en de mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik in relatie tot waterbeheer worden beoordeeld. In hoofdstuk 5 komen vragen van bestuurlijke, juridische en financiële aard aan de orde. Voorafgaand aan de adviestekst zijn de samenvattende conclusies en aanbevelingen van de raad beschreven.

Om meer inzicht te krijgen in de waterproblemen op regionaal niveau is een viertal rondetafelgesprekken georganiseerd, gewijd aan de waterproblema-

[3] De zorg voor stedelijke waterafvoer- en rioolwatersystemen komt wel ter sprake in het essay *'Enkele aansprakelijkheidsvraagstukken in relatie tot het waterbeheer 21e eeuw'*, geschreven door mw. mr. M. Dekker en prof. mr. J.E.M. Polak. Achtergrondstudie nummer 012 van de VROM-raad.

tiek van het Dommeldal, het Groene Hart, het gebied van het waterschap 'Hunze en Aa's' en van de Waalsprong bij Nijmegen. In bijlage 2 zijn de belangrijkste uitspraken opgenomen en naar aanleiding daarvan de eerste conclusies van de raad getrokken. De volledige verslagen van de gesprekken zijn als achtergronddocument verkrijgbaar.[4]

Daarnaast is een externe opdracht verstrekt voor de vervaardiging van een kaartbeeld met toelichting van het hoofdwatersysteem respectievelijk de regionale watersystemen in Nederland (zie paragraaf 3.3) alsook voor een schets van de genese van het watersysteem en van het waterprobleem in de vier hierboven genoemde regio's en een indicatie van mogelijke oplossingsrichtingen (zie paragraaf 4.4).[5]

De raad heeft ten slotte een opdracht verleend tot het schrijven van een essay over de mogelijke rechtsgevolgen van het introduceren van een normstelsel voor regionale watersystemen, over aansprakelijkheidskwesties bij het optreden van wateroverlast en over een planschaderegeling bij het aanwijzen van retentiegebieden dan wel calamiteitengebieden (zie daarover ook hoofdstuk 5). Dit essay is eveneens als achtergrondstudie beschikbaar.[6]

4 *'Aan de overkant van het water wonen ook mensen'*, verslagen van vier rondetafelgesprekken over ruimte voor water in de regio. Achtergrondstudie nummer 011 van de VROM-raad.

5 H+N+S landschapsarchitecten, Utrecht: Watersysteem van Nederland, casus I 'Het Groene hart', casus II 'De Waalsprong', casus III 'Hunze en Meerstad', casus IV 'Dommel'.

6 *'Enkele aansprakelijkheidsvraagstukken in relatie tot het waterbeheer 21e eeuw'*, essay geschreven door mw. mr. M. Dekker en prof. mr. J.E.M. Polak. Achtergrondstudie nummer 012 van de VROM-raad.
De achtergrondstudies kunnen besteld worden bij het secretariaat van de VROM-raad.

2 Vertrekpunt voor het advies

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort beschreven waarom het watersysteem in Nederland op langere termijn ingrijpend zal moeten worden aangepast (2.2). Vervolgens worden in chronologische volgorde, de belangrijkste adviezen en beleidsnota's die voor het aanpakken van de waterproblemen relevant zijn, besproken (2.3). Ten slotte wordt de betekenis van de Europese Kaderrichtlijn Water voor het nationale beleid en de planningssystematiek beschreven (2.4). De raad formuleert binnen deze beleidscontext de probleemstelling voor dit advies (2.5).

2.2 Oorzaken

2.2.1 Overbelasting van het watersysteem

Het watersysteem is overbelast. Als belangrijke oorzaken worden veranderingen van het klimaat, de bodemdaling en de toenemende intensiteit van het grondgebruik in zowel stedelijke als landelijke gebieden genoemd.

Klimaatverandering en bodemdaling

Het klimaat verandert. De richting van die veranderingen is nauwelijks omstreden. Over het tempo waarin en de mate van verandering lopen de meningen uiteen.[7] Als gevolg van de klimaatverandering stijgt de zeespiegel en neemt de hoeveelheid neerslag per tijdseenheid toe. Neerslagperioden worden grilliger. Dit heeft weer gevolgen voor het afvoeren van water. Zo verandert de aanvoer van zoetwater via de grote rivieren. Door stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde wordt minder water in de vorm van sneeuw en ijs opgeslagen in de Alpen. Rivieren, zoals de Rijn, worden daardoor in toenemende mate regenrivieren. De pieken in het afvoerdebiet nemen toe.[8] De toenemende wateroverlast is echter niet alleen het gevolg van hogere afvoeren van de grote rivieren. De overbelasting van de regionale watersystemen komt met name door overvloedige neerslag in eigen land, waar de bestaande bergings- en afvoercapaciteit niet tegen opgewassen is.

---

[7] De raad is zich ervan bewust dat uitspraken over de regionale uitwerking van klimaatsveranderingen, die samenhangen met mogelijke stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde, met de nodige onzekerheidsmarges gedaan worden.

[8] Bij Lobith wordt gerekend met een toename op langere termijn van de maatgevende afvoer van 16.000m^3/sec naar 18.000 m^3/sec.

Bodemdaling treedt op, deels als gevolg van tektonische beweging van de aardkost, deels door menselijk handelen zoals door gaswinning bij Slochteren, door zoutwinning in Friesland of door ontwatering van de cultuurgronden in het Hollands veenweidegebied. Door de combinatie van zeespiegelstijging en door onttrekking van zoet grondwater voor de drink- en industriewatervoorziening dringt de verzilting landinwaarts op.

Intensivering van het grondgebruik

Door verandering in het ruimtegebruik zijn de eisen aan het watersysteem in de afgelopen decennia verzwaard. De verharde oppervlakte is in de stedelijke gebieden in Nederland door de aanleg van wegen, woningen en bedrijven sterk toegenomen, waardoor de neerslag in steeds kortere tijd moet worden afgevoerd. In tuinbouwgebieden als het Westland is het afwateringsstelsel niet meer in staat om wateroverlast in alle gevallen te voorkomen.
In de twintigste eeuw zijn veel cultuurtechnische ingrepen verricht om de waterhuishouding aan te passen aan de eis van optimale externe productieomstandigheden van de landbouw. De beperkingen van deze beheersregimes beginnen, tegen de achtergrond van de wens om tot een duurzaam waterbeheer te komen, zich steeds scherper af te tekenen. Zo is het vermogen om water vast te houden drastisch afgenomen door de zogenoemde normalisering van het bekenstelsel op de hogere zandgronden. Bij neerslagpieken worden de lagere delen van de beekdalen daardoor steeds vaker met wateroverlast bedreigd. Dit is des te ernstiger omdat veel steden en dorpen op dergelijke kwetsbare plekken zijn gebouwd. Bovendien zijn in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw vragen over de waterkwaliteit toegevoegd aan het vraagstuk van het beheer van de waterkwantiteit.

Toch is nog lange tijd de opvatting gehuldigd dat het watersysteem kon worden aangepast aan nieuwe economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Maar terwijl de intensiteit van het grondgebruik fors toenam, nam de ruimte voor water af. Dit gegeven, geteld bij de voorspelde gevolgen van de klimaatverandering, leidt tot de conclusie dat zowel het landelijk hoofdwatersysteem als de regionale systemen overbelast zijn. De ‘bijna-overstromingen’ van de grote rivieren in 1993 en 1995 en de grote regenwateroverlast in het najaar van 1998 hebben water op de politieke agenda gezet. Het besef dat het watersysteem niet meer op orde is, was aanleiding tot het instellen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw.

2.3 Adviezen en beleidsnota's over de regionale waterproblematiek

2.3.1 De Commissie Waterbeheer 21e eeuw

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw is in april 1999 ingesteld door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen. De commissie is gevraagd te adviseren over wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land gelet op de te verwachten gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. De commissie koos voor een nieuw waterbeleid onder het motto 'Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient!'.[9] De commissie voorziet dat op lange termijn problemen ontstaan waarvoor zeer ingrijpende maatregelen nodig zijn om ze te kunnen oplossen. Zonder een breed draagvlak in de samenleving zullen de verantwoordelijke overheden die maatregelen echter niet kunnen uitvoeren. De commissie onderschrijft de koers voor het waterbeleid die is uitgezet in de Vierde Nota Waterhuishouding. Zij ondersteunt de keuze voor ruimtelijke maatregelen in het watersysteem maar stelt vast dat dit beleid onvoldoende van de grond komt. In het huidige systeem van waterbeheer worden problemen bovendien te gemakkelijk afgewenteld van het ene op het andere systeem.[10]

De commissie wil de doorwerking van het waterbeleid versterken door uit te gaan van drie principes: 'anders omgaan met water', 'ruimte voor water' en 'meervoudig ruimtegebruik'. Om veiligheid te garanderen en om schade door wateroverlast en door droogte zoveel mogelijk te voorkomen, kiest de commissie voor een drietrapsstrategie voor het watersysteem: eerst het overtollig water zo veel als mogelijk vasthouden, dan zo mogelijk tijdelijk bergen en pas als vasthouden en bergen geen soelaas meer bieden het overtollige water afvoeren.
De commissie acht forse ruimtereserveringen noodzakelijk ten behoeve van het waterbeheer en tekent daarbij aan dat naarmate langer gewacht wordt het moeilijker wordt om de benodigde ruimte te kunnen reserveren. Tot 2015 zal volgens de commissie ongeveer 35.000 ha nodig zijn voor aanpassing van het watersysteem en voor de periode tussen 2015 en 2050 komt daar nog eens 55.000 ha bij. De commissie pleit bovendien voor grootschalige combinaties van waterbeheer en natuurontwikkeling, waarbij zowel doelstellingen gericht op kwantiteit als op kwaliteit worden gerealiseerd.

---

9 Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *'Waterbeleid voor de 21e eeuw', Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Den Haag, augustus 2000.

10 Zie bijlage 1 Begripsomschrijvingen.

Het advies besluit met de aanbeveling om een actieprogramma uit te voeren. Onderwerpen zijn het vergroten van het draagvlak in de samenleving voor een nieuw waterbeleid en het treffen van 'geen-spijt-maatregelen'. Om het actieprogramma goed uit te kunnen voeren, pleit de commissie voor het instellen van een Nationaal Platform Water en het opstellen van een communicatiestrategie.

2.3.2 Het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water'

Ruimte naast techniek

In de nota 'Anders omgaan met water' stelt het tweede kabinet-Kok zich in hoofdlijnen achter het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en onderschrijft de noodzaak om te anticiperen op de te verwachten klimaatverandering en bodemdaling.[11] Voor het handhaven van de veiligheid en het voorkómen van wateroverlast acht het kabinet ruimtelijke en technische maatregelen noodzakelijk.[12] Het kabinet wil de uitvoering van deze maatregelen waar mogelijk combineren met de aanpak van andere problemen in het waterbeheer, zoals het reinigen van vervuilde waterbodems en het voorkómen van verdroging. Het kabinet ziet ook mogelijkheden om de uitvoering te combineren met de reconstructie van het landelijk gebied, de aanleg en het beheer van de ecologische hoofdstructuur (EHS), de winning van oppervlaktedelfstoffen, woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen. Met een geïntegreerde aanpak hoopt het kabinet tevens een kwaliteitsimpuls aan de ruimtelijke inrichting van ons land te geven.

Watertoets, deelstroomgebiedsvisie

Er wordt een watertoets ingevoerd. De toets is, aldus het kabinetsstandpunt, een middel om ruimte te reserveren die op lange termijn nodig is voor het watersysteem. Bestuurders dienen voorstellen tot het wijzigen van de planologische bestemming expliciet te toetsen op veiligheid, wateroverlast en verdroging, rekening houdend met de voorziene klimaatverandering en de bodemdaling.

---

[11] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *'Anders omgaan met water, Waterbeleid in de 21e eeuw'*. Den Haag, 2000. Deze nota is in een cassette uitgegeven samen met *'Ruimte voor de rivier'* en *'3e Kustnota, Traditie, Trends en Toekomst'*.
Bij de bepaling van zijn standpunt heeft het kabinet ook een drietal andere adviezen over water betrokken: commissie-Leemhuis, *'Provincies maken ruimte voor water'*, Den Haag, 2000, Rathenau Instituut, *'Het blauwe goud verzilveren'*, Integraal waterbeheer en het belang van omdenken, Den Haag, 2000 en *'Over stromen'* , Achtergronddocument, Den Haag, 2000.

[12] Technische maatregelen: dijkverhogingen en -versterkingen, bemalingen en stuwen.
Ruimtelijke maatregelen: het verbreden of verlagen van uiterwaarden en het reserveren en zonodig inrichten van waterbergings- en retentiegebieden. Het kabinet wil naast technische maatregelen altijd bezien of ruimtelijke maatregelen een goed alternatief vormen.

Voor de regionale watersystemen vraagt het kabinet aan de provincies - de provincies hebben de regie in handen - de waterschappen en de gemeenten om uiterlijk in 2002 een 'watervisie' op te stellen. In deze watervisie geven de provincies aan hoe zij de systemen op orde willen brengen. De watervisies zouden in 2002 moeten worden vastgesteld en dienen uiterlijk in 2005 in de provinciale streekplannen te zijn opgenomen. De watervisies worden per deelstroomgebied opgesteld.

Financiering en aansprakelijkheid

Het kabinet kiest een andere koers dan de Commissie Waterbeheer 21e eeuw waar het de financiering van de maatregelen voor de regionale watersystemen betreft. De commissie is van mening dat het Rijk en niet de waterschappen, de eenmalige investeringskosten dient te dragen om de regionale watersystemen duurzaam aan te passen aan de eisen van de klimaatveranderingen.

Het kabinet legt voor de regionale systemen de eerste verantwoordelijkheid bij de waterbeheerders. Extra kosten van combinaties van het 'ruimte-voor-waterbeleid' met natuurontwikkeling, openluchtrecreatie, landschapsontwikkeling en dergelijke dienen volgens het kabinet te worden opgevangen binnen de daarvoor bestemde middelen.

Schade door wateroverlast moet verzekerbaar worden. Het verzekeren van schade als gevolg van dijkdoorbraak wordt niet haalbaar geacht. Eigenaren en gebruikers van gronden die nodig zijn om water tijdelijk te bergen, dienen te worden gevrijwaard van de nadelige gevolgen zoals schade bij overstroming of waardedaling door planologische beperkingen van het grondgebruik.

Nationaal Bestuursakkoord Water

Het kabinet wil in het vervolgproces nauw samenwerken met de provincies, waterschappen en gemeenten en ook met maatschappelijke groeperingen en belangenorganisaties. In 2002 wil het kabinet een 'Nationaal Bestuursakkoord Water' sluiten waarin een gezamenlijke taakstelling en de rolverdeling tussen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen zijn beschreven. Voor de regionale watersystemen zijn geen normen van kracht. Daarom worden de mogelijkheden van de invoering van een regionale basisnormering voor wateroverlast verkend. Door een Nationaal Platform Water zullen de burgers worden geïnformeerd over de risico's van overstroming en wateroverlast.

2.3.3 De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening

Regeerakkoord CDA, LPF, VVD over de Vijfde Nota

In het regeerakkoord van CDA, LPF en VVD wordt aangekondigd dat het kabinet zijn visie over de Ruimtelijke Ordening van Nederland zal neerleggen in een aanpassing van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.[13] Voorts zal er meer ruimte worden geboden aan afwegingen op decentraal niveau. Over het waterbeleid in Nederland wordt in het akkoord geen uitspraak gedaan. In afwachting van de voorgenomen aanpassing van het ruimtelijk beleid wordt, tenzij anders vermeld, uitgegaan van de Vijfde Nota zoals deze door het tweede kabinet-Kok als beleidsvoornemen (deel 1) en als kabinetsstandpunt (deel 3; planologische kernbeslissing) is uitgebracht.

Meebewegen met water

'Meebewegen met water' wordt in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (deel 1) als beleidsvernieuwing gepresenteerd.[14] Beoogd wordt om de veerkracht van het watersysteem te herstellen en aansluiting te zoeken bij de natuurlijke dynamiek van de hydrologische systemen. Voor water wordt een nieuw ruimtelijk evenwicht gezocht waarbij technische oplossingen niet meer de hoofdrol spelen.

Voor dit nieuwe denken over ruimte en water worden twee invalshoeken aangeboden:

- water dient één van de ordenende principes te zijn;
- er dient meer 'ruimte voor water' te worden gereserveerd binnen de ruimtelijke ordening.

De regering acht ruimtelijke uitwerkingen van dit beleid op regionaal niveau noodzakelijk. Verwacht wordt dat het 'meebewegen met water' in grote delen van het land niet tot beperkingen van het bestaande grondgebruik zal leiden.[15] Waar mogelijk zal worden gekozen voor combinaties van ruimtegebruik.

Het kabinetsstandpunt (Vijfde Nota, deel 3)

In deel 3 van de Vijfde Nota formuleert het kabinet zijn definitieve standpunt. Het beleid gericht op het meebewegen met water wordt bevestigd.[16] Voor de

---

[13] *'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*, regeerakkoord van het kabinet-Balkenende, CDA, LPF, VVD; Den Haag, 2002, zie: Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en volkshuisvesting. In de Troonrede (17 september 2002) worden de hoofdlijnen van de aanpassing van de Vijfde Nota toegezegd voor het najaar van 2002.

[14] Ministerie van VROM, Nota *'Ruimte maken, ruimte delen'*, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, Den Haag, 2001.

[15] Vijfde Nota, deel 1, bladzijde 201 en deel 3, bladzijde 94.

[16] Planologische kernbeslissing, deel 3 kabinetsstandpunt, Den Haag, 2001.

uitvoering van dit beleid voor de regionale watersystemen hebben het Rijk, de provincies en de besturen van de Kaderwetgebieden, de waterschappen en de gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden. De provincies wordt de regierol toegedeeld waar het gaat om de inbedding van de noodzakelijke maatregelen in het ruimtelijk beleid.
Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen moeten de volgende uitgangspunten worden gevolgd ter wille van *duurzaam waterbeheer:*

- Ten behoeve van het kwantitatieve waterbeheer kiest het kabinet voor de drietrapsstrategie: vasthouden, bergen, afvoeren, zoals voorgesteld door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw.
- Ten behoeve van waterkwaliteit kiest het kabinet voor een strategie die eveneens uit drie delen bestaat: de ruimte dient zodanig te worden ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden aanvullend daarop maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt, worden de vuile waterstromen gezuiverd.
- De veiligheid wordt gewaarborgd (zie verder onder het kopje 'Betekenis voor het ruimtegebruik in Nederland').

Watertoets

Het daartoe bevoegde gezag dient alle ruimtelijk relevante besluiten van Rijk, provincie, Kaderwetgebieden en gemeenten te toetsen op de effecten, die deze kunnen hebben op het hoofdwatersysteem, de regionale watersystemen en het grondwatersysteem. Deze watertoets wordt toegepast op nieuwe ruimtelijke plannen, die nog niet in ontwerp ter inzage zijn gelegd of die in het kader van het Besluit ruimtelijke ordening aan andere betrokken overheden voor overleg zijn aangeboden. Uitgangspunt bij het hanteren van de watertoets is dat wordt afgezien van besluiten die zullen leiden tot negatieve gevolgen voor de waterhuishouding.
Het Rijk zal vanaf de inwerkingtreding van de in deel 3 van de Vijfde Nota opgenomen planologische kernbeslissing bij de beoordeling van plannen toetsen of de hierboven genoemde strategische uitgangspunten voor duurzaam waterbeheer daarin zijn verwerkt.

Daarbij gelden onder meer de volgende criteria:

- ruimtelijke besluiten mogen niet leiden tot bodemdaling in gebieden met dikke laagveenpakketten; peilverlaging in beïnvloedingsgebieden van de hydrologisch kwetsbare delen van de ecologische hoofdstructuur zijn niet toegestaan;

- de waterberging in de diepe droogmakerijen dient te worden vergroot;
- het grondwater dient schoner te worden;
- op regionale schaal dient het waterbergend volume per saldo toe te nemen.

Meervoudig ruimtegebruik

In de Vijfde Nota is vastgelegd dat het Rijk en de provincies waar mogelijk zullen kiezen voor de strategie van het combineren van gebruiksfuncties met waterbeheer. De mogelijkheden van functiecombinatie hangen samen met de ruimtelijke diversiteit van Nederland aan de ene kant en de prioriteiten voor het waterbeheer aan de andere kant. Dit betekent dat in hoog-Nederland het vooral gaat om het langer vasthouden en schoonhouden van water, en dat het accent ligt op kleinschalige maatregelen en op het bevorderen van schoon ruimtegebruik in de zogenaamde infiltratiegebieden. Voor laag-Nederland zal in de gebieden met een dik veenpakket, bijvoorbeeld het Groene Hart, voor een ander beleid dan het huidige gekozen moeten worden. Het ruimtegebruik mag niet meer leiden tot bodemdaling. In de zeekleigebieden wordt gekozen voor een combinatie van tijdelijke en permanente berging van water en voor vergroting van de boezemstelsels om een versnelde afvoer van grotere hoeveelheden water mogelijk te maken. In de diepe droogmakerijen dient meer ruimte gemaakt te worden voor waterberging. Met deze prioriteiten van het waterbeheer worden de mogelijkheden voor combinaties met andere vormen van ruimtegebruik al bepaald. In paragraaf 4.5 wordt hier nader op ingegaan.

Deelstroomgebiedsvisies

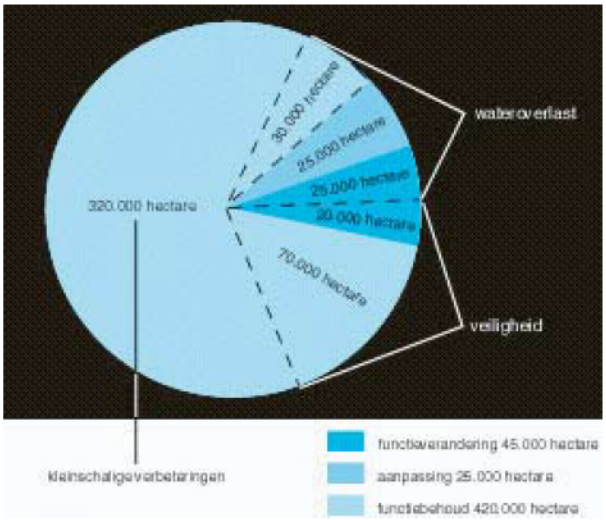
Het kabinet bevestigt in de Vijfde Nota, dat de taakstellingen voor het waterbeleid zullen worden vastgelegd in het op korte termijn te sluiten Nationale Bestuursakkoord Water. Provincies, waterschappen en gemeenten zullen onder regie van de provinciale besturen deelstroomgebiedsvisies ontwikkelen waarin zij maatregelen voorstellen om het watersysteem duurzaam op orde te brengen. De provincies en de besturen van de Kaderwetgebieden verwerken deze deelstroomgebiedsvisies uiterlijk in 2005 in streekplannen respectievelijk in regionale structuurplannen.

Betekenis voor het ruimtegebruik in Nederland

De Vijfde Nota omvat de beleidsadviezen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en werkt het kabinetsstandpunt ‘Anders omgaan met water’ uit in ruimtelijk beleid. In de Vijfde Nota worden zowel voor het kwantitatieve als kwalitatieve beheer van water beleidsvoornemens geformuleerd. Globaal is

berekend wat dit betekent voor het ruimtegebruik van Nederland, zowel ten behoeve van de regionale watersystemen als ten behoeve van het nationale hoofdwatersysteem. De maatregelen zijn bedoeld om de ontwikkelingen op te kunnen vangen, die worden voorzien in de periode 2000-2050.

Het kabinet stelt in deel 3 van de Vijfde Nota dat de ruimtebehoefte uit oogpunt van *veiligheid* gevonden dient te worden in de gebieden die op de kaart van de planologische kernbeslissing zijn aangeduid als 'ruimte voor veiligheid'. De opgave voor water wordt nader uitgewerkt en geregionaliseerd volgens de afspraken die zijn neergelegd in de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw.[17] De uit deze afspraken voortvloeiende taakstellingen zullen als bouwsteen dienen voor provinciale streek- en structuurplannen. Zij zullen in de plaats treden van de nu in de Vijfde Nota opgenomen ramingen van de ruimtebehoefte. De ramingen van de Vijfde Nota zijn als volgt (figuur 2.1):



Figuur 2.1 De strategie 'meebewegen met water' (Bron cijfers: Vijfde Nota, deel 1, bron diagram: Aarde en mens nr 2, september 2001)

Regionale watersystemen (zie figuur 2.1)

¬ *Wateroverlast; functieverandering; 25.000 ha*
Strategie: bergen/afvoeren; permanente of bijna permanente inundatie. Retentiegebied met primaire bestemming waterberging; de oorspronkelijke, vaak agrarische functie zal niet gehandhaafd kunnen worden.

[17] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en kabinet; 14 februari 2001.

¬ *Wateroverlast; functie aanpassen; 25.000 ha*
Strategie: bergen; incidentele inundatie (eens per 10 à 50 jaar).
Het gaat hier om natuurgebieden of om cultuurgrond met een agrarische functie (grasland). De functie van waterberging zal kunnen samengaan met een extensieve agrarische functie of een niet te kritische ecologische functie. De hoofdfunctie zal dus gehandhaafd kunnen worden, zij het met inachtneming van aanpassingen en gebruiksbeperkingen als gevolg van de secundaire bestemming waterberging.

¬ *Wateroverlast; functiebehoud; 30.000 ha*
Strategie: noodoverloopgebied; kans op inundatie zeer gering (1:1000).
Deze noodoverloopgebieden dienen voor het opvangen van wateroverlast in de regionale deelstroomgebieden, die het gevolg is van bovennormale omstandigheden, waarop het regionaal systeem per definitie niet is berekend. De bestaande hoofdfunctie - bijvoorbeeld agrarisch gebied of natuur - kan hier worden gecontinueerd; wel kunnen aanpassingen van de inrichting noodzakelijk zijn om onnodige schade bij inundatie te voorkómen. Ook zal een aanduiding in het bestemmingsplan nodig zijn om de begrenzing van deze noodoverloopgebieden te markeren en om daarmee strijdige planologische ontwikkelingen te voorkómen.

¬ *Kleinschalige verbeteringen; functiebehoud; 320.000 ha*
Strategie: water vasthouden in het landelijk gebied.[18]
Het gaat hierbij om ingrepen zoals het verhogen van het grondwaterpeil, het weer laten meanderen van beken, en het dempen van sloten om de oppervlakkige afwatering af te remmen. Beoogd wordt deze ingrepen te verrichten met behoud van het aanwezige grondgebruik. In het Tweede Structuurschema Groene Ruimte wordt nader ingegaan op de regionale verdeling van deze cultuurtechnische maatregelen (zie 2.3.4). Doel van deze maatregelen is het voorkómen van zowel wateroverlast als verdroging. De strategie richt zich bovendien op het waterkwaliteitsbeheer en de zoetwatervoorziening.

Hoofdwatersysteem (zie figuur 2.1)

¬ *Veiligheid; functieverandering; 20.000 ha*
Strategie: retentie (waterberging). Voor het vergroten van de veiligheid wordt ten behoeve van het hoofdwatersysteem in de Vijfde Nota

[18] Zand-en hoogveenontginningsgebied: 281.000 ha; heuvelland: 8.000 ha; laagveengebied: 50.000 ha; rivierengebied: 1.000 ha; zeeklei- en droogmakerijen: 35.000 ha (alles regionaal systeem).

20.000 ha als frequent te gebruiken retentiegebied gereserveerd (hoofdfunctie wordt waterberging).

¬ *Veiligheid; functiebehoud; 70.000 ha*
Strategie: noodoverloopgebied. Het bestaande grondgebruik kan voortgezet worden. Wel kunnen aanpassingen van de inrichting noodzakelijk zijn om onnodige schade bij inundatie te voorkómen. Ook zal een aanduiding in het bestemmingsplan nodig zijn om de begrenzing van deze noodoverloopgebieden te markeren en om daarmee strijdige planologische ontwikkelingen te voorkómen.

2.3.4 Het Tweede Structuurschema Groene Ruimte

'Meer ruimte voor water en een betere waterkwaliteit bieden kansen én beperkingen voor de gebruiksfuncties en de belevingswaarden van het landelijk gebied', aldus het kabinet in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2). De verdroging van natuurgebieden kan gemakkelijker worden tegengegaan en het natte karakter van veel typisch Nederlandse landschappen kan worden hersteld. Meer ruimte voor water biedt eveneens kansen voor recreatie en de beleving van het cultuurlandschap. Langs de Nieuwe Hollandse Waterlinie bijvoorbeeld gaat de verruiming van de waterberging hand in hand met de bescherming van het cultuurhistorisch erfgoed.

Het kabinet erkent dat het 'ruimte-voor-waterbeleid' voor de landbouw ingrijpende gevolgen kan hebben. In de eerste plaats zal de landbouw productieareaal moeten afstaan voor het verruimen van het watersysteem. Door vernattingsstrategieën zal bovendien in een aantal gebieden het gemiddeld grondwaterniveau dichter bij het maaiveld komen te liggen, hetgeen een verslechtering van de omstandigheden voor de grondgebonden landbouw kan inhouden en in het uiterste geval het einde van agrarische productie in de desbetreffende gebieden. De gebruiker van de grond kan als gevolg van het waterbeheer geconfronteerd worden met beperkingen van de bedrijfsvoering, die redelijkerwijze niet voor zijn rekening kunnen blijven. Ook kan hem gevraagd worden als beheerder op te treden, die betaald wordt voor het leveren van 'waterdiensten'. Daarvoor dient dan een redelijke vergoeding te worden geboden. Overigens is dit al gebruikelijk bij andere beheerstaken gericht op het instandhouden en toegankelijk maken van de natuur en het cultuurlandschap. 'Waterdiensten' kunnen een dwingend karakter krijgen indien de veiligheid in het geding is en reservering als bergingsgebied of noodoverloopgebied noodzakelijk is. In dat geval zorgt de overheid voor een reële compensatie, zo wordt gesteld. In deel 3 van het SGR2 zullen de waterdiensten die

van de agrarische ondernemers gevraagd kunnen worden en de financieringsmogelijkheden daarvan nader worden uitgewerkt. De raad gaat in hoofdstuk 5 in op de aspecten van nadeelcompensatie en planschade.

Uitwerking beleid kleinschalige cultuurtechnische verbeteringen
In het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) werkt het kabinet het 'ruimte-voor-waterbeleid' uit, voorzover het de kleinschalige cultuurtechnische verbeteringen in de landelijke gebieden betreft (zie 2.3.3). Van het totale areaal van naar schatting 320.000 ha waarbinnen deze kleinschalige verbeteringen in het cultuurlandschap dienen plaats te hebben, wordt ruim 280.000 ha toegedeeld aan de zandgebieden in hoog-Nederland. Daar dient de natte component te worden teruggebracht in het systeem. Inzijggebieden worden opnieuw ingericht en beken kunnen weer meanderen. Vormen van grondgebruik die de inzijggebieden vervuilen, worden verplaatst en kwelstromen worden hersteld zodat van kwel afhankelijke natuur zich kan herstellen. In laag-Nederland worden in het veenweidegebied voor een areaal van ongeveer 50.000 ha maatregelen getroffen om, zoals in deel 3 van de Vijfde Nota wordt gesteld, het tempo van de bodemdaling af te remmen. Het grondwaterpeil zal niet langer aangepast worden aan de daling van het maaiveld, die, zoals bekend, veroorzaakt wordt door oxidatie en klink. De drooglegging van de desbetreffende cultuurgronden neemt door deze maatregel af.
In de droogmakerijen (35.000 ha) wordt de waterberging vergroot. Ten slotte wordt overwogen om het doorspoelen van het watersysteem, dat wordt toegepast om verzilting door zoute kwel tegen te gaan, op een aantal plaatsen te staken.

2.4 De Europese Kaderrichtlijn Water

De hierboven aangehaalde adviezen en beleidsnota's geven een nationale denklijn aan voor de aanpak van de geschetste waterproblemen, waar ons land in de komende decennia mee geconfronteerd dreigt te worden. Dit beleid dient echter in een Europees kader ingepast te worden. De Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW) is in oktober 2000 vastgesteld door het Europees Parlement en de Europese raad.[19] Artikel 1a van de richtlijn geeft de betekenis van de richtlijn aan: 'Doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater in de Gemeenschap, waarmee aquatische

[19] Ministerie van VROM, *De stand van zaken, Europese Kaderrichtlijn water*, een uitgave van de projectgroep Kaderichtlijn water, Den Haag, 2001.

ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en *wetlands* die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, en beschermd en verbeterd worden.' De richtlijn biedt dus een kader voor het beschermen van de waterkwaliteit. Daarbij wordt van de lidstaten vereist, dat zij het waterkwaliteitsbeheer organiseren per stroomgebied. Voor Nederland houdt dit een indeling in naar de stroomgebieden van de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Binnen negen jaar na het inwerkingtreden van de richtlijn moet voor ieder internationaal stroomgebied een beheersplan zijn opgesteld. Indien de nationale overheden het genoemde grensoverschrijdende beheersplan voor een stroomgebied niet op tijd gezamenlijk kunnen vaststellen, dienen zij in ieder geval voor het eigen grondgebied een beheersplan gemaakt te hebben. Per internationaal stroomgebied moet een 'bevoegde autoriteit' worden aangewezen die over voldoende bevoegdheden beschikt om een coördinerende rol te kunnen vervullen en te zorgen dat de diverse betrokken overheden de richtlijn juist uitvoeren.

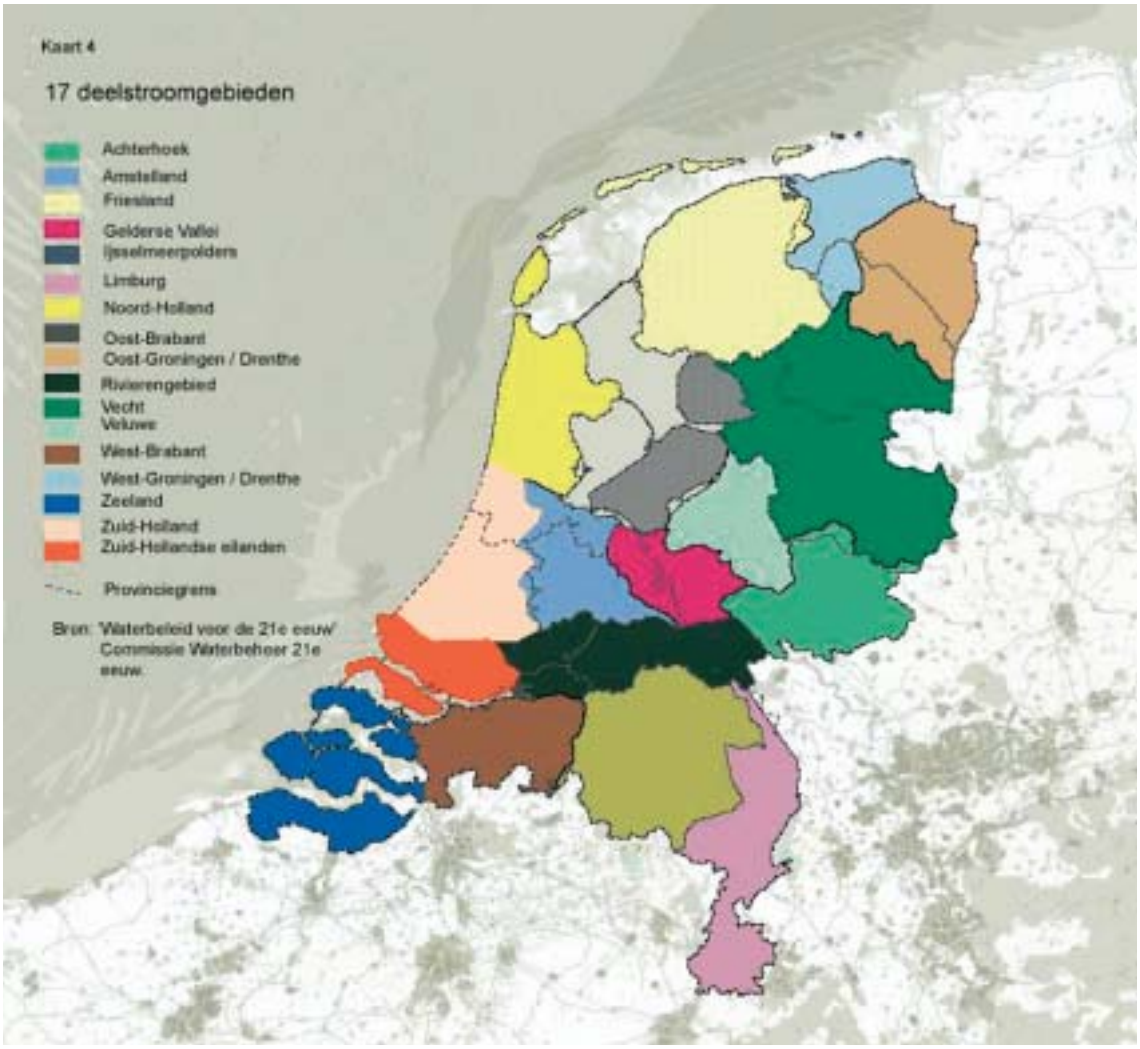
De indeling in Europese stroomgebieden en regionale deelstroomgebieden

De Projectgroep Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water[20] gaat er vooralsnog vanuit dat het Nederlands planstelsel in hoofdlijnen ongewijzigd blijft. De afstemming van het ruimtelijke facetbeleid en het watersectorbeleid en ook de doorwerking van beleid tussen de diverse bestuursniveaus zullen volgens de gebruikelijke procedures kunnen verlopen. Hoewel de Europese Kaderrichtlijn Water voor het beleid over het voorkómen van wateroverlast respectievelijk watertekort geen aanwijzingen geeft en zich concentreert op doelstellingen van kwalitatieve aard, werpt zij wel haar schaduw vooruit in organisatorische zin. De grensoverschrijdende afstemming en de indeling in deelstroomgebieden[21] zijn hiervan voorbeelden. De Nederlandse overheid - Rijk, provincies, waterschappen - neemt de Europese indeling van de stroomgebieden van de grote rivieren als uitgangspunt voor een verdere administratieve onderverdeling in 17 deelstroomgebieden, zie figuur 2.2. Daar is overigens nog wel de nodige discussie over. Gestreefd wordt naar een indeling die zowel recht doet aan de logica van de waterstaatkundige eenheden als aan de begrenzing van de provincies en de waterschappen.

---

[20] De projectgroep is een samenwerkingsverband van de ministeries van V&W, VROM en LNV, het IPO en de UvW; zie ook internet: www.waterland.net/eu-water.

[21] Voor een nadere beschouwing over de begrenzing respectievelijk de bestuurlijke en organisatorische invulling van de deelstroomgebieden wordt verwezen naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur *'Water in orde'*, Den Haag, 2001 (zie paragraaf 4.3).



figuur 2.2 De 17 deelstroomgebieden uit het Tweede Structuurschema Groene Ruimte

2.5 Probleemstelling van dit advies

In het voorgaande zijn de oorzaken van de waterproblemen gememoreerd en de beleidsvoorstellen samengevat zoals die in de diverse adviezen en beleidsnota's zijn vermeld. Ten slotte is gewezen op het belang van de Europese beleidsontwikkeling voor het waterbeleid en de daaraan verbonden ruimtelijke planningsaspecten in Nederland. Een nieuw beleid voor water is geformuleerd, gebaseerd op de voorstellen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw: om wateroverlast respectievelijk watertekort te voorkomen krijgt water de ruimte.

Uit dit alles blijkt dat er nog grote onzekerheid bestaat over de precieze aard en omvang van de problemen, die zich op langere termijn in de regionale watersystemen van ons land kunnen voordoen. De onzekerheid tekent zich

scherp af als het gaat om oplossingen die een aanslag op de beschikbare ruimte betekenen. Ruimte in ons land is schaars en het inzicht dat er meer ruimte voor water moet worden gereserveerd, is betrekkelijk nieuw. De vraag moet dan ook beantwoord worden hoe haalbaar dit soort oplossingen is in de diverse regio's in het land. Ook doet zich onduidelijkheid voor met betrekking tot een aantal sturingsvraagstukken.

Indien genoemde onzekerheid en onduidelijkheid niet worden weggenomen, zal het beleid niet tijdig noch adequaat kunnen worden uitgevoerd. De VROM-raad wil in dit advies een bijdrage leveren aan het creëren van meer duidelijkheid. De raad heeft kennis genomen van het debat over een aantal cruciale onderwerpen betreffende de wateropgave en heeft daar zijn opvattingen over geformuleerd.
Achtereenvolgens wordt ingegaan op een drietal punten.

- De afbakening en nadere analyse van het watervraagstuk, zie hoofdstuk 3. Aan de orde komen de beleidsopgave, de klimaatvoorspellingen, de integrale benadering van het watervraagstuk, de normstelling en de strategie vasthouden, bergen, afvoeren.

- De oplossingen van het vraagstuk, zie hoofdstuk 4. Behandeld wordt het thans voorziene ruimtebeslag in relatie tot ruimteclaims voor andere maatschappelijke belangen in de ruimtelijke ordening van dit land. De mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik worden besproken alsmede enkele globale oplossingsrichtingen, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke diversiteit die kenmerkend is voor de Nederlandse regio's.

- De sturingsvragen (hoofdstuk 5), te onderscheiden naar de verdeling van taken en bevoegdheden van overheden, het beschikbare instrumentarium en de te kiezen financiële uitgangspunten.

De raad pretendeert met dit advies niet een geheel nieuwe beleidsrichting in te slaan maar beoogt wel het debat over het 'ruimte-voor-waterbeleid' op een aantal onderdelen verder te brengen.

3 Nadere analyse van het watervraagstuk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onduidelijkheden met betrekking tot de aard en afbakening van het watervraagstuk. De beleidsfilosofie ‘meebewegen met water’ wordt nader bekeken alsook de wijze waarop het kabinet dit heeft geïntroduceerd in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, zie 3.2. Vervolgens komen enkele punten aan de orde, die opgehelderd dienen te worden om de ruimtelijke implicaties van het watervraagstuk scherper in beeld te krijgen, zie 3.3. De conclusie volgt in 3.4.

3.2 De beleidsopgaven onder de noemer ‘meebewegen met water’

In deel 1 van de Vijfde Nota wordt als leidend beginsel uitgegaan van het begrip ‘meebewegen met water’. Daaronder gaan verschillende beleidsopgaven schuil. Deze opgaven vertonen weliswaar een zekere samenhang, maar zijn toch duidelijk van elkaar te onderscheiden, zowel naar hun aard als naar hun ruimtelijke implicaties.

De eerste beleidsopgave houdt in dat water een belangrijk ordenend principe in de ruimtelijke ordening hoort te zijn. Het gebruik van de ruimte dient zich te voegen naar de best passende plekken in het watersysteem, aldus de Vijfde Nota. Meer specifiek gaat het dan om een toets op waterstaatkundige factoren als veiligheid, wateroverlast, waterkwaliteit en waterpeil respectievelijk grondwaterpeil. Een dergelijke toets kan zowel gevolgen hebben voor de locatiekeuze van een ruimtelijke bestemming als voor de daarop volgende inrichting. De toets is vooral preventief van aard: voorkomen moet worden dat bij het bestemmen en inrichten van gebieden fouten worden gemaakt. Ook een herschikking van bestaande ruimtelijke functies moet op grond van een watertoets niet uitgesloten worden geacht, al zal dat in de praktijk vaak niet goed realiseerbaar zijn. Op de watertoets als ‘juridisch’ instrument wordt in paragraaf 5.3.2 verder ingegaan.

De tweede beleidsopgave, ook wel aangeduid als ‘ruimte voor water’, heeft een meer ‘sanerend’ karakter. Op een aantal plaatsen moet ruimte voor de

waterhuishouding worden teruggewonnen waar deze ruimte in het verleden aan andere functies is afgestaan. In het bijzonder wordt hier gedoeld op het creëren van retentiegebieden en van calamiteiten- of noodoverloopgebieden waarin water permanent of tijdelijk wordt opgeslagen. Een begrips-omschrijving van beide categorieën gebieden volgt later in deze paragraaf.

Beide beleidsopgaven hebben ruimtelijke gevolgen, die echter van elkaar verschillen. Water als ordenend principe in de ruimtelijke ordening is van betekenis voor de vraag welke functies waar kunnen worden gesitueerd. Daarbij is water niet de enige factor die deze keuze bepaalt. De gevolgen kunnen echter zeer aanzienlijk zijn. Zo wordt in de Vijfde Nota - zie paragraaf 2.3.3 - voorzien dat voor ongeveer 320.000 ha landelijk gebied een gecombineerde aanpak nodig is om wateroverlast en verdroging te voorkómen en de waterkwaliteit en zoetwatervoorziening te waarborgen. Het gaat daarbij om ingrepen als het verminderen van de ontwateringsnelheid door het dempen van sloten, het weer laten meanderen van beken en het verhogen van het grondwaterpeil.[22] Water wordt hiermee in het gebied beter en/of langer vastgehouden, zonder dat sprake is van vergroting van het wateroppervlak. De indruk kan ontstaan, dat hier sprake is van 'lichte ingrepen' in de inrichting van het landelijk gebied met slechts geringe effecten op de gebruikswaarde van de gronden. De raad wijst er echter op dat de voorgestelde maatregelen een ingreep betekenen in de externe productieomstandigheden voor de landbouw. In essentie houdt het voorgestelde beleid van 'kleinschalige cultuurtechnische maatregelen' voor dit areaal van 320.000 ha een opgave tot 'meervoudig ruimtegebruik' in, waarbij de hoofdfunctie onder minder optimale productieomstandigheden moet worden voortgezet. De winst die geboekt wordt, is het herstel van meer natuurlijke hydrologische en waterhuishoudkundige omstandigheden en de toename van het watervasthoudend vermogen van de desbetreffende gronden. De fysieke randvoorwaarden voor landbouw, natuurontwikkeling, recreatie en ander grondgebruik - zoals bijvoorbeeld voor wonen - kunnen echter grote veranderingen ondergaan die per situatie op hun merites getoetst dienen te worden.[23]
Deze gevolgen worden in de Vijfde Nota niet verwoord. Duidelijke voorstellen

[22] Een goede impressie van de aard van de maatregelen, die in de uiteenlopende landschapstypen in Nederland worden overwogen en een inschatting van de verschillende soorten van kosten, die daarmee gemoeid kunnen zijn, wordt geboden in de *quick scan 'Water in het SGR-2: hectaren, maatregelen en kosten'*. C. Kwakernaak, F.R. Veeneklaas en P.J.T. van Bakel, Alterra, Wageningen, september 2001.

[23] In het bijzonder in het veenweidegebied, waar de productieomstandigheden voor de melkveehouderij en de boomteelt bijzonder peilafhankelijk zijn, kan een dergelijke strategie zeer ingrijpend zijn voor de agrarische productiemogelijkheden.

om eventuele nadelen te compenseren worden niet gedaan. Nader onderzoek is nodig om te zien hoe de uiteenlopende vormen van meervoudig ruimtegebruik zodanig kunnen worden vormgegeven in termen van inrichting en beheer dat er voor de desbetreffende agrarische bedrijfstakken, natuurgebieden en recreatie perspectief voor de toekomst kan worden geboden. In hoofdstuk 4 wordt hier op teruggekomen: de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik worden daar nader verkend.

De tweede beleidsopgave, die van 'ruimte voor water' heeft als doel het creëren van retentie- en calamiteitengebieden. In de Vijfde Nota wordt het hiermee voor de regionale waterhuishouding gemoeide ruimtebeslag geraamd op ca. 80.000 ha, zie 2.3.3. Hier is sprake van een vergroting van het wateroppervlak, ofwel een ondubbelzinnige transformatie van 'groen' naar 'blauw'. De oorspronkelijke functie van landbouw of natuur wordt meer of minder frequent onder water gezet. In het geval van permanente of zeer frequente inundatie wordt waterbeheer de hoofdfunctie of in geval van weinig frequente inundatie een nevenfunctie naast het oorspronkelijke grondgebruik. Bij noodoverloopgebieden zal het oorspronkelijke gebruik onder normale omstandigheden gehandhaafd kunnen worden. Verandering in dit gebruik, bijvoorbeeld door bebouwing, zal echter niet of slechts beperkt mogelijk zijn. De waterberging dient immers in het geval van noodsituaties gewaarborgd te blijven.

Het onderscheid tussen retentiegebied en noodoverloopgebied
Bij de uitwerking van de laatstgenoemde beleidsopgave is het belangrijk onderscheid te maken tussen de begrippen retentiegebied en noodoverloopgebied of calamiteitengebied. Retentiegebieden zijn gebieden die al dan niet permanent onder water kunnen worden gezet teneinde te waarborgen dat een vooraf bepaalde overlastnorm niet wordt overschreden, bijvoorbeeld een kans op waterlast van één maal per 100 jaar. Retentiegebieden maken deel uit van het normale watersysteem. Noodoverloopgebieden of calamiteitengebieden zijn gebieden die benut kunnen worden wanneer het watersysteem inclusief eventuele retentiegebieden weliswaar aan de overlastnorm voldoet, maar zich 'bovennormale' omstandigheden voordoen waarmee expliciet geen rekening is gehouden. Bijvoorbeeld een neerslaghoeveelheid die statistisch gezien minder dan één maal per 100 jaar voorkomt. Noodoverloopgebieden kunnen nodig zijn langs de grote rivieren - het studieobject van de commissie-Luteijn - maar ook langs de regionale wateren: rivieren, kanalen en beken in hoog-Nederland, polder- en boezemsystemen in laag-Nederland.

Om verschillende redenen is het van belang om dit onderscheid tussen de begrippen goed in het oog te houden. De gevolgen voor het grondgebruik lopen immers uiteen, en dat heeft weer gevolgen voor het zoeken naar oplossingen, zie hoofdstuk 4. Het onderscheid is ook wezenlijk element bij de communicatie met betrokken burgers en overheden. Daarbij dringen de verschillende gevolgen van het realiseren van retentiegebieden en noodoverloopgebieden in termen van planschade en aansprakelijkheid zich op.
In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

3.3 De wateropgave nader gedefinieerd

3.3.1 Onbeantwoorde vragen

In de vorige paragraaf is de totale ruimtelijke opgave samenhangend met het regionale waterbeleid besproken. In de Vijfde Nota is het ruimtebeslag geraamd op ca. 400.000 ha. Dit areaal wordt onderverdeeld in 320.000 ha waar bestemmingswijziging niet direct maar mogelijk wel indirect aan de orde is, en ca. 80.000 ha waaraan de primaire dan wel de secundaire bestemming waterberging zonder meer zal moeten worden toegekend. Deze aantallen zijn echter niet meer dan een eerste, grove raming. Een aantal vragen moet namelijk nog beantwoord worden voordat over de ruimtelijke opgave in kwantitatieve zin meer duidelijkheid kan ontstaan. Deze vragen zijn de volgende.

- Welke veronderstellingen worden gehanteerd voor de klimaatontwikkeling?
- Wordt alleen het probleem van wateroverlast geagendeerd, of ook het probleem van watertekort?
- Welke normen worden voor wateroverlast, respectievelijk watertekort gehanteerd?
- Welke keuze wordt gemaakt uit de deels onderling uitwisselbare alternatieven vasthouden, bergen en afvoeren van water?

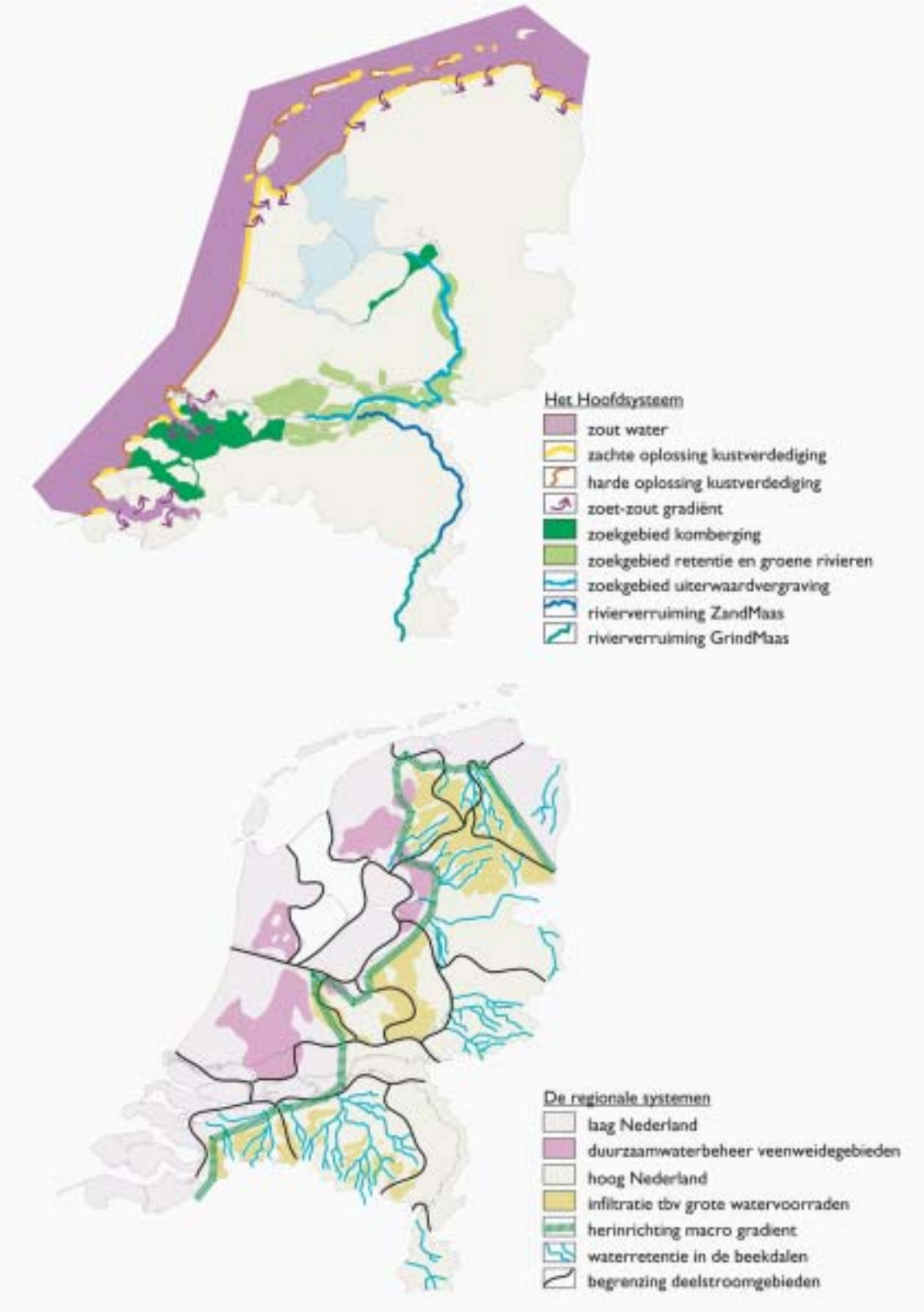
In de volgende paragrafen - 3.3.2 tot en met 3.3.5 - wordt getracht een antwoord te formuleren. Daarbij is het van belang rekening te houden met kenmerken van de regionale watersystemen, die tot op zekere hoogte afwijken van die van het hoofdsysteem.

Het *hoofdsysteem* bestaat uit de kustwateren, de estuaria en het systeem van de grote rivieren alsmede de daaraan grenzende waterkeringen en duinen. De kustlijn wordt door het stijgen van de zeespiegel langzaam maar zeker smaller en steiler. De vraag is op termijn aan de orde of voor een

harde kustverdediging (dijken) of een zachte kustverdediging (duinen, zandsuppletie) moet worden gekozen. Figuur 3.1 (het hoofdsysteem) laat de voorkeursstrategie van dit moment zien. Daarnaast speelt de discussie over het al dan niet ontwikkelen van een zoet-zoutgradiënt; die ontwikkeling zal grote veranderingen teweeg kunnen brengen in de delta van Zeeland en Zuid-Holland en in het gebied rond het Lauwersmeer. In het rivierensysteem speelt de vraag in hoeverre huidige binnendijkse gebieden weer een functie in het toekomstige waterbeheer dienen te krijgen, in aanvulling op het verdiepen van de bestaande uiterwaarden. De zoekgebieden (zie figuur 3.1; hoofdsysteem) geven aan dat er vele opties zijn voor het bieden van ruimte voor het water van de grote rivieren.

De *regionale systemen* (zie onderste kaartje van figuur 3.1) vallen uiteen in de systemen van laag-Nederland en hoog-Nederland. Beide systemen verschillen door het bestaan van polder- en boezemsystemen in laag-Nederland en het vrije verval van beken en rivieren in hoog-Nederland.

Voor zowel het hoofdsysteem als de regionale systemen geldt dat klimatologische ontwikkelingen kunnen leiden tot een teveel dan wel een tekort aan water. Bij overbelasting van het hoofdsysteem is dan echter rechtstreeks de veiligheid in het geding, vanwege het gevaar van overstroming en verdrinking. Bij overbelasting van de regionale systemen is eerder sprake van overlast ('natte voeten'), die echter tot aanzienlijke hinder en schade kan leiden. Voor de overbelasting van het hoofdsysteem geldt voorts, dat die qua omvang en tijdstip redelijk voorspelbaar is, met name als het gaat om rivierafvoeren uit het buitenland. Regionale systemen kunnen snel en veel minder voorspelbaar door extreme neerslag worden verstoord. Ook verschillen de oplossingen die in de respectievelijke systemen mogelijk zijn. Bij het hoofdsysteem zijn oplossingen over het algemeen grootschaliger en daarmee ingrijpender van aard dan bij de regionale systemen. Soms kunnen maatregelen in bovenstroomse gebieden in de buurlanden bijdragen aan het voorkomen van overstromingen en wateroverlast, hetgeen voor de regionale systemen meestal niet het geval is. Ten slotte zijn er diverse spelers op de verschillende velden: het Rijk speelt als beheerder van het hoofdsysteem de hoofdrol. Bij de regionale systemen krijgt het Rijk gezelschap van provincie, gemeenten en waterschappen. Op de rolverdeling tussen de verantwoordelijke overheden komt de raad terug in hoofdstuk 5.2.
Voor een goed begrip wordt er nogmaals op gewezen dat de raad zich in dit advies concentreert op de regionale watersystemen. Het hoofdsysteem blijft verder buiten beschouwing.



Figuur 3.1 Het hoofdsysteem en de regionale systemen

3.3.2 De klimaatontwikkeling

Om inzicht te krijgen in de omvang van het probleem van veiligheid, wateroverlast en watertekort is door het kabinet onder meer gebruik gemaakt van scenario's voor de klimaatontwikkeling. Deze scenario's zijn voor de Nederlandse situatie uitgewerkt in een minimumscenario, waarin verondersteld wordt dat de gemiddelde jaartemperatuur één graad is gestegen in 2100, een middenscenario met een temperatuurstijging van twee graden in het jaar 2100 ten opzichte van de huidige situatie en een maximumscenario, met een temperatuurstijging van vier graden tot 2100. Afhankelijk van het gekozen scenario stijgt de zeespiegel steeds meer en vertoont de neerslagintensiteit grotere extremen. De Commissie Waterbeheer 21e eeuw - en in het verlengde daarvan het kabinet - gaat bij haar verdere beschouwingen uit van het middenscenario en gebruikt vervolgens het maximumscenario om de robuustheid van de voorgestelde oplossingen te toetsen.

Het Nederlandse beleidsuitgangspunt dat de gemiddelde temperatuur op aarde, gemeten vanaf het pré-industriële tijdperk, in totaal niet meer dan 2 graden Celsius mag toenemen, wordt internationaal min of meer gedeeld in de Europese Unie en gesteund door uitspraken in het Wereldklimaatverdrag. Dat voor het waterbeheer in Nederland van dit beleidsdoel wordt uitgegaan bij het maken van toekomstverkenningen is dus niet zo vreemd. Echter, vertaald in broeikasgasemissies, geeft de regering als beleidsdoel aan dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer niet meer dan verdubbelt. De toename van de temperatuur op aarde bij een verdubbeling van de broeikasgasconcentratie in de atmosfeer wordt - onder andere door het IPCC - op 1,5 tot 4,5 graad Celsius geschat, met als meest waarschijnlijke waarde 2,5 graad. Als Nederland dus uitgaat van 2 graden temperatuurstijging (het middenscenario) voor het analyseren van problemen rondom water als gevolg van klimaatverandering (neerslag, etcetera), is dit een benadering die geen recht doet aan het *voorzorgbeginsel,* een van de ankers van het milieubeleid.[24] Daarvoor had het hierboven genoemde maximumscenario (temperatuurtoename van 4 graden Celsius) als uitgangspunt gekozen moeten worden.

[24] Het voorzorgsbeginsel vereist dat rekening wordt gehouden met het zogenoemde 'worst case'-scenario en dat tijdig maatregelen worden getroffen om de negatieve gevolgen daarvan te voorkómen.

De raad wijst voorts op beperkingen van genoemde scenariostudies.[25] De gebruikte modellen beschrijven de werkelijkheid maar ten dele, en bovendien zijn geen 'worst case'-scenario's doorgerekend. De onzekerheden in de bandbreedtes zijn in feite groter dan waarvan het NMP4 lijkt uit te gaan. De gevolgen van klimaatverandering voor Nederland zijn dus onzeker, terwijl ze in het NMP4 vrij stellig worden gebracht. In het NMP wordt de volgende verwachting uitgesproken: 'In Nederland zullen de veranderingen in het weer vooral merkbaar zijn door een toename van nattere en warmere winters en drogere zomers terwijl de neerslag in de zomer een meer buiig karakter zal krijgen'.
Er zijn echter grotere gevolgen denkbaar zoals een stagnatie van de warme golfstroom waardoor ons klimaat vergelijkbaar zou worden met dat van Siberië. Dit fenomeen wordt weliswaar genoemd in het NMP4, maar krijgt bij de beleidsformulering verder geen aandacht. Ook dit lijkt in strijd te zijn met het eerder genoemde voorzorgsbeginsel.

De klimaatmodellen kijken 100 jaar vooruit terwijl bij de bepaling van de behoefte aan ruimte voor water wordt aangesloten bij de planningshorizon van de grote beleidsnota's. Deze reikt maximaal tot het jaar 2050 en vaak niet verder dan 2020 of 2030. Het is onmogelijk om beleid te formuleren voor de lange termijn van een eeuw. Toch is het voor de planvorming buitengewoon belangrijk om rekening te houden met de verwachting dat, indien de klimaatmodellen kloppen, er in de tweede helft van deze eeuw nog meer ruimte voor water nodig kan zijn. Hoeveel meer dat zal zijn, valt nu niet te zeggen. Daarvoor zijn de klimaatvoorspellingen te onzeker. Evenmin is het mogelijk om de positieve gevolgen van een eventueel succesvol klimaatbeleid kwantitatief te verdisconteren. Voor de dichtbevolkte regio's in ons land, waar ruimte nu al een schaars goed is, kunnen de verantwoordelijke overheden zich hiervan niet afmaken met de gedachte 'wie dan leeft, wie dan zorgt'. De raad adviseert om in deze intensief gebruikte gebieden bij het vormgeven van oplossingen zoveel mogelijk rekening te houden met de ontwikkelingen op deze zeer lange termijn en waar mogelijk en zinvol ruimte voor water planologisch te reserveren.

3.3.3 Wateroverlast en watertekort

Zoals hierboven al kort is aangeduid is een belangrijke vraag of het geagendeerde beleidsvraagstuk zich primair richt op het voorkómen van wateroverlast of ook op het voorkómen van watertekort in perioden van

[25] De raad heeft de scenario's eerder besproken in *'Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4'*, Advies 028, Den Haag, 2001.

droogte, en - nog breder geïnterpreteerd - op het verbeteren van de waterkwaliteit. Duidelijkheid hierover is van belang, want voorzover ruimtelijke oplossingen aan de orde zijn, zal het ruimtebeslag anders zijn, en waarschijnlijk toenemen, naarmate het vraagstuk breder wordt gedefinieerd. Een recente studie, uitgevoerd in opdracht van het Platform Groene Hart, laat bijvoorbeeld zien dat de oplossing van het overlastvraagstuk in die regio een ruimtevraag van enkele duizenden hectares met zich meebrengt, terwijl voorraadvorming om tekorten te voorkómen - zoals die zich voordeden in de droge zomer van 1976 - een ruimtebeslag van 15.000 à 20.000 ha zou kunnen betekenen.[26] Voorts is als nationaal beleidsdoel van een meer natuurlijk waterbeheer geformuleerd dat het oppervlak verdroogd natuurgebied dat in 1994 is berekend op 500.000 ha, zal worden teruggebracht tot 300.000 ha in 2010.[27] Daarvoor zullen watervoorraden moeten worden aangelegd en zal meer water moeten worden vastgehouden.

De aanleiding voor de instelling van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw was ongetwijfeld het overlastvraagstuk, in het bijzonder de zware regenval van het najaar van 1998. De opdracht van de commissie was evenwel ruimer, namelijk het uitbrengen van een advies 'over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland'. De commissie koos expliciet voor een brede oriëntatie: te veel én te weinig water, de hoeveelheid én de kwaliteit van water waren onderwerp van discussie en rapportage. Het kabinetsstandpunt kiest een beperktere invalshoek: het geeft 'de overkoepelende visie van het Rijk op de aanpak van veiligheid en wateroverlast. Het kabinet wil de uitvoering van dit beleid echter wel combineren met de aanpak van andere problemen in het waterbeheer zoals diffuse bronnen van verontreiniging, verontreinigde waterbodems, watertekorten en verdroging'. Ook het Startakkoord van Rijk, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen stelt de aanpak van veiligheid en wateroverlast 'waar nodig en mogelijk in een integraal kader, waarbij de aanpak van watertekorten, het tegengaan van verdroging en de verdere verbetering van de waterkwaliteit worden betrokken' voorop.

[26] Arcadis Heidemij Advies in opdracht van Waterbeheerders in het Groene Hart, Waterkansen in het Groene Hart, Samenvatting concept eindrapport, november 2000.
Waterkansen in het Groene Hart, brief van stuurgroep waterkansenkaart Groene Hart aan Bestuurlijk Platform Groene Hart van 2 juli 2001 (met als bijlage Streefbeeldenkaart het Groene Hart, Getemd tij/Kier).

[27] Zie Verkenning van het rijksbeleid voor de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO), Den Haag, 2002, hoofdstuk 4. Daarin wordt verwezen naar de factsheet over het areaal verdroogd natuurgebied naar aanleiding van de Evaluatienota water, 1994.

Op basis van het voorgaande kan geconstateerd worden dat - toegespitst op de regionale watersystemen - de politieke en bestuurlijke prioriteit kennelijk gelegd wordt bij het vraagstuk van wateroverlast, waar mogelijk met andere aspecten te combineren. Tezelfdertijd valt op dat op dit punt in de regionale praktijk verschillend wordt gehandeld. Zo wordt in het waterbergingsplan dat voor Groningen is ontwikkeld voorrang gegeven aan het aspect wateroverlast, hetgeen wordt gemotiveerd vanuit de grote problemen in dat gebied in 1998. In het Dommeldal daarentegen wordt het vraagstuk van wateroverlast geheel geïntegreerd in de reconstructie van de zandgebieden, waar een veel bredere aanpak van meet af aan gekozen wordt. Binnen het Groene Hart is op dit punt nog geen duidelijke koers bepaald; ingezet wordt op het integrale vraagstuk van overlast én tekort, maar de voor dat gebied op te stellen deelstroomgebiedsvisies zullen nader uitsluitsel moeten geven.

De raad is van mening, dat een integrale aanpak op zichzelf de voorkeur verdient. De totale ruimtelijke opgave wordt op deze wijze immers zichtbaar en een naijleffect van voortgaande nieuwe claims wordt vermeden. In bepaalde delen van ons land waar al grootschalig aan herinrichting wordt gewerkt - zoals bijvoorbeeld in de reconstructiegebieden - past die integrale opgave ook uitstekend. Het betere kan echter de vijand van het goede worden: het risico van een te brede aanpak is dat het probleem daardoor ingewikkelder wordt, en de oplossingen daardoor mogelijk vertraagd worden. De raad kan zich daarom voorstellen dat in sommige regio's zoals bijvoorbeeld in Groningen toch prioriteiten worden gesteld. Samengevat kiest de raad derhalve als uitgangspunt een integrale benadering, waarvan kan worden afgeweken als regionaal andere prioriteiten worden gesteld. Een expliciete politieke keuze op het provinciale niveau is dan wel noodzakelijk, zie ook hoofdstuk 5.

3.3.4 De normstelling

De ruimtelijke gevolgen van het aanpakken van de vraagstukken van watertekort respectievelijk wateroverlast zijn vanzelfsprekend mede afhankelijk van de hiervoor gestelde normen. Landelijke uitgangspunten voor dergelijke normen ontbreken thans, zij het dat voor wat betreft wateroverlast met een dergelijke normering een begin is gemaakt. De Commissie Waterbeheer 21e eeuw heeft voorgesteld om voor de regionale stroomgebieden een normenstelsel in te voeren, vergelijkbaar met het reeds bestaande stelsel voor het hoofdsysteem. Voor elk stroomgebied, aldus de Commissie, dient de provincie de normen vast te stellen waaraan het watersysteem moet voldoen. Daartoe zou op nationaal niveau een leidraad moeten worden vervaardigd

en zouden landelijke minimumnormen moeten worden vastgesteld. Het kabinet stelt op dit punt, dat ‘verkend moet worden op welke wijze en met welke status normering voor wateroverlast moet worden ingevoerd’. Deze verkenning vindt, aldus het kabinet, plaats onder regie van de Unie van Waterschappen in samenwerking met Rijk, IPO en VNG.

Hierop volgend is in het najaar van 2001 door de betrokkenen een vooralsnog ambtelijk voorstel voor een normeringssysteem op tafel gelegd. Dit voorstel richt zich in het bijzonder op normen voor regionale wateroverlast als gevolg van overtollig oppervlaktewater. Overlast als gevolg van grondwater of rioolwater valt er niet onder. Uitgegaan wordt van een stelsel van basisnormen, gedifferentieerd naar gebruiksfunctie van de grond zoals grasland, akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw, glastuinbouw en bebouwd gebied. De basisnormen zijn geformuleerd in termen van kans op inundatie, waarbij hogere schadeverwachtingen samenhangend met een bepaald gebruik leiden tot een scherpere norm. De basisnormen gelden als een landelijke minimumeis, waarbij in uitzonderlijke situaties versoepeling mogelijk is op basis van een afweging van kosten en baten. Ook aanscherping is mogelijk, opnieuw wanneer het economisch optimum daartoe noopt. Het voorstel bepleit echter terughoudendheid op dit punt, omdat dat een dergelijke afwijkingsmogelijkheid ‘het uitgangspunt van een landelijke norm per grondgebruikstype zou ondergraven’. Gesteld wordt in dit verband ‘dat de basisnorm een bescherming biedt die voor de uitoefening van de desbetreffende functie als toereikend kan worden beoordeeld’. Onderzocht wordt thans wat de gevolgen van dit voorstel in de praktijk zouden kunnen zijn, onder meer door het uitvoeren van ‘pilots’. Daarop zal nadere besluitvorming volgen, vermoedelijk in het door de vier betrokken overheden op te stellen bestuursakkoord.

Wat de juridische inbedding betreft ziet het voorstel af van uitgebreide wettelijke verankering. Uitgaande van een op te stellen landelijke richtlijn zou in de Wet op de waterhuishouding moeten worden bepaald dat de provincies erop toe dienen te zien dat de waterschappen het normeringssysteem toepassen; eventueel zouden de hoofdlijnen van de richtlijn in een provinciale verordening kunnen worden opgenomen. Genoemd toezicht kan voorts met name worden gerealiseerd door goedkeuring van de beheersplannen van de waterschappen.

Bij deze koers worden de volgende kanttekeningen geplaatst.

- Er is een spanningsveld tussen aan de ene kant de wens tot duidelijkheid en rechtszekerheid en aan de andere kant de grote verschillen qua

waterhuishoudkundig systeem, grondsoort en bodemgebruik tussen en zelfs binnen regio's. Duidelijkheid en rechtszekerheid zijn gediend met een zo min mogelijk gedifferentieerd systeem van normen, dat wettelijk is verankerd. De fysieke variëteit tussen en binnen regio's vraagt juist om differentiatie, waarbij het bovendien zeer de vraag is welke juridische garanties gegeven kunnen worden, gelet op de soms beperkte beheersbaarheid van het probleem en de onzekerheid met betrekking tot de klimaatontwikkeling.

- De overgang van de huidige, regionale praktijk naar een landelijk normenstelsel uitgedrukt in inundatiekansen roept ook technisch-inhoudelijk de nodige vragen op. Het huidige normenstelsel, gebaseerd op cultuurtechnisch beredeneerde vuistregels voor waterberging en afvoer, is direct bruikbaar, maar niet eenvoudig te vertalen in inundatiekansen. Omgekeerd roept een normstelsel gebaseerd op inundatiekansen in de praktijk nog de nodige vragen op bij de vertaling in technische voorzieningen en/of ruimtebehoefte.
- Geconstateerd wordt dat niet alle oorzaken van wateroverlast worden onderkend. Feit is dat de kans op wateroverlast op tal van plaatsen in Nederland niet alleen door het oppervlaktewaterbeheer wordt bepaald, maar ook door het gevoerde grondwater- en/of rioleringsbeheer. Een normenstelsel dat zich beperkt tot het oppervlaktewaterbeheer gaat hieraan voorbij en geeft maar gedeeltelijk antwoord op de vraag van de burger naar duidelijkheid en (rechts)zekerheid.
- De vraag wie primair verantwoordelijk is voor overlastnormering, is nog niet beantwoord. Wie is bevoegd voor het op stellen van de normen, voor het daarvan inrichten van het systeem op basis van deze normen of voor de gevolgen van dat inrichten, dan wel voor de gevolgen van het optreden van wateroverlast?
- In het voorstel - dat in het najaar van 2001 is gedaan - ligt het accent bij het waterschap, terwijl in feite politieke afwegingen aan de orde zijn die de burgers in brede zin raken en daarom thuishoren bij lichamen van algemeen bestuur. Bovendien heeft een eenmaal gestelde norm voor wateroverlast niet alleen gevolgen voor het waterschap zelf, maar ook voor provincie en gemeente.

In het kader van dit advies is de raad niet in staat deze vragen volledig te beantwoorden, maar adviseert wel de volgende denklijn, mede gebruik makend van de door mevrouw mr. M. Dekker en prof. mr. J.E.M. Polak opgestelde achtergrondstudie.[28]

[28] Zie noot 6.

Allereerst is de raad het met de Commissie Waterbeheer 21e eeuw eens, dat wateroverlastnormen op zichzelf gewenst zijn: zij bieden duidelijkheid aan burgers en bedrijven en bepalen welk doel door de verantwoordelijke overheden dienen te worden bereikt.
Uniformering moet echter niet worden nagestreefd. Voor ieder deelstroomgebied - of delen daarvan - zal gezocht dienen te worden naar een optimum, waarbij de feitelijke ruimtelijke en technische mogelijkheden en de bijbehorende kosten in het desbetreffende gebied worden afgewogen tegen de inundatieschade die op deze wijze wordt voorkómen. Dit afwegingsproces dient, met name als het om ruimtelijke afwegingen voor het desbetreffende gebied gaat, met behulp van een ruimtelijk ontwerp op hoofdlijnen zichtbaar te worden gemaakt. Daarmee ontstaat duidelijkheid over de feitelijk aanwezige kansen en belemmeringen.

De raad realiseert zich dat burgers en bedrijven hiermee in de verschillende regio's een verschillend beschermingsniveau tegen wateroverlast zullen krijgen Hij acht dit aanvaardbaar gelet op het feit dat eerdergenoemd optimum nu eenmaal van gebied tot gebied verschilt, als gevolg van de genoemde ruimtelijke differentiatie. Een dergelijke benadering ligt bovendien geheel in het verlengde van de reeds bestaande veiligheidsnormen voor overstroming vanuit de zee en de grote rivieren, waar juist vanuit genoemd optimum redenerend verschillende veiligheidseisen voor verschillende delen van Nederland zijn vastgesteld. Ook laat het overlastkarakter van het onderhavige vraagstuk een zekere differentiatie toe. Voorts waarschuwt de raad ervoor om te snel een bindend stelsel van overlastnormen te formuleren. Daarvoor zijn de onzekerheden nog te groot en is nog onvoldoende onderzocht wat de gevolgen van zulke normen kunnen zijn. In dit verband wordt ook gewezen op de aansprakelijkheidsrisico's die aan een bindend stelsel van normen zijn verbonden. De raad is van mening dat bindende normen pas geformuleerd kunnen worden na van een proces van *trial and error.* Pas dan is de realiteitswaarde van zulke normen vast te stellen, kan daadwerkelijk rechtszekerheid worden verschaft, en kunnen de bijbehorende aansprakelijkheidsrisico's worden overzien. Sluitstuk van deze denklijn is, dat het zwaartepunt van de normstelling bij de provincies behoort te liggen, gelet op de regierol van deze overheidslaag voor zowel het waterbeheer als de ruimtelijke ordening op regionaal niveau.

Meer op de praktijk toegespitst komt deze redenering op het volgende neer. Allereerst is het van belang om een landelijke richtlijn op te stellen, die indicatief een basisinspanning formuleert en een referentiescenario bevat met

betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering voor neerslagpatronen en wateroverlast. Die richtlijn dient echter niet de pretentie van een juridische norm te hebben. Zij is slechts bedoeld als startpunt voor nadere afwegingen die op regionaal niveau in deelstroomgebiedsvisies moeten worden gemaakt. Voorzover op basis van deze afwegingen voorlopig te hanteren normen per deelstroomgebied opgesteld kunnen worden, dienen deze te worden opgenomen in de provinciale waterhuishoudingsplannen en streekplannen. Deze voorlopige normen kunnen worden beschouwd als het uitgangspunt voor de beheersplannen van de waterschappen en de bestemmingsplannen van gemeenten, die uiteindelijk aan provinciale goedkeuring zijn onderworpen, zie ook 5.3. Wanneer op deze wijze gedurende een aantal jaren ervaring is opgedaan, kunnen wateroverlastnormen in provinciale verordeningen worden opgenomen, waardoor zij een bindende werking krijgen. De Wet op de waterhuishouding zou dan in die zin gewijzigd kunnen worden, dat de provincie - binnen een nader te bepalen termijn - verplicht wordt zulke normen voor te schrijven. Ook zou de wetgever kunnen bepalen dat zulke normen via een éénduidige systematiek tot stand moeten komen. Zo'n systematiek zou bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële beschikking kunnen worden geformuleerd. Een en ander roept overigens vragen op met betrekking tot die situaties waarbij meer dan één provincie verantwoordelijkheid draagt voor een deelstroomgebied. In paragraaf 5.2 wordt hier nader op ingegaan.

Op de hierboven geschetste wijze kan een evenwichtig systeem van normstelling worden opgezet: rekening houdend met de gevarieerdheid van ons land wordt zo veel mogelijk duidelijkheid geboden aan betrokkenen, zonder de schijn van zekerheid te bieden waar die (nog) niet kan worden verschaft. Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de hiervoor genoemde normering louter betrekking heeft op de normering van wateroverlast. Wordt het vraagstuk van het watertekort ook aan de orde gesteld, dan zullen ook daarvoor normen dienen te worden opgesteld.

3.3.5 Vasthouden, bergen, afvoeren

Zoals in 2.1 beschreven neemt de Commissie Waterbeheer 21e eeuw het beginsel van 'niet afwentelen' als uitgangspunt voor het toekomstig water beleid. Daarmee wordt bedoeld dat vraagstukken van wateroverlast en watertekort noch geografisch noch in de tijd mogen worden verplaatst van de ene waterstaatkundige eenheid naar de andere. Toegepast op de wateroverlastproblematiek wordt vervolgens gekozen voor de drietrapsstrategie vasthouden, bergen en dan pas afvoeren: door flexibel peilbeheer moet

water zo veel mogelijk bovenstrooms worden vastgehouden; vervolgens moeten - zo nodig - retentiegebieden worden ingericht langs de waterlopen waarmee ruimte wordt gecreëerd; en pas als deze stappen te weinig opleveren, moet water door middel van technische maatregelen naar elders worden afgevoerd. Voorafgaand aan deze strategie dienen de problemen waar mogelijk voorkómen te worden respectievelijk door ruimtelijke (her)inrichting of door over te stappen op ander grondgebruik. Het kabinet neemt de voorgestelde aanpak onverkort over, en meldt dat ook internationaal voor de Rijn en de Maas afspraken zijn gemaakt over het vergroten van de bovenstroomse bergingsmogelijkheden om aldus het afwentelen van problemen betreffende veiligheid en wateroverlast tegen te gaan.

Water vasthouden in bosrijk beeksysteem, bovenstrooms van Breda

Het is evident dat de voorgestelde op zichzelf logische strategie (in het bijzonder vasthouden en bergen) grote ruimtelijke consequenties kan hebben, zowel waar het gaat om de mogelijkheden en beperkingen van het grondgebruik als waar het de noodzaak van ruimte voor retentie betreft. De hiermee samenhangende kosten en baten zullen in concrete praktijksituaties afgewogen moeten worden tegen de ‘klassieke’ optie van afvoeren. Daarbij zullen nog los van een kosten-batenanalyse de feitelijk aanwezige ruimtelijke mogelijkheden een belangrijke rol spelen. Hoe dichter bevolkt een gebied bijvoorbeeld is, des te moeilijker ruimtelijke oplossingen gerealiseerd kunnen worden. Ook vergt het aanwenden van ruimte voor het

vasthouden van water een omslag in het denken die niet moet worden onderschat. Eeuwenlang is uitgegaan van de waterstaatkundige maakbaarheid van ons land, waarbij het gewenste bodemgebruik voorop stond en de bijbehorende hydrologische condities werden gecreëerd, terwijl deze relatie in het nieuw voorgestelde beleid als het ware wordt omgedraaid. De raad wijst er daarom op – zo is ook uit de gevoerde rondetafelgesprekken gebleken - dat in concrete praktijksituaties overtuigende argumenten zullen moeten worden aangedragen om aan ruimtelijk ingrijpende opties voorrang te verlenen boven technische oplossingen.[29] De raad neemt daarmee geen afstand van de door het kabinet ingezette beleidslijn, doch beschouwt de trits vasthouden, bergen, afvoeren eerder als een voorkeursvolgorde dan als een absolute prioriteitstelling. Bij de feitelijk te maken keuzes wordt op twee bijzondere aspecten nog aandacht gevestigd.

- De waterproblematiek binnen Nederland is geografisch zeer gevarieerd. Een belangrijk onderscheid kan gemaakt worden tussen hoog-Nederland, met vrij afstromende rivieren en beken, en laag-Nederland waar het water door middel van bemaling van polder- en boezemsystemen kunstmatig wordt afgevoerd. De drietrapsstrategie vasthouden, bergen en afvoeren heeft in de lage delen van Nederland een andere betekenis dan in hoog-Nederland. De strategie lijkt vooral geënt op de stroomgebieden van hoog-Nederland; gesproken wordt immers van ‘bovenstrooms vasthouden’ en van ‘niet benedenstrooms afwentelen’. Daar is het voorgestelde beleid ook volstrekt logisch: water dat bovenstrooms niet kan worden vastgehouden, kan benedenstrooms tot problemen leiden. Ook in laag-Nederland bestaan zulke afwentelingsproblemen. Zo wordt gestreefd naar het zoeken van waterbergingsmogelijkheden ín dan wel nabij (nieuwe) woonwijken en bedrijventerreinen teneinde overlast in het omliggende gebied te voorkómen. Ook moet voorkómen worden dat het uitmalen van polderwater leidt tot overbelasting van boezemsystemen. Anders dan in hoog-Nederland is rechtstreekse afvoer van polder- of boezemwater naar de zee of de grote rivieren in de regel echter niet bezwaarlijk. Bovendien beïnvloedt het vasthouden van water door peilverhoging in laag-Nederland de grondgebruiksmogelijkheden veel directer en ingrijpender dan op de hoge gronden het geval is, met name waar het grondgebruik gevoelig is voor kleine peilvariaties. Bij een keuze tussen vasthouden, bergen dan wel afvoeren zal met deze geografische verschillen rekening moeten worden gehouden.

[29] Zie bijlage 2 en noot 1.

- Een kosten-batenanalyse van technische of ruimtelijke maatregelen louter in financiële termen zal dikwijls niet toereikend zijn. Zelfs indien zo'n analyse zou leiden tot een keuze voor de klassieke optie van afvoeren, zal deze ook moeten worden getoetst aan de vraag of die optie duurzaam is, dan wel in de loop der tijd opnieuw door corrigerende maatregelen moet worden gevolgd. Ook het Centraal Planbureau wijst in zijn studie 'Ruimte voor water' op het feit, dat er aan een vergelijking van monetaire kosten en baten alleen geen afdoende argument kan worden ontleend om een onderzocht pakket van ruimtelijke maatregelen te prefereren boven een vergelijkbaar pakket van technische maatregelen.[30] De kosteneffectiviteit van maatregelen wordt namelijk mede bepaald door de tijdshorizon waarin wordt gedacht. Investeren in ruimtelijke maatregelen kan op langere termijn kosteneffectiever blijken dan het treffen van technische maatregelen, vooral indien deze na verloop van tijd als gevolg van de voortgaande klimaatverandering opnieuw niet toereikend zouden blijken te zijn. Bovendien kunnen er ook moeilijk kwantificeerbare argumenten zijn die voor de ruimtelijke optie pleiten. Ruimtelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving verhogen waardoor de belevingswaarde van het landschap toeneemt en de aantrekkingskracht voor wonen of recreatie stijgt.

3.4 Conclusie

Uit de bespreking van de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gesteld, worden de volgende conclusies getrokken.

- *Ruimte-voor-water in relatie tot klimaatontwikkeling*
  Naast technische oplossingen is het reserveren van ruimte noodzakelijk. De schattingen voor het benodigde areaal, zoals die in de beleidsnota's vermeld staan, hebben een tijdhorizon tot 2050. Meer areaal kan echter nodig zijn om de gevolgen van klimaatveranderingen in de tweede helft van de 21e eeuw op te kunnen vangen. Het doorgaande karakter van de klimaatverandering legitimeert het accent dat nu gelegd wordt op ruimtelijke maatregelen. Immers, nu is er nog ruimte beschikbaar. Het op een later tijdstip reserveren van ruimte zal steeds moeilijker worden.

- *De integraliteit van de opgave*
  Gepleit wordt voor een integrale aanpak van de waterproblematiek, dus voor maatregelen die gericht zijn op het voorkómen van wateroverlast,

[30] Centraal Planbureau, *Ruimte voor water*, Werkdocument nummer 130, Den Haag, 2000.

maar ook op het garanderen van de beschikbaarheid van voldoende water in tijden van watertekort alsmede het waar mogelijk treffen van maatregelen met betrekking tot de waterkwaliteit. Daarmee ontstaat zicht op de omvang van de totale beleidsopgave.

¬ *Naar een systeem van normering van wateroverlast*
Om af te kunnen wegen hoe groot deze laatste opgave is, moet ook duidelijk zijn wat onder een normaal, goed functionerend watersysteem wordt verstaan. Het invoeren van een systeem van normstelling voor wateroverlast en watertekort, dat rekening houdt met de regionale gevarieerdheid van de waterhuishouding en het ruimtegebruik, wordt wenselijk geacht. Invoering van zo'n systeem zal echter met een zekere geleidelijkheid moeten gebeuren. Voorkomen moet worden dat de schijn van (rechts-)zekerheid wordt geboden waar deze feitelijk nog niet kan worden verschaft.

¬ *De strategie vasthouden, bergen, afvoeren gedifferentieerd toepassen*
Uitgaande van een nadere bepaling van de totale beleidsopgave moet vervolgens een keuze gemaakt worden tussen ruimtevragende oplossingen en technische oplossingen (met een beperkt ruimtebeslag) dan wel een combinatie van beide. Het is nodig en mogelijk om de strategie van vasthouden, bergen en afvoeren in deze zin genuanceerd toe te passen, uitgaande van de regionale situatie. In regio's waar sprake is van zeer intensief ruimtegebruik, zijn de opties van ruimte-voor-water nu eenmaal beperkt. In hoog-Nederland zijn de kansen en beperkingen van een andere aard dan in laag-Nederland.

In hoofdstuk 4 worden de oplossingsrichtingen voor meer ruimte voor water bij uiteenlopende regionale situaties verkend.

4 Ruimte voor oplossingen

4.1 Algemeen

Uit de beschrijving van het jongste beleid (hoofdstuk 2) en de nadere analyse van het watervraagstuk (hoofdstuk 3) wordt duidelijk dat de overzichtelijke wereld waarin bestemming-inrichting-beheer de canonieke volgorde was, definitief achter ons ligt. De waterbeheerder ziet zich, doordat steeds duidelijker is dat in de regionale systemen 'de rek eruit is', meer en meer genoodzaakt de volgorde om te draaien en zijn eigen doelstellingen te formuleren. De daaruit voortvloeiende claims legt hij vervolgens bij de ruimtelijke ordening op tafel. Vooral in de laatste eeuw zijn de aanspraken vanuit de bestemmingen aan het beheer in tal en last spectaculair gegroeid. Het versteende oppervlak (steden, bedrijventerreinen, kassen, infrastructuur) is in deze periode bijna vertweehonderdvoudigd, met als gevolg toenemende wateroverlast bij piekafvoeren in de desbetreffende gebieden.
In het landelijke gebied is de waterhuishouding ingrijpend gewijzigd door de instelling van vaste winter- en zomerpeilen ten behoeve van de landbouw. Rond 1950 maakte 30-50% van het grondgebied in Nederland in feite deel uit van het watersysteem. De casus in hoofdstuk 4.4 laten dit aardig zien. Het watersysteem was zowel bergings- als afvoersysteem. In veel laaggelegen gebieden was sprake van meervoudig grondgebruik: 's zomers waren de beekdalen landbouwgebied; in de natte perioden in herfst en winter waren de gebieden in gebruik als waterberging. In Friesland vertellen de voormalige 'zomerpolders' hetzelfde verhaal van seizoensgebruik. In West-Nederland laten de watertrappenkaarten uit begin jaren zestig zien dat in de winter en het vroege voorjaar ongeveer 70% van het land plas-dras stond. Tegenwoordig maakt nog maar 3-5% van het areaal deel uit van het watersysteem. Het gecombineerde bergings- en afvoersysteem heeft plaats gemaakt voor afzonderlijke aan- en afvoersystemen. Meervoudig ruimtegebruik is ingeruild voor functiescheiding en aparte watersystemen, die steeds zwaarder belast worden. Door de cumulatieve effecten van verstedelijking en cultuurtechniek in dienst van de landbouw is de flexibiliteit uit het watersysteem verdwenen. We zijn steeds afhankelijker geworden van een aan- en afvoersysteem dat met behulp van steeds krachtigere gemalen overtollig water snel afvoert en bij watertekort gebiedsvreemd water aanvoert. De rek is echter nagenoeg uit dit systeem verdwenen. Bij geringe afwijkingen van gemiddelde situaties ontstaat er al overlast, om nog maar te zwijgen van echt extreme situaties. De opgave is om in de komende decennia de regio-

nale watersystemen te verbeteren en de bergingsfunctie van het watersysteem voor zowel natte als droge omstandigheden in een eigentijdse hoedanigheid te herintroduceren.
Deze herintroductie van bergend vermogen, in welke vorm dan ook, kost in elk geval ruimte. Terug naar 30-50% van het grondgebied zoals in 1950 lijkt onmogelijk. We kunnen echter wel leren van situaties uit het verleden als we de ruimte voor oplossingen verkennen.

De opgave om de regionale systemen aan te passen is niet alleen ingegeven door de voorbereiding op de gevolgen van de verwachte klimaatsveranderingen maar bestaat ook uit een zekere 'inhaalvraag' vanuit het watersysteem, als gevolg van de genoemde ontwikkelingen in het landelijke en het stedelijke gebied in Nederland. Waar de geschiedenis van de ruimtelijke ordening ook gelezen kan worden als de genese van het waterprobleem zullen de oplossingen voor de regionale watervraagstukken noodzakelijkerwijs moeten worden gevonden door integrale planvorming en afstemming via de ruimtelijke ordening.

Wim van Leussen spreekt in dat verband over *vermaatschappelijking van het waterbeheer* waarin hij drie golven onderscheidt.[31] De eerste golf is het *enkelvoudig waterbeheer*, het doeltreffend oplossen van een specifiek probleem. De tweede golf komt op in de jaren tachtig van de vorige eeuw: het *integraal waterbeheer* behelst het, vanuit diverse beleidsterreinen, streven naar veilige, schone en gezonde watersystemen. Het integraal waterbeheer krijgt zijn beslag in de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding. De derde golf ten slotte noemt hij *collaboratief waterbeheer*. Deze wordt gekenmerkt door toenemende interdependenties en collectieve acties gericht op gezamenlijk erkende problemen en oplossingen: 'Er is geen enkele partij meer, die zelfstandig in staat is de probleemstelling te formuleren, laat staan de oplossing te bewerkstelligen. Het is een collectief proces geworden, waaraan door vele actoren wordt deelgenomen.'

Niet alleen is de claim van extra ruimte voor water omvangrijk, maar zij beïnvloedt ook diepgaand de economische en fysieke basisvoorwaarden van de andere grondgebruiksfuncties in ons land, die immers intens met water verweven zijn. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, vergt dit het uiterste van het

[31] Leussen, Prof. dr. ir. Wim van: *Leven met water, vermaatschappelijking van het waterbeheer - consequenties voor de civiele ingenieur en voor de waterbeheerorganisaties,* Inaugurele rede bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar River Basin Management aan de TU-Twente, 4 april 2002.

integrerend vermogen van de ruimtelijke ordening. De inpassing van meer ‘ruimte voor water’ in het huidige grondgebruik is reeds een complex planningsprobleem. Nog ingewikkelder wordt het echter nu we deze wateropgave moeten combineren met andere toekomstige aanspraken op de ruimte. Dit vereist inventieve oplossingen die uitgaan van meervoudig ruimtegebruik. Door de grote regionale verschillen zal bovendien maatwerk geleverd moeten worden. Op generieke oplossingen kan niet worden teruggevallen.

4.2 Ruimteclaims in Nederland

Als deze opgave geplaatst wordt in het kader van de nationale ruimtelijke ordening dan wordt duidelijk dat de claim van ruimte voor water moet worden afgewogen tegen andere, eveneens zwaarwegende maatschappelijke behoeften aan ruimte. De minister van VROM heeft tijdens de voorbereiding van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening geïnventariseerd, welke omvang de diverse claims zouden kunnen aannemen in de planperiode tot 2030 (zie figuur 4.2).

Het is onzeker of deze ruimteclaims voor de volle 100% zullen worden gehonoreerd. De schattingen duiden echter op een ruimtebehoefte van een dusdanige omvang, dat deze in ons land niet zonder het combineren van functies kan worden vervuld. Zelfs als de grondgebonden landbouw een deel van het productieareaal onder druk van krachtige ruimteclaims uit de samenleving zou afstoten, blijft deze noodzaak aanwezig, zeker in de dichter bevolkte regio’s in het land.
De raad onderschrijft de beleidsstrategie die in de Vijfde Nota is voorgesteld om met de bovengenoemde omvangrijke ruimteclaims om te gaan. Deze zogenoemde *ICT-strategie* gaat uit van drie beleidslijnen in een prioriteitsvolgorde: intensiveren, combineren, transformeren. Eerst als de eerste strategie uitputtend is geprobeerd, wordt op de volgende overgegaan.

Schatting van additionele ruimteclaims in 2030 (x 1.000 ha)			
	1996	Toe te voegen areaal tot 2030 (claims)	
	Oppervlakte in gebruik	Lage schatting	Hoge schatting
Wonen	224	39	85
Werken	96	32	54
Infrastructuur	134	35	60
Recreatie en sport	82	144	144
Water	765	170	490
Natuur	461	333	333
Landbouw	2.350	-475	-171
Totaal		*278*	*995*

Figuur 4.2 Ruimtebehoefte tot 2030 (bron: Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening[32])

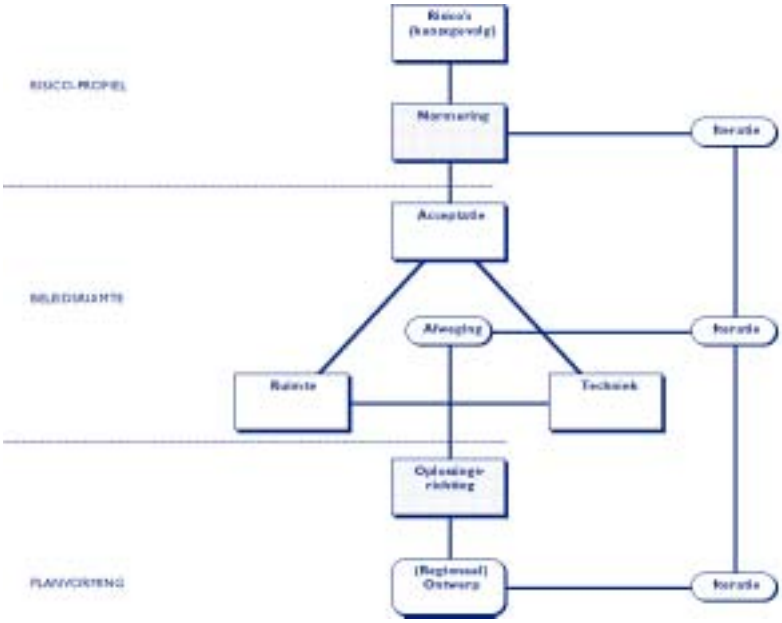
Deze strategie is het meest kansrijk in een regionale aanpak, die in een enkel geval sectoraal georganiseerd kan worden maar vaker als geïntegreerd gebiedsgericht project zal moeten worden georganiseerd. In het sectorale geval is een vergelijking denkbaar met grote infrastructuurprojecten, waarvoor een bijzondere projectwetgeving het uitvoeringskader kan bieden. Indien het ruimte-voor-waterprogramma via gebiedsgerichte, integrale en uitvoeringsgerichte plannen wordt uitgevoerd, kan worden aangesloten bij voorstellen in de Vijfde Nota voor de ontwikkeling van netwerksteden, nationale landschappen, de ecologische hoofdstructuur en andere regionale plan-

[32] Ter toelichting op de ruimteclaims: Wonen: bij de bepaling van de vraag is uitgegaan van een evenwichtige verdeling tussen de verschillende woonmilieus op basis van verwachte woonwensen.
Werken: ruimtevraag heeft betrekking op kantoren, bedrijven- en haventerreinen en overige locaties.
Infrastructuur: de getallen omvatten de claim voor spoorwegen, wegen en waterwegen inclusief ca. 33.000 ha voor vrijwaringszones. Recreatie en sport: ruimte is gebaseerd op bestaand rijksbeleid en op aannames omtrent de wenselijke hoeveelheid recreatieruimte per huishouden. Overigens zal deze claim voor het grootste deel worden gecombineerd met die voor water, natuur en landbouw.
Water: lage schatting: de maatregelen zoals in de Vijfde Nota voorgesteld, met uitzondering van het areaal waarin kleinschalige verbeteringen worden overwogen. (zie fig. 2.1) Natuur en landschap: in bestaand beleid is 255.000 ha reeds geclaimd; waar mogelijk te combineren met recreatie, water en landbouw.
Landbouw: de schattingen zijn zeer onzeker. Wel bestaat de indruk, dat het landbouwareaal vooral afneemt onder druk van sterke ruimtevraag voor andere maatschappelijke belangen (verdringingsproces). De relatief hoge agrarische grondprijzen duiden op een schaarste aan landbouwgrond.

ningsconcepten. Instrumenten die ingezet kunnen worden voor planvorming op het snijvlak van de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening komen in hoofdstuk 5 ter sprake. De (on)mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik komen aan de orde in paragraaf 4.5.

4.3 Een trilemma voor de planvorming

De strategische keuze om ruimte aan te wenden om het watersysteem op orde te brengen, dient op het regionale niveau nader te worden afgewogen. Die afweging betreft drie ingrediënten, het trilemma voor de planvorming. Het eerste ingrediënt wordt gevormd door het aannemen en uiteindelijk vaststellen van normen, waaraan het watersysteem moet voldoen. Het tweede bestaat uit het bepalen van de optimale toepassing van mogelijke technische en ruimtelijke maatregelen en het ex ante evalueren van de gevolgen van die toepassing in termen van ruimtelijke kwaliteit en gebruikswaarde.[33] Ten slotte dient als derde ingrediënt van de afweging het maatschappelijk draagvlak te worden ingeschat, dat mede bepaald wordt door de financiële consequenties



Figuur 4.3 Schematische weergave van het iteratieve beleids- en planvormingsproces dat moet uitmonden in 'ruimte-voor-watermaatregelen' op regionaal niveau

[33] De raad adviseert voor het beoordelen van ruimtelijke kwaliteit de volgende criteria in de afweging te betrekken: economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit.

van de voor te stellen maatregelen (zie ook paragraaf 3.4). De optimalisatie van deze drie variabelen vergt een iteratief proces waarbij in een aantal ronden door middel van ruimtelijke études het gewenste evenwicht wordt gezocht. Dit leidt via een aantal uitwerkingsstappen tot een ontwerp van technische en ruimtelijke maatregelen. Een en ander wordt schematisch in *figuur 4.3* geïllustreerd. Belangrijke stappen in het proces zijn de bepaling van het risicoprofiel, de positiebepaling binnen de beleidsruimte en het regionale planvormingsproces. Deze stappen worden hieronder nader toegelicht.

Bepaling van het risicoprofiel

Het risicoprofiel vanuit de waterproblematiek in een bepaald gebied kan worden beschouwd als de resultante van enerzijds de veranderende klimatologische omstandigheden en anderzijds de gewenste of maatgevende effectiviteit van de beleidsmaatregelen om de gevolgen daarvan te voorkomen of te verzachten. Deze effectiviteit wordt vastgelegd in een norm, veelal uitgedrukt in een kans van 1 maal per tijdsperiode tot waar we de ongewenste situatie willen terugdringen. In dit verband wordt ook gesproken van het risico dat men nog wil accepteren. Omdat risico wordt gedefinieerd als het product van kans x gevolg, zal duidelijk zijn dat er regionaal gezien aanleiding is voor een gedifferentieerd normenstelsel. Immers, zowel het type grondgebruik (stedelijk, landelijk) en het daaraan verbonden leven en economisch goed, als de landschapstypen met inherente en uiteenlopende kansen op overlast, overstroming of juist watertekort vertonen aanmerkelijke verschillen per regio. De raad heeft deze problematiek in 3.5 uitvoerig behandeld en pleit voor een trial-and-error proces startend met een landelijke richtlijn die bedoeld is als startpunt voor nadere afwegingen ten aanzien van normering op regionaal niveau.

De positiebepaling binnen de beleidsruimte

Onder beleidsruimte wordt hier verstaan de verzameling oplossingen van de watervraagstukken die wordt begrensd door een denkbeeldige driehoek met de variabelen 'Acceptatie', 'Techniek' en 'Ruimte' als hoekpunten (zie figuur 4.3). 'Acceptatie' staat dan voor het (rest)risico dat geaccepteerd moet worden, 'Ruimte' voor het bieden van (extra) ruimte aan water, 'Techniek' voor het kiezen van 'harde' civieltechnische en cultuurtechnische maatregelen. Daarmee is overigens niet gezegd dat het bieden van ruimte geen technische component heeft noch dat technische middelen geen ruimte zouden innemen. Een voorbeeld: het *vasthouden* van water in retentiegebieden vereist het bieden van ruimte, tijdelijke *berging* van overtollig water kan óf zodanig worden verwezenlijkt dat in de desbetreffende gebieden ook nog ander

grondgebruik mogelijk is (de ruimte vragende meervoudige oplossingen) óf meer sectoraal worden opgelost in monofunctionele bergingsbasins die minder ruimte innemen maar ander gebruik dan wateropslag uitsluiten. *Afvoeren* kan met name in hoog-Nederland bij vrij verval; daarvoor is extra ruimte nodig. In laag-Nederland zal de afvoer vooral met behulp van gemalen geschieden die minder ruimte innemen en dus aan de technische kant van het continuüm ruimte-techniek te vinden zijn; ook in dit laatste geval kan echter het verruimen van het boezemstelsel aan de orde zijn.
Het gaat in de meeste regio's dus niet om een 'óf-óf-discussie' maar om het vinden van de optimale combinatie van technische en ruimtelijke middelen. Binnen de bovengenoemde driehoek, binnen de beleidsruimte moeten afwegingen worden gemaakt waarbij een eerste confrontatie tussen effectiviteit, ruimtelijke kwaliteit en kosten plaats vindt. Deze stap kan volgens de raad bijvoorbeeld in de deelstroomgebiedsvisies worden uitgevoerd. In ieder (deel)stroomgebied zullen de betrokken partijen moeten overwegen welke positie binnen deze beleidsruimte gekozen moet worden.
Om deze afweging te kunnen maken moeten globaal de consequenties van het kiezen van verschillende mogelijke posities in het desbetreffende deelstroomgebied worden getekend en berekend. Naar het oordeel van de raad zal interdisciplinair ontwerpend onderzoek daarbij een onmisbaar hulpmiddel vormen. Civieltechnici, bestuurskundigen en ontwerpers zullen daarin nauw samen moeten werken. Over de mogelijke oplossingsrichtingen is politieke en maatschappelijke deliberatie noodzakelijk. In voorkomende gevallen zal de discussie parallel gevoerd moeten worden met de discussie over normstelling. In veel gevallen zal iteratie nodig zijn, terug naar de eerste stap, de bepaling van het risicoprofiel. Zo zal het kiezen van een andere acceptatiegraad tot andere oplossingen leiden; indien de ruimtelijke gevolgen van het kiezen voor een bepaald risicoprofiel in beeld komen, kan ook een zinvolle kosten-batenanalyse worden gemaakt.

Het regionale planvormingsproces

De positiebepaling binnen de theoretische beleidsruimte levert een of enkele kansrijke oplossingsrichtingen op voor het regionale watervraagstuk. Deze vormen de input van het regionale planvormingsproces: de derde stap in de figuur. Deze stap is integraal van karakter en zal zijn beslag krijgen in het streekplan, het provinciaal omgevingsplan of in een regionaal structuurplan (provinciaal of van een bestuur van een van de Kaderwetgebieden). Naast het invlechten van het waterprogramma in de bestaande ruimtelijke orde van de regio met zijn specifieke bodemkundige-, geomorfologische en landschappelijke kenmerken, zal afweging met ruimteclaims van andere sectoren

plaatsvinden. Naargelang de ruimtedruk in de regio zal in dit stadium ook serieus gestudeerd moeten worden op mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik. Het waterprogramma stelt eisen aan de grondgebruiksfuncties en nieuwe ontwikkelingen worden met behulp van de watertoets afgestemd op deze eisen. Van hun kant zullen uiteenlopende grondgebruikers ook specifieke wensen over het functioneren van het watersysteem en over de gewenste waterkwaliteit op tafel leggen. De grondgebonden landbouw stelt eisen aan de drooglegging; de glastuinbouw stelt eisen aan het maximum gehalte aan natrium in het water, de natuurbeheerders verlangen maatregelen tegen de verdroging en pleiten voor hydrologische isolatie van gebieden met een bijzonder gevoelige waterkarakteristiek (lithotroof water bijvoorbeeld). Vanuit cultuurhistorische motieven kan worden aangedrongen op het weer onder water zetten van oude inundatievlakken van historische defensiestellingen, zoals de Hollandse waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Het water is de aflopen decennia ontdekt als dé kwaliteitsdrager voor stedelijke ontwikkeling. Waterfronten versterken de identiteit van vele steden.
De raad meent dat ook de nieuwe waterstaatkundige werken in het kader van WB21 kunnen dienen als toekomstig decor voor woonlocaties of een rol kunnen spelen in de recreatievoorzieningen voor omwonenden. Kortom, in de regionale planvorming heeft water niet alleen een utilitaire, waterhuishoudkundige betekenis maar ook een cultureel-, esthetische en ruimtelijk-structurele betekenis. Mede hierdoor fungeert de waterstructuur als drager voor ontwikkelingen in de toekomst. Als deze structuur goed wordt vormgegeven, accentueert deze ook de regionale verscheidenheid van landschappen en steden.

Wat in het schema is afgebeeld als een enkelvoudige planvormingsstap, zal in realiteit bestaan uit meerdere rondes, die bijvoorbeeld hun weerslag vinden in de deelstroomgebiedsvisie, later op te nemen in het provinciaal omgevingsplan en het gemeentelijk bestemmingsplan. De plannen kunnen vervolgens leiden tot projecten, bijvoorbeeld in de vorm van een landinrichtingsplan. Ook bij deze plannen kan iteratie leiden tot een bijstelling van de positionering in de beleidsruimte. Gaandeweg kan bijvoorbeeld blijken dat de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik te hoog of juist te laag zijn ingeschat, waardoor de verhouding tussen ‘ruimte en techniek’ aangepast moet worden. Ook kunnen kostenoverwegingen nopen tot een terugkoppeling naar eerdere planstappen.

Communicatie speelt in het hele planvormingstraject een hoofdrol. Het bereiken van draagvlak in de samenleving voor ingrijpende maatregelen zal in de

reeks veiligheid (hoofdsysteem), tegengaan van wateroverlast en -tekort (regionale systemen) en meebewegen met water (regionale systemen) steeds moeilijker worden. De raad stelt in de praktijk tot nu toe vast dat waar er bestuurlijke en technische consensus bereikt is over oplossingsrichtingen, de eerste proefprojecten toch geconfronteerd worden met de frisse tegenzin van lagere overheden en grondeigenaren. Vaak zijn zij onvoldoende geïnformeerd, zodat de discussie weer van voren af aan gevoerd moet worden. Ook hier is iteratie een gebruikelijk fenomeen in het planproces. De raad stelt vast dat de procedure er niet op gericht moet zijn een visie te vervaardigen en daarover vervolgens te communiceren. Veel kansrijker is een procedure waarin door middel van communicatie en het streven naar draagvlakverbreding stap voor stap een visie ontstaat (zie ook hoofdstuk 5.3.3). Dit proces kan sterk gestimuleerd worden door het zogenoemde *interactief ontwerpen.*[34]

Excellent opdrachtgeverschap

Via deze planvormingstappen en het daarbij behorend ontwerpproces zal een breed gedragen oplossing van het watervraagstuk moeten worden ontwikkeld. Het geheel van maatregelen zal bovendien tot een hogere ruimtelijke kwaliteit van het desbetreffende gebied moeten leiden. De raad beschouwt de waterproblematiek dan ook als een culturele opgave, uitmondend in een betekenisvolle bijdrage aan het Nederlandse cultuurlandschap. De projecten zullen, conform de Derde Nota Architectuurbeleid[35], de voorbeeldfunctie van de overheid als goed opdrachtgever moeten demonstreren. Als criteria voor goed of zelfs excellent opdrachtgeverschap kunnen worden genoemd:[36]

- de continuïteit in het streven van de opdrachtgever de opdracht(en) deel te laten uitmaken van een meer algemeen cultureel streven;
- de invloed van de opdrachtgever op de samenstelling en het functioneren van het team van adviseurs waaronder de architect;
- de rol van het programma van eisen als toetsingsinstrument;
- het vermogen van de opdrachtgever om maatschappelijk draagvlak te creëren en te onderhouden; het vermogen financiële participanten te committeren;

[34] Hajer, Maarten & Emily Gomar: *Is That politics? For an inquiry into forms in contemporary politics,* in: Berndward, Joerges, et. al. (eds) Looking back and ahead - The 2002 Yearbook of the Sociology of the Sciences, Dordrecht, (Kluwer Publishers; in prep.) 2002.

[35] Ministeries van OC&W, VROM, V&W en LNV: *Ontwerpen aan Nederland; Architectuurbeleid 2001-2004,* Sdu uitgevers, Den Haag, 2000.

[36] Platform Architectuurbeleid VROM, OC&W, LNV en V&W/ rijksbouwmeester: *Pyramides 2000; De zeven Pyramides, pp 26-e.v. rijksprijs voor excellent opdrachtgeverschap,* Verstegen & Stigter, Amsterdam, 2000.

- de aandacht van de opdrachtgever voor de kenmerken en effecten van het project op de verschillende schaalniveaus: van ruimtelijke context tot materiaalkeuze en detaillering.

Ook bij de nieuwe wateropgave voor de 21e eeuw - die misschien wel een van de laatste grote collectieve projecten in dit land zou kunnen zijn - kan een goed ontwerp slechts tot stand komen onder een geëngageerd opdrachtgever die in het gehele iteratieve proces, zoals dat eerder is geschetst, ook het doel van landschappelijke en architectonische kwaliteit scherp in het oog houdt. Alhoewel de waterproblematiek niet tot de 'tien grote projecten' uit de Architectuurnota behoort, is de raad van mening dat de opdrachtgevers van deze megaopgave in het middelpunt van de belangstelling van het Architectuurbeleid moeten worden geplaatst, bijvoorbeeld via de projecten 'Intensiveren opdrachtenbeleid' en de 'Regeling stimulering kwaliteit landschappelijke kwaliteit'.

4.4 Voorbeelden van regionaal maatwerk

In het hiervoor geschetste gefaseerde ontwerpproces krijgt ook de *regionale diversiteit* zijn ruimtelijke expressie. De verschillen in landschapstypen, bodemkundige karakteristiek, geomorfologie en het daarop afgestemde grondgebruik leiden al tot een gebiedsspecifieke uitgangssituatie. De verschillen in het geïnvesteerd kapitaal in de infrastructuur, de cultuurtechnische inrichting en de waterbeheersing alsmede de ligging ten opzichte van het hoofdsysteem kunnen zo groot zijn dat per regio maatwerk zal moeten worden verricht. De indicatieve toedeling van de waterclaims naar landschapstypen zoals opgenomen in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (zie paragraaf 2.1.5 en hierna figuur 4.4), laat zien dat de opgaven voor de verschillende landschapstypen sterk uiteenlopen.[37]

[37] Concrete maatregelen, die voor de verschillende landschapstypen (figuur 4.4) in discussie zijn in het kader van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte worden besproken in *'Water in het SGR-2: Hectaren, maatregelen en kosten - een quick scan'*, C. Kwakernaak, F.R. Veeneklaas, P.J.T. van Bakel; Alterra, Wageningen, september 2001.

Regio/ landschapstype →	Zand- en hoogveen ontginnings-gebied	Heuvel-land	Kust-zone	Laagveen gebied	Rivieren gebied	Zeeklei-gebied en droog-makerijen	Totaal
Hoofdsysteem							
Functieverandering	0	0	1.000	0	23.000	1.000	25.000
Functieaanpassing	0	0	0	0	65.000	0	65.000
Regionaal systeem							
Functieverandering	5.000	1.000	1.000	4.000	1.000	13.000	25.000
Functieaanpassing	281.000	8.000	0	50.000	1.000	35.000	375.000
Totaal	*286.000*	*9.000*	*8.000*	*54.000*	*90.000*	*49.000*	*490.000*

Figuur 4.4: Ruimteclaims voor water per landschapstype (indicatief in ha; bron: Tweede Structuurschema Groene Ruimte)

De raad presenteert nu vier voorbeelden van heel specifieke regionale waterproblemen en mogelijke oplossingen. Het betreft de vier regio's, waar de raad regionale rondetafelgesprekken heeft gevoerd.[38] Deze regionale voorbeelden zijn louter exemplarisch bedoeld. Zij hebben geen betekenis als inbreng in de discussie over de te treffen maatregelen in de desbetreffende gebieden. Wel wil de raad ermee illustreren hoe groot de verschillen in ruimtelijke ordening en waterbeheer per regio kunnen zijn. De oplossingsmogelijkheden zijn legio; een goede keuze kan slechts op het regionale schaalniveau worden gemaakt door en voor de plaatselijke samenleving.

4.4.1 Casus I Het Groene Hart: de toekomst van het veenweidegebied

De genese van het watersysteem

Het watersysteem van het Groene Hart maakt deel uit van een complex polder- en boezemsysteem dat grotendeels onder zeeniveau is gelegen. Het ligt ingeklemd tussen de duinen en de Utrechtse Heuvelrug. Tot de Middeleeuwen bestond het landschap uit een sponsachtig veenkussen, afgewisseld met grote waterplassen. Waterhuishoudkundig gezien was het veengebied geheel zelfvoorzienend. Vanaf de Middeleeuwen is het veen systematisch ontgonnen. Kleine veenriviertjes zorgden voor de afwatering. Vanaf de 16e

[38] Zie bijlage 2 en achtergrondstudie 011.

eeuw zijn verschillende waterplassen drooggemalen om de veiligheid van de omgeving te vergroten en het areaal landbouwgrond uit te breiden.
In de 20e eeuw werden de waterpeilen in de veenweidegebieden verlaagd ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering.

De genese van het waterprobleem
De ontginning van het veenlandschap dat we nu als het Groene Hart kennen, levert een aantal problemen op. Als veen wordt ontwaterd, vindt oxidatie plaats. De sponswerking van het veen neemt af en er treedt een proces van gestage bodemdaling (klink) op. Om de maaiveldaling van het veengebied bij te kunnen houden, moet er gepompt worden om de voeten droog te houden. Er ontstaan hoogteverschillen tussen de verschillende waterlopen. Via een relatief hoogliggend netwerk van boezemwateren slaan de steeds verder zakkende veenpolders hun overtollige water uit. 's Zomers ontstaan watertekorten. Om deze aan te vullen wordt steeds meer water uit de rivieren aangevoerd. Er ontstaan afzonderlijke water aan- en afvoersystemen.

De eerder genoemde drooglegging van plassen is ten koste gegaan van de capaciteit van de boezem, die bij neerslagpieken steeds sneller is gevuld. De uitbreiding van het verhard oppervlak door stadsuitbreiding en glastuinbouw verminderde het waterbergend vermogen van het gebied en zorgde voor een nog zwaardere belasting van de waterafvoer. Bovendien is de afvoercapaciteit in de boezem beperkt omdat het waterpeil vanuit veiligheidsoverwegingen niet teveel mag fluctueren en het water niet te snel mag stromen (in verband met de stabiliteit van de kaden). Om het gebrek aan capaciteit van het boezemsysteem zoveel mogelijk te compenseren is de capaciteit van de gemalen door de jaren heen sterk vergroot. De grenzen van dit aan- en afvoersysteem komen nu echter in zicht.
De peilaanpassingen in de ruilverkavelingen van af de jaren 50 in de 20e eeuw hebben West-Nederland nog afhankelijker gemaakt van zware gemalen voor de afvoer van overtollig water en van een grote rivierwateraanvoer in het groeiseizoen. Vóór die tijd stond in het voorjaar het water tot bijna op het maaiveld en kon het grondwater 's zomers ver zakken. Na de ruilverkavelingen werden veel diepere winterpeilen ingesteld en hogere zomerpeilen. Tegelijkertijd ontstonden ook waterkwaliteitsproblemen, die samenhangen met de kwaliteit van het in te laten rivierwater en met de sterke nalevering van brak water in een aantal droogmakerijen, dat weer in de boezem wordt uitgemalen. Dat levert voor sommige vormen van landbouw (bollenteelt, vollegrondstuinbouw) en voor diverse natuurgebieden problemen op.
Resumerend kan gesteld worden dat de rek uit het watersysteem is; de

Veengebied rond jaar 0, veenweidegebied nu

Droogmakerijen vanaf de 17e eeuw

Ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten in de 20e eeuw

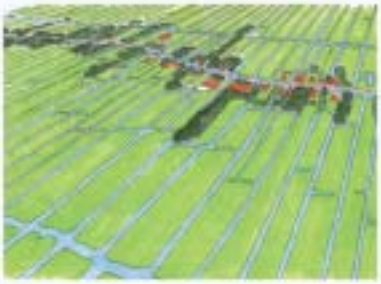
Uitbreiding van het stedelijk oppervlak in de 20e eeuw

Het waterverspillende aan/afvoer systeem: geen rek, geen interne retentie

Slecht benutten van de interne schoonwaterbronnen

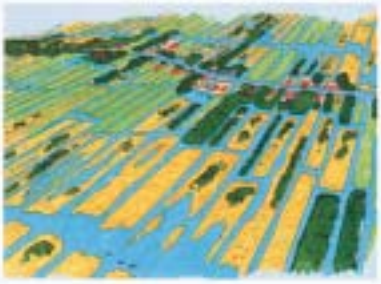
Waterprobleem: baggerachterstand van verontreinigde slootbodems

Waterprobleem: steeds verder indringend zeewater en zilte nalevering uit enkele droogmakerijen

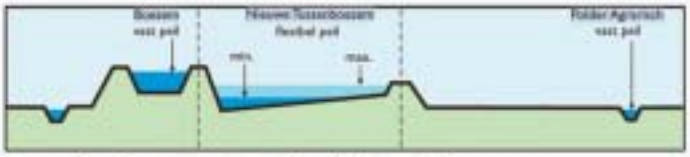


Huidig veenweidegebied (bron VISTA)

Transformatie veenweidegebied in een droogmakerij landschap. Bij handhaving diepe waterpeilen zal het veendek langzaam 'opgestookt' worden en bereiken we de kleilige ondergond (bron VISTA)



Transformatie veenweidegebied in een dynamisch veengebied door flexibel peilbeheer (bron VISTA)



Doorsnede nieuw watersysteem, introductie tussenboezem

Tussenboezem als 'Ring' en flexibel peilbeheer in centrale deel

Tussenboezem als 'Netwerk'

Referentiebeeld nieuwe (tussen)boezem

extremen tussen te nat of te droog komen steeds vaker voor en er is veel te weinig bufferruimte. Bovendien kan de vraag gesteld worden of de kosten, die met het instandhouden van gescheiden aan- en afvoersystemen gemoeid zijn nog wel overtroffen worden door de opbrengsten van het (agrarische) grondgebruik in deze gebieden.

Oplossingsrichtingen

De opgave voor een duurzamer watersysteem in het Groene Hart is tweeledig. Er moet ruimte gevonden worden om het teveel aan water tijdens neerslagpieken te kunnen verwerken en tegelijkertijd moet er meer water worden vastgehouden om in drogere perioden minder afhankelijk te zijn van de aanvoer van rivierwater. In 3.3.3 wijst de raad er al op, dat met deze voorraadvorming mogelijk nog grotere oppervlakten aan ruimte voor water gemoeid zijn, dan met het voorkomen van wateroverlast. De oplossing is het instellen van flexibele peilen, wat echter grote consequenties zal hebben voor het huidige grondgebruik. In de veenweidegebieden zal een flexibel peilbeheer leiden tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van de melkveehouderij. Bij grotere peilfluctuaties waarbij het water gedurende langere perioden tot aan het maaiveld reikt, kan zelfs beëindiging van de landbouwbedrijfsvoering het gevolg zijn. Het veenweidelandschap zal dan veranderen in een dynamisch moerasgebied.

Om de landbouw een duurzaam perspectief te bieden is een betrekkelijk forse drooglegging[39] noodzakelijk. Die kan slechts geboden worden, indien in een ander deel van het gebied relatief veel water geborgen wordt. Dit zou vorm kunnen krijgen door middel van de aanleg van een tussenboezemsysteem.

Voor het Groene Hart zijn twee oplossingsrichtingen kansrijk.

Het model ‘Ring’ maakt in het watersysteem onderscheid tussen het veenweidegebied en de droogmakerij. Het veenweidegebied wordt gedeeltelijk omgezet in een dynamisch moeras. In de droogmakerijen worden, bij voorkeur aan de stadsranden waterplassen met flexibel peilbeheer aangelegd.

In het model ‘Netwerk’ wordt daarentegen een nieuw boezemsysteem met flexibel peilbeheer aangelegd dat het veenweidegebied met de droogmakerijen verbindt. Het veengebied fungeert hier als centrale ‘spons’.

[39] Drooglegging: de gemiddelde afstand tussen het maaiveld en het grondwaterstandsniveau (freatisch vlak) in cm -maaiveld

4.4.2 Casus II De Waalsprong: omgaan met onzekerheden

Deze casus betreft een probleem in het hoofdwatersysteem van Nederland, met ingrijpende gevolgen voor de ruimtelijke ordening van Nijmegen en met name van het gebied van de Waalsprong. De raad wilde zich graag op de hoogte stellen van de problematiek ter plaatse vanwege het feit dat de te zoeken oplossingen gevolgen zouden hebben voor de geplande VINEX-locatie en dat er hoge eisen werden gesteld aan het samenspel van de betrokken publieke en private partijen. Als zodanig is het een interessant voorbeeld in het licht van dit advies. Inmiddels hebben de partijen in goed overleg een oplossing gekozen.[40]

De genese van het watersysteem

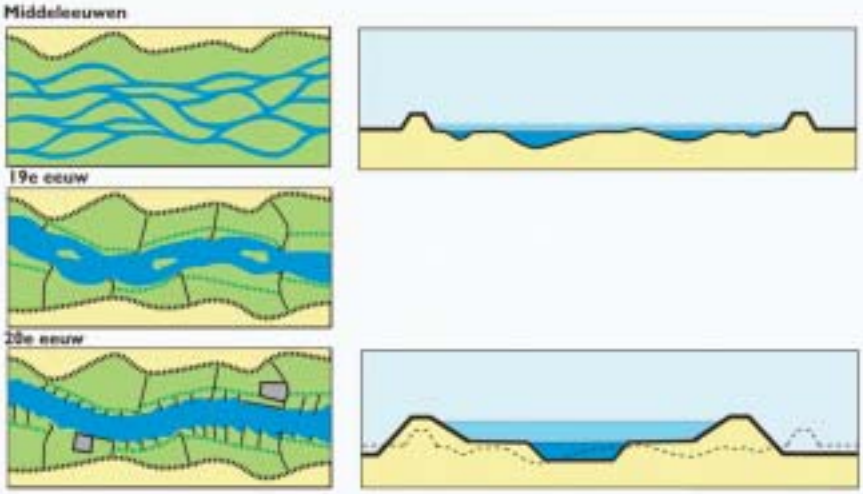
De bedijking die vanaf de Middeleeuwen heeft plaatsgevonden, was de eerste aanzet voor het beteugelen van de vlechtende benedenloop van de Rijn. De veiligheid op de stroomruggen en in de achterliggende komgebieden nam door deze ingreep toe. De buitendijkse terreinen waren ruig en stonden onder invloed van de wisselende rivierwaterstanden. Door dwarsdammen aan te leggen verbeterden particuliere grondeigenaren de toegankelijkheid en bevaarbaarheid van de rivier. Maar met de bouw van de dwarsdammen nam ook de onveiligheid van de dijken toe bij ijsgang. Met de Rivierwet van 1804 werd een halt toegeroepen aan het ongelimiteerd bouwen van dwarsdammen. De stroomgeul van de rivier werd vastgelegd door de aanleg van kribben. In de 20e eeuw werd met de verhoging van de dijken aan de steeds hogere veiligheidsnormen tegemoet gekomen.

De genese van het waterprobleem

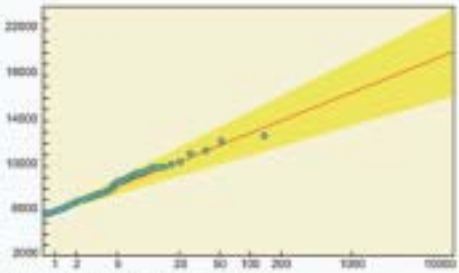
Het vastleggen van het rivierbed door dijken heeft tot gevolg gehad dat door slibafzetting het maaiveld in de uiterwaarden flink is verhoogd. Het doorstroomprofiel is hierdoor verkleind. Dijkverhoging en uiterwaardverlaging zijn de afgelopen eeuw efficiënte maatregelen gebleken om het doorstroomprofiel weer te vergroten, maar deze oplossingen lopen nu tegen fysieke en maatschappelijke grenzen aan.
Dit probleem van het beperkte doorstroomprofiel wordt des te klemmender omdat klimaatscenario's laten zien dat de pieken in de rivierwaterafvoer en

[40] Informatie over de problematiek van de Waalsprong en omgeving wordt geboden in het achtergronddocument 'Aan de overkant van het water wonen ook mensen', verslagen van vier rondetafelgesprekken over ruimte voor water in de regio. Achtergrondstudie 011 van de VROM-raad.

Het stroomgebied van de Rijn: het Nederland rivierengebied ligt benedenstrooms



Ontwikkelingsreeks: versmalling van de rivier, verdieping van het zomerbed, ophoging en verkleining uiterwaarden



De 90% betrouwbaarheids interval
(verticaal: de afvoer bij Lobith in m3/sec, horizontaal: de herhalingstijd in jaren)

Schrikbeeld van de doorgaande dijkverhoging

De mogelijke retentiegebieden (blauw), Groene rivieren (groen) en dijkverleggingen (bruin) uit de Spankrachtstudie

inzoomen: het Knooppunt Arnhem Nijmegen met het retentiegebied en het tracé van de Betuweroute

Waalsprong bij Nijmegen optie: terugleggen dijk

Waalsprong bij Nijmegen optie: groene rivier

Waalsprong bij Nijmegen optie: verleggen vaargeul

daarmee de kans op overstromingen de komende eeuw toe zullen nemen. Naarmate het grondgebruik in het binnendijkse gebied zich verder intensiveert, zullen de gevolgen van een eventuele overstroming steeds ernstiger vormen aannemen. Daarom is een herbezinning op de veiligheidsproblematiek noodzakelijk.
Het probleem van de Waal bij Nijmegen is dat de rivier aan de zuidelijke oever hard begrensd wordt door het centrum van Nijmegen. Indien het watervoerend profiel verruimd moet worden, zal dat door ingrijpen in de noordelijke oever moeten gebeuren. Juist daar, in de voormalige gemeente Lent, wordt echter de VINEX-locatie ‘de Waalsprong’ ontwikkeld. De voorbereiding van

de plannen was reeds ver gevorderd op het moment dat de waterproblematiek in volle omvang duidelijk werd.
De gemeente Nijmegen en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat namen de dreiging van het water serieus en kozen voor de filosofie ‘beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald’.

Oplossingsrichtingen

Oplossingen om de toenemende debieten te verwerken worden voor een deel in de bovenloop van de Rijn gezocht. In Duitsland kunnen maatregelen getroffen worden om het water langer vast te houden, zodat pieken in Nederland afvlakken. Methoden om de berging en doorstroming in Nederland te vergroten, zijn beoordeeld in de zogenoemde Spankrachtstudie. Het betreft:

- het terugleggen van dijken waardoor het rivierbed verruimd wordt; deze dijken liggen op Deltahoogte;
- het inrichten van retentiegebieden, waarin water tijdelijk geborgen kan worden, zodat afvoerpieken kunnen worden afgevlakt. Deze gebieden hoeven niet direct aan de rivier te liggen, maar moeten wel snel en gecontroleerd vol kunnen stromen. De dijkhoogte kan variëren. Hoe hoger de dijk, des te meer waterberging;
- het vergroten van de doorstroomruimte door middel van ‘groene rivieren’. Deze gebieden zijn wel geflankeerd door dijken op Deltahoogte en zullen afhankelijk van het in te stellen regime meer of minder frequent stromend water bevatten.

De gekozen oplossing

Voor het opheffen van de *bottleneck* in de Waal bij Nijmegen heeft de gemeente in goed overleg met het Rijk gekozen voor het terugleggen van de dijk langs de noordoever en een ingrijpende aanpassing van het stedenbouwkundig ontwerp van de Waalsprong (zie de bovenste figuur).

Theoretische alternatieven zijn in de twee daar onderstaande figuren geschetst. Een groene rivier met mogelijkheden voor multifunctioneel grondgebruik en een oplossing waarbij een ruim gedimensioneerde nieuwe hoofdgeul ten noorden van Lent zou worden gegraven. Er kunnen dan nieuwe lage bruggen over de bestaande rivier gebouwd worden die het rivierfront van Nijmegen verbinden met de Waalsprong (Lent).

4.4.3 Casus III Hunze en Meerstad: de ongelijkvloerse waterkruisingen

In het uitgestrekte gebied van waterschap 'Hunze en Aa's', gelegen in Noord-Drenthe en Oost-Groningen zijn plannen in ontwikkeling voor de realisering van de stedelijke uitbreiding 'Meerstad Groningen', gesitueerd ten oosten van de stad Groningen. De waterhuishoudkundige situatie in deze regio is zeer complex.[41]

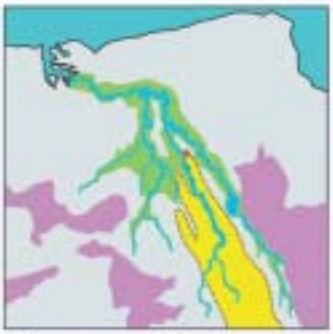
De genese van het watersysteem

In Groningen en Drenthe is sprake van een markante verstrengeling van verschillende soorten waterlopen. Vóór de aanvang van de grote veenontginningen voerden het Reitdiep, het Peizerdiep, de Drentse Aa en de Hunze het overtollige water in vrij verval naar het Lauwersmeer. Tijdens de veenontginningen die vanaf de 17e eeuw grootschalig ter hand werden genomen, werd ten behoeve van het turftransport een kanalennetwerk aangelegd. Maaiveldverlaging en de onvermijdelijke kruising van beken en kanalen noopten de waterbeheerder om functionele scheidingen in het regionale watersysteem te maken. De vrije afwatering werd steeds moeilijker. Na het graven van het Eemskanaal werd het water ten oosten van de Hondsrug, verzameld in de Hunze en via het Eemskanaal naar Delfzijl geleid en daar uitgemalen of gespuid. Schakels uit het beeksysteem werden verwijderd en er werd geen onderscheid meer gemaakt tussen beek- en kanaalwater. De kanalen vormen tegenwoordig het grootste deel van het boezemsysteem. De Hunze vormde bij aanvang van de veenontginning de vaarroute voor het turftransport en lag aan de 'voorkant' van het beekdallandschap. Als gevolg van de grootschalige veenkoloniale ontginning werd het landschap omgedraaid. Huizen werden vanuit het dal verplaatst naar de rand van het veengebied. De Hunze kwam op afstand te liggen en werd 'achterkant' van de Veenkoloniën.

De genese van het waterprobleem

De geschetste ontwikkeling leidde op regionaal en lokaal schaalniveau tot een verlies aan kwaliteit van ruimte en milieu. Door de koppeling van de beken en de kanalen werd voedselrijk en voedselarm water gemengd en de voorkomende waterkwaliteiten genivelleerd. De ecologisch belangrijke zoet-zout gradient van bovenloop naar benedenloop van de beken is verloren gegaan. Voor het waterbeheer vormt de beperkte afmeting van de Groningse boezem een

[41] Zie voor verdere informatie het achtergronddocument 'Aan de overkant van het water wonen ook mensen', verslagen van vier rondetafelgesprekken over ruimte voor water in de regio. Achtergrondstudie 011 van de VROM-raad.



Beken stromen af via het Lauwermeer

Koppeling beken- en kanalenstelsel en ontginning hoogveen

Voor de veenontgining: Hunze als transportsysteem en voorkant

Na de veenontginning: Hunze als achterkant

COLN-kaart wintersituatie circa 1955. Paars is waterpeil 0-20 cm onder maaiveld = plasdras

COLN-kaart zomersituatie circa 1955. De waterpeilen fluctueren mee met het natuurlijk regime; 'swinters hoog, 's zomers laag.

Huidig functioneren watersysteem: via Lauwersmeer en Delfzijl

Lokale waterproblemen van de Hunze: peilverlaging, grondwaterontrekking, eutrofiëring Zuidlaardermeer door inlaat kanaalwater

Loskoppeling kanalen en bekenstelsel: Groningen onderdeel kanalenstelsel, beken om Groningen heen

Loskoppeling kanaal en bekenstelsel: Groningen onderdeel bekenstelsel, beken door Groningen heen

Loskoppeling kanaal en bekenstelsel: Groningen onderdeel kanalenstelsel, hunze 'voedt' Meerstad

Uitsnede plankaart Toekomstvisie Veenkoloniën: ontwikkelingsperpectief voor Hunzedal

Hunzedal: Lint met buitenplaatsen

probleem. Bij extreme neerslag dreigt overstroming en wateroverlast.
Dat het creëren van voldoende veerkracht en berging noodzakelijk is, blijkt uit de zogenaamde COLN-kaarten. Deze geven de gemiddelde grondwaterpeilen in de zomer en de winter weer. In de jaren vijftig van de vorige eeuw was het in de Nederlandse polder- en boezemsystemen gebruikelijk dat in perioden met overtollig water (winterhalfjaar) het water tot aan het maaiveld werd opgezet. Om de landbouwproductiviteit te verhogen zijn in de tweede helft van de vorige eeuw met name de winterpeilen verlaagd. De buffercapaciteit om extreme situaties op te kunnen vangen is hierdoor uit het systeem gehaald.
Bij de Hunze spelen meerdere problemen een rol. De bovenloop van de Hunze is afgesneden en het schone (kwel)water stroomt nu weg via het sterk geëutrofieerde Zuidlaardermeer naar het Winschoterdiep. Er wordt in de flank van de Hondsrug water voor drinkwaterbereiding onttrokken. Hierbij worden regionale kwelwaterstromen aangeboord waardoor de hoeveelheid kwel aan maaiveld vermindert. De gemiddelde grondwaterstanden in het beekdal van de Hunze zijn bovendien verlaagd. Dat is hier extra vervelend omdat zeer schoon water snel wordt afgevoerd en voor het gebied verloren gaat.

Oplossingsrichtingen
Een goede waterstaatkundige herinrichting is het fundament van oplossingen van de ruimtelijke ordeningsvraagstukken in deze regio. Voor de Groningse situatie zijn de hoofdingrediënten het bekenstelsel, de kanalen en de positie van de stad Groningen.
Er zijn op regionaal schaalniveau drie modellen denkbaar. Deze modellen moeten gezien worden als streefbeelden voor de lange termijn.

Model 1 en 2 koppelen beide het beeksysteem van het kanalensysteem los. Dat gebeurt door het maken van ongelijkvloerse kruisingen (sifons) die voor vissen passeerbaar zijn. De ontkoppeling heeft een aantal ecologische voordelen. Bovendien wateren de beken niet meer op de boezem af, zodat deze ontlast wordt.

In de eerste model wordt de stad Groningen vanuit transportoverwegingen op het kanalenstelsel aangesloten. De Hunze wordt om de oostzijde van de stad geleid.

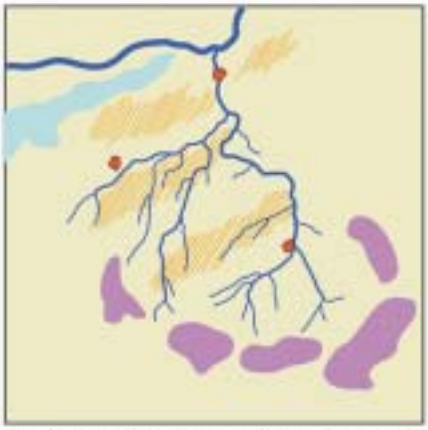
In het tweede model wordt de stad ontsloten door het bekensysteem. De stad krijgt daarmee ‘levend’ water. Met een extra sluis naar de kanalen kan de stad overigens bereikbaar blijven voor beroeps- en recreatievaart.

Ook in het derde model is sprake van een scheiding tussen beken en kanalen. Nu wordt er vanuit gegaan dat de Drentse Aa naar het Reitdiep stroomt, maar dat de Hunze het Winschoterdiep 'ongelijkvloers' kruist en vervolgens via de geplande plas van Meerstad langs of via Duurswold in oostelijke richting wordt geleid. Het Hunze water levert op deze wijze een kwaliteitsimpuls op voor de woon- en recreatieomgeving van Meerstad.
Een variant op dit model is dat de Hunze niet aan de Meerstadplas wordt gekoppeld, maar rechtstreeks richting Duurswold stroomt. De Meerstadplas kan in dat geval rechtstreeks aan de boezem gekoppeld worden. Dat heeft voordelen voor de recreatievaart en biedt een aanzienlijke verruiming van de boezem.

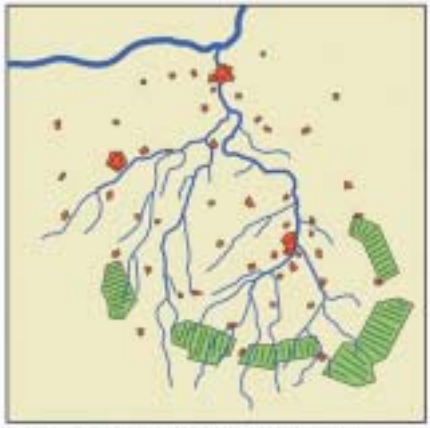
Voor alle modellen geldt uiteraard dat de beken en het kanalenstelsel goed op elkaar afgestemd zullen moeten worden, met als leidende argumenten de waterkwaliteit en het voorkómen van wateroverlast. Bij de Hunze zou vooral het streven naar voldoende goed kwelwater weer een sturende rol bij de inrichting van het beekdal moeten gaan spelen. Voorgesteld wordt om een west-oost zonering (Hondsrug – Hunzedal – Veenkoloniën) in het grondgebruik te bewerkstelligen: vochtig schraalgrasland - de beek met moeras - iets drogere weilanden. De inrichting van enkele nieuwe buitenplaatsen op de hogere plekken in de oostelijke zijde van het beekdal zou de beleving van de Hunze als spil in het beekdallandschap kunnen versterken.

4.4.4 Casus IV Dommel: over maatwerk en tijdbommen

De genese van het watersysteem
Tot de 17e eeuw was het beeksysteem van de Dommel en de Beerze-Reusel een buffersysteem in het Brabantse dekzandlandschap. De kop bestond uit grote hoogveenbulten die water als sponzen vasthielden. De beken voerden het water vertraagd af via stagnatiedalen in de zandruggen. De beken monden uit in de Maas, direct ten oosten van een groot 'kwelvenster' dat zich uitstrekt van Den Bosch tot Roosendaal.
Vanaf de 17e eeuw wordt het veen ontgonnen. Planmatige heideontginningen vergroten de oppervlakte landbouwgebied in de 19e eeuw. Door de aanleg van vloeivelden wordt de waterkwaliteit negatief beïnvloed. Deze vloeivelden werden vanuit Belgische kanalen van meer water voorzien, maar waterden af via de Dommel. In deze periode worden ook de van oorsprong natte beekdalen ontgonnen ten behoeve van de landbouw.
Na de Tweede Wereldoorlog komt de verstedelijking in een stroomversnelling en neemt de belasting van het watersysteem met rioolwater sterk toe. De

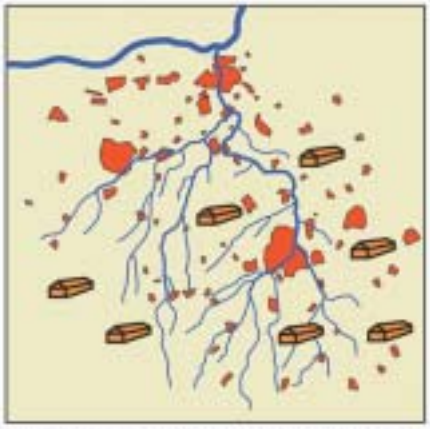


Tot 17e eeuw: natte beekdalen, hoogveen, droge dekzandruggen en kwelvenster

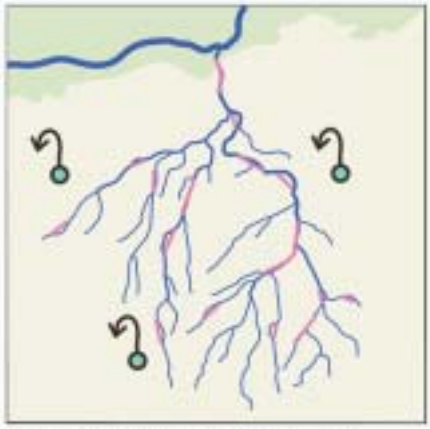


Tot 1850: aanleg bovenlopen beken, veen-ontginning en verspreide verstedelijking

1850-1950: heideontginningen, aanleg vloeivelden en drooglegging beekdal



Ontwikkelingen na 1950: sterke stedelijke groei en intensieve veehouderij

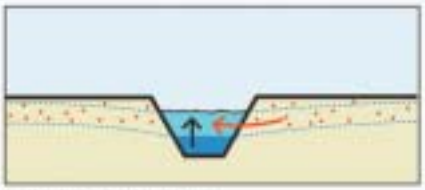


Ontwikkelingen na 1950: sterke toename waterwinning, rechttrekken beeklopen, drainage en verkaveling van zandgronden

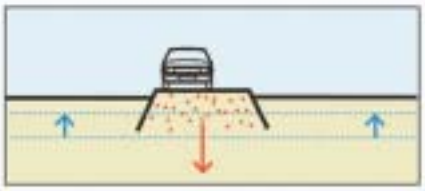
Herstel waterkwaliteit bekensysteem: sluiten van kringlopen in stad en landbouw

Herstel beekdynamiek: vertraging waterafvoer bovenstroomsgebied en herwaardering watermolen

Herstel beekdynamiek: vernatten dekzandvlakten en herschikking drinkwaterwinning



Consequentie vernatting: uitspoeling vrijgekomen nutriënten



Consequentie vernatting: mobilisatie van aanwezige vervuilingen uit 19e-eeuwse wegcunetten

intensieve veehouderij doet zijn intrede waardoor bovendien veel nitraat en fosfaat in het oppervlaktewater terechtkomen. De winning van drinkwater en van water voor de industrie uit grondwater verstoort de regionale kwelwaterstromen. In het kader van ruilverkavelingswerken worden landbouwgronden diep ontwaterd, beekmeanders afgesneden en moerige gronden met zand gemengd. De ontwatering en de afvoer van water uit het systeem is door deze werken aanmerkelijk versneld.

De genese van het waterprobleem

De ontginning van de 'woeste gronden' heeft tot gevolg gehad dat de oorspronkelijke bufferende werking van het watersysteem is verdwenen. De afvoer van het water vindt snel plaats en de watervoorraad in het gebied is geslonken. In droge periodes treedt snel een tekort aan water voor de gewassen op. Er werden waterputten geslagen, waaruit de landbouwgrond met grondwater bevloeid kon worden. Dit leidde echter tot verdere verdroging en zette het eco-hydrologische systeem op zijn kop.
Ten slotte wordt nog gewezen op de laatste generatie van moderne bedrijven, die is gevestigd in verschillende gebieden die pas laat ontgonnen zijn. Deze hadden vanouds hoge waterpeilen, maar door cultuurtechnische ingrepen is hier een diepe ontwatering ten behoeve van de landbouw gerealiseerd. Deze diepe ontwatering heeft de kwetsbaarheid van het watersysteem verder vergroot.

Oplossingsrichtingen

Primaire doelstelling zou het terugbrengen van meer veerkracht in het beeksysteem moeten zijn. Een eerste maatregel is het vergroten van het watervasthoudend vermogen van de bodem. De laaggelegen vlakten tussen de dekzandruggen spelen hierbij een cruciale rol. Door peilverhoging kan hier de waterbergingscapaciteit in het bodemprofiel fors toenemen. Dat heeft wel gevolgen voor de bedrijfsvoering van de veelal moderne agrarische bedrijven, die zich op de randen van deze laagten bevinden. Gedacht wordt aan het sluiten van water- en mineralenkringlopen binnen clusters van bedrijven.

Een andere methode om water langer in het gebied vast te houden is door in het bovenstroomse deel, de voormalige veengebieden en de heideontginningen, watergangen te dempen, waardoor de afvoer wordt vertraagd. Oude watermolens in het gebied kunnen een bijdrage leveren aan het bufferen van water. Door periodiek stuwen weer op te zetten houden ook zij water vast. Dit herstel van een meer natuurlijk waterbeheer kan goed worden gecombineerd met cultuurhistorische en nieuwe ecologische doelstellingen. Een

zelfde effect kan worden verwacht van het in ere herstellen van de stagnatiedalen waar de beken de zandruggen kruisen.

Het herstel van het bovengenoemde ‘kwelvenster’ zal plaats kunnen vinden door verplaatsing van de drinkwaterwinning van het inflitratiegebied naar het kwelgebied. Het kwelwater kan dan weer natte natuurgebieden voeden, waaruit niet meer dan het overtollige water wordt gewonnen.
De steden zullen in de toekomst een steeds meer gesloten watersysteem krijgen waardoor rioolwater niet meer op het beekwater wordt geloosd. Daardoor zal de kwaliteit van het water verder toe kunnen nemen.

De reeks van bovengenoemde maatregelen wijst er al op dat het vergroten van de veerkracht van het watersysteem maatwerk vereist. Bovendien kan de gewenste verhoging van het grondwaterpeil nieuwe (tijdelijke) milieuproblemen met zich meebrengen. Aan gronddeeltjes gebonden nitraten en fosfaten zullen zich mobiliseren en uitspoelen. In grote delen van de Kempen zijn in de 19e en vroeg 20e eeuw zandwegen verbeterd en verhard met zink- en cadmiumhoudende afvalproducten van de hoogovenindustrie.
Onderzoek zal moeten uitwijzen of verhoging van het grondwater zal leiden tot het vrijkomen van zink en cadmium uit de desbetreffende wegcunetten.

4.5 Water en meervoudig ruimtegebruik

In de geschetste voorbeelden wordt duidelijk dat de aanpak van de problemen met betrekking tot het waterbeheer een breed palet aan oplossingen vereist. Maatregelen zijn vereist om het tekort aan retentiemogelijkheden te compenseren, dat door de sterk toegenomen verstedelijking is ontstaan. Maatregelen zijn vereist om strategisch terug te treden op een deel van de cultuurtechnische ingrepen die de afgelopen eeuw zijn verricht om de externe productieomstandigheden van de landbouw te verbeteren. Er moet een rekening vereffend worden, die de samenleving in de afgelopen decennia heeft laten oplopen. De gevolgen van de klimaatsverandering zijn hierbij de deurwaarder. Van het goed functioneren van de regionale watersystemen zal de gehele samenleving profiteren. Minder kans op wateroverlast is voor de landbouw een zegen, minder water op straat in de steden kan grote economische schade voorkomen. Voor het op orde krijgen van de regionale watersystemen zal het water weer de ruimte gegeven moeten worden.

4.5.1 Scheiding en verweving

Soms zal het lukken om de nieuwe watervraag op regionaal niveau 'te compartimenteren' en met enkel wat extra ruimte voor het watervoerend systeem zodanig op te lossen dat de aangrenzende grondgebruiksfuncties ongestoord en onveranderd kunnen doorfunctioneren. Dit scheiden van water en overige functies zal vooral toegepast kunnen worden bij speciale retentievoorzieningen en noodoverloopgebieden. In andere gevallen moet er worden 'meebewogen met water' en zullen de noodzakelijke nieuwe grondwatertrappenregimes beperkingen opleggen aan de andere vormen van grondgebruik; er is dan sprake van verweving van het waterbelang met die andere functies. Daarbij zal het soms gaan om kleinschalige cultuurtechnische maatregelen die het functioneren nauwelijks zullen beïnvloeden (zandgebieden: duikertjes, stuwbeheer, kortstondige vernatting bovenstrooms). Er kan echter ook sprake zijn van meer ingrijpende gevolgen voor het grondgebruik (zandgebieden: herstel stagnatiedalen, dichtzetten sloten in de inzijggebieden, drainage deels ongedaan maken; veengebieden: flexibel peilbeheer, vasthouden van water). Zowel in de gevallen waar we kunnen compartimenteren als in de gevallen dat meebewegen met water noodzakelijk is, is het de vraag welke vormen van grondgebruik bij de nieuwe waterstructuren en het nieuwe waterbeheer passen. In het verlengde daarvan is het de vraag of daar nieuwe mogelijkheden ontstaan voor meervoudig ruimtegebruik waardoor in het licht van de omvangrijke ruimteclaims in ons kleine land meerdere vliegen in een klap kunnen worden geslagen.

4.5.2 Fluctuatie en frequentie

Het begin van een antwoord op deze vraag moet worden gezocht in de fluctuatie van het waterpeil en de frequentie waarin die uiteenlopende waterstanden zullen optreden, één en ander zoals gedacht binnen het ontworpen nieuwe systeem met het daarbij passende peilregime, dat voor een bepaald gebied moet gaan functioneren. De frequentie kan ook inhouden het aantal malen per periode dat een gebied overstroomt (vergelijkbaar met een uiterwaardensysteem). In de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren gaat het in alle drie de trappen om het (tijdelijk) faciliteren van extra water: hetzij in het bodemprofiel, hetzij in retentie- of noodoverloopgebieden, dan wel in het verhogen van de bergings- en afvoercapaciteit van het eigenlijke waterstelsel. In alle gepresenteerde oplossingen wordt gezocht naar mogelijkheden om overtollig water op te slaan en dus naar mogelijkheden om het waterpeil, plaatselijk en tijdelijk, te laten fluctueren. Voor het ruimtegebruik en derhalve ook voor het meervoudig ruimtegebruik zijn de peilverschillen en de frequentie daarvan samen met de waterkwaliteit in hoge mate bepalend voor de combinatiemogelijkheden met

andere functies. Grote peilverschillen gekoppeld aan een hoge frequentie (bijvoorbeeld in een bergingsbasin) maken medegebruik feitelijk onmogelijk. Kleine peilverschillen met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld gebonden aan het seizoensritme) hebben minder invloed op het grondgebruik. Ook bij de mogelijkheid van grote peilverschillen, die zich echter met een zeer lage frequentie zullen voordoen, zoals bijvoorbeeld in noodoverloopgebieden het geval zal zijn, is continuering van het bestaande grondgebruik goed mogelijk.

Peilbeheer en dimensionering afstemmen op gewenste functiecombinaties

Deze redenering kan echter ook worden omgedraaid! Als we bepaalde functies willen handhaven of bepaalde vormen van meervoudig ruimtegebruik willen stimuleren dan moeten de fluctuatie van het waterpeil en de frequentie van overstroming (dan wel van het optreden van hoge waterstanden) voldoen aan de eisen die de gewenste functiecombinaties stellen. Tevens moet, om te kunnen voldoen aan de nieuwe waterbergingseisen, de dimensionering van het stelsel (of de omvang van het beïnvloede gebied) hierop worden aangepast. In de hiervoor behandelde regionale uitwerkingen is dit bijvoorbeeld te zien in het Groene Hart waar een van de oplossingsrichtingen bestond uit het creëren van een tussenboezem waarin het overtollige water kan worden weggezet en het peil kan fluctueren binnen een bandbreedte van 1,70 meter. Dat is een amplitude die voor de natuur 'nog te behappen is'. Er wordt daarin gemikt op een interessante natuurlijke expressie van het nieuwe waterelement waarbij ook recreatief medegebruik mogelijk wordt.

Nadeelcompensatie voor grondgebruikers

De tweede vraag die opdoemt heeft betrekking op de (financiële) tegemoetkoming voor grondgebruikers wiens functioneren door de watermaatregelen wezenlijk verandert. Vastgesteld kan worden dat grootschalige verstedelijking en het bijna landsdekkend uitvoeren van cultuurtechnische verbeteringen voor de landbouw 'doorgeschoten' zijn en er mede in het licht van de gevolgen van de klimaatverandering nu weer 'moet worden meebewogen met water'. Deze conclusie wordt weliswaar in brede kring onderschreven, maar de huidige peilbeheersing wordt door vrijwel alle betrokkenen ervaren als een 'verkregen recht' waarop ook het beheer en de agrarische bedrijfsvoering volledig is afgestemd. Veranderingen zullen slechts kunnen worden gerealiseerd als er mogelijkheden worden geschapen om de huidige gebruikers schadeloos te stellen of uit te kopen. Hierop wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan.

4.5.3 Van meervoudig ruimtegebruik naar meervoudige probleemoplossingen

In 4.2 werden de verschillende ruimteclaims uit de Vijfde Nota op een rijtje gezet en werd geconcludeerd dat dergelijke aanspraken op ruimte slechts gehonoreerd kunnen worden als er creatief wordt nagedacht over functiecombinaties. Uitgaande van de drietrapsstrategie van het *Waterbeleid voor de 21e eeuw,* impliceren het vasthouden en bergen van water de herintroductie van buffercapaciteit in het systeem.[42] Deze buffer zal in veel gevallen moeten worden gevonden door plaatselijk en tijdelijk het waterpeil te laten fluctueren: soms meebewegend met het seizoen, soms inspelend op tijdelijk en plaatselijk optredende overlast- of tekortsituaties. Dat kan in het bodemprofiel, door verminderde drooglegging in zand- en veengebieden. Het kan door 'een extra waterschijf weg te zetten', zoals bijvoorbeeld in Friesland mogelijk wordt gemaakt door verhoging van de boezemkades.
Buffercapaciteit kan ook worden geschapen door middel van aparte voorzieningen zoals de tussenboezem in West-Nederland of door gebieden te bestemmen voor zeer laagfrequente inundaties (noodoverloopgebieden).
De raad wil enkele opmerkingen maken over de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik, die denkbaar zijn in deze situaties. Hij pretendeert daarin niet volledig te zijn en concentreert zich op twee functies, namelijk natuur en landbouw. Deze functies beslaan samen ruim tweederde deel van de oppervlakte van Nederland. Het zijn bovendien functies, die zeer gevoelig zijn voor peilfluctuaties, inundaties en de frequentie waarmee deze optreden. Vervolgens gaat de raad aan het einde van deze paragraaf nog kort in op de functies wonen en recreatie.

Natuur en water

De natuur reageert het meest direct in de vorm van een andere 'natuurlijke expressie' van de desbetreffende gebieden. Watermaatregelen in het kader van 'meebewegen met water' zullen op ten minste drie fronten een positieve uitwerking kunnen hebben op de natuurlijke kwaliteit van het land:

- omdat ruimte moet worden gereserveerd, zal het 'functionele oppervlak' voor de natuur toenemen;
- door het verzachten van cultuurtechnische maatregelen op voor de natuur strategische plekken (het weer laten meanderen van beken, de herintro-

[42] Afvoeren, de derde strategie uit de trits, zal vaker de vorm krijgen van het verruimen van de dimensionering van watergangen, bijvoorbeeld in de boezemstelsels van laag-Nederland en het treffen van technische maatregelen (vergroten van de bemalingscapaciteit e.d.). Deze maatregelen bieden geen aanknopingspunten voor meervoudig ruimtegebruik.

Ganzen nemen vochtige beekdalen op in hun trekroute (hier de Mark / Weerijs bij Breda)

ductie van stagnatiedalen, het herstellen van zomerpoldersystemen) komt de natte component in bescheiden mate terug in de systemen en

- *last but not least* kan een bijdrage worden geleverd aan de oplossing van het verdrogingsprobleem van bestaande natuurgebieden.[43]

Zelfs indien meer extensieve vormen van landbouw een deel van de ruimte in deze gebieden opeisen, is er sprake van een batig saldo van nieuwe natuurlijke kwaliteiten. Dit leidt tot de constatering dat:

- deze maatregelen naast een waterhuishoudkundig belang (het vasthouden van water) ook andere doelstellingen kunnen dienen of
- maatregelen die al decennia lang op het verlanglijstje van andere functies staan, zoals de verdrogingsbestrijding, gunstige neveneffecten voor de waterhuishouding kunnen hebben.

Indien de verruiming van het watersysteem met functieverandering gepaard gaat, kan beter gesproken worden van *meervoudige probleemoplossingen* dan van meervoudig ruimtegebruik. Een significant percentage van de ruimteclaim voor natuur (huidig areaal: ruim 460.000 ha; gewenste toename tot 2030: 333.000 ha[44]) kan via dit soort 'werk met werk maken' worden gereali-

[43] Alterra constateert in een recente beleidsevaluatie dat ondanks alle inspanningen de verdroging in Nederland niet is afgenomen. Het nationale doel was 25% herstel in 2000 en 40% in 2010. Het doel voor 2000 is niet gehaald en het zal veel inspanning vergen het doel voor 2010 alsnog te bereiken. (Alterra: 'Blauw voor groen: nog veel te doen', Wageningen, 2002)

[44] Zie figuur 4.2, ruimtebehoefte tot 2030; bron: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 1.

seerd. Van meervoudige probleemoplossingen spreken we ook als vanuit *cultuurhistorische overwegingen* gevraagd wordt oude inundatievlakken van voormalige defensielinies weer onder water te zetten. Het situeert de in het desbetreffende gebied wellicht tóch al bestaande retentievraag op een landschappelijk betekenisvolle plek. Het door middel van watermaatregelen realiseren van verschillende maatschappelijke strevingen past overigens goed binnen de brede maatschappelijke doelstelling van de waterschappen 'nieuwe stijl'.[45]

Resumerend ziet de raad grote kansen voor meervoudig ruimtegebruik waarbij waterbeheer en natuurbeheer samengaan. Het is evident dat, zoals de Raad voor het Landelijk Gebied constateert, bestaande natuurgebieden niet als bergingsgebieden of noodoverloopgebieden kunnen worden benut zonder de natuurwaarden ernstig te schaden. De nieuwe watervoorzieningen dienen zodanig ontworpen te worden, dat ze ook in natuurlijk en landschappelijk opzicht belangwekkend worden. Om dit te bewerkstelligen moeten de peilfluctuatie en de frequentie van inundatie zodanig worden afgesteld dat een ecologisch interessant 'antwoord' wordt ontlokt dat op zijn beurt door een uitgekiende situering en ontsluiting ook een recreatieve functie kan krijgen. Dit vraagt wellicht om een nog ruimere maatvoering van de nieuwe watervoorzieningen, dan nodig zou zijn als louter aan de bergingsvraag zou worden voldaan (zie het voorbeeld van de tussenboezem in het Groene Hart), maar de te behalen maatschappelijke winst in termen van gebruiks- en belevingswaarde staat daar tegenover.

Landbouw en water

Ook de landbouw wordt direct beïnvloed door veranderingen in het peilregime. Aan de watermaatregelen zitten voor de landbouw twee kanten. Positief is dat risico's voor wateroverlast en watertekort kleiner worden en een deel van de maatregelen de letterlijke duurzaamheid van de landbouw helpt te verhogen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de 9.000 ha die in Mergelland/Heuvelland worden gereserveerd voor erosiebestrijding. Ook hier wordt weer een mooi voorbeeld geboden van meervoudige probleemoplossing: het vasthouden van water gaat hand in hand met erosiebestrijding.

---

[45] Volgens artikel 1, tweede lid van de Waterschapswet 1992 hebben waterschappen tot taak de zorg voor hetzij de waterkering, hetzij de waterhuishouding, hetzij beide. Het begrip waterstaatszorg kan worden omschreven als 'dat deel van de zorg van de overheid dat betrekking heeft op de kering van water, de waterhuishouding en de wegen (land- en vaarwegen), en dat als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en de bruikbaarheid van de bodem en de bescherming van het leefmilieu'; een brede maatschappelijke taakstelling dus..

De negatieve punten op de balans komen veelal op het conto van particuliere ondernemers. Er zal functieverandering, dat wil zeggen verlies aan landbouwareaal, optreden over zo'n 45.000 ha.[46] Deze ruimte voor water zal veelal verkregen moeten worden door uitkoop. Het aandeel van het blijvende landbouwareaal dat op enigerlei manier tevens een waterfunctie moet vervullen binnen de regionale systemen, kan worden geraamd op 375.000 ha.
Voor 'meervoudig ruimtegebruik' zijn de gebieden binnen deze categorie van belang welke dusdanige aanpassingen vergen dat de bedrijfsvoering daar in meerdere of mindere mate op moet worden aangepast. Indien daar vergoedingen tegenover staan, is waterberging een 'groene dienst' zoals die in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte wordt gedefinieerd. Ondanks het blijvende landbouwkundige gebruik kunnen we dan met recht spreken van meervoudig ruimtegebruik. Complicerende factor binnen deze categorie kan zijn dat de gronden waarvoor peilveranderingen worden voorgesteld, deel uitmaken van recent ontgonnen en in cultuur gebrachte gebieden. Dan treffen deze ingrijpende veranderingen juist relatief moderne bedrijven. Dit *last-in-first-out* probleem betreft bijvoorbeeld bedrijven op de zandgronden, die geconfronteerd worden met de gevolgen van het hermeanderen van beken en het terugbrengen van stagnatiedalen.
In de veenweidegebieden van Nederland moet nog blijken, of de maatregelen van peilverhoging zijn te combineren met een duurzame grondgebonden melkveehouderij. In de Vijfde Nota en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte wordt voor een deel van het areaal van in totaal bijna 300.000 ha veengebied in Holland, Utrecht en Friesland voorgesteld om tot verhoging van de gemiddelde grondwaterstand tot dicht onder of op maaiveldniveau te komen. Het gaat daarbij om een eerste schatting van 50.000 ha. Het is op grond van technische overwegingen echter niet onredelijk om te veronderstellen, dat een aanzienlijk groter deel van het veengebied onder dit regime zal moeten worden gebracht. De raad vindt dat de rijksoverheid de gevolgen van deze maatregelen onder ogen moet zien, en bespreekbaar moet maken. Wat zal de toekomst zijn voor de desbetreffende agrarische ondernemers, welke functies zullen aan deze veenlandschappen worden toegekend, indien deze vernat worden? Hoe zal de transitie worden begeleid, zodat deze maatschappelijk aanvaard kan worden?
Behalve verslechtering van de opbrengsten door veranderingen in het peilregime, kunnen we in deze categorie ook spreken van kansen voor de landbouw in de zin dat dankzij medefinanciering vanuit de waterproblematiek de

[46] Zie figuur 2.1 (paragraaf 2.3.3) over de strategie 'meebewegen met water' (bron: Vijfde Nota)
[47] 'rondwormen'.

omschakeling naar een andere, meer duurzame bedrijfsvoering gemakkelijker wordt. Het planmatig opzetten van water kan bijvoorbeeld in de bollenteelt de taakstellingen voor het verminderen van gewasbeschermings- en grondontsmettingsmiddelen dichterbij brengen. Inundatie is de enige milieuvriendelijke manier voor het bestrijden van nematoden.[47] Ook kan seizoensgewijze inundatie of het toepassen van een 'plas-drasperiode' heilzaam werken voor de bodemvruchtbaarheid. Historisch-ecologisch onderzoek van Baaijens[48] laat zien dat in het gehele zandgebied de beken oorspronkelijk deel uitmaakten van een grootschalig bevloeiingsnetwerk om de gewasopbrengst van het grasland te verhogen. Beken werden voor dat doel zelfs omgeleid om jaarlijks voor bevloeiing en natuurlijke bemesting te zorgen. Tussen de boeren bestonden nauwkeurige afspraken over wie er wanneer van het kostbare water gebruik konden maken. Experimenten met dergelijke winterbevloeiing in het Reestdal (Drenthe), het Westbroek (Utrecht), de Alblasserwaard en het Noord-Brabantse natuurgebied De Plateaux laten zien dat schadelijke dier- en plantensoorten (zoals mollen) worden verdreven en dat de winterinundatie de zode beschermt tegen vorstschade. Daartegenover staat de zorg bij melkveehouders, dat het inunderen van weidegebieden de verspreiding van dier- en gewasziektes kan bevorderen. De vraag wordt vervolgens gesteld, wie voor eventuele schade door ziekte aansprakelijk is[49] (zie hoofdstuk 5).

Wonen en water

De raad gaat in dit advies niet diep in op de mogelijkheden om het creëren van ruimte voor water te combineren met woonfuncties. Hij is er namelijk van overtuigd, dat ontwerpers en architecten reeds de vele technische mogelijkheden van aantrekkelijke woon-watercombinaties hebben verkend. Waar sprake is van projectontwikkeling verwijst de raad naar paragraaf 3.2 en de overwegingen over de beleidsopgaven onder de noemer 'meebewegen met water'. Water dient beschouwd te worden als een 'meeordenend principe' in de projectontwikkeling. Indien goed gebruik gemaakt wordt van de meerwaarde die een waterrijke woonomgeving in zich heeft, zal het veelal weinig moeite kosten om ook de financiering van woonprojecten in een verantwoord watersysteem rond te krijgen. De mogelijkheden om tot overtuigende meervoudige oplossingen te komen, lijken schier onbeperkt.

---

[48] Baaijens, Gert-Jan, 'Vergeten vloeivelden als alternatief voor wateropvangbekkens', Landwerk, 3-2002

[49] Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Ingen (Gld); mondelinge mededeling de heer Jagers, Saasveld

Waar ruimte voor water gevonden moet worden binnen bestaande stedelijke gebieden, ligt de situatie veel gecompliceerder. Hier is het de gemeente, die verantwoordelijk is voor het rioleringssysteem en het afwateringssysteem. In beginsel kan ruimte voor water in het buitengebied worden gezocht, door retentiegebieden direct aansluitend op de stedelijke gebieden in te richten. Ook zijn in de stedelijke wijken herstructureringsprojecten denkbaar, die tot een meer flexibel systeem kunnen leiden, zoals hiervoor besproken is in 4.5.2. Deze problematiek is uiteraard sterk locatiegebonden, zodat de raad hierop in dit advies niet verder ingaat.

Recreatie en water

Evenals bij de ontwikkeling van woonprojecten is reeds veel bekend over technische mogelijkheden om aantrekkelijke waterrijke recreatieprojecten in te richten. Daarbij zal extra ruimte nodig zijn om de fluctuatie van het waterpeil binnen aanvaardbare grenzen te houden. De raad is er voorts van overtuigd dat er in ons land, met name in de dichtbevolkte regio's sprake is van een toenemende behoefte aan hoogwaardige openluchtrecreatiegebieden. Deze dienen bij voorkeur ontwikkeld te worden op een wijze, die de toegankelijkheid voor een breed publiek garandeert. Daarom is een stimulerende rol van de overheid als excellent opdrachtgever, partner in projectontwikkeling en investeerder vereist. De raad verwijst verder naar paragraaf 5.4 (uitgangspunten voor financiering).

4.6 Onzekerheidsmanagement en strategie

Het gehele beleidsvormingsproces, van het bepalen van het risicoprofiel tot en met de uitvoering, is omgeven met onzekerheden. De verheugende consensus over de klimaatmodellen van het IPCC moet ons niet de ogen doen sluiten voor het gegeven dat monitoring en het periodiek herzien van de modellen kan leiden tot bijstellingen die moeten worden meegenomen in de waterplanning. Daarnaast zal uit het voorgaande duidelijk zijn dat de feitelijke ruimtevraag ten dele nog onzeker is omdat er nog geen goede verbinding is gelegd met de discussie over normen voor overlast en watertekort. Bovendien is in veel deelgebieden nog geen duidelijke taakverdeling tussen het aanwenden van technische oplossingen en het bieden van ruimte uitgekristalliseerd. Ten slotte is het nog onzeker in welke mate meervoudig ruimtegebruik de netto ruimtevraag kan beperken.

De centrale vraag hierbij is uiteraard hoe met deze onzekerheden om te gaan. Een aantal onzekerheden zal door middel van onderzoek kunnen wor-

den verkleind maar men zal moeten leren leven met wat misschien uiteindelijk 'de luis in de pels van de planning is'. Wellicht moeten onzekerheden zelfs worden aanvaard als een onontkoombaar onderdeel van 'planning als onderneming' waarin het bepalen van een strategie als kompas kan dienen. Zonder te pretenderen compleet te zijn, wil de raad een aantal overwegingen voor deze strategie onder de aandacht brengen.

Urgentie en prioriteiten

De raad acht het urgent het vraagstuk van *ruimte voor water* nú aan te pakken. De ernst van de problematiek is daarvoor het eerste argument; eerder in dit advies werd al gewezen op de voor ons land existentiële betekenis van dit vraagstuk. Maar bovendien zal het bij voortgaande ruimtelijke ontwikkeling, verstedelijking, aanleg van infrastructuur en dergelijke, steeds lastiger worden om daar waternetwerken doorheen te vlechten; elegante, meervoudige oplossingen worden steeds moeilijker te realiseren.

Een bijzonder punt is de huidige discussie over de traditionele grondgebonden landbouw en de vraag of deze een stapje terug zou moeten doen. Daarmee komt mogelijk grondoppervlak beschikbaar, die ingezet zou kunnen worden voor het ruimte-voor-watervraagstuk. Hoe deze discussie zal verlopen, valt moeilijk te voorspellen. Het tijdvenster waarin ruimtelijke oplossingen mogelijk zijn, zou echter wel eens relatief klein kunnen zijn.

Door te wachten en vooruit te schuiven worden we bovendien steeds meer in de richting van technische oplossingen gedwongen. Er is echter een plafond aan hetgeen met zulke middelen nog oplosbaar is. Zo lang er nog ruimte beschikbaar is, kunnen door het benutten daarvan draconische maatregelen en gedwongen desinvesteringen worden voorkomen. Natuurlijk zullen ruimte-voor-watermaatregelen gepaard gaan met grote initiële investeringen. De beheerskosten ervan zijn op lange termijn echter relatief laag. Voor technische oplossingen geldt het omgekeerde: relatief lage investeringen maar vervolgens 'tot in het oneindige' relatief hoge beheerskosten.
Ook acht de raad het verstandig om vanuit het voorzorgbeginsel rekening te houden met de mogelijkheid, dat het waterprobleem na 2050 als gevolg van voortgaande klimaatverandering 'doorgroeit'. De beste weg is om snel te starten met wellicht enigszins overbemeten plannen die mikken op ruimte geven en op het 'meebewegen met het water'.
Er is zowel ruimtelijk als financieel alle reden om de gekozen beleidslijn zo snel mogelijk te gaan uitvoeren, en aldus een 'bonus voor de snelle beslisser' te incasseren. Nú is de tijd om te kiezen voor elegante, ruimtelijk exten-

sieve en functioneel meervoudige oplossingen, die tevens een betekenisvolle bijdrage aan het Nederlandse landschap kunnen leveren.

Het voorgaande neemt niet weg dat de eerste schattingen van het ruimtebeslag, zoals die in de besproken beleidsnota's staan, van een dusdanige omvang zijn dat onmogelijk alle problemen tegelijk kunnen worden aangepakt. Er zullen dus prioriteiten moeten worden gesteld. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden.

- Een eerste benadering is die van 'first things first', waarbij het in de rede ligt om allereerst maatregelen te treffen om wateroverlast tegen te gaan en het accent te leggen op extra bergingscapaciteit (thematische prioriteitsstelling). Overige aspecten kunnen dan worden uitgesteld tot een tweede ronde. Al eerder in dit advies (paragraaf 3.3.3) wees de raad erop dat een algemene prioriteitsstelling in deze zin niet zijn voorkeur heeft, omdat de planologische discussie in één en hetzelfde gebied dan in twee termijnen moet worden gevoerd. Hij kan zich echter wel voorstellen dat in specifieke, voor wateroverlast zeer kwetsbare gebieden toch voor zo'n prioriteit gekozen wordt.
- Een tweede mogelijkheid is om de noodzakelijke, ingrijpende 'onderhoudsbeurt' van het watersysteem in één keer uit te voeren, waarbij maatregelen gericht op het vasthouden en bergen van water, het verbeteren van de waterkwaliteit en het treffen van maatregelen ten behoeve van de natuur en andere functies integraal worden uitgevoerd. Daarbij kan aan sommige gebieden hogere prioriteit worden toegekend dan aan andere (gebiedsgewijze prioriteitsstelling, analoog aan het voorbereidingsschema voor de landinrichting). De prioriteit zou gelegd moeten worden bij gebieden met een zeer hoge druk op de ruimte, zoals bijvoorbeeld West-Nederland en de Brabantse stedenrij. In dergelijke gebieden zou een 'tweede ronde' door fragmentatie, versnippering en bebouwing immers wel eens moeilijk of onmogelijk kunnen blijken. De raad geeft de voorkeur aan een dergelijke gebiedsgewijze prioriteitsstelling, waarbij de afweging van de waterrisico's en de ruimtelijke dynamiek de volgorde bepalen.

Bij het stellen van prioriteiten vestigt de raad er nog eens de nadruk op dat het daarbij niet alleen gaat om de voorlopig op 80.000 hectare geraamde ruimte voor extra waterberging, maar ook om de 320.000 hectare landelijk gebied waar 'meebewegen met water' de te volgen strategie is (zie ook paragraaf 3.2). De in deze gebieden te treffen maatregelen dragen wezenlijk

bij aan de strategie van water vasthouden, en beperken de noodzakelijke bergingsruimte elders.

Ten slotte wordt gememoreerd, dat bij grensoverschrijdende rivieren en beken ook gekeken zal moeten worden naar mogelijkheden in het bovenstroomse, buitenlands gelegen deel van het stroomgebied. De raad acht het aannemelijk dat de andere landen, die bovenstrooms langs de grote rivieren zijn gelegen, alleen ingrijpende maatregelen nemen als ook Nederland soortgelijke maatregelen neemt. Ook kan een benadering perspectief bieden, waarbij door Nederland aan bovenstroomse maatregelen bestede 'watereuro's' een hoger rendement hebben dan bij het treffen van maatregelen in eigen land. De parallel met de wijze waarop gedacht wordt over het terugdringen van CO_2-emissies ligt voor de hand.

5 Sturingsvragen

5.1 Algemeen

In de hoofdstukken 3 en 4 van dit advies is ingegaan op de afbakening van het watervraagstuk respectievelijk op de (ruimtelijke) oplossingen die daarvoor bestaan. In dit hoofdstuk zijn de sturingsvragen aan de orde. Die vragen betreffen allereerst de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de verschillende overheden (paragraaf 5.2). Vervolgens komt het (juridisch) instrumentarium aan de orde, waarbij successievelijk wordt ingegaan op de planvorming, op de wetgeving en op de betekenis van communicatie (paragraaf 5.3). Ten slotte wordt separaat ingegaan op het financieel instrumentarium (paragraaf 5.4). De raad beoogt met deze beschouwing niet in detail al deze onderwerpen te bespreken. Wel wordt een aantal lijnen aangegeven dat voor de sturing van het waterbeheer in de 21e eeuw, in het bijzonder voor de regionale watersystemen, van belang kan zijn. Daarbij wordt op onderdelen voortgeborduurd op het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, getiteld 'Water in orde, bestuurlijk-organisatorische aspecten van het integraal waterbeleid' alsmede op de achtergrondstudie van Dekker en Polak.[50] Ook wordt aangesloten bij de 'Bestuurlijke notitie watertoets'.[51]

5.2 Taken en bevoegdheden van de overheid

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden per bestuursniveau wordt door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw gesteld, dat een discussie over een grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden op dit moment niet wenselijk is. Zo'n discussie, aldus de commissie, zou contraproductief zijn en afleiden van de inhoudelijke opgave die al omvangrijk genoeg is. Het kabinet sluit zich in zijn standpunt over het rapport van de commissie hierbij aan, en benadrukt de noodzaak van onderlinge samenwerking. Ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) steunt deze hoofdlijn, al acht hij op lange termijn aanpassingen van de rol de verschillende betrokken overheden denkbaar.

De raad sluit zich aan bij de hierboven vermelde stelling van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, temeer daar hij bij de door hem gevoerde rondetafelgesprekken indruk heeft gekregen dat deze stelling in de praktijk overwe-

[50] Zie noot 6.

[51] Bestuurlijk overleg waterbeheer - Bestuurlijke notitie watertoets; waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten; oktober 2001.

gend wordt ondersteund. Wel is van belang, dat de rol van de verschillende partijen op enkele punten nader wordt beklemtoond respectievelijk gepreciseerd, vanuit de - ook door het kabinet onderstreepte - overweging dat voor goede samenwerking helderheid over de rolverdeling een voorwaarde is. De raad merkt over deze rolverdeling het volgende op.

5.2.1 De rol van het Rijk

Het Rijk draagt in algemene zin verantwoordelijkheid voor het nationaal ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid. Daarbij gaat het niet alleen om het beleid voor het hoofdsysteem, maar ook om de doorwerking van landelijk geformuleerde uitgangspunten voor de regionale wateren en de ruimtelijke implicaties daarvan. Er zijn immers, ook als het gaat om de waterhuishouding voor de regionale wateren, nationale belangen in het geding, die qua omvang uitstijgen boven die van de betrokken regio's. Indien de veronderstelde klimaatontwikkelingen en de gevolgen daarvan daadwerkelijk uitkomen, zal dat grote gevolgen hebben voor de woon- en werkomstandigheden in ons land, en is derhalve sprake van een voor ons land existentieel vraagstuk. De raad spreekt daarom zijn ongerustheid uit over het feit, dat het regeerakkoord van het kabinet (juli 2002) niets vermeldt over het 'ruimte-voor-waterbeleid', noch over de ruimtelijke opgave die daar in de diverse regio's in Nederland mee samenhangt. In de Troonrede[52] wijst de regering weliswaar op de noodzaak van een omslag in het denken over waterbeheer en worden maatregelen nodig geacht voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water; inzicht in de wijze waarop deze maatregelen zullen worden ingepast in het rijksbeleid wordt echter niet geboden.

Deze algemene beleidsverantwoordelijkheid doet niet af aan de specifieke regierol van de provincies (zie hierna). Van het Rijk mag echter wel worden verwacht dat het algemene beleidskaders stelt, de hoofdlijnen van het beleid definieert en daar waar nodig globale prioriteiten stelt, waarbij waterrisico's en de ruimtelijke dynamiek in de desbetreffende gevallen de volgorde bepalen. Het Rijk dient ondersteuning te bieden indien grootschalige herinrichting van ons land nodig blijkt te zijn om het waterbeheer voor de 21e eeuw ook ruimtelijk inhoud te geven. De vergelijking met de medeverantwoordelijkheid voor en medefinanciering van de ruilverkaveling respectievelijk landinrichting van Nederland in de tweede helft van de vorige eeuw dringt zich hier op, evenals

[52] Rijksbegroting 2003; in het beleidsprogramma 2003 – 2006 worden onder de doelstelling 'Nederland beschermen tegen watersnood en wateroverlast' als acties genoemd: Nationaal Bestuursakkoord Water en opstellen kabinetsstandpunt Noordoverloopgebieden. Budget voor verbetering van de regionale watersystemen ontbreekt in de begroting van V en W.

de ondersteuning van het Rijk van de deltawerken en de rivierdijkversterkingen. Ook in die gevallen waren immers belangen (voedselvoorziening, veiligheid) aan de orde die uitstegen boven het regionale niveau. Op het gebied van de planvorming die aan de herinrichtingsmaatregelen voorafgaat, heeft het Rijk nadrukkelijk een rol, niet alleen voor het aangeven van het algemene beleidskader, maar ook voor het opstellen van de stroomgebiedplannen die in het kader van de recente Europese kaderrichtlijnen water moeten worden opgesteld (zie paragraaf 2.4). Ten slotte heeft het Rijk een belangrijke rol in het coördineren van de inspanningen van alle betrokkenen. De raad hecht er dan ook aan dat het kabinet vertegenwoordigd is en blijft in de stuurgroep die de uitvoering van WB21 in zijn volle omvang begeleidt en waarin naast het Rijk de gemeenten, waterschappen en provincies zijn vertegenwoordigd (zie 5.2.5).

Meer in het bijzonder geldt voor de minister van VROM, dat hij op het snijvlak van ruimtelijke ordening en waterhuishouding uitgangspunten heeft geformuleerd in de planologische kernbeslissing behorend bij de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Dat brengt met zich mee, dat hij er op toe moet zien dat deze uitgangspunten doorwerken in het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten. Het inzicht dat water een eigen ruimtelijke claim met zich mee brengt respectievelijk randvoorwaarden stelt aan andere ruimtelijke claims is van betrekkelijk recente aard. Als gevolg hiervan is de omvang van de 'waterclaim' in de Vijfde Nota weliswaar globaal aangeduid, maar zeker voor de regionale wateren nog niet begrensd (zie paragraaf 3.2). Voorkómen moet worden, dat die claim pas concreet zichtbaar wordt wanneer de strijd om de schaarse ruimte door andere sectoren reeds is beslecht. De minister van VROM heeft derhalve ten aanzien van het 'ruimte-voor-waterbeleid' in die zin een bijzondere positie, dat hij er op toe moet zien dat dit 'naijleffect' niet optreedt.

5.2.2 De rol van de provincies

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw kiest voor een centrale rol van de provincies als regisseur voor het beleid dat voor de verschillende regionale stroomgebieden moet worden gevoerd, dit in nauw overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen. Door de Raad voor het openbaar bestuur en ook door het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt deze keuze ondersteund. In hun voetsporen is de raad dezelfde mening toegedaan. Hiervoor gelden verschillende argumenten. Allereerst is de provincie als algemene bestuurslaag bij uitstek geschikt om op regionaal niveau strategische keuzes te maken die samenhangen met het waterbeheer van de toekomst en de ruimtelijke vertaling daarvan. Ten tweede kan de provincie in haar coördinerende en toezichthoudende rol ten opzichte van gemeenten en waterschappen

bevorderen, dat deze strategische keuzes ook in de praktijk van bestemming, inrichting en beheer werkelijkheid worden. De raad constateert dan ook, met instemming, dat de provincies thans doende zijn per deelstroomgebied plannen op te stellen (de zogenoemde deelstroomgebiedsvisies) waarin het gedachtegoed van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw voor de regionale watersystemen gestalte krijgt; deze plannen moeten in 2003 gereedkomen.

Bij de provinciale regierol tekent de raad echter wel het volgende aan.

- De provinciale rol bij de opstelling van deelstroomgebiedsvisies vergt veel meer dan alleen coördinatie. Dat meerdere is zowel gelegen in het maken van ruimtelijke keuzes (in het streekplan, respectievelijk in structuurvisies), als ook in het scheppen van zodanige condities dat die keuzes daadwerkelijk worden gerealiseerd. Met name het laatste is voor de provincie een betrekkelijk nieuwe opdracht, en kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door het bevorderen van draagvlak, door het verkrijgen van commitment bij de betrokken gemeenten en waterschappen, door het maken van afspraken met maatschappelijke organisaties en door financiële ondersteuning. Meer uitvoeringsgerichtheid betekent ook organisatorisch het nodige: meer deskundigheid is vereist, en ook meer aandacht voor procesmanagement. Een vraag die zich in dit verband terzijde voordoet is of zo'n nieuwe rol van de provincie zich blijft verdragen met de (taakinhoudelijke en institutionele) toezichtrelatie tussen provincies enerzijds en gemeenten en waterschappen anderzijds. De raad gaat hierop in dit advies echter niet verder in.
- Voorts overschrijdt de begrenzing van de deelstroomgebieden vaak de provinciale grenzen: bij meer dan de helft van de plannen is meer dan één provincie als regisseur betrokken. Dit trekt een aanzienlijke wissel op interprovinciale samenwerking, en roept de vraag op of - vanuit waterperspectief - de huidige provinciale schaal toereikend is, zelfs al zou (conform het advies van de Rob) één provincie per deelstroomgebied als 'coördinerende' autoriteit worden aangewezen. In dit verband verdient provinciale opschaling de voorkeur, opschaling die zich niet louter tot de randstad zou dienen te beperken. Gebeurt dit niet, dan zal in veel situaties met interprovinciale hulpconstructies moeten worden gewerkt, waarvan de effectiviteit beperkt is.

De noodzaak van meer uitvoeringsgerichtheid ('provinciaal opdrachtgeverschap'), meer financiële slagkracht en een grotere schaal, onderstreept nog eens de conclusie van het recente IPO-rapport 'Op schaal gewogen'; de raad verwijst in dit verband ook naar zijn recente ICES-advies.

5.2.3 De rol van de gemeenten

Gemeentebesturen zijn direct verantwoordelijk voor de opvang en afvoer van regenwater en huishoudelijk afvalwater in de stedelijke gebieden. Het op orde houden van de daarbij behorende infrastructuur (rioolafvoersysteem, open watergangen e.d.) vergt de komende decennia ongetwijfeld extra investeringen, aangezien de klimaatsveranderingen naar verwacht wordt zullen leiden tot hogere neerslagintensiteiten. Tussen het systeem dat direct onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, en het regionale systeem onder beheer van het waterschap bestaan sterke afhankelijkheidsrelaties. Zij zullen goed op elkaar moeten zijn afgestemd in termen van inrichting en dagelijks beheer om het gewenste resultaat in het waterbeheer te kunnen bereiken. In bepaalde gevallen is het bijvoorbeeld noodzakelijk, dat ruimte voor water, die niet in het stedelijk gebied zelf kan worden gevonden, wordt verkregen in het watersysteem in het aangrenzend buitengebied, dat in de regel dus door de waterschappen wordt beheerd. Dat vergt in ieder geval een goede samenwerking tussen de waterschappen en de gemeenten.

De twee sporen van het ‘ruimte-voor-waterbeleid’, te weten het meesturen van water in de ruimtelijke afweging en het vrijmaken van ruimte voor het watersysteem, krijgt op het gemeentelijk niveau concreet vorm. In het bestemmingsplan legt de gemeente immers de functies van de ruimte op voor de burger bindende wijze vast. Om water als meesturende factor in de afweging op gemeentelijk niveau te waarborgen is het van groot belang dat de strategische keuzes die door de provincies worden gemaakt, goed worden afgestemd op de opvattingen en inzichten van de gemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor de deelstroomgebiedsvisies. Indien voor die visies op gemeentelijk niveau onvoldoende draagvlak is, is realisatie daarvan bepaald minder kansrijk. De betrokkenheid van de gemeenten is ook onmisbaar voor het verkrijgen van draagvlak bij de burgers voor de soms ingrijpende ruimtelijke keuzes ten behoeve van water. In de verhouding provincie/gemeente moeten overleg en complementair bestuur daarom leidraad zijn, onverlet de staatsrechtelijke bevoegdheid van de provincies om in laatste instantie knopen te kunnen doorhakken. Ook is goed overleg tussen de gemeente en het waterschap van groot belang, met name om te bevorderen dat ruimtelijke keuzes door de gemeente niet worden gemaakt dan nadat het waterschap (bijvoorbeeld met behulp van waterkansenkaarten) zijn inzichten kenbaar heeft gemaakt. Gemeentelijke waterplannen, die door gemeenten in goed overleg met waterschappen worden opgesteld, kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

5.2.4 De rol van de waterschappen

Waterschappen zijn functionele overheden die zich bezighouden met het operationele beleid en met de uitvoering van de strategische beleidslijnen bepaald door het Rijk en met name de provincies. Omgekeerd kunnen en moeten zij hun inzichten aan Rijk en met name provincies kenbaar maken voordat genoemde beleidslijnen worden vastgesteld. De waterschappen als 'waarborgdemocratie', zoals de Rob stelt, zijn hiervoor bij uitstek geschikt, niet alleen door hun functionele taakopdracht en door het feit dat zij over eigen belastingmiddelen beschikken om deze taak uit te oefenen, maar ook omdat zij de afgelopen periode langs waterstaatkundige grenzen zijn gereorganiseerd en bovendien aanzienlijk zijn opgeschaald. Het feit, dat in ons land een krachtig waterschapsbestel bestaat, met een eigen bestuur, een eigen belastingstelsel en een eigen uitvoeringsorganisatie, dit alles toegespitst op (verbetering van) het functioneren van de regionale watersystemen, kan een belangrijke bijdrage leveren aan zowel de voorbereiding als de implementatie van het waterbeleid voor de 21e eeuw.

Als het gaat om de vraag in hoeverre voor dit waterbeleid ruimtelijke oplossingen moeten worden gekozen, dan wel of aan technische oplossingen de voorkeur moet worden gegeven, is het waterschap in de positie om hiervoor voorstellen te doen. De uiteindelijke beslissing om daadwerkelijk ruimte te reserveren is echter een politieke keuze, die thuis hoort bij het algemeen bestuur, in casu de (eventueel opgeschaalde) provincie. Voorzover de financiering van het 'ruimte-voor-waterbeleid' vanuit de centrale overheid geschiedt (zie ook paragraaf 5.4.3) zal ook dat via het provinciaal bestuur moeten verlopen; de herinrichting van (vooral) het landelijk gebied vanuit wateroptiek kan immers niet los worden gezien van andere redenen voor herinrichting. De reconstructie van de zandgronden is daarvan een sprekend voorbeeld; niet voor niets spelen de provincies daarin een centrale rol. Opnieuw verwijst de raad hier naar zijn recente ICES-advies.

Ten slotte signaleert de raad, dat verdere opschaling van de waterschappen noodzakelijk is, zowel uit oogpunt van de benodigde organisatiekracht als om zo veel mogelijk op te schalen naar de (deel)stroomgebiedbenadering. Overigens is dit proces in een aantal provincies reeds voltooid en in de andere gaande. Deze opschaling is eens te meer een argument, om vanuit de gewenste regierol van de provincies ook op dat bestuursniveau schaalvergroting te bepleiten. Een regisseur kan immers slechts regisseren als hij boven de spelers staat!

5.2.5 Het bestuursakkoord

De vier hiervoor genoemde bestuurslagen hebben afgesproken om eind 2002 het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) te sluiten waarin onder meer vorm en inhoud gegeven moeten worden aan het beleid voor de regionale watersystemen en de ruimtelijke vertaling daarvan. De deelstroomgebiedsvisies die momenteel onder regie van de provincies worden opgesteld zijn hiervoor belangrijke bouwstenen. De vraag doet zich voor wat het karakter van zo'n bestuursakkoord in relatie tot de regionale opgave zou kunnen zijn. Naar de mening van de raad is het NBW niet de plaats om ruimtelijke keuzes te maken. Die dienen immers langs publiekrechtelijke weg en in hoofdlijnen op het schaalniveau van de provincie te worden gemaakt. Zo'n akkoord kan in algemene zin wel taakstellende doelen bevatten als bijvoorbeeld de totaal te realiseren bergingsruimte. Voorts kan het bestuursakkoord een belangrijke faciliterende rol spelen om tot regionale keuzes te komen; in de eerste generatie deelstroomgebiedsplannen zullen nog lang niet alle keuzes zijn gemaakt. Als aandachtspunt noemt de raad in dit verband enkele elementen. Allereerst is het van belang om uitspraken te doen over het normeringsvraagstuk. Op deze wijze kan richting worden gegeven aan het noodzakelijke ruimtebeslag in concrete situaties (zie ook paragraaf 3.3 van dit advies). Voorts zouden, waar mogelijk, criteria moeten worden afgesproken voor meervoudig ruimtegebruik, bijvoorbeeld als het gaat om de combinatiemogelijkheden van waterberging/voorraadvorming en natte natuur. Ten slotte zijn er enkele belangrijke aandachtspunten van meer instrumentele aard. Richting geven aan de planvormingstructuur is nodig om wildgroei te vermijden en te bewerkstelligen dat de noodzakelijke integratie van de waterhuishouding en het ruimtelijk beleid wordt gerealiseerd. De deelstroomgebiedsvisies zullen inhoudelijke invulling van de taakstellingen leveren, die partijen in het Nationaal Bestuursakkoord Water globaal formuleren. In het NBW moeten de partijen nog wel afspreken welke status de deelstroomgebiedsvisies krijgen en hoe de inzichten uit de deelstroomgebiedsvisies doorwerken in de reguliere ruimtelijke plannen (zie 5.3). Daarbij is van groot belang, dat de visies tot stand komen in nauwe samenwerking tussen de betrokken provincie(s), gemeenten en waterschappen, opdat het vereiste politiek-bestuurlijke draagvlak wordt verkregen. Ten slotte is meer helderheid nodig over de financiële uitgangspunten (zie paragraaf 5.4). De raad acht het van belang, dat het tussen de vier betrokken overheidslagen af te sluiten bestuursakkoord niet alleen een globale taakstelling bevat, maar ook op deze onderdelen nadere beleidslijnen uitzet.

5.3 Het instrumentarium

5.3.1 De planvorming

De planfiguren

Voor het waterbeheer is een groot aantal planfiguren relevant. Het gaat dan om plannen op verschillende schaal- en bestuursniveaus (Rijk, provincie, waterschap, gemeente), om op een wet gebaseerde en om buitenwettelijke plannen, om reeds (langer) bestaande planfiguren en planvormen die nog in ontwikkeling zijn. Onderstaande tabel geeft een overzicht van sectorale waterplannen en relevante ruimtelijke plannen.

Naam plan	Bevoegd gezag	Juridische basis	Plancyclus
stroomgebiedbeheersplan	Rijk	EKRW	6 jaar
Nota Waterhuishouding	Rijk	Wet op de waterhuishouding	4 jaar
beheersplannen rijkswateren	Rijk	Wet op de waterhuishouding	4 jaar
Nota Ruimtelijke Ordening	Rijk	WRO	Ligt niet vast
deelstroomgebiedsvisies	provincie	Startovereenkomst WB21	Ligt niet vast
waterhuishoudingsplan	provincie	Wet op de waterhuishouding	4 jaar
streekplan	provincie	WRO	Idem
ad hoc gebiedsvisies	provincie/gemeente	Geen	
regionaal structuurplan	Kaderwetgebieden	Kaderwet bestuur in verandering	Ligt niet vast
waterkeringbeheers-plannen	waterschap	Geen	
waterbeheersplan	waterschap	Wet op de waterhuishouding	4 jaar
structuurplan en bestemmingsplan	gemeente	WRO	Max. 10 jaar (maar in de praktijk langer)
gemeentelijk waterplan	gemeente	Geen	

Figuur 5.1 Overzicht watersectorplannen en ruimtelijke plannen[53]

Voorgaande opsomming is niet volledig. Zo ontbreken hierin bijvoorbeeld plannen op het gebied van het milieubeheer (relevant voor het kwalitatieve waterbeheer) en plannen op het gebied van het natuurbeheer (zoals het Structuurschema Groene Ruimte) die ook relevant zijn voor het waterbeheer. Ook is hier nog geen rekening gehouden met voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van planfiguren. Zoals uit het voorgaande blijkt, is in de loop der jaren het aantal voor de sector water relevante planfiguren zo omvangrijk geworden, dat, in navolging van het Rathenau-instituut[54], gesproken kan worden van een 'planwoud'. Dit is om verschillende redenen onwenselijk. Ten eerste omdat doublures het gevolg kunnen zijn: ten dele wordt in verschillende plannen dezelfde materie behandeld. Er is dus inhoudelijke overlap tussen de verschillende plannen. Ten tweede is het geheel onoverzichtelijk, en weinig transparant; onvoldoende duidelijk is wat de samenhang tussen de verschillende plannen moet zijn. Met het Rathenau-instituut pleit de raad dan ook voor sanering in het planwoud.

De deelstroomgebiedsvisies

Er zijn dus teveel elkaar deels overlappende planfiguren. Daarnaast is het een probleem dat er onduidelijkheid bestaat over de status van de verschillende plannen ten opzichte van elkaar en over de verantwoordelijkheden van de verschillende hierbij betrokken overheden. Het sterkst komt dit naar voren ten aanzien van de op basis van de Startovereenkomst op te stellen deelstroomgebiedsvisies. Dit zijn integrale visies op waterbeheer, waarbij tevens de ruimtelijke consequenties van de in de visie opgenomen voornemens in beeld worden gebracht; de provincies zijn hiervoor verantwoordelijk. De vraag is hoe de ruimtelijke consequenties van de deelstroomgebiedsvisies zich verhouden tot het planstelsel van de WRO. In Noord-Brabant wordt naar verluidt de deelstroomgebiedsvisie, indachtig de lagenbenadering uit de Vijfde Nota, gezien als ruimtelijk plan c.q. structuurvisie. Een afzonderlijke ruimtelijke visie wordt niet meer gemaakt. Dit is echter niet de benadering die in alle provincies wordt gevolgd. In geval de deelstroomgebiedsvisie niet wordt aangemerkt als de vigerende ruimtelijke visie, zal de provincie in het streekplan in beginsel kunnen afwijken van de deelstroomgebiedsvisie, maar de vraag is in hoeverre dan materieel de deelstroomgebiedsvisie een beper-

[53] De volgende kanttekeningen dienen bij dit overzicht in acht genomen te worden: 1. De Vierde Nota Waterhuishouding wordt vooralsnog aangemerkt als het Nederlandse stroomgebiedbeheersplan. 2. In sommige provincies wordt een provinciaal omgevingsplan (combinatie van milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan en streekplan) opgesteld. 3. De consequenties van de voorgenomen fundamentele wijziging van de WRO (zie hierna) zijn in dit schema niet verwerkt.

[54] Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren*, Den Haag, 2000.

king van de beleidsvrijheid met zich meebrengt. De raad acht het wenselijk dat in de verwarring die hierover heerst opheldering komt. De in de ogen van de raad eenmalige actie om deelstroomgebiedsvisies op te stellen, ziet hij als een noodzakelijke inhaalslag, die er een belangrijke bijdrage aan zal leveren dat water de plaats krijgt die het verdient. Hiervoor is dringend noodzakelijk dat de deelstroomgebiedsvisies tijdig tot stand komen; dat wil zeggen voordat in het kader van de uitvoering van de (aangepaste) Vijfde Nota toedeling van functies heeft plaatsgevonden. De raad dringt er dan ook op aan dat de provincies deze taak niet alleen met grote voortvarendheid, maar ook met een passende kwaliteitsambitie aanpakken. Overigens gaat de raad ervan uit dat de visies het product zullen zijn van *stakeholderplanning*.
Dat wil zeggen dat niet alleen betrokken overheden, maar alle relevante maatschappelijke actoren bij de voorbereiding zullen worden betrokken. Verwezen zij naar pleidooien hiervoor in eerdere adviezen.[55]

Vereenvoudiging

Voor de toekomst dient een coherent, overzichtelijk planstelsel tot stand te komen waarin het aantal planfiguren wordt teruggebracht en de samenhang ertussen voldoende duidelijk is. Integraal waterbeheer dient daarbij het uitgangspunt te zijn. Er moet gestreefd worden naar één planfiguur per bestuursniveau waarin waterkwaliteit, -kwantiteit en watergerelateerde veiligheidsvragen in samenhang met elkaar aan bod komen. De plannen dienen bij voorkeur dezelfde geldingsduur te hebben. Op grond van de EKRW dient er op rijksniveau het stroomgebiedbeheersplan te zijn. Dit kan dan fungeren als integraal waterplan op rijksniveau. Voor wat betreft het provinciale niveau gaat de voorkeur uit naar een plan waarvan de integraliteit zich niet alleen uitstrekt over het waterbeheer, maar daarnaast ook over milieu en ruimte: het provinciaal omgevingsplan, dat desgewenst gebiedsgericht nader kan worden uitgewerkt. Het waterschap kan dan volstaan met één waterbeheersplan, terwijl de gemeente zich kan beperken tot het bestemmingsplan, waarin voldoende rekening is gehouden met de wateropgave.

[55] *'Advies over de Sturing van een duurzame samenleving'*, VROM-raad, Den Haag, 1998; '*Het instrument geslepen',* VROM-raad, Den Haag, 2000.

Het stelsel omvat dan de volgende onderdelen:

Bestuursniveau	Plan	Juridische grondslag
Rijk	waterhuishoudingsplan/ stroomgebiedbeheersplan	EKRW/ Wet op de waterhuishouding
Provincie	omgevingsplan (streekplan/structuurvisie+ milieubeleidsplan+ waterhuishoudingsplan)	WRO, Wet op de waterhuishouding, Wet milieubeheer
Bestuur kaderwetgebied	regionaal structuurplan	Kaderwet bestuur in verandering
Waterschap	beheersplan	
Gemeente	bestemmingsplan/structuurplan	WRO

Figuur 5.2. Voorstel vereenvoudigd planstelsel

Conclusie

De raad dringt aan op sanering van het 'plannenwoud' en op meer duidelijkheid over de status van de verschillende plannen en de verantwoordelijkheid van de verschillende overheden daarbij. Ook acht hij spoed en een voldoende hoge kwaliteit bij het opstellen van deelstroomgebiedsvisies noodzakelijk, gezien de samenhang met de uitvoering van de Vijfde Nota.

5.3.2 De wetgeving

De Wet op de ruimtelijke ordening

In november 2001 adviseerde de raad over de voorgenomen fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO), en meer in het bijzonder over het desbetreffende voorontwerp van de wet dat in september 2001 werd gepubliceerd. Eén van de twee hoofdpunten van dat advies hield in dat het maken van structuurvisies wettelijk verplicht zou moeten zijn (onder meer op provinciaal niveau), en dat een wettelijke koppeling zou moeten worden aangebracht tussen geldende structuurvisies en het bestemmingsplan. Deze koppeling zou, aldus de raad, moeten waarborgen dat het bestemmingsplan strookt met de structuurvisie. In zijn advies stelde de raad terzijde de vraag, hoe dit voorontwerp zich verhoudt met het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw en het 'startakkoord' dat is afgesloten tussen Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Hij vroeg aandacht voor dit punt gezien de nauwe relatie

tussen water en ruimtelijke ordening (de lagenbenadering van de Vijfde Nota) en de noodzaak van integraliteit van de ruimtelijke planning.

Ook vanuit het perspectief van het waterbeheer is opgemerkt dat het voorontwerp mogelijk onvoldoende waarborgen bevat om de (ook door de Vijfde Nota gewenste) koppeling tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te realiseren. In een recent advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving is daarom onder meer het volgende gesteld:

- geadviseerd wordt het vaststellen van een structuurvisie op gemeentelijk niveau en wellicht ook op provinciaal niveau verplicht te stellen;
- gevreesd wordt dat het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste bij bestemmingsplannen zal leiden tot aanzienlijk verlies van invloed van de provincies op de ruimtelijke ordening, een verlies dat onvoldoende kan worden gecompenseerd door de nieuwe instructiebevoegdheid;
- gepleit wordt voor handhaving van de huidige verplichting om bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en (regionale) structuurplannen te overleggen met de waterschappen.

De raad is van mening, dat het huidige voorontwerp inderdaad onvoldoende zekerheid biedt dat de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en waterbeheer goed op elkaar worden afgestemd. Zijn opvatting dat de provinciale structuurvisie een verplicht planfiguur zou moeten zijn, wordt door het voorgaande alleen maar bevestigd. Voorts maakt ook de raad zich zorgen over de verticale doorwerking van de provinciale structuurvisie naar het gemeentelijke bestemmingsplan. Indien echter zowel de provinciale structuurvisie als de toelichting op het bestemmingsplan een ‘waterparagraaf’ bevatten, heeft de raad er voldoende vertrouwen in dat (met de instructiebevoegdheid van de provincies op de achtergrond) genoemde plannen in elkaars verlengde zullen liggen. In zo’n waterparagraaf moet dan aandacht worden besteed aan de doorwerking van het waterbeleid in het ruimtelijk beleid en moet zichtbaar worden gemaakt welke afwegingen op dit punt zijn gemaakt. In die situatie is het eerder bedoelde verplichte vooroverleg tussen waterschap en gemeente niet meer strikt noodzakelijk. Dat vooroverleg zal zich in de bestuurlijke praktijk ontwikkelen, ook zonder dat daartoe een juridische plicht aanwezig is; provincie en gemeente zullen zo’n waterparagraaf zonder overleg met de waterbeheerder bovendien ook moeilijk kunnen opstellen.

De hiervoor bedoelde waterparagraaf bevat het resultaat van de zogenoemde watertoets, het gehele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in

ruimtelijke plannen en besluiten. Daarbij gaat het niet alleen om een toets op veiligheid en wateroverlast, maar ook op waterkwaliteit en (grond)waterpeil. Oogmerk van de watertoets is om af te wegen of het desbetreffende ruimtelijk voornemen op de voorgenomen locatie moet worden gerealiseerd, respectievelijk (indien de locatie bepaald is) welke inrichtingsmaatregelen uit waterhuishoudkundig oogpunt moeten worden getroffen. De waterbeheerder is daarbij de voornaamste adviserende instantie. Besluitvorming (en toezicht daarop) is echter voorbehouden aan lichamen van algemeen bestuur (Rijk, provincie, gemeente; een en ander conform het in paragraaf 5.2 van dit advies gestelde). Rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen hebben over de wijze van uitvoering van de watertoets begin 2002 afspraken gemaakt in de vorm van een gezamenlijke handreiking.

Wettelijke regeling van dit toetsingsproces acht de raad vooralsnog niet noodzakelijk. Verdergaande juridische verbijzondering van het wateraspect leidt tot nieuwe en gedetailleerde regelgeving en roept bovendien de vraag op of ook niet voor andere afwegingsfactoren een juridische regeling noodzakelijk is. Bovendien zullen ruimtelijke keuzes uiteindelijk veel meer worden bepaald door de inhoudelijke (en politieke) weging van deze factoren, dan door de vraag of het toetsingsproces uitputtend is geregeld. De raad is daarom van mening dat de komende jaren eerst bezien moet worden of de nu gemaakte afspraken in de praktijk daadwerkelijk tot een behoorlijke afweging leiden, die onder meer in de waterparagraaf bij structuurvisies en bestemmingsplannen tot uitdrukking komt. Blijkt dat niet het geval, dan kunnen altijd nog (onderdelen van) de watertoets wettelijk worden geregeld.
De raad onderstreept voorts om praktische redenen de in eerdergenoemde handreiking opgenomen afspraak om waar sprake is van MER-plichtige activiteiten de watertoets zo veel mogelijk te integreren met de opstelling en de beoordeling van de MER, hetgeen in de praktijk overigens al in veel gevallen plaatsvindt. Nader moet echter worden bezien, of de MER-plicht met het oog op het wateraspect zou kunnen worden uitgebreid, zowel op project- als op planniveau.

De raad merkt ten slotte op, dat de watertoets waar mogelijk en nodig ook op zogenoemde *pijplijnprojecten* zou moeten worden toegepast. Het gaat hier om projecten, waarover nog niet definitief is besloten, doch die wel in voorbereiding zijn. Deze voorbereiding is soms al ver gevorderd. Niettemin kan heroverweging op zijn plaats zijn, zeker indien er aanwijzingen zijn dat het nader beschouwen van de wateraspecten tot andere conclusies kan leiden met betrekking tot locatiekeuze en/of inrichtingseisen. In de afweging of

een bepaald pijplijnproject alsnog aan de watertoets wordt onderworpen, wegen de financiële gevolgen en de vraag bij welke partij(en) deze redelijkerwijs in rekening gebracht kunnen worden, uiteraard zwaar. Dat dit mogelijk leidt tot schadeclaims moet volgens de raad, gezien de opgave om water de ruimte te geven die het verdient, niet direct leiden tot het afzien van heroverweging. Immers, realisatie van met het waterbelang strijdige projecten kan betekenen dat op termijn minstens zo hoge kosten gemaakt moeten worden.[56]

De Landinrichtingswet

Een belangrijk punt van zorg is hoe herinrichting in verband met de waterproblematiek tot stand kan worden gebracht. De Landinrichtingswet (en daarnaast de in grote lijnen hiermee vergelijkbare Reconstructiewet) kan hier een belangrijke rol bij spelen. Voordelen van het landinrichtingsinstrumentarium die ook in dit kader van belang zijn, betreffen onder meer de beschikbaarheid van fiscale faciliteiten ten behoeve van kavelruil (geen overdrachtsbelasting verschuldigd) en de organisatievorm die een kader biedt voor meervoudig doch éénduidig opdrachtgeverschap. De gebiedsgerichte landinrichtingscommissie speelt hierin een belangrijke rol. Ook het feit dat toepassing van de Landinrichtingswet gestructureerd overleg met alle betrokkenen voorschrijft, zodat het project in gezamenlijkheid tot stand moet worden gebracht, ziet de raad als een sterk punt.

Nadelen zijn de lange procedure (onder de vigerende regelgeving kan een landinrichtingsproject 20 jaar duren) en het feit dat de beschikbare budgetten teruglopen. Voor wat betreft het tijdbeslag moet echter opgemerkt worden dat inrichtingsprojecten waar het in dit verband om gaat, sowieso erg lang zullen duren, welke vormen en procedures ook worden gekozen. Het gaat immers om complexe projecten waar zeer verschillende belangen bij betrokken zijn. Het is dan ook niet erg waarschijnlijk dat alternatieven voor landinrichting voor een aanmerkelijke versnelling zouden kunnen zorgen.
Bovendien heeft evaluatie van de Landinrichtingswet laten zien, dat modulaire toepassing van de daarin opgenomen procedures tot aanmerkelijk tijdwinst leidt.

Wat hiervan zij, toepassing van de Landinrichtingswet zoals de regeling thans functioneert is een interessante optie die weliswaar perspectieven

[56] De Bestuurlijke notitie watertoets stelt hierover dat bij de opstelling van deelstroomgebiedsvisies zal moeten blijken of pijplijnprojecten alsnog aangepast dienen te worden.

biedt, maar op zichzelf niet voldoende zal zijn om de beoogde herinrichting tot stand te brengen. Om de bruikbaarheid van de Landinrichtingswet ook voor water-gerelateerde projecten te vergroten, dient naar het oordeel van de raad daarvoor specifiek meer budget ter beschikking te komen. De raad staat daarbij een praktijk voor ogen zoals die bestond in de eerste jaren van de landinrichting, toen ruime financiële middelen een soepele aanpak van grootschalige projecten mogelijk maakte. Bij grootschalige ingrepen in de inrichting van het landelijk gebied, bijvoorbeeld ten behoeve van retentie-bekkens, zal in dat kader verwerving van extra grond noodzakelijk zijn. Daarbij zal ook onteigening nodig kunnen zijn. Ten slotte is van belang dat voor de provincie een belangrijke rol is weggelegd bij landinrichting. Dat past goed bij de regierol die de provincie als algemeen bestuur in het kader van de onderhavige problematiek in de ogen van de raad dient te hebben. De raad sluit zich op dit punt aan bij het pleidooi van de commissie-Geelhoed[57] om landinrichting in de regio volledig tot een provinciale verantwoordelijkheid te maken. De raad pleit voor een snelle vernieuwing van de Landinrichtings-wet op basis van de uitgevoerde evaluatie, en tevens gebruik makend van de ervaringen met de in de praktijk toegepaste Reconstructiewet.

5.3.3 De communicatie

Door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw is aandacht gevraagd voor gerichte communicatie als belangrijk instrument voor de realisering van haar voorstellen. Daarbij vraagt zij aandacht voor communicatie zowel naar burgers en politiek, maar ook voor communicatie binnen de overheid, omdat de voorgestelde veranderingen zowel van bestuurders als van ambtelijke organisaties een andere werkwijze en attitude vragen. Het kabinet is het hiermee eens, en onderstreept het belang van bewustwording en draagvlak. Daartoe is inmiddels een landelijk communicatieplan opgesteld en is in de eerste fase van uitvoering.

De raad wil aan het voorgaande nog enkele punten toevoegen die hem zijn opgevallen tijdens de door hem gevoerde regionale rondetafelgesprekken. Allereerst heeft hij de indruk dat de communicatie binnen de overheidskolom goed verloopt. Er is bestuurlijk en ambtelijk veel draagvlak voor de gekozen beleidsuitgangspunten, zij het dat natuurlijk nog de nodige vragen te beantwoorden zijn. Bij de effectuering van het beleid zal echter ongetwijfeld blijken dat de feitelijke ruimtelijke invulling de nodige weerstand op zal roepen. De

[57] Commissie-Geelhoed (IPO), *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw,* Den Haag, 2002.

eerste voorbeelden daarvan tekenen zich duidelijk af. De raad onderstreept daarom het door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw al genoemde belang van gerichtheid van de communicatie.
Een algemene publiekscampagne, hoe nuttig op zichzelf ook, moet zo veel mogelijk samengaan met communicatie over nut en noodzaak van specifieke projecten. Niet alleen is gerichte communicatie van belang, ook is het nodig daarmee zo vroeg mogelijk te starten. Daarbij doet zich in de praktijk het probleem voor, dat in een vroeg stadium dikwijls nog maar weinig bekend is over de precieze invulling van de beoogde ruimtelijke claims respectievelijk daaraan te verbinden consequenties (bijvoorbeeld de mogelijkheid van financiële compensatie). Het risico bestaat dan, dat meer onzekerheden worden gecreëerd dan opgelost. Niettemin is vroegtijdigheid van groot belang. Daarbij zal openheid moeten worden betracht over nog openstaande vragen.
Communicatie moet nauw verbonden zijn met het besluitvormingsproces; anders wordt er gecommuniceerd in het luchtledige. Communicatie en draagvlakverwerving moeten niet uitgaan van een voorgekookte visie, maar moeten juist bijdragen aan visievorming. Een open discussie, van meet af aan, met burgers en maatschappelijke organisaties is dus de aangewezen weg om draagvlak te verkrijgen. Wordt daarmee pas in een later stadium gestart, dan is de maatschappelijke weerstand als het ware op voorhand gemobiliseerd.
Ten slotte wijst de raad op de noodzaak, zeker bij concrete projecten, om zo snel mogelijk ook over de financiële aspecten duidelijkheid te bieden.
Draagvlak onder betrokken particulieren die in hun eigendomssituatie of hun grondgebruik worden geraakt, kan alleen verworven worden indien daartegenover vergoedingsregelingen staan, die helder en adequaat zijn. In de volgende paragraaf wordt hierop dieper ingegaan.

5.4 Uitgangspunten voor de financiering

5.4.1 Introductie

Een belangrijke vraag is wie de met de uitvoering van het WB21-beleid samenhangende kosten moet dragen. Het antwoord op die vraag hangt in de eerste plaats af van de situatie die het betreft: gaat het om de meesturende rol van water (de eerste hoofdlijn van het rapport van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw), dan wel gaat het er om in een bestaande situatie ruimte voor water te creëren (de tweede hoofdlijn van het rapport). Hierna wordt op deze situaties nader ingegaan. Daarbij is ook een tweede onderscheid van belang: voorzover er kosten worden gemaakt of schade wordt geleden, moeten die kosten publiek, door de overheid, dan wel privaat, door organisaties dan wel personen en al dan niet via verzekeringsconstructies,

worden gedragen. Ten slotte zij opgemerkt, dat navolgende beschouwing zich toespitst op de regionale en lokale waterhuishouding, en dus niet zonder meer van toepassing is op de bescherming van ons land tegen waterovorlast uit het hoofdsysteem (zee, delta en grote rivieren). De raad beoogt met deze beschouwing een aantal uitgangspunten te geven, dat het kabinet behulpzaam kan zijn bij het bieden van een duidelijk en samenhangend financieel kader voor de uitwerking van het WB21 beleid. Aan zo'n kader is naar de mening van de raad behoefte.

5.4.2 Water als meesturende factor

In de praktijk van de ruimtelijke ordening worden voortdurend keuzes gemaakt met betrekking tot locaties voor wonen, werken, transport, recreatie en natuur. In het verleden werden die locatiekeuzes meestal niet afhankelijk gemaakt van waterstaatkundige factoren als veiligheid, overlast, waterpeil en kwaliteit. Men ging er in de regel immers vanuit, dat bij elke locatiekeuze de bijbehorende waterstaatkundige condities door de waterbeheerder konden worden geleverd. Het beleid is thans echter in die zin gewijzigd, dat voorafgaande aan het toekennen van nieuwe bestemmingen water expliciet als een belangrijke factor bij de afweging wordt betrokken (de eerder genoemde watertoets). Dit kan er toe leiden, dat locatiekeuzes thans anders worden gemaakt dan vroeger. Niet bouwen in een uiterwaard of in het laagste deel van een polder is hiervan een voorbeeld.

Hoe de locatiekeuze ook uitpakt, steeds zullen compenserende maatregelen getroffen moeten worden als bijvoorbeeld het realiseren van waterberging of het aanbrengen van peilscheidingen. Daarmee samenhangende investeringen moeten in beginsel in rekening worden gebracht aan degene die het desbetreffende plan ontwikkelt, bijvoorbeeld de gemeente of de projectontwikkelaar; dat geldt zowel voor investeringen binnen het plangebied als voor toerekenbare investeringen daarbuiten. Dit is niet alleen redelijk, maar vooral ook bevorderlijk voor een goede onderlinge afweging van de verschillende locatiemogelijkheden. In de regel zal dan via de grondprijs doorberekening plaatsvinden aan de uiteindelijke eigenaar. Investeringskosten buiten het plangebied, voorzover niet duidelijk aan het plan toerekenbaar, kunnen door de waterbeheerder worden gedragen en zullen uiteindelijk via de waterschapsbelastingen worden verhaald. Dat laatste geldt ook voor de op de investering volgende exploitatielasten, exclusief de investeringscomponent, binnen en buiten het plangebied.

Dit zogenoemde kostenveroorzakingsbeginsel is goed toepasbaar voorzover een kostenveroorzaker te vinden is en kosten ook in redelijkheid kunnen

worden doorberekend. Daarvan zal met name sprake zijn bij woningbouw en bij de aanleg van bedrijventerreinen of glastuinbouwlocaties. Minder eenvoudig ligt het bij compenserende maatregelen in geval van investeringen in bijvoorbeeld recreatie- en natuurgebieden, waarbij niet altijd een veroorzaker is aan te wijzen die zulke kosten kan doorberekenen. Bijdrageregelingen van Rijk en provincie kunnen hiervoor uiteraard worden benut.

Het voorgaande gaat er overigens wel vanuit dat de waterbeheerder nieuwe plannen beoordeelt op hun gevolgen voordat de locatiekeuze wordt gemaakt, en bij die toetsing ook wijst op eventuele negatieve gevolgen dan wel eventueel te treffen compenserende maatregelen. Wordt inderdaad zo'n toets uitgevoerd, maar vindt die toets uiteindelijk niet of niet adequaat plaats, dan kan de waterbeheerder (mede) verantwoordelijk worden gesteld indien uiteindelijk toch (extra) kosten gemaakt moeten worden of schade moet worden vergoed. Ook gaat het voorgaande uit van de situatie dat sprake is van het toekennen van nieuwe bestemmingen en daarmee samenhangende kosten. In de paragrafen 2.3.3 en 3.2 is echter ook gewezen op de voorstellen in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening om in een areaal van ongeveer 320.000 ha in Nederland inrichtingsmaatregelen te treffen om wateroverlast en verdroging te voorkómen en de waterkwaliteit en zoetwatervoorziening te waarborgen. Een wijziging van de heersende bestemming in een primaire dan wel secundaire bestemming waterretentie wordt met deze ingrepen in beginsel niet beoogd.[58]

Bij deze maatregelen zal steeds moeten worden bezien, of meerdere belangen behartigd kunnen worden. De financiële verantwoordelijkheid zal dienovereenkomstig over de belanghebbende partijen verdeeld moeten worden. Zo kunnen de maatregelen gericht op het langer vasthouden van water worden gecombineerd met de inrichting van de ecologische hoofdstructuur, het reconstrueren van de zandgebieden en het aanpassen van andere landschappen, waar watermaatregelen worden getroffen.

[58] Hierbij tekent de raad aan, dat in een aantal gevallen een wijziging van de bestemming toch het gevolg van de beoogde maatregelen zal zijn: 1. bij het doorvoeren van kleinschalige maatregelen zoals bijvoorbeeld het verleggen van de loop van een beek, zijn ter plaatse natuurlijk wel bestemmingswijzigingen noodzakelijk; 2. bij maatregelen zoals het opzetten van de gemiddelde zomer- en winterpeilen (wijziging grondwatertrappen) wordt de feitelijke uitoefening van de landbouw wellicht onmogelijk (diepe veenweidegebieden) en zal uiteindelijk de bestemming gewijzigd (moeten) worden.

5.4.3 Ruimte voor water

Retentiegebieden

Wanneer een gebied wordt bestemd als retentiegebied zal van inundatie met enige regelmaat (enkele malen per jaar tot eens per enkele tientallen jaren) dan wel zelfs permanent sprake kunnen zijn. Dit leidt tot kosten als gevolg van grondaankoop, inrichtingsmaatregelen en/of schadevergoedingen (zie hierna). Deze kosten zijn het onmiddellijke gevolg van het (willen) handhaven van de gekozen overlastnorm. Hiervoor is de regionale waterbeheerder primair verantwoordelijk, en het is dan ook primair aan hem om de daarmee samenhangende kosten te dragen; daartoe kunnen de waterschapsbelastingen worden aangewend (behoudens medefinanciering wegens meervoudig grondgebruik, zie het slot van de vorige paragraaf).

In dat verband is voorts van belang of, en zo ja in welke mate, particuliere grondgebruikers binnen het retentiegebied een eigen financiële verantwoordelijkheid hebben. Hierover kan in grote lijnen het volgende worden opgemerkt. Wanneer sprake is van permanente dan wel bijna permanente inundatie is de vraag van academische aard; dan zal de desbetreffende grond immers (door het waterschap) moeten worden aangekocht, dan wel in het uiterste geval worden onteigend. Bij lagere frequenties kan het grondgebruik echter worden voortgezet, doch onder aanzienlijke beperkingen. In samenhang hiermee zal de bestemming moeten worden aangepast, waarbij naast de vigerende (primaire) bestemming de secundaire bestemming retentieberging moet worden toegekend. Op deze wijze kan worden voorkomen, dat zich planologische ontwikkelingen voordoen die zich niet zouden verdragen met de functie van waterretentie.

Door het verlagen van het maaiveld van beekdalgronden kan de retentie van het watersysteem worden vergroot.

Bedoelde gebruiksbeperkingen kunnen echter leiden tot (onevenredige) waardedaling van het onroerend goed (vermogensschade) respectievelijk tot (onevenredige) inkomensschade. Zulke schade valt onder de planschaderegeling van de WRO (artikel 49) en de daarop van toepassing zijnde jurisprudentie. Daarbij is schade die ontstaat doordat *mogelijke* toekomstige bestemmingen als bijvoorbeeld woningbouw niet gerealiseerd kunnen worden uitgesloten; het gaat hier immers niet om bestaande rechten tegenover het verlies waarvan compensatie zou moeten staan. Evenmin komt schaduwschade voor compensatie in aanmerking; dit is schade die (bijvoorbeeld door waardedaling van onroerend goed) ontstaat als gevolg van een bestemmingsplanwijziging die nog niet onherroepelijk is geworden. Indien en voorzover genoemd artikel van toepassing is, is de gemeente primair aansprakelijk voor de bijbehorende kosten. Redelijk is echter, dat de gemeente deze kosten doorberekent aan het waterschap, gelet op de primaire verantwoordelijkheid van laatstgenoemde (zie hiervoor). De WRO kent hiervoor ook een juridische regeling (artikel 31a). Daarbij moet echter worden opgemerkt dat gemeenten thans nog onvoldoende juridische mogelijkheden hebben om zulke kosten te verhalen indien men niet met de waterbeheerder tot overeenstemming komt.[59] Aanpassing van dit artikel is daarom geboden. Naast waardedaling en inkomensschade die het gevolg (kunnen) zijn van de (secundaire) bestemming retentiegebied, zal zich natuurlijk ook feitelijke inundatieschade kunnen voordoen wanneer het gebied daadwerkelijk wordt benut. Ook die schade komt op grond van het aansprakelijkheidsrecht voor vergoeding in aanmerking, zij het mogelijk niet in zijn volle omvang.

De vraag is overigens of de in het voorgaande geschetste juridische situatie in de praktijk toereikend is om medewerking te krijgen van de desbetreffende grondgebruiker/eigenaar, gelet op de beperkingen die reeds thans aan de planschaderegeling van artikel 49 WRO zijn verbonden en de daarop voorgenomen wijziging waarbij 10% van de schade forfaitair voor rekening van de benadeelde komt. Zo bestaat op basis van artikel 49 van de WRO uitsluitend aanspraak op schade veroorzaakt door een verslechtering van de formeel juridisch-planologische situatie, en dan nog uitsluitend op het moment dat het desbetreffende besluit onherroepelijk is geworden. Overwogen kan daarom worden om te komen tot een nadeelcompensatieregeling, op grond waarvan de waterbeheerder aan de benadeelde een bedrag ter compensatie van de geleden schade kan toekennen. Deze regeling kan uitsluitend gericht zijn op compensatie van vermogensschade en eventuele inkomensschade,

[59] Zie noot 2.

maar daarnaast ook op mogelijke inundatieschade. De uitkering zou ineens, maar ook in termijnen over een (on)bepaalde tijd kunnen geschieden. Hoewel een dergelijke regeling per gebied of project zou kunnen worden opgesteld, acht de raad het wenselijker om een 'landelijke regeling nadeelcompensatie' in het leven te roepen, vergelijkbaar met de 'nadeelcompensatieregeling kabels en leidingen'. De vulling van het daarvoor benodigde fonds dient te geschieden door de verschillende betrokken partijen. De regeling dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant, zodat de rechtsbescherming van de benadeelde is gegarandeerd.
De hiermee gemoeide kosten zijn wellicht hoger dan anders het geval zou zijn. Daar tegenover neemt de kans dat het beoogde doel - de totstandkoming van retentiegebieden - op afzienbare termijn wordt gerealiseerd, vermoedelijk toe. De LTO heeft op deze mogelijkheid al herhaaldelijk gewezen. De raad adviseert dat de overheidspartijen[60], die werken aan het Nationaal Bestuursakkoord Water te samen met de betrokken maatschappelijke organisaties bij convenant een dergelijke nadeelcompensatieregeling opstellen.
Ten slotte wijst de raad erop dat ook langs privaatrechtelijke weg afspraken kunnen worden gemaakt tussen de waterbeheerder en de grondgebruiker, van vergelijkbare strekking als de hiervoor bedoelde nadeelcompensatieregeling. Deze weg lijkt echter alleen dan begaanbaar, als het om een klein aantal grondgebruikers gaat, en zal dus slechts beperkt bewandeld kunnen worden.[61]

Calamiteitengebieden
Bij calamiteitengebieden verschilt de situatie essentieel van retentiegebieden in die zin, dat de calamiteit een gegeven is, en slechts de vraag aan de orde is op welke wijze de daarmee samenhangende schade zo veel mogelijk kan worden beperkt. Het watersysteem voldoet immers aan de gestelde norm, maar er is sprake van een uitzonderlijke (weers)omstandigheid waarop het systeem niet is berekend. Er is dus sprake van een (mogelijke) ramp, en het gaat er om een gebied of gebieden aan te wijzen waar het overtollige water tijdelijk kan worden opgeslagen ter voorkoming van grotere schade elders.

In een rampsituatie is - op grond van de Wet rampen en zware ongevallen - ten principale het algemeen bestuur bevoegd. Afhankelijk van de omvang van de ramp is de burgemeester, de Commissaris van de Koningin dan wel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegde

[60] Het Rijk, het IPO, de UvW en de VNG.
[61] Zie noot 2.

autoriteit. Dat geldt ook voor de in dit advies bedoelde calamiteiten. De beslissing om een calamiteitengebied aan te wijzen en daarvoor ruimte te reserveren, respectievelijk om zo'n gebied daadwerkelijk te benutten, moet dan ook door het algemeen bestuur worden
genomen; het waterschap heeft daarbij overigens wel een belangrijke adviesrol. Kosten die samenhangen met de aanwijzing tot calamiteitengebied respectievelijk kosten als gevolg van benutting daarvan komen in beginsel dan ook voor rekening van het algemeen bestuur. Nader zal moeten worden bepaald welk bestuursorgaan daarop kan worden aangesproken; daar waar calamiteitengebieden dikwijls ten dienste staan van het territoir van verschillende gemeenten, ligt het voor de hand dat provincie dan wel Rijk deze kosten draagt.

Ook de aanwijzing tot calamiteitengebied kan leiden tot (onevenredige) vermogensschade, inkomensschade respectievelijk schade bij feitelijk gebruik. Van belang is allereerst zulke schade door inrichtingsmaatregelen te voorkomen. voorzover dat niet mogelijk is, gelden hier dezelfde rechtsregels als hierboven voor retentiegebieden is beschreven. Daarbij wordt er van uitgegaan, dat ook in geval van calamiteitengebieden de situatie planologisch wordt geregeld in die zin, dat aan het desbetreffende gebied de secundaire bestemming (calamiteiten)berging wordt toegekend. Eveneens geldt hier, dat privaatrechtelijke afspraken tussen overheid en grondgebruiker in de praktijk een nuttige rol zouden kunnen spelen.

Ten slotte kunnen zich ook inundaties voordoen in gebieden die niet van tevoren als calamiteitengebied zijn bestemd. Schade die dan optreedt, zal in beginsel voor rekening komen van de particuliere grondgebruiker tenzij enig overheidsorgaan onzorgvuldig handelen zou kunnen worden verweten, bijvoorbeeld indien het waterschap onvoldoende inspanning levert om de gestelde wateroverlastnorm te handhaven. Bedoelde schade kan slechts verzacht worden indien de schade hetzij verzekerd is, hetzij de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) van toepassing wordt verklaard. Schade, zoals onder meer in het geval van landbouwgewassen, is echter lang niet altijd verzekerbaar. Ook de WTS biedt slechts beperkte mogelijkheden, enerzijds omdat waterschade daar niet per definitie onder valt, en anderzijds omdat slechts van een tegemoetkoming sprake is.

Mogelijkheden voor medefinanciering

Zeker wanneer retentie- of calamiteitengebieden van substantiële omvang nodig zijn, zal gezocht (moeten) worden naar mogelijkheden voor meervou-

dig ruimtegebruik (zie hoofdstuk 4). Evident is, dat bij een dergelijk meervoudig ruimtegebruik de 'meekoppelende' functies ook een financiële bijdrage leveren. De raad signaleert in dat verband de veelgehoorde suggestie, dat uit de meeropbrengst van woningen die aan of in water worden gebouwd rechtstreekse financiering van waterbergingsmogelijkheden zou kunnen plaatsvinden ('rood voor blauw'). Voorzover het gaat om waterberging die rechtstreeks gekoppeld kan worden aan de toename van het verharde oppervlak is dat - uitgaande van het eerdergenoemde kostenveroorzakingsbeginsel - zeker mogelijk. Voor het overige twijfelt de raad echter aan de praktische mogelijkheden om de meerwaarde van zulke woningen af te romen en in algemene zin aan het 'ruimte-voor-waterbeleid' ten goede te laten komen. Wel bepleit de raad, dat de inzet van rijksmiddelen voor de (mede)financiering van ruimtelijke inrichtingsmaatregelen op regionaal niveau zo veel mogelijk op het beoogde meervoudig ruimtegebruik moet worden gericht (bijvoorbeeld bij de realisering van de ecologische hoofdstructuur). De raad wijst in samenhang hiermee nog op paragraaf 5.4.2, waarin hij pleit voor een systeem van regionale programmafinanciering en een fonds voor plattelandsontwikkeling.[62]

5.4.4 Financiële verantwoordelijkheid van het Rijk

Uit het voorgaande blijkt dat de aanwijzing, respectievelijk het benutten van retentie- en calamiteitengebieden voor provincies, waterschappen en gemeenten de nodige kosten met zich mee zullen brengen. Dat geldt ook voor de kleinschalige verbeteringen die volgens de Vijfde Nota in het landelijk gebied noodzakelijk zijn. Voor de betaling daarvan hebben deze overheden hun reguliere inkomstenbronnen, waarbij in het bijzonder de voor dit doel bestaande waterschapsbelastingen kunnen worden genoemd. De met de uitvoering van het nieuwe beleid gemoeide kosten zullen naar verwachting echter dusdanig hoog zijn, dat deze door de lokale en regionale overheden niet volledig zijn op te brengen; een eerste raming van de Unie van Waterschappen komt uit op investeringskosten (tot 2050) in de orde van grootte van 5 à 10 miljard euro.[63] Wil het landelijk geformuleerde beleid binnen afzienbare termijn daadwerkelijk tot uitvoering komen dan is, ter aanvul-

[62] Ook de Raad voor het Landelijk Gebied pleit voor het bundelen van subsidieregelingen in een fonds voor de integrale ontwikkeling van de landelijke gebieden.

[63] De schattingen van de precieze kosten gemoeid met het verwerven van ruimte voor water en de kosten van uiteenlopende inrichtings- en beheersmaatregelen en de eventueel daarbij behorende nadeelcompensatie zijn nog volop gaande. In dit verband wordt voor de maatregelen in het landelijk gebied gewezen op de studie *'Water in het SGR-2: hectaren, maatregelen en kosten' - een quick scan;* C. Kwakernaak, F.R. Veeneklaas en P.J.T. van Bakel, Alterra, Wageningen, september 2001.

ling van regionaal beschikbaar geld, een krachtige financiële impuls van de centrale overheid onontbeerlijk. Daarbij gaat het niet alleen om een bijdrage aan concrete uitvoeringsmaatregelen, maar ook om vergoedingsregelingen voor de grondgebruikers én om versterking van de inzet van rijksmiddelen voor meervoudig grondgebruik. De raad wees er in paragraaf 5.2. al op, dat zo'n impuls ook beargumenteerd kan worden vanuit de nationale belangen die hier in het geding zijn. Het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende[64] geeft de staatssecretaris van V&W echter geen zicht op extra middelen voor investeringen in het watersysteem op regionaal niveau. Ook in de Troonrede[65] geeft de regering hierover geen duidelijkheid. Het perspectief op ondersteuning door het Rijk van een krachtig uitvoeringsgericht beleid wordt derhalve nog niet geboden.

De door de raad bedoelde ondersteuning zou, voorzover deze structureel van aard is, met name plaats moeten vinden op de wijze zoals de raad deze in zijn advies 'Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek' heeft geschetst. De daarin *bepleite strategische programmafinanciering* voor stedelijke netwerken en voor plattelandsgebieden is immers bij uitstek geschikt om de herstructureringsopgave in het kader van de wateropgave vorm te geven, vooral ook omdat de sleutel daarbij gelegen is in het organiseren van 'meekoppelende' belangen. Met name in de deelstroomgebiedsvisies kan per regio worden bezien waar kansen voor win-winsituaties liggen (aanhaken bij de reconstructie van de zandgebieden, de aanleg van de ecologische hoofdstructuur (EHS) etcetera). Voorzover door het Rijk prioriteiten moeten worden gesteld - de raad deed daartoe in paragraaf 4.6 reeds suggesties - kan dat gebeuren via de hiervoor genoemde programmafinanciering.

Naast een structurele rijksbijdrage kan het Rijk ook op andere wijze ondersteuning bieden, namelijk via het organiseren en cofinancieren van *proefprojecten*. Zulke projecten kunnen in de beginfase met name nuttig zijn om de feitelijke mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik te verkennen, en ook om te bezien welke financiële verdeelsleutels tussen de verschillende betrokken partijen in de rede liggen. Daarbij moeten ook de mogelijkheden van een billijke compensatie betrokken worden van schade die, in welke vorm dan ook, wordt geleden door grondeigenaren of -gebruikers.

---

[64] *'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*, regeerakkoord van het kabinet-Balkenende, CDA, LPF, VVD; Den Haag, 2002.

[65] Troonrede, 17 september, 2002

Bijlage 1 Begripsomschrijvingen

afwentelen: het ongevraagd aan andere gebieden of instanties overdragen van problemen met aan- en afvoer van water en van de daarmee gepaard gaande kosten en/of bestuurlijke verantwoordelijkheid

bergingscapaciteit: het volume water dat binnen een bepaald gebied kan worden geborgen tussen het streefpeil en het, volgens de normen, aanvaardbare hoogste peil, meestal uitgedrukt in m^3

boezem: een stelsel van grotere wateren en kanalen waarop het water van lager gelegen polders wordt uitgemalen voor berging en lozing op het buitenwater

boezemlanden: onbekade gronden, grenzend aan een boezemwater, die bij (tijdelijke) stijging van de boezempeilen inunderen en zo de bergingscapaciteit vergroten

bufferend vermogen: het vermogen van de grond om de aan het bodemvocht ontrokken stoffen opnieuw aan te vullen

calamiteitenpolder: gebied dat is aangewezen en ingericht voor incidentele berging van grote hoeveelheden water; het gebied wordt gecontroleerd geïnundeerd om rivier- of boezemsystemen te ontlasten en ongecontroleerde overstromingen elders te voorkomen

dijkring: een aaneengesloten ring van primaire waterkeringen die bescherming biedt tegen overstroming door buitenwater in de zin van de Wet op de waterkering

drainagebasis: hoogteligging van de onderzijde van een ontwateringsmiddel (greppel, drainagebuis, sloot of watergang), die medebepalend is voor het niveau van de grondwaterstand

drooglegging:	hoogteverschil tussen maaiveldhoogte en waterpeil van belendend oppervlaktewater
EHS:	ecologische hoofdstructuur; een ruimtelijk en functioneel samenhangend stelsel van in internationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden natuurgebieden en ecosystemen (Natuurbeleidsplan)
eutrofiëring:	vergroting van de voedselrijkdom, met name van het oppervlaktewater (door onder andere fosfaten en nitraten)
flexibel peilbeheer:	het toestaan van ruime marges waarbinnen het waterpeil mag fluctueren, met als doel om beschikbare waterreserves optimaal te benutten respectievelijk om afwenteling van problemen zoveel mogelijk te voorkomen, dat wil zeggen water vasthouden om de afvoer te beperken of te vertragen, water conserveren om watertekorten aan te vullen en de bergingscapaciteit te vergroten door water vroegtijdig uit te slaan als veel regen wordt verwacht
groene rivier:	landverbinding tussen twee buitenwateren of boezemsystemen, die is ingericht voor het incidenteel of periodiek gebruik als waterdoorvoermiddel van het ene naar het andere systeem
grondwatertrappen:	in de ene bodem staat het grondwater gemiddeld hoger dan in de andere. Als kenmerk van de grondwaterstandfluctuatie in een bodem worden de gemiddelde hoogste grondwaterstand en de gemiddelde laagste grondwaterstand gebruikt. Om het verloop van de grondwaterstand binnen een gebied te typeren worden de twee gemiddelden tot een klasse gecombineerd. Die klassen worden grondwatertrappen genoemd
infiltratie:	het wegzakken van regenwater in de bodem
inundatie:	het onder water (doen) lopen van land (overstroming)

inzijgen:	het wegzakken van regenwater in de bodem
kwel:	grondwater, dat toestroomt uit hoger gelegen gebieden, en dat uiteindelijk door opwaartse druk in het oppervlaktewater terechtkomt of in de bodem opstijgt tot de wortelzone
lithotroof:	bepaalde chemische samenstelling (van water) als gevolg van de chemische processen die zich afspelen terwijl het water in de bodem zijn weg aflegt
ontwatering:	afvoer van water van en uit percelen, via drainagebuizen, greppels en kavelsloten naar een stelsel van grotere waterlopen
overloop (overlaat):	een verlaagd stuk in een waterkering of kunstwerk, waarover of waardoor bij overschrijding van een bepaald peil oppervlaktewater wordt afgelaten naar een aangrenzend retentiegebied, watersysteem of groene rivier
peilbeheer:	regelen van het waterpeil in het oppervlaktewater door stuwen, sluizen en gemalen en door het inlaten en afvoeren van water
retentiegebied:	een gebied dat structureel onderdeel is van het watersysteem. Water wordt hier geborgen in tijden van hoge afvoer om waterstanden te kunnen doen dalen tot beneden het maatgevende hoogwaterpeil
spuien:	het onder vrij verval lozen van water via een kunstwerk
stroomgebied:	*internationaal:* een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een stelsel van stromen, rivieren en meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt *regionaal:* een gebied waaruit het afstromende water uiteindelijk via één bepaalde waterloop wordt afgevoerd

verdroging: verschijnsel dat optreedt als - veelal als gevolg van menselijk ingrijpen - de kwel afneemt of de grondwaterstand daalt

vernatting: het door natuurlijke oorzaken of menselijk ingrijpen stijgen of minder ver uitzakken van de grondwaterstanden of de oppervlaktewaterpeilen

waterakkoord: een overeenkomst tussen provincies (IPO), waterschappen (UvW), Rijk en gemeenten (VNG), en na overleg met betrokken maatschappelijke organisaties, die afspraken omvat over het water- en ruimtebeleid op de schaal van een stroomgebied (ruimere interpretatie van de Commissie WB21)

waterbeheer: synoniem voor het begrip waterhuishouding, waarbij de overheidszorg zich richt op het feitelijk beheer (fysieke maatregelen), het juridisch beheer (vergunningen e.d.) en de daaraan voorafgaande planvorming

waterbeleid: het geheel van plannen, onderzoeken en bestuurlijke maatregelen in samenhang met andere beleidsterreinen dat dient om te komen tot een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar waterbeheer

waterberging: het tijdelijk opslaan van wateroverschotten afkomstig van hevige neerslag of hoge rivierafvoeren in de bodem (grondwater), oppervlaktewater of, boven het maaiveld, in retentiegebieden of noodoverloopgebieden ter voorkoming van wateroverlast elders

waterbuffering: het met technische of ruimtelijke ingrepen of met aangepast peilbeheer semi-permanent vasthouden van water in bodems (grondwater) of oppervlaktewateren en het beperken of vertragen van de (snelheid van) afstroming of afvoer van water met als doel het uitstellen en beperken van mogelijke watertekorten in droge perioden

waterhuishouding:	de wijze waarop water in een bepaald gebied wordt opgenomen, verplaatst, gebruikt, verbruikt en afgevoerd
waterkansenkaart:	een kaart (met toelichting), opgesteld door het waterschap, met daarop aangegeven welke gebruiksfuncties op welke locaties mogelijk zijn, rekening houdende met de waterstaatkundige condities van grond- en oppervlaktewater
wateroverlast:	een niet direct levensbedreigende situatie veroorzaakt door extreme neerslag of hoge rivierafvoeren waarbij vernatting of inundatie optreedt die leidt tot waterschade aan gebouwen, gewassen en bouwwerken
watertoets:	een integrale toets op alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging) waarna, afhankelijk van de locatie, een bestuurlijke afweging van toelaatbaar grondgebruik (bestemming) plaatsvindt
watersysteem:	een samenhangend geohydrologisch afgebakend geheel van grond- en oppervlaktewater inclusief de ruimte die relevant is voor het functioneren van dit systeem
zomerpolder:	bekaad gebied, dat alleen in de zomerperiode wordt gevrijwaard van overstroming
zouttong:	zoutwatermassa, die het land binnendringt via de grote rivieren

Bijlage 2 Rondetafelgesprekken in de regio

1 Inleiding

De raad is van oordeel dat het welslagen van uitvoeringsgericht waterbeleid voor de 21e eeuw in hoge mate af zal hangen van de precisie waarmee de waterproblemen en oplossingsmogelijkheden worden geformuleerd. Daaraan voegt de raad de verwachting toe, dat die precisie niet verkregen kan worden, indien geen rekening gehouden wordt met de factor regionale diversiteit. De raad heeft zich van die regionale verscheidenheid op de hoogte willen stellen. Daartoe zijn rondetafelgesprekken gevoerd met deskundigen, grondgebruikers en bestuurders in een viertal gebieden:
Het Dommeldal
Het Groene Hart
Hunze en Aa's - Meerstad Groningen
Nijmegen en de Waalsprong - Polderdistrict Overbetuwe

Hierna volgen de belangrijkste uitspraken en stellingnames die uit de gevoerde gesprekken konden worden gedestilleerd (paragraaf 2). Op basis daarvan stelt de raad de agenda van zijn advies scherp (paragraaf 3). Voor een meer uitgebreid verslag van de vier gevoerde rondetafelgesprekken wordt verwezen naar het desbetreffende achtergronddocument.[66]

2 De regionale rondetafelgesprekken

Aan de deelnemers aan de rondetafelgesprekken heeft de raad tien vragen voorgelegd, met dezelfde strekking als de probleemstelling van dit advies (paragraaf 2.3). Uit de discussie daarover worden hieronder de belangrijkste conclusies geresumeerd.

A Het probleem - de 'wateropgave' in de regio

De probleemstelling van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw
De probleemstelling van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw wordt op het niveau van politiek, bestuur en middenveld breed gedeeld. De probleemanalyse moet wel op regionaal niveau worden uitgewerkt. De analyse van

66 Bij het secretariaat van de VROM-raad zijn de verslagen van de vier rondetafelgesprekken op aanvraag verkrijgbaar. Zij zijn gebundeld als achtergronddocument no. 011 bij het advies 'Ruimte voor water in de regio'.

de klimaatverandering, leidend tot perioden van hogere neerslag en perioden van droogte en de ernst van de mogelijke gevolgen in termen van onveiligheid, wateroverlast of juist schaarste aan voldoende, goed water, zoals de Commissie Waterbeheer 21e eeuw die schetst, wordt door de deelnemers als juiste analyse aanvaard. Wel wordt gewezen op de onzekerheid over de snelheid waarmee de veranderingen zich zullen voltrekken. In ieder van de vier gebieden varieert overigens de mate waarin de problemen zich naar verwachting zullen voordoen. Het is uiterst relevant gebleken om probleemanalyse en oplossingsrichtingen op regionaal niveau uit te werken.

De juiste strategie?

De strategie vasthouden, bergen, afvoeren wordt regionaal verschillend beoordeeld. Vooral in hoog Nederland wordt de strategie als de juiste ervaren. Vasthouden betekent daar hogere grondwaterpeilen in het infiltratiesysteem, bergen betekent het creëren van overloopruimte in beek- en rivierdalen. In laag Nederland biedt vasthouden minder perspectief omdat peilverhogingen daar slechts zeer beperkt mogelijk zijn. Ook voor berging is - verschillend per regio - soms maar beperkt ruimte. Afvoer naar het buitenwater is in vergelijking met de hoger gelegen gronden vaak minder problematisch. Afhankelijk van de intensiteit van het ruimtegebruik zullen de kosten van bergen dan wel afvoeren sterk uiteenlopen.

De vertegenwoordigers van de waterschappen beoordelen in het algemeen de voorgestelde strategie als de juiste. Vertegenwoordigers van de landbouw brengen nuanceringen aan. De strategie van 'vasthouden, bergen en afvoeren' kan voor de zandgronden onderstreept worden. Bij klei met zijn hogere grondwaterstanden zou de volgorde omgedraaid moeten worden en is het dus afvoeren, bergen en dan pas vasthouden".[67] In West-Nederland is de volgorde vasthouden-bergen-afvoeren niet juist. Gebiedsgewijs moet het anders."[68]

De vertegenwoordigers van natuurbeheer-organisaties zijn het op zich eens met het herstellen van een meer natuurlijk peilbeheer, waardoor water langer wordt vastgehouden.

In het Groene Hart werd het geluid gehoord, dat de waterschappen hun werk niet goed doen: bij wateroverlast moeten zij zorgen dat het overtollige water op tijd weggemalen is. Indien dat niet lukt, is dat een bewijs dat de dimensionering van watergangen en de capaciteit van de gemalen ten

67 De heer Vermeer (ZLTO), rtg Dommeldal, 8 oktober 2001.

68 De heer de Groot (WLTO), rtg Groene Hart, 15 oktober 2001.

onrechte in het verleden niet is vergroot.[69] Een pleidooi derhalve voor technische maatregelen in plaats van 'ruimte-voor-waterbeleid'.

Wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit
Een integrale aanpak van het watervraagstuk waarin zowel wateroverlastproblemen als watertekort- en waterkwaliteitsproblemen worden opgelost, heeft algemeen de voorkeur ook indien de samenleving daarvoor grote economische offers moet brengen. Waar de ruimtelijke gevolgen van zo'n aanpak zeer groot zijn (Groene Hart) of het veiligheidsvraagstuk de hoogste prioriteit heeft (Groningen), wordt erkend dat fasering realistischer is.
Op de zandgronden lijkt een integrale aanpak van meet af aan geboden.

De combinatie van ruimtereservering voor het bergen van water ter voorkóming van overlast enerzijds en voor het opslaan van water voor aanwending in perioden van droogte anderzijds lijkt in de beekdalen soepeler te realiseren dan in de diepveenweidegebieden. Daar is fors extra ruimte nodig voor het aanleggen van watervoorraden ter bestrijding van droogteschade en het terugdringen van de verzilting.

Normering van het watersysteem
Landelijke basisnormering voor regionale wateroverlast, die waar nodig per gebied kan worden aangescherpt, wordt van groot belang geacht.
Zorg bestaat over de vraag of recente voorstellen op dit punt aansluiten bij de regionale praktijk. Het waarschijnlijk langdurige proces van normstelling mag bovendien niet verhinderen dat op korte termijn begonnen wordt met het treffen van maatregelen om het watersysteem op orde te brengen.
Indien een normering voor de regionale watersystemen van kracht zou worden, moet deze recht doen aan de specifieke omstandigheden in de desbetreffende regio. [70]

B De oplossingen

Hoeveel ruimte voor water is er nodig?
De keuze tussen 'ruimte voor water' en technische oplossingen en daarmee het antwoord op de vraag hoeveel ruimte voor water nodig is, is sterk

69 De heer Borgdorff (burgemeester Bodegraven), rtg Groene Hart, 15 oktober 2001.

70 Het niet van toepassing zijn van een uniforme norm voor alle regio's moet niet verward worden met het niet van kracht zijn van strikte normen in de regio's: in typische landbouwgebieden zijn maatgevende zomer- en winterpeilen van kracht. Indien het waterschap er niet in slaagt deze peilen te handhaven, kan het rekenen op krachtige reacties van de ingelanden.

regionaal bepaald. In laag Nederland spelen de technische oplossingen zoals bedijking en bemaling een grotere rol dan in de beekdalgebieden in hoog Nederland, waar immers sprake is van vrij verval. Veelal kiezen de waterschappen voor én/én strategieën. In zeer intensief gebruikte stedelijke of tuinbouw-onder-glasgebieden is er geen ruimte voor water beschikbaar en moeten zeer ingrijpende technische maatregelen worden getroffen. Het alternatief is reconstructie van de hoofdfunctie in deze gebieden.

Ruimte voor water combineren met andere functies
De mogelijkheden om grondgebonden functies te combineren met water worden mede bepaald door de precieze waterbeheersfunctie, die wordt beoogd. Gaat het om berging, vasthouden van water door aangepast peilbeheer of de inrichting als noodoverloopgebied? Het algemene oordeel over functiecombinaties vanuit de landbouw luidt: 'nee, tenzij'; vanuit het natuurbeheer 'ja, mits'; vanuit de openluchtrecreatie: 'ja, graag!'

De rol van het ontwerp
De ontwerper ziet kansen om de ruimte nieuw in te richten en daarbij de vereisten van het watersysteem in te bouwen in het integrale ruimtegebruik, zowel in de stad als op het platteland. Aan veel combinaties hangt wel een prijskaartje, om te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit behouden blijft of zelfs kan toenemen. Strategisch uitgangspunt voor bruikbare oplossingen is: combineren indien mogelijk, scheiden indien noodzakelijk.
De ontwerper kan een belangrijke rol spelen door op de werkvloer een plan te ontwerpen dat vanuit de wateroptiek en ruimtelijke ordening de goede richting in termen van bergings- en functiecombinatiemogelijkheden aangeeft. Dit kan een nuttige 'by-pass' zijn voor traag verlopende beleidsprocessen. Bovendien worden alternatieven bedacht, die de kwaliteit van de uiteindelijke inrichting kunnen vergroten. Daarbij wordt de lagenbenadering op genuanceerde wijze toegepast.

C Het bestuurlijk-juridisch instrumentarium

De verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden
Er wordt geen heil gezien in het ingrijpend wijzigen van de structuur van de bij het waterbeheer betrokken algemene en functionele bestuursorganen. De samenwerking en de afstemming van het beleid dient te worden verbeterd. Daarbij is helderheid over de rol van ieder der betrokken partijen een vereiste. Afspraken die op een hoger abstractieniveau worden gemaakt, moeten

daadwerkelijk en zonder veel tijdverlies worden uitgevoerd. Anders volgen teleurstelling en verlies van draagvlak.

Het juridisch instrumentarium en het planningstelsel
Meer helderheid is nodig over het planningstelsel. Hoe verhouden zich de op te stellen deelstroomgebiedsplannen tot het bestaande planstelsel respectievelijk tot de EU-Kaderrichtlijn Water? Het ontwerp voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening moet worden getoetst op zijn effecten op het waterbeleid, onder meer omdat het verplichte overleg tussen waterschap en gemeente (artikel 10 BRO) komt te vervallen. Bezien moet worden of de Landinrichtingswet of daarmee vergelijkbare instrumenten zoals de Reconstructiewet voor het waterbeleid 21e eeuw kunnen worden ingezet.

De volgende aanbevelingen zijn gedaan om het planningstelsel op orde te krijgen.

- Het bestuursakkoord Water (2002) tussen kabinet, IPO, VNG en UvW moet een eerste kader met zicht op uitvoering bieden. Het Rijk moet een ontwikkelingskader stellen voor de deelstroomgebieden.
- De definitieve begrenzing van de 17 deelstroomgebieden moet minder politiek van aard worden en beter passen bij waterhuishoudkundige grenzen.
- Waterkansenkaarten moeten niet door het waterschap aan provincies worden voorgelegd, waarna ze voor de gemeenten als fait accompli gelden. Een bottom-up-procedure moet voor draagvlak zorgen.
- Belangrijk instrument is de Landinrichtingswet, dat echter een oneigenlijk instrument is met als zwakke kanten de gebrekkige financiële middelen en de zwakke onteigeningstitel; voor de uitvoering is het landinrichtingsplan een goed model.
- Ook gemeenten dienen te voorzien in een waterplan en het stedelijk waterbeheer goed te regelen.
- De watertoets zou niet wettelijk moeten worden vastgelegd. Dat leidt tot voorwaarden stellen en controle. Het waterschap[71] prefereert de waterkansenkaart als middel tot overleg en overtuiging.

Financiële verantwoordelijkheden en mogelijkheden
Onduidelijkheid over de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken partijen staat uitvoering van het nieuwe waterbeleid in de weg. De volgende gedragslijn wordt in de rondetafelgesprekken gesuggereerd:

[71] Hunze en Aa's.

In het geval van nieuwe ruimtelijke projecten dienen de plannen daarvoor getoetst te worden op hun waterstaatkundige gevolgen (veiligheid, peil, waterkwaliteit). De initiatiefnemer betaalt de kosten voor het inrichten van het watersysteem binnen het plangebied. De waterbeheerder betaalt de kosten buiten het plangebied, indien die niet goed toerekenbaar zijn aan het project. Indien ruimte voor water gecreëerd moet worden in een bestaande planologische situatie, dient onderscheid gemaakt te worden in:

- kosten van het inrichten van retentiegebieden en andere maatregelen om het watersysteem te laten voldoen aan de norm;
- kosten van het inrichten van noodoverloopgebieden (calamiteitengebieden), die ingezet worden als zich bovennormale omstandigheden voordoen.

In het eerste geval is de waterbeheerder primair verantwoordelijk. Indien functiecombinaties mogelijk zijn of de regionale lastendruk te hoog oploopt, kunnen belanghebbende grondgebruikers, respectievelijk het Rijk meefinancieren. Speciale aandacht vraagt ten slotte het schadevergoedingsvraagstuk (planschade) bij bestemmingswijziging ten behoeve van het waterbeheer.

3 Enkele voorlopige conclusies van de raad

De raad heeft zijn inzicht in de regionale waterproblematiek dankzij de rondetafelgesprekken kunnen verdiepen. In hoofdlijnen trekt hij op basis van deze gesprekken de volgende voorlopige conclusies.

Regionale diversiteit

Er zijn grote regionale verschillen in de waterproblematiek en in de oplossingsmogelijkheden. Deze verschillen hebben betrekking op de technische realiseerbaarheid van maatregelen, de beschikbaarheid van ruimte en de maatschappelijke acceptatie van risico van wateroverlast en watertekort. Ook komen uit de gesprekken de belangentegenstellingen tussen de diverse grondgebruikers (water, recreatie, landbouw, natuur, wonen) duidelijk naar voren. Regionaal maatwerk is nodig om de breed aanvaarde doelstelling van het waterbeleid voor de 21e eeuw regionaal te kunnen vertalen in effectieve beleidsmaatregelen, die kunnen rekenen op draagvlak in de samenleving.

Een veelheid aan plannen maar beperkt zicht op oplossingen

De raad heeft de indruk dat veel deskundigen, bestuurders en belangenorganisaties druk bezig zijn met het analyseren van de problemen en het bedenken van plannen. Toch lijkt het zicht op concrete oplossingen nog

beperkt te zijn. Dit kan ten dele worden verklaard uit het ontbreken van harde criteria waaraan de watersystemen moeten voldoen.

Normering
De raad constateert dat er een breed draagvlak bestaat voor het invoeren van een normeringssysteem voor wateroverlast. Dat moet wel recht doen aan de specifieke omstandigheden in de desbetreffende regio. De vraag is dan hoe zo'n systeem, dat balanceert tussen landelijke uniformiteit en regionale verscheidenheid juridisch-bestuurlijk vorm kan krijgen. Meer inzicht in de mogelijkheden van een dergelijk normeringsstelsel is gewenst.

Sturing en planning
De raad stelt vast dat de actoren in het beleidsveld in meerderheid het standpunt ondersteunen, dat het bestaande bestuurlijk stelsel niet gewijzigd hoeft te worden om de wateropgaven aan te pakken. Wel is een heldere afbakening van de verantwoordelijkheden gewenst, zeker indien gelet wordt op de uiteenlopende administratieve begrenzingen. De recente indeling van Nederland in 17 deelstroomgebieden[72] maakt deze afstemming niet eenvoudiger.

Meer helderheid is ook gewenst in het woud van plannen, dat is gegroeid op de vruchtbare bodem van ruimtelijke ordening en waterbeleid. Uitgangspunt kan zijn, dat de provincie als regisseur van het regionaal ruimtelijk waterbeleid in het streekplan het kader biedt voor zowel de ruimtelijke facetplanning als de watersectorplanning. Hoe daaraan de nieuwe planvormen zoals de deelstroomgebiedsvisie, de waterkansenkaart en het waterbeheersplan worden gekoppeld, vraagt nog nadere overweging.

Wie betaalt de rekening?
Een garantie voor uitvoering is niet te geven zonder goede afspraken over de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Onzekerheid bestaat over de realiteitszin van 'rood-voor-blauw/groenconstructies' in het geval (stedelijke) projecten worden gerealiseerd. Onzekerheid bestaat ook ten aanzien van de vraag wie aansprakelijk is bij het optreden van wateroverlast onder verschillende omstandigheden (wel of niet binnen de normen van het watersysteem). Ten slotte zal de vraag beantwoord moeten worden

[72] Een eerste voorstel voor de begrenzing van de 17 deelstroomgebieden is opgenomen in het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw; zie ook de kaart in hoofdstuk 2.

wie de rekening betaalt indien ten behoeve van het realiseren van ruimte-voor-water bestemmingen worden gewijzigd of worden belast met gebruiks-beperkingen.

Bijlage 3 Literatuurlijst advies water

Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, e.a., *Ruimte voor water: Kennis voor nu en later,* Den Haag, 2000.

Alterra, De Aquarel, *Verkennende studie ten behoeve van het waterbeleid van het ministerie van LNV,* Alterra-rapport 653, Wageningen, 1999.

Alterra, *Water in de groene ruimte van Noorwest Nederland,* Alterra-rapport 322, Wageningen, 2001.

Alterra, *Blauw voor groen: nog veel te doen,* Wageningen, 2002.

Arcadis Heidemij, *Advies in opdracht van Waterbeheerders in het Groene Hart, Waterkansen in het Groene Hart,* Samenvatting concept eindrapport, november 2000.

Baaijens, G. *'Vergeten vloeivelden als alternatief voor wateropvangbekkens',* in: Landwerk, Tijdschrift voor de inrichting van het landelijk gebied, nummer 3, juni 2002.

Centraal Planbureau, *Ruimte voor water,* Den Haag, 2000, Werkdocument no. 130

Commissie-Geelhoed (IPO), *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw,* Den Haag, 2002.

Commissie Waterbeheer 21e eeuw (commissie-Tielrooij), *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient,* Den Haag, 2000.

Commissie Integraal Waterbeheer, *Water in beeld 2001, Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland,* Den Haag, 2001.

Commissie-Leemhuis, *Provincies maken ruimte voor water,* Den Haag, 2000.

Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Die op het water is, moet varen…Naar integratie van waterwetgeving,* Den Haag, 2002

Commissie Noodoverloopgebieden (commissie-Luteijn), *Gecontroleerde overstromingen,* Den Haag, 2002.

Gilhuis, prof.mr. P.C. *'De watertoets',* in: Milieu en Recht, nummer 6, juni 2002.

Hajer, M. & E. Gomar, *'Is That politics? For an inquiry into forms in contemporary politics'*, in: Berndward, Joerges, et. al. (eds) Looking back and ahead - The 2002 Yearbook of the Sociology of the Sciences, Dordrecht, (in prep.) 2002.

Hall, A. van e.a., *De staat van water. Opstellen over juridische, technische en financiële aspecten van waterbeheer,* Lelystad, 1999.

Hijum, E. van, *Kostelijk water, Een studie naar de organisatie en bekostiging van het Nederlandse waterbeheer,* Assen, 2001.

Kalders, P.R., *Besturen op termijn; tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid.* Promotieonderzoek TU-Delft, Delft, 1998.

Leussen, prof. dr. ir. W. van: *'Leven met water, vermaatschappelijking van het waterbeheer – consequenties voor de civiele ingenieur en voor de waterbeheerorganisaties'*, inaugurele rede bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar River Basin Management aan de TU-Twente, Enschede, 4 april 2002.

Lijklema, S., *Water beheren en communiceren, Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland,* Wageningen, 2001.

Maurits Groen Milieu & Communicatie (in opdracht van projectgroep Watertoets), *Bestuurlijke notitie Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten,* Den Haag, oktober 2001.

Maurits Groen Milieu & Communicatie, *Handreiking Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten,* behorende bij bestuurlijke notitie Watertoets, enz..

Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte 2,* Den Haag, 2002.

Ministeries van OC&W, VROM, V&W en LNV: *Ontwerpen aan Nederland; Architectuurbeleid 2001-2004,* Den Haag, 2000.

Ministerie van VROM, *Water in de stad, kwaliteit op locatie,* inventarisatie, Den Haag, 1999.

Ministerie van VROM, RPD, *De waterparagraaf, Handreiking water in bestemmingsplannen,* Den Haag, november 2000.

Ministerie van VROM, *De stand van zaken, Europese Kaderrichtlijn water,* een uitgave van de projectgroep implementatie Kaderrichtlijn water, juni 2001.

Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020,* Den Haag, 2001. Hierbij hoort deel 3, de Planologische kernbeslissing, die later in 2001 is verschenen.

Ministerie van VROM, *Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling, Verkenning van het rijksoverheidsbeleid,* Den Haag, 2002.

Ministerie van V&W, VROM en LNV, *Vierde Nota waterhuishouding,* Den Haag, 1999.

Ministerie van V&W, *Anders omgaan met water, Waterbeleid in de 21e eeuw,* Den Haag, 2000.
Hierbij (in cassette): Ruimte voor de rivier, 3e Kustnota, Traditie, Trends en Toekomst

Ministerie van V&W, IPO, VNG en Unie van Waterschappen, *Het voorbeeldenboek, Parels van vernieuwend waterbeheer,* Den Haag, 2001.

Ministerie van V&W, Waterbeleid, *Brief van de staatssecretaris van V & W,* 14 maart 2001, Tweede Kamer no. 27 625.

NRLO, AWT en RMNO, *Achtergronddocument 'Over stromen',* Den Haag, 2000.

Platform Architectuurbeleid VROM, OC&W, LNV en V&W/ rijksbouwmeester: *Pyramides 2000; De zeven Pyramides, rijksprijs voor excellent opdrachtgeverschap,* Amsterdam, 2000.

Provincie Zuid-Holland, *Groenblauwe Slinger, Stad en land in balans,* Den Haag, 2001.

Raad voor het Landelijk Gebied, *Bergen met beleid, signaaladvies over de implementatie van waterberging en waterbuffering in beleid en uitvoeringsplannen,* publicatie RLG 01/4, Amersfoort, 2001.

Raad voor het openbaar bestuur, *Water in orde,* Den Haag, 2001.

Rapport kerngroep, *Normering regionale wateroverlast,* okt. 2001.

Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren, Integraal waterbeheer en het belang van omdenken,* Den Haag, 2000.

Rathenau Instituut, *Het blauwe goud verzilveren; een actualisering: bijdrage aan het politieke debat over waterbeheer in de 21e eeuw, (Bericht aan het parlement),* Den Haag, 2001.

Rijswick, mr. H.F.M.W. van, *'De Europese kaderrichtlijn water',* in: Milieu en Recht, nummer 12, december 2000.

Unie van Waterschappen, *Normering regionale wateroverlast, Rapport kerngroep normering wateroverlast in het kader van de Startovereenkomst waterbeheer 21e eeuw,* Den Haag, 2001.

VROM-raad, *Plannen met visie. Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening.* Advies 031, Den Haag, 2001.

VROM-raad, *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002.* Advies 033, Den Haag, 2002.

Waterkansen in het Groene Hart, brief van stuurgroep waterkansenkaart Groene Hart aan Bestuurlijk Platform Groene Hart van 2 juli 2001 (met als bijlage Streef-beeldenkaart het Groene Hart, Getemd tij/Kier.

'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', regeerakkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, Den Haag, 2002.

Bijlage 4: Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau (tot 1 juni 2002)
mr. N.R. van Ravesteyn, namens het Ruimtelijk Planbureau (vanaf 1 juni 2002)
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (tot 1 mei 2002)
dr. H.C. Van der Wouden, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (vanaf 1 mei 2002)
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

ir. P.W.F. Petrus, projectleider
mw. A.M.H. Bruines
ir. J.J.H. Egberts
mw. drs. A.L. Hermans
mw. M.A.C.C. Oomen
mw. mr. I.P. Sievers
mw. C.I.A. de Vries
mw. A.C. van der Zwan-van der Kramer

Lijst recent verschenen adviezen

033	5 juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	7 maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	25 oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	25 oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	17 mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	12 april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004. (in briefvorm)
023	29 september 2000	Dagindeling geordend?
022	28 september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	11 mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over De agenda van het NMP4
020	23 maart 2000	Het instrument geslepen Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie
019	21 december 1999	Nederland en het Europese milieu Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid
019F		Les Pays-Bas et l'environnement européen Avis portant sur une différenciation de la politique environnementale européenne
019D		Die Niederlande und der europäische Umweltschutz Stellungnahme zur Differenzierung in der EU-Umweltpolitik
019E		The Netherlands and the European Environment Advice on Differentiation in European Environmental Policy
018	17 december 1999	Huurbeleid met contractvrijheid
017	11 november 1999	Mobiliteit met beleid
016	september 1999	Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
016E	september 1999	Global Sustainability and the Ecological Footprint
015	13 september 1999	Sterk en mooi platteland Advies over Strategieën voor de landelijke gebieden
014	25 juni 1999	Wonen, beleid en legitimiteit
013	19 april 1999	Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit Advies Visie op de Stad
012	20 januari 1999	Advies Leefomgevingsbalans (in briefvorm)
011	14 januari 1999	Corridors in balans: Van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling
010	23 december 1998	Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding: advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid