

Waterbeleid voor de 21^e eeuw

Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient

Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

Uitgebracht op 31 augustus 2000

aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

en de voorzitter van de Unie van Waterschappen

Waterbeleid voor de 21^e eeuw

Voorwoord

Advies

Basisrapport

Bijlagen

Overzicht bronnen

Begrippenlijst

Afkortingenlijst

Samenstelling Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

F. Tielrooij - voorzitter *oud-gedeputeerde provincie Noord Holland*

J. van Dijk *oud-gedeputeerde provincie Groningen*

mw.drs. J. de Blécourt-Maas *docent Open Universiteit te Heerlen*

ir. A. van den Ende *oud-voorzitter Waterschap Rijn en IJssel*

ir. G.A. Oosterbaan *oud-directeur Staring Centrum te Wageningen*

prof.ir. H.J. Overbeek *hoogleraar Technische Universiteit Delft*

Samenstelling Projectteam Waterbeheer 21^e eeuw

prof. dr. F.L. Bussink *NEI/Kolpron*

dr.ir. J. Hoeks *Hoeks-Adviezen*

drs. W.Th.P. Groen *NEI/Kolpron*

ir. E.E. Ariëns *detachering Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

A.L. Abspoel *detachering Unie van Waterschappen*

Hetzelfde water

Hetzelfde water dat met stormgejoel
En helse vlagen komt en wordt gevreesd,
Is ook het water dat, sereen en koel,
De mensen van hun kwellingen geneest.

Ons lage land aan zee is een groot lijf
Met aderen, aorta's, bloedkanalen
En al wat zich vertakt – een druk bedrijf
Dat regelt dat we pijnloos ademen.

Geen netwerk dat je ongestraft verbouwt.
Het overstroomt bij elke prop meteen.
Wordt het in één arterie te benauwd,
Dan spatten duizend haarvaten uiteen.

Elk lichaam is een tijdelijke spons.
Bepleister het geval met poederdons
En kalk, van top tot teen, dan wordt dat lijf
Sneller dan je tot tien telt droog en – stijf.

Verwen de stroom die door je lichaam stuwt.
Laat bloed, bekwaam getemd, de vrije loop.
Bedenk – wie van de norske buien gruwet –

Dat ook een hart niet wordt geamputeerd
Omdat het breken kan. Wie water keert
Omdat het aanvalt doodt de biotoop

Van al wat weerloos is en wordt bedreigd.
Het lijkt wel op een gordiaanse knoop.

Het water zelf, intussen, daalt en stijgt.

Gerrit Komrij

Voorwoord

Nederland op het eind van de twintigste eeuw. Hevige regenval leidt tot grote schade. Polders worden onder water gezet om dijkdoorbraken te voorkomen. Rivierdijken dreigen te bezwijken onder het hoge water; 200 duizend mensen worden geëvacueerd. Nederland is in tweeën gedeeld: alleen een eenzame surfer spoedt zich voort over de ondergelopen A2. Schade: miljarden. De vraag aan onze Commissie was bondig: hoe krijgen we het 'waterhuishoudboekje' weer kloppend in de eenentwintigste eeuw?

Het probleem is niet alleen veiligheid, overlast, schade en kosten. Er is meer aan de hand: de manier waarop wij nu omgaan met water is niet toereikend voor de toekomst. Dit klemt te meer als de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en verdergaande bodemdaling moeten worden opgevangen. Even verontrustend is de geringe belangstelling voor water bij politiek en burger, behalve als 't écht misgaat.

Wij kunnen er niet omheen dat in Nederland, het putje van Europa, een andere aanpak nodig is. Er is nog te veel sprake van technisch beheer, terwijl het hoog tijd is voor een ander waterbeleid. Waterbeleid met een brede oriëntatie, gericht op inhoud, draagvlak en sturing, voorzien van een duidelijke taakstelling. Een beleid, waar water minder als een te bestrijden vijand wordt beschouwd, maar meer als bondgenoot bij natuur, landbouw en verstedelijking. Hiertoe geeft ons advies een handreiking. Ruimte voor water staat centraal, naast meer aandacht voor politiek en burger, een betere sturing en regie en een afweging van kosten en baten.

Het advies is gebaseerd op een basisrapport, veel onderzoek, vele consultaties. De Commissie is allen die daaraan een bijdrage hebben geleverd zeer erkentelijk. Het is nu aan de opdrachtgevers, de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen om het advies om te zetten in beleid. *Geef het water de ruimte en de aandacht die het verdient!*

F. Tielrooij

voorzitter van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw



Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

Inhoud

1	Hoofdlijn advies	13
2	Opdracht	19
3	Analyse	25
4	Uitgangspunten	35
5	Aanpassing waterbeheer	45
6	Meer ruimte voor water	59
7	Sturing en regie	69
8	Kosten en baten	77
9	Aanbevelingen	85
10	Actieprogramma	91

Bijlagen

- 1 Voorlopige reactie van de Commissie WB21 op de Ruimte voor de Rivier adviezen
- 2 Reactie op de Notitie Water in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

Stille waters hebben diepe gronden



1 Hoofdlijn advies

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen hebben in april 1999 de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw verzocht advies uit te brengen over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. Na een uitvoerige analyse en het formuleren van uitgangspunten voor

een nieuw beleid, komt de Commissie met aanbevelingen voor een andere aanpak van het waterbeleid. De hoofdlijn van het advies volgt hierna. De kopjes in de marge verwijzen naar de hoofdstukken van het advies.

De Commissie kiest voor een brede oriëntatie

2 Opdracht

- Uitgangspunten én concrete maatregelen
- Bedreigingen én kansen
- Normale omstandigheden én extreme omstandigheden
- Te veel water én te weinig water
- De hoeveelheid water én de kwaliteit daarvan
- De nationale en regionale aanpak én de internationale aanpak
- Middellange en lange termijn én maatregelen op korte termijn
- Andere regie én nieuwe sturingsinstrumenten
- Kosten én baten

Analyse van de knelpunten nu en in de toekomst

3 Analyse

- Het watersysteem is momenteel te vaak niet op orde
- Het huidige systeem is niet berekend op de verwachte klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en bodemdaling en op veranderingen in ruimte- en grondgebruik
- Er is onvoldoende aandacht van burger en politiek voor de problemen in het watersysteem
- Sturing en regie zijn te veel versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht
- Het besef van kosten en baten is te gering

Uitgangspunten voor een taakstellend waterbeleid

4 Uitgangspunten

- Voor het maatschappelijk systeem van burgers en politiek: de verantwoordelijke overheid, zonder draagvlak geen beleid en versterking eigen zorgplicht
- Voor het watersysteem: betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar, water als bondgenoot, geen afwenteling van problemen, verplichte drietrapsstrategie vasthouden, bergen of afvoeren
- Voor sturing en regie: samenwerking per stroomgebied, eigen verantwoordelijkheden per bestuursniveau, eenduidige regie en brede inzet van sturingsmiddelen

Aanpassingen van het watersysteem

- Eén nationaal plan voor het stroomgebied Rijn/IJsselmeer
- Aanwijzen van gebieden voor de opvang van water
- Vergroten spuicapaciteit op de Afsluitdijk
- Extra ruimte voor de Maas
- Bouwverbod voor Rijn, Maas en IJsselmeer
- Hogere en bredere zeewering
- Bijstelling veiligheidsnormen rivieren en kust
- Regionaal beleid per stroomgebied
- Kwantitatief en kwalitatief beleid tegen verdroging en verziltin;
- Normering invoeren voor de regionale watersystemen
- Schaderegeling en verzekering

Meer ruimte voor water

- Geen verder ruimteverlies voor water: de watertoets
- Water stuurt mee bij de ruimtelijke inrichting
- Extra ruimte voor waterberging
- Meervoudig gebruik van de ruimte
- Concrete taakstellingen voor ruimte voor water in beleidsnota's en plannen

Aanpassingen voor sturing en regie

- Draagvlak creëren door gerichte communicatie en instellen Nationaal Platform Water
- Nota Waterbeleid met concrete taakstellingen voor het kabinetsbeleid
- Nationaal bestuursakkoord water
- Bestuursallianties en regionale platforms
- Aanpassen ambtelijke organisaties op beleid per stroomgebied
- Nationale regie waterbeleid bij de minister van Verkeer en Waterstaat
- Regionale regie bij de provincie
- Beperkte aanvulling regelgeving

Afweging van kosten en baten

- Ruimte voor water kost 500 miljoen gulden extra per jaar
- Een ander waterbeleid geeft aanzienlijke baten: zorgt voor meer veiligheid, minder overlast en schade en meer flexibiliteit, is duurzamer, goed voor landbouw en natuur en verhoogt de ruimtelijke kwaliteit
- Meerkosten nú zijn verantwoord vanwege de maatschappelijke en economische baten in de toekomst

Aanbevelingen

- Andere aanpak waterbeleid
- Water als bondgenoot
- Drie principes waterbeleid
- Geen afwenteling
- Verplichte afweging
- Ruimte voor water
- Watertoets
- Ruimte voor tijdelijke waterberging
- Stroomgebiedbenadering
- Normenstelsel voor regionale stroomgebieden
- Veiligheidsnormen hoofdsysteem
- Verzekeringstelsel
- Regie op nationaal niveau
- Regie op regionaal niveau
- Aanpassing bestuurlijke en ambtelijke organisatie
- Meerkosten

Actieprogramma

- Nationaal Platform Water
- Communicatiestrategie
- Onderzoeksprogramma integraal waterbeleid
- Watertoets
- Nota waterbeleid
- Nationaal bestuursakkoord water
- Integraal plan Rijn, Rijntakken en IJsselmeer
- Kustplan
- Regionale stroomgebiedprogramma's
- Uitwerking normenstelsel
- Voorstel verzekeringstelsel
- 'Geen-spijt' maatregelen

het water stond hem in de schoenen



RISING OF THE SEALEVEL, WHEN NO ACTION IS UNDERTAKEN

bron: Office for Metropolitan Architecture



2 Opdracht

Eind jaren negentig ondervinden verschillende delen van Nederland regelmatig overlast van water. Dit doet maatschappelijk en politiek de vraag rijzen: heeft Nederland anno 2000 zijn waterhuishouding wel op orde en zijn we voor de eenentwintigste eeuw voldoende voorbereid op veranderingen in ons klimaat, onze ruimte en ons grondgebruik? De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw krijgt daarom de opdracht advies uit te brengen over de waterhuishoudkundige inrichting van Nederland.

De Commissie besluit de opdracht breed op te vatten. Behalve voor veiligheid, overlast en schade vraagt zij aandacht voor een andere aanpak van het waterbeheer, ruimte voor water, meer betrokkenheid van burgers en overheid, een betere sturing en regie bij het waterbeleid en voor de kosten en baten van een ander beleid. Ook geeft de Commissie aandacht aan de kwaliteit van water, waar die in het geding is door problemen als verdroging en verzilting

De opdracht van de Commissie luidt volgens de instellingsbeschikking:

De Commissie adviseert over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling.

Noodzaak brede oriëntatie

Zelf ziet de Commissie het als haar taak te adviseren over:

- De hoofdlijnen van de toekomstige inrichting van het watersysteem, inclusief de relatie met de ruimtelijke ordening;
- Het organiseren van een maatschappelijk en politiek draagvlak voor een andere aanpak van het waterbeleid;
- De sturing en regie bij de uitvoering van dat beleid;
- De kosten en baten.

Zowel de consultatie van een groot aantal maatschappelijke organisaties en overheden als een eerste verkenning van beschikbaar onderzoek bevestigen de noodzaak van een brede oriëntatie. Het gaat niet alleen om problemen in het watersysteem zelf. Burger en overheid herkennen en erkennen de problematiek onvoldoende. Daardoor staat water te laag op de politieke agenda en is er onvoldoende aandacht voor sturing en regie en voor de kosten van het waterbeleid.

Nederland is in de afgelopen jaren te vaak geconfronteerd met onveilige situaties door dreigende overstromingen van de rivieren, met overlast door intensieve en langdurige regenval en met aanzienlijke schade voor burgers en bedrijven. In 1995 en daarvoor in 1993 dreigden rivierdijken door te breken na onverwacht hoge rivierafvoeren. De overlast was groot. Ruim 200 duizend mensen werden geëvacueerd. Hevige regenval leidde in het najaar van 1998 tot flinke schade in Zuidwest- en Noordoost-Nederland. Polders moesten onder water worden gezet om elders bij steden en dorpen dijkdoorbraken te voorkomen. In 1993 en '94 hebben zich in andere delen van ons land vergelijkbare situaties voorgedaan. De schade liep in de honderden miljoenen guldens.

Dreigende overstromingen, overlast, schade

toekomstige problemen



Problemen deden zich niet alleen voor bij de rivieren en in het landelijk gebied. In 1999 heeft heel Nederland kunnen zien dat het met kassen en huizen volgebouwde Westland de hevige regenval niet aankon.

Te veel water in het stedelijk en landelijk gebied en te weinig water voor landbouw en natuur wordt maar ten dele veroorzaakt door knelpunten in de watersector zelf. De oorzaak moet ook worden gezocht in de manier waarop Nederland de afgelopen vijftig jaar ruimtelijk is ingericht en in een steeds intensiever gebruik van de grond voor landbouw, natuur en verstedelijking. Klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling zullen de problemen nog vergroten. Tezamen maken deze ontwikkelingen het steeds moeilijker om ook in de eenentwintigste eeuw te zorgen voor een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar systeem van waterbeheer.

Mensen kiezen voor mooi en gezond water om bij te wonen of te recreëren, om ervan te genieten. Direct betrokken bij water raken ze echter pas als ze concreet in hun veiligheid worden bedreigd of de overlast en schade direct ervaren. Dan roepen ze plotseling de overheid ter verantwoording, omdat ze verwachten dat die voor hun veiligheid zorgt en hen beschermt tegen overlast en schade. Water als bondgenoot verliest het dan weer van water als vijand.

Binnen de kleine kring van waterbeheerders en direct betrokken maatschappelijke organisaties wordt de noodzaak van een andere aanpak van het waterbeleid onderkend. Maar in de brede kring van politiek, bestuur en maatschappij is er niet of nauwelijks herkenning en erkenning van het watervraagstuk. Dit geldt zowel voor veiligheid, overlast en schade, de ruimte die nodig is voor water, het gebrek aan sturing en regie als voor de noodzaak om ook financieel te investeren in nieuw beleid.

Ruimtelijk inrichting en grondgebruik mede oorzaak van problemen

Te weinig betrokkenheid burger en politiek

De Commissie kiest voor een brede oriëntatie

- *Uitgangspunten én concrete maatregelen*
- *Bedreigingen én kansen*
- *Normale omstandigheden én extreme omstandigheden*
- *Te veel water én te weinig water*
- *De hoeveelheid water én de kwaliteit daarvan*
- *De nationale en regionale aanpak én de internationale aanpak*
- *Middellange en lange termijn én maatregelen op korte termijn*
- *Andere regie én nieuwe sturingsinstrumenten*
- *Kosten énbaten*

hij kan de zon niet in het water zien schijnen.



meer en minder veilig

3 Analyse

De Commissie concludeert op basis van de door haar verzamelde gegevens en op basis van consultatie van deskundigen, dat de waterhuishouding anno 2000 te vaak niet op orde is. Er kunnen zich onveilige situaties voordoen. Steeds vaker is er sprake van overlast en schade.

Het huidige systeem van waterbeheer is zeker niet in staat om toekomstige ontwikkelingen op te vangen. Het gaat dan met name om de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling. Hetzelfde geldt voor veranderingen in het gebruik van ruimte en grond.

Niet op orde geldt niet alleen voor het watersysteem. Ook aan betrokkenheid van politiek en burger, aan sturing en regie en aan het besef van kosten en baten ontbreekt het nodige.

Inmiddels zijn de laatste jaren al wel ideeën voor een andere aanpak gepresenteerd, bijvoor-

beeld in de Vierde Nota Waterhuishouding, de beleidslijn Ruimte voor de Rivier en in enkele recente plannen van provincies en waterschappen. Van een werkelijke omslag van het beleid is echter nog geen sprake.

Op basis van de ervaringen in het verleden en de kennis over de toekomst acht de Commissie het dringend noodzakelijk om op korte termijn te komen tot een andere aanpak van het waterbeleid op Europees, nationaal en regionaal niveau.

In dit hoofdstuk wordt eerst een analyse gegeven van de ontwikkelingen in het verleden. Daarna komen de toekomstige ontwikkelingen aan de orde die van invloed zijn op aanbod van en vraag naar water. Tot slot wordt geschetst welke maatschappelijke, politieke en bestuurlijke problemen zich voordoen bij het waterbeleid.

Ontwikkeling waterbeheer 1945-2000

Het huidige watersysteem kan water onvoldoende vasthouden en bergen. Dit heeft twee belangrijke oorzaken: de keuze voor technische beheersing en de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarnaast zijn de veiligheidsrisico's toegenomen. Verdroging en verzilting zorgen bovendien voor kwaliteitsproblemen.

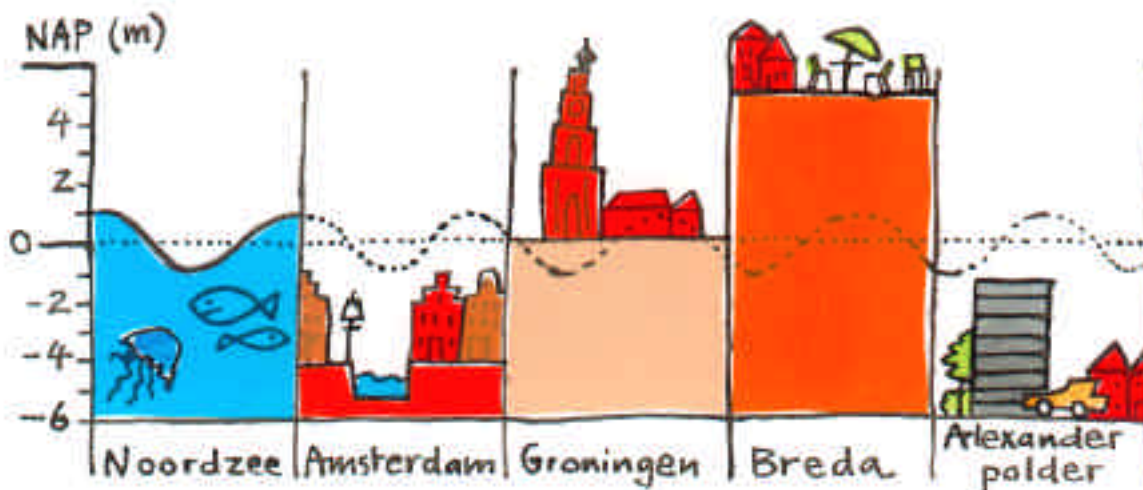
Technische beheersing

Het waterbeheer van de twintigste eeuw is gebaseerd geweest op beheersing van het water. Technische ingrepen zorgen ervoor dat het water gecontroleerd en snel wordt afgevoerd bij hoge rivierafvoeren en veel regen. Tijdens periodes van langdurige droogte wordt water waar mogelijk over grote afstanden teruggeleid en omhoog gepompt. Steeds vaker faalt dit systeem. Schade door wateroverlast, droogteschade voor de landbouw en verdroging van de natuur zijn het gevolg.

Hoe meer het grondoppervlak versteent en verhardt door bebouwing en hoe meer drainage- en rioleringsstelsels worden gebruikt om overtollig water direct af te voeren, des te minder water wordt in de grond vastgehouden. In West-

Systeem faalt steeds vaker

Minder water vasthouden



Nederland is het verhard oppervlak sinds 1945 meer dan verdubbeld. Afvoer van regenwater via de riolering is een vast gebruik geworden.

Minder water bergen

Ook zijn de mogelijkheden voor het tijdelijk bergen van water sterk afgenomen, vooral in laag Nederland. Was in Friesland in 1900 nog bijna 100 duizend hectare boezemland beschikbaar voor waterberging, nu is daar nog maar tweeduizend hectare van over.

Te snelle afvoer

In hoog Nederland leidt snelle afvoer van water tot veel overlast in lager gelegen gebieden. In laag Nederland kunnen de boezemsystemen bij grote regenval de opvang van water niet aan. In het Westland was in 1999 te zien waartoe de combinatie van dichte bebouwing en te kleine boezems bij intensieve regenval leidt.

Ruimtelijke problemen in Nederland en Europa

Ruimtelijke ontwikkeling

De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland brengt het watersysteem nog verder in de problemen. Woonlocaties, bedrijventerreinen, intensieve landbouw, glastuinbouw en infrastructuur worden ontwikkeld op plaatsen die vanuit een oogpunt van verstandig waterbeheer verkeerd zijn gekozen. Steeds minder ruimte is beschikbaar om water te bergen.

Nederland is een deltaland in Noordwest-Europa. Het is voor zijn waterbeheer sterk afhankelijk van maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen in andere landen, vooral langs de bovenloop van Rijn, Maas, Schelde en Eems. Met name voor de Rijn zijn de problemen in Nederland vergroot door bocht-afsnijdingen in Duitsland, door snelle verstedelijking in Nordrhein-Westfalen, maar ook door de intensieve landbouw stroomopwaarts.

Veiligheid

Grotere veiligheidsrisico's

Achter de kust en de rivierdijken is de waarde van gebouwen en economische bedrijvigheid sterk toegenomen. Op dit moment is de economische waarde in West-Nederland naar schatting tien keer hoger dan in 1960. De vervangingswaarde van alle investeringen die in ons land beschermd worden door waterkeringen wordt in de Vierde Nota Waterhuishouding geschat op 4.000 miljard gulden. De veiligheidsnormen voor de kust en voor de rivieren dateren echter nog uit die tijd. De situatie is, zeker na de recente verhoging van de rivierdijken, niet echt onveilig. De risico's (risico = kans x effect) zijn in de loop der jaren echter sterk toegenomen. Bij zeer extreme omstandigheden kunnen zich ook op korte termijn op sommige plaatsen onveilige situaties voordoen.

Kwaliteit

Verdroging

Te veel water is een bekend verschijnsel in Nederland. Te weinig water vormt een onderschatte bedreiging. Na een lange periode van droogte, zoals in 1976, is de schade voor landbouw en scheepvaart vele malen groter dan de natschade in andere jaren. Diepere ontwatering in de landbouw, snelle afvoer van water, toenemende verstedelijking en meer grondwateronttrekking hebben de afgelopen decennia geleid tot een aanzienlijke daling van de grondwaterstand en tot verdroging van natuurterreinen. De doelstelling van het rijksbeleid om de verdroging van natuurterreinen vóór 2000 met vijftwintig procent te verminderen is niet gehaald.

In Noord- en West-Nederland neemt de verzilting, vooral in diepe polders, verder toe door het stijgen van de zeespiegel en door bodemdaling. Doorspoelen met veel zoet water en frequente beregening moeten verdere verzilting tegengaan. In droge zomers komt de toevoer van zoet water in de problemen. Schade aan land- en tuinbouw en natuur zijn het gevolg.

Verzilting

Toekomstige ontwikkelingen

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen voordoen bij het aanbod van en de vraag naar water, heeft de Commissie toekomstscenario's laten uitwerken. De scenario's voor klimaatontwikkeling, zeespiegelstijging en bodemdaling geven een indicatie voor het toekomstige aanbod van water.

Scenario's

	HUIDIGE TOESTAND	MINIMUMSCENARIO		MIDDENSENARIO		MAXIMUMSCENARIO	
		2050	2100	2050	2100	2050	2100
TEMPERATUUR (graden)		+ 0,5 °C	+ 1 °C	+ 1 °C	+ 2 °C	+ 2 °C	+ 4 °C
NEERSLAG JAAR (m m)	700-900	+ 1,5 %	+ 3 %	+ 3 %	+ 6 %	+ 6 %	+ 12 %
NEERSLAGINTENSITEIT BUIEN		+ 5 %	+ 10 %	+ 10 %	+ 20 %	+ 20 %	+ 40 %
ZEESPIEGELSTIJGING (c m)		+ 10 c m	+ 20 c m	+ 25 c m	+ 60 c m	+ 45 c m	+ 110 c m
TOEKOMSTBEELDEN 2050 EN 2100							

De scenario's voor ontwikkelingen op het gebied van landbouw, natuur en verstedelijking zeggen iets over de toekomstige vraag naar water. Voor land- en tuinbouw en natuur zijn scenario's uitgewerkt die meer respectievelijk minder van het watersysteem eisen. Voor verstedelijking één scenario met een ontwikkeling van scheiding van stad en platteland en één waarin stad en platteland verweven worden. In hoofdstuk 3 van het Basisrapport worden de scenario's uitvoerig beschreven. Hier volstaat de Commissie met het aangeven van de belangrijkste gevolgen van al deze veranderingen voor het toekomstige watersysteem.

Aanbod van water

De problemen en knelpunten in het huidige watersysteem zullen ten gevolge van de klimatologische veranderingen sterk toenemen. Rekening moet worden gehouden met intensievere regenval, frequentere buien en langere periodes van droogte. Het karakter van de rivierafvoeren verandert. De Rijn verandert van een smeltwaterriever in een regenrivier.

Klimaatontwikkelingen

De zeespiegelstijging vergroot de problemen voor, op en achter de kust. Een verdere bodemdaling zorgt voor een groeiend hoogteverschil tussen water en land. Beide tezamen hebben weer gevolgen voor de waterafvoer, de kustverdediging, maar ook voor de waterkwaliteit.

Zeespiegelstijging en bodemdaling

bestuurlijke eilanden



Op grond van onderzoek van het KNMI en andere instituten is de Commissie ervan overtuigd dat genoemde veranderingen tussen 2000 en 2100 zullen optreden. Onzeker is alleen in welke mate, wanneer en waar.

Vraag naar water

De landbouw, de natuur en de verstedelijking zullen in de eenentwintigste eeuw aanzienlijke veranderingen ondergaan. Wanneer die veranderingen zich zullen voordoen, is sterk afhankelijk van het Europese beleid en het beleid in Nederland zelf. De scenario's laten zien dat er in de komende decennia mogelijkheden zijn om voor de noodzakelijke veranderingen in het watersysteem aan te sluiten bij veranderingen die zich in andere sectoren zullen aandienen. De mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik in combinatie met water zullen toenemen.

Landbouw, natuur en verstedelijking

Burger en overheid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft laten onderzoeken in hoeverre burgers en bedrijven wateroverlast accepteren. Uit deze Watermonitor blijkt dat de burger van de overheid verwacht dat deze zorg draagt voor zijn veiligheid, voor droge voeten en voor kwalitatief goed en gezond water. De tolerantie neemt af. Zelf houdt de burger zich vooral bezig met mooi water in de woon- en recreatieomgeving. Daarvoor wil hij ook betalen.

Burger en politiek weinig betrokken

De politiek laat de zorg voor het waterbeheer grotendeels over aan de traditionele waterbeheerder: Rijkswaterstaat en de waterschappen. Deze waterbeheerders oefenen hun taak met zorg uit voor het eigen beheersgebied. Ze doen dat vaak op veilige afstand van de politiek en de burger.

Burgers, politici en met name de media tonen een veel grotere betrokkenheid, als een ramp dreigt, stadsdelen en dorpen onder water lopen en bestuurders verantwoordelijkheid moeten afleggen voor falend beleid. Uit de Watermonitor blijkt ook dat burgers vinden dat ze door de overheid slecht geïnformeerd worden over de veiligheidsrisico's en mogelijke overlast.

Grotere betrokkenheid bij dreiging ramp

Sturing en regie

Overheden in Nederland lijken zich onvoldoende bewust van de regelgeving die door de Europese Unie wordt ontwikkeld. De Kaderrichtlijn Water, maar ook andere richtlijnen uit Brussel, zullen ingrijpende gevolgen hebben voor het beleid in Nederland.

Ingrijpende gevolgen Europese regelgeving

In Nederland zelf zijn de laatste jaren in diverse publicaties voorstellen gedaan om de sturing en de regie te verbeteren. Dat heeft echter nog niet geleid tot een andere aanpak. Bij de meeste provincies en gemeenten is er weinig of helemaal geen aandacht voor de noodzaak om een bredere oplossing voor het waterbeleid te zoeken. Men richt zich op de watersector zelf en toont weinig bereidheid om de sturing en regie aan te passen.

Te sectorale aanpak

Suboptimale oplossingen

Uit onderzoek van het Rathenau Instituut blijkt dat bestuurders, maar ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, ervoor terugschrikken om te kiezen voor een duurzaam waterbeleid. Men volstaat met suboptimale oplossingen en wijst op een gebrek aan draagvlak bij de bevolking voor een andere aanpak.

Onvoldoende samenhang op nationaal niveau

Uit datzelfde onderzoek maar ook uit de consultaties van de Commissie komt naar voren dat op nationaal niveau de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij er onvoldoende in slagen om een samenhangend kwantitatief en kwalitatief waterbeleid te ontwikkelen en daaraan ook praktisch vorm te geven.

Moeizame samenwerking op regionaal niveau

Uit casestudies blijkt dat de samenwerking op regionaal niveau tussen provincies, gemeenten, waterschappen en rijksdiensten moeizaam verloopt. Besturen volgen de eigen prioriteiten. Tussen ambtelijke diensten spelen cultuurverschillen een belangrijke rol. Initiatieven voor een andere aanpak stranden vaak vroegtijdig of de uitvoering laat op zich wachten.

Sturingsmiddelen nauwelijks gebruikt

Naar de mening van door de Commissie geraadpleegde bestuursjuristen zijn de juridische middelen voor sturing en regie in de ruimtelijke- en waterwetgeving in principe adequaat geregeld. Bovendien ondergaat de Wet op de Ruimtelijke Ordening binnenkort nog een wijziging die ook voor het waterbeleid van belang is. Belangrijk is echter de constatering van deskundigen dat de beschikbare juridische instrumenten niet of nauwelijks worden gebruikt om gewenst beleid ook af te dwingen.

Van andere sturingsmiddelen zoals bestuursakkoorden, gebiedsgerichte samenwerking en gezamenlijke beleidsvorming wordt nog te weinig gebruik gemaakt. Ook vertoont de kennisorganisatie de nodige gebreken. Meer aandacht is nodig voor een directe communicatie met maatschappelijke organisaties en burgers.

Onvoldoende sturing en regie

Uit consultaties, onderzoek en casestudies concludeert de Commissie dat binnen het huidige systeem van waterbeheer de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de regie, de interne organisatie en de financiering bij de overheid te veel zijn versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht.

Geen besef van kosten en baten

Burgers en bestuurders weten niet welke kosten en baten verbonden zijn aan de kwantitatieve en de kwalitatieve waterzorg. Het betalen voor water bij een groot aantal loketten draagt niet bij aan het begrip voor nut en noodzaak van een goed waterbeheer. De noodzaak om meer te investeren in de toekomst van het waterbeheer wordt niet gevoeld.

Analyse van de knelpunten nu en in de toekomst

- *Het watersysteem is momenteel te vaak niet op orde*
- *Het huidige systeem is niet berekend op de verwachte klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en bodemdaling en op veranderingen in ruimte- en grondgebruik*
- *Er is onvoldoende aandacht van burger en politiek voor de problemen in het watersysteem*
- *Sturing en regie zijn te veel versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht*
- *Het besef van kosten en baten is te gering*

van het zilverste water



water als vriend en vijand



4 Uitgangspunten

De Commissie gebruikt voor de eenentwintigste eeuw bewust de term waterbeleid ter onderscheiding van het op beheersing en techniek gebaseerde waterbeheer van de twintigste eeuw. Dat nieuwe waterbeleid richt zich niet alleen op aanpassing van de waterhuishouding zelf en op ruimte voor water, maar ook op het verwerven van draagvlak bij de burger en politiek, op een andere wijze van sturing en regie en op investeren in de toekomst.

De Commissie is van mening dat het waterbeleid voor de eenentwintigste eeuw een duidelijke taakstelling moet bevatten, gebaseerd

op concrete programma's, plannen van aanpak en een brede inzet van middelen. Zij pleit voor een taakstellend waterbeleid, dat niet blijft steken in vrijblijvend geformuleerde doelstellingen.

Om te kunnen komen tot een taakstellend waterbeleid heeft de Commissie uitgangspunten geformuleerd voor achtereenvolgens het maatschappelijk systeem van burgers en politiek, het watersysteem zelf en voor sturing en regie. Uitgangspunten voor de financiering staan in het hoofdstuk 'kosten en baten'.

Het maatschappelijk systeem

De Commissie constateert dat de belangstelling voor het waterbeleid bij burgers en politiek gering is wanneer er geen ramp of schade dreigt. Het is en blijft echter de verantwoordelijkheid van de overheid om ook zonder ramp of concrete schade preventief beleid te voeren om toekomstige problemen te voorkomen. Dit is des te meer noodzakelijk, omdat nu nog maatregelen getroffen kunnen worden waarvoor straks de ruimte letterlijk zal ontbreken.

Overheid blijft verantwoordelijk

De door de Commissie wenselijk geachte beleidsverandering zal grote gevolgen hebben voor de burgers en met name voor de landbouw, de natuur en de verstedelijking. Zij acht het niet verantwoord om de noodzakelijke beleidsverandering vooruit te schuiven gezien de problemen die op ons af komen. De Commissie pleit ervoor om veel meer aandacht te besteden aan de herkenning en erkenning van de watervraagstukken bij de burger en de politiek. Dit moet worden bereikt door de burgers goed te informeren en door een publiek en politiek debat. Voor een ander waterbeleid is een breed draagvlak nodig bij burgers, maatschappelijke organisaties en de politiek.

Zonder draagvlak geen beleid

Het huidige systeem van waterbeheer biedt de mogelijkheid de eigen zorgplicht af te wentelen op anderen en met name op de overheid. De Commissie pleit ervoor om in het nieuwe waterbeleid de eigen zorgplicht van individuen en bedrijven maar ook van afzonderlijke overheden te versterken. Wanneer burger, bedrijf of overheidsbestuur problemen afwentelt op anderen, zal die de rekening daarvoor gepresenteerd moeten krijgen. Dat kan bijvoorbeeld door burgers en bedrijven, mits ze van te voren goed zijn geïnformeerd over de normen en de risico's, zelf (een deel van) de mogelijke schade te laten betalen.

Versterken van de eigen zorgplicht

Het watersysteem

Voor het watersysteem hanteert de Commissie de volgende uitgangspunten: het watersysteem moet betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar zijn, water moet ook worden gezien als bondgenoot, problemen mogen niet worden afgewenteld, voortdurend moet de afweging worden gemaakt tussen vasthouden, bergen en afvoeren van water en tenslotte moet water meer ruimte krijgen.

Betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar

Betrouwbaar

De Commissie is van mening dat het watersysteem te allen tijde betrouwbaar moet zijn. Dat houdt in dat de burger veiligheid wordt geboden bij hoog water en dat wateroverlast door regenval zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook moet het watersysteem op termijn bestand zijn tegen onverwachte gebeurtenissen, zowel waar het gaat om te veel als om te weinig water. De Commissie acht het uitgesloten dat de overheid de burger een absolute garantie van veiligheid kan geven en overlast onder alle omstandigheden kan voorkomen. Wel dient de overheid helder aan te geven wat zij doet om rampen en schade zoveel mogelijk te voorkomen.

Duurzaam

De keuze voor een duurzaam watersysteem betekent dat geanticipeerd wordt op toekomstige ontwikkelingen en een beleid wordt ontwikkeld waarin de baten op lange termijn zwaar wegen. Bij zo'n beleid hoort ook dat nu geen besluiten worden genomen die het de toekomstige samenleving onmogelijk maken in te spelen op veranderende omstandigheden. Alleen maatregelen moeten worden genomen waar we later geen spijt van krijgen. Dat betekent nu reeds voldoende ruimte voor water reserveren, de zoetwatervoorraden op peil houden en verdroging tegengaan.

Bestuurbaar

Een goed bestuurbaar watersysteem vraagt om maatschappelijke en politieke herkenning en erkenning van de opgave, een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken, samenwerking tussen de vele betrokkenen en om voldoende financiële middelen. Zonder sturingsinstrumenten geen sturing, zonder sturing geen regie en zonder regie geen resultaten van beleid.

Water als bondgenoot

Water biedt kansen

Voldoende kwalitatief, goed en gezond water vormt een belangrijke productiefactor voor de landbouw, de natuur, de industrie, het toerisme, de scheepvaart en de drinkwatervoorziening. Water levert een belangrijke bijdrage aan een mooi en leefbaar Nederland. Toch zien burger en overheid water primair als een bedreiging. Begrijpelijkerwijs wordt over water meestal gesproken in termen van onveiligheid, overlast en schade. De Commissie hecht eraan om ook de kansen die een andere aanpak van het waterbeleid biedt, scherp in beeld te brengen. Water is niet alleen vijand maar ook bondgenoot.

Het beleid voor de verstedelijking, de stedelijke herstructurering, de uitvoering van de reconstructiewet, het beleid voor natuur, bos en landschap en het nieuwe plattelandsbeleid binnen het kader van de Europese Unie, bieden veel kansen om het nieuwe waterbeleid daaraan te koppelen.

Niet afwentelen

Het huidige systeem van waterbeheer kent vele mogelijkheden tot afwenteling. Te vaak leggen burgers en overheden hun problemen op het bord van de ander of sluiten de ogen voor de toekomst. De Commissie meent dat het uitgangspunt 'niet afwentelen' moet gelden voor het watersysteem zelf, voor de bestuurlijke verantwoordelijkheden en voor de kosten.

Geen afwenteling

Drietrapsstrategie

Om veiligheid te creëren en schade door wateroverlast en door droogte te voorkomen, kiest de Commissie voor een drietrapsstrategie bij de keuze van maatregelen. Deze drietrapsstrategie krijgt een verplichtend karakter voor alle overheden:

- 1 Overtollig water zoveel mogelijk bovenstrooms vasthouden in de bodem en in oppervlaktewater;
- 2 Zonodig water tijdelijk bergen in retentiegebieden langs de waterlopen waarvoor ruimte moet worden gecreëerd;
- 3 Pas als 1 en 2 te weinig opleveren, water afvoeren naar elders of, als dat niet kan, het water bij zeer extreme omstandigheden gecontroleerd opvangen in daarvoor aangewezen gebieden.

Verplichte keuze vasthouden, bergen, afvoeren

De primaire keuze om meer water vast te houden in het eigen gebied is niet alleen van belang bij veel neerslag. Het kan ook helpen om de verdroging van natuurterreinen te bestrijden en in perioden van droogte watertekorten aan te vullen. De afhankelijkheid van aanvoer van gebiedsvreemd water van elders neemt daardoor af, wat in verschillende delen van Nederland de waterkwaliteit en daarmee ook de landbouw en natuur ten goede zal komen. De consequentie van deze aanpak is dat sommige gebieden vaker met natte omstandigheden te maken zullen krijgen. Het grondgebruik zal daarop moeten worden aangepast.

Vasthouden

Bij veel neerslag zal het niet altijd mogelijk zijn om het water vast te houden. Dan is het zaak om het overtollige water tijdelijk te bergen in retentiegebieden waarvoor langs de waterlopen ruimte gereserveerd is met als primaire bestemming 'waterbeheer'.

Bergen

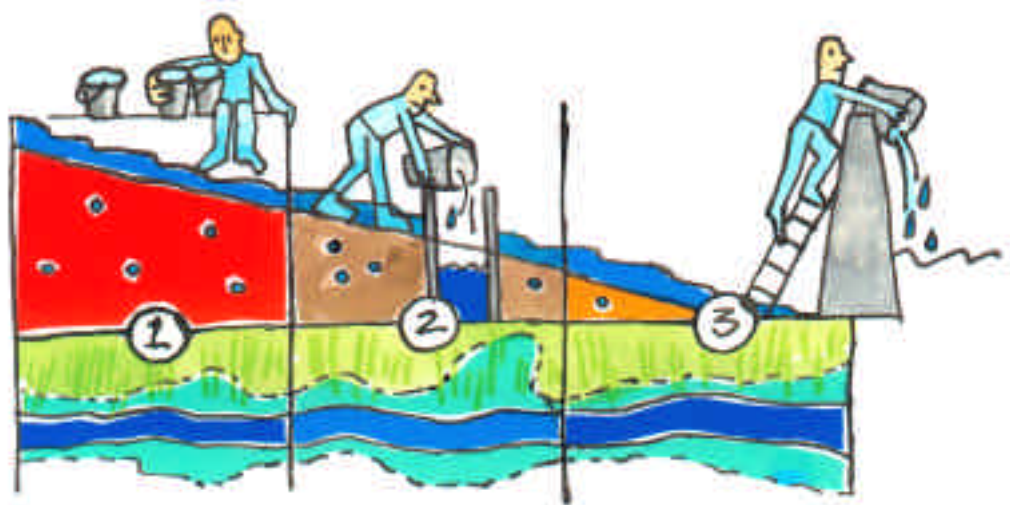
Pas als vasthouden en bergen onvoldoende soelaas bieden, is het afvoeren van water de enige oplossing. Voor noodgevallen tenslotte is het wenselijk gebieden te hebben waar water gecontroleerd opgevangen kan worden.

Afvoeren

Ruimte voor water

Een andere aanpak van het waterbeheer kan niet zonder ruimte voor water. Voor de Commissie vormt dit een centraal uitgangspunt voor het nieuwe waterbeleid. Ruimte voor water betekent dat er vanaf nu geen verdere ruimte wordt onttrokken aan het watersysteem. Dat kan alleen als bij de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland het belang van water mede wordt erkend als sturend principe in de ruimtelijke ordening. Door meervoudig ruimtegebruik kan worden voorkomen dat onnodig extra ruimteclaims worden gelegd op de toch al zo schaarse ruimte. De combinatie van andere functies met water kan bovendien

Water als sturend principe



1 vasthouden 2 bergen 3 afvoeren

veel toevoegen aan de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. De ruimteclaims voor water kunnen zo beperkt blijven tot het aanwijzen en bestemmen van retentiegebieden waar water tijdelijk kan worden opgevangen bij overvloedige regenval en hoge rivierafvoeren. Deze ruimteclaims zijn essentieel om de veiligheid te waarborgen en om overlast en schade te voorkomen.

Sturing en regie

De Commissie hanteert de volgende uitgangspunten voor sturing en regie: sturing per stroomgebied, duidelijkheid over verantwoordelijkheden per bestuursorgaan, eenduidige regie op nationaal en regionaal niveau en de noodzaak om een breed arsenaal aan sturingsmiddelen in te zetten.

Samenwerking per stroomgebied

Stroomgebiedbenadering

In navolging van de Europese Kaderrichtlijn Water kiest de Commissie voor een aansturing van het waterbeleid naar stroomgebieden. De Commissie kiest niet voor het instellen van een afzonderlijke bestuursautoriteit per stroomgebied, maar voor samenwerking tussen overheden bij de aansturing van het beleid per stroomgebied. Deze samenwerking wordt gedragen door de eigen verantwoordelijkheden en taken van de betrokken overheden. Dat geldt voor de internationale stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, maar ook voor de regionale stroomgebieden binnen Nederland en in de grensgebieden.

Voor de regionale stroomgebieden zullen provincies, waterschappen en gemeenten op basis van de eigen competenties gezamenlijk de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het beleid. Goede afspraken tussen provincies moeten worden gemaakt, wanneer een stroomgebied meerdere provincies omvat. Datzelfde geldt voor waterschappen als één stroomgebied meerdere waterschappen omvat. Per stroomgebied zullen ook maatschappelijke organisaties en burgers bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden.

Verantwoordelijkheden per bestuursniveau

Een discussie over een grootschalige herverdeling van taken en bevoegdheden acht de Commissie op dit moment niet wenselijk. Zo'n discussie werkt contra-productief en leidt af van de inhoudelijke opgave die al omvangrijk genoeg is.

De Commissie pleit voor het stap voor stap ontwikkelen van een kwantitatief en kwalitatief waterbeleid vanuit de Europese Unie. Dit vraagt op termijn om verbreding van de huidige Kaderrichtlijn Water, die vooral op waterkwaliteit is gericht. De stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn biedt daartoe de mogelijkheid.

Verbreding Europees beleid

Ten aanzien van de internationale stroomgebieden, waarvoor multilaterale overeenkomsten zijn gesloten, bepleit de Commissie een versterking van de bevoegdheden van de bestaande internationale riviercommissies. Alleen dan kan voor deze internationale stroomgebieden een adequaat kwantitatief en kwalitatief waterbeleid worden gevoerd.

Gedeelde rijksverantwoordelijkheid

Op dit moment kennen diverse ministeries eigen competenties in relatie tot het waterbeleid met een coördinerende rol voor de minister van Verkeer en Waterstaat. De Commissie ziet op dit moment onvoldoende argumenten om het hele waterbeleid bij één ministerie onder te brengen, hoewel er thans van een integraal kabinetsbeleid voor het waterdossier feitelijk nog geen sprake is. Draagvlak voor een andere aanpak van het waterbeleid is nu vooral gediend met ondersteuning vanuit meerdere departementen. Met name de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dienen het waterbeleid te integreren in hun beleid voor landbouw, natuur en verstedelijking. De Commissie pleit ervoor om voorzieningen te treffen voor een sterkere coördinatie op kabinetsniveau.

Meer provinciale sturing

De Commissie ziet het provinciaal bestuur als het meest geschikte bestuursorgaan om het meer ruimtelijk georiënteerde regionale waterbeleid vorm te geven. Bij haar werkzaamheden heeft de Commissie echter moeten constateren dat lang niet in alle provincies de basis is gelegd en de bestuurlijke kaders beschikbaar zijn voor een beter gecoördineerde aanpak van het waterbeleid met een duidelijke taakstelling, plannen en programma's zoals dat door de Commissie wordt bepleit. Voor de Commissie is dat geen reden om voor een ander uitgangspunt te kiezen. Wel verwacht de Commissie van de provincies op korte termijn een krachtige beleidsimpuls.

Integraal gemeentelijk waterbeleid

Te vaak beperken gemeenten hun waterbeleid tot rioleringsbeleid. De Commissie meent echter dat de gemeenten ook hun verantwoordelijkheid voor het stedelijke waterbeleid in brede zin moeten oppakken. Zij kunnen dat doen binnen hun competentie voor het ruimtelijke-ordeningsbeleid, het verstedelijkingsbeleid en het beleid voor de stedelijke herinrichting. Niet-stedelijke gemeenten zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen via het beleid voor de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied.

Watersysteemvisie waterschappen

De Commissie meent dat de waterschappen zich primair moeten blijven richten op het kwantitatief en kwalitatief waterbeheer. Zij dienen op basis van een eigen watersysteemvisie naar gemeenten en provincies aan te geven welke inrichtingsmaatregelen zij vanuit het waterbeheer noodzakelijk achten voor een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem. Bij fusies en reorganisaties van waterschappen moet, naar de mening van de Commissie, de stroomgebiedbenadering een leidend beginsel zijn. Op die manier kunnen de waterschappen ook een krachtige en goed onderbouwde bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling bij andere overheden.

Eenduidige regie

Minister van V&W

De Commissie is van mening dat de regie op nationaal niveau gevoerd moet worden door de minister van Verkeer en Waterstaat. Die regie betreft niet alleen het beleid voor de grote rivieren, het IJsselmeer en de kust, maar ook het stellen van kaders voor het beleid voor de regionale stroomgebieden en de interactie tussen hoofdsysteem en regionale watersystemen.

Op regionaal niveau ligt de regie bij het provinciaal bestuur, dat in nauwe samenwerking met gemeenten en waterschappen per stroomgebied zorg draagt voor een waterbeleid conform de eerder genoemde uitgangspunten, inclusief de verplichte toepassing van de drietrapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren en het principe van ruimte voor water.

Provinciaal bestuur

Sturingsmiddelen

De Commissie benadrukt de noodzaak om bij sturing en regie per stroomgebied gebruik te maken van een breed pakket aan sturingsmiddelen. Naast de klassieke sturingsmiddelen van regelgeving en financiering vraagt de andere aanpak van het waterbeleid om sturing via de politieke agenda, om nieuwe vormen van bestuurlijke en ambtelijke organisatie en om communicatie en draagvlakverwerving.

Brede inzet sturingsmiddelen

Uitgangspunten voor een taakstellend waterbeleid

- *Voor het maatschappelijk systeem: de verantwoordelijke overheid, zonder draagvlak geen beleid en versterking eigen zorgplicht*
- *Voor het watersysteem: betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar, water als bondgenoot, geen afwenteling van problemen, verplichte drietrapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren*
- *Voor sturing en regie: samenwerking per stroomgebied, eigen verantwoordelijkheden per bestuursniveau, eenduidige regie en brede inzet van sturingsmiddelen*

er zijn kapers op de kust



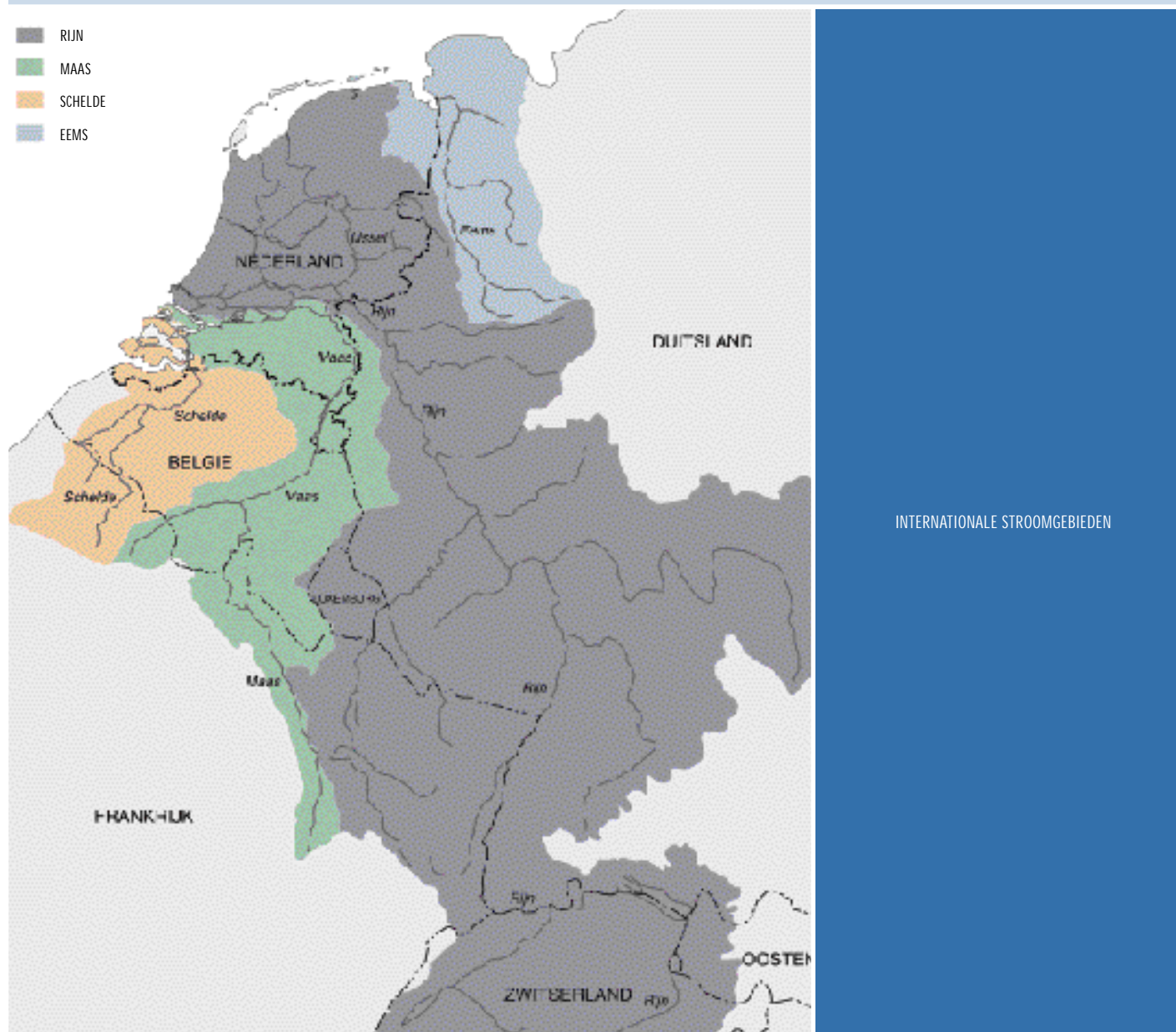
5 Aanpassing waterbeheer

In het Nederlandse watersysteem wordt onderscheid gemaakt tussen het hoofdsysteem (grote rivieren, IJsselmeer en kust) en de regionale watersystemen. In de praktijk voert Rijkswaterstaat het beheer over het hoofdsysteem en de waterschappen over de regionale systemen.

Bij deze verdeling komt de samenhang tussen beide systemen onvoldoende aan bod. De Commissie is van mening dat in Nederland

één samenhangend waterbeleid moet worden gevoerd voor hoofdsysteem en regionale watersystemen.

In het Basisrapport wordt uitvoerig ingegaan op de gewenste ontwikkeling en op de manier waarop het watersysteem aangepast dient te worden aan de eisen van de eenentwintigste eeuw. Hier volstaat de Commissie met het aangeven van de oplossingsrichtingen en het noemen van enkele concrete maatregelen.



Internationale stroomgebieden

Voor de gewenste veiligheid en ter voorkoming van overlast en schade moet naar de mening van de Commissie het reeds ingezette beleid van Ruimte voor de Rivier worden voortgezet. Dijkverhoging ziet de Commissie niet als een duurzaam alternatief. Dijkverhoging betekent in wezen verhoging van de risico's. Gaat het ooit mis, dan gaat het ook ernstig mis. De mogelijkheid om natuurontwikkeling te combineren met de aanpassing van het watersysteem vormt voor de Commissie een extra reden om te pleiten voor een meer op ruimte geconcentreerd waterbeleid voor de rivieren dat aansluit bij de eisen van de eenentwintigste eeuw. In Nederland maar ook in de ons omringende landen en op Europees niveau moet dit nieuwe beleid worden doorgevoerd.

Ingezette beleidsaanpassing uitvoeren

Stroomgebied Rijn/IJsselmeer

In een interim-advies aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over Ruimte voor de Rivier heeft de Commissie reeds aangegeven dat zij het noodzakelijk acht om op korte termijn voor het stroomgebied van de Rijn te komen tot één nationaal plan voor de Rijn, haar zijtakken en het IJsselmeer. Momenteel worden veel deelprojecten in studie genomen die onderling onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Zo'n nationaal plan voor het stroomgebied Rijn/IJsselmeer moet zorgen voor veiligheid bij een maatgevende hoogwateraanvoer bij Lobith van 15.000 m³/s in 2000, van 16.000 m³/s rond 2015 en van 18.000 m³/s voor de langere termijn.

Eén nationaal plan

De Commissie gaat er vanuit dat het huidige riviersysteem van de Rijn en haar zijtakken na de recent doorgevoerde dijkverhogingen is toegerust om de maatgevende hoogwaterafvoer van 15.000 m³/s bij Lobith te verwerken. De Commissie is het eens met het beleidsvoornemen van Ruimte voor de Rivier om in 2015 16.000 m³/s af te kunnen voeren.

De Commissie pleit ervoor om bij een afvoer boven de 16.000 m³/s niet te volstaan met de beleidsvoornemens uit Ruimte voor de Rivier. Het nationale plan voor het stroomgebied Rijn/IJsselmeer moet voorzien in een mogelijke Rijnafvoer voor extreme omstandigheden boven de 16.000 m³/s en uitsluitel geven hoe het extra water afgevoerd moet worden over de verschillende Rijntakken. Anders dan Rijkswaterstaat in Ruimte voor de Rivier is de Commissie van mening dat de IJssel een serieus alternatief vormt voor de afvoer van extra water. De Commissie beschikt over onvoldoende informatie om nu reeds een verantwoorde keuze te kunnen maken of het extra water via de Waal of de IJssel moet worden gestuurd. In ieder geval moeten in de benedenloop van Rijn en IJssel, onder meer bij Dordrecht en Kampen, zulke ingrijpende maatregelen worden getroffen, dat een zorgvuldige afweging op korte termijn dringend gewenst is.

Aanwijzen gebieden voor opvang van water

De Commissie acht het gewenst op korte termijn niet alleen gebieden aan te wijzen voor de opvang van water bij een afvoer tot 16.000 m³/s, maar ook gebieden voor een nog hogere afvoer. Anders dan de zeespiegelstijging kan een hogere rivierafvoer zich immers ook op korte termijn plotseling voordoen. De Ooijpolder en het Rijnstrangengebied moeten volgens de Commissie in elk geval op korte termijn geschikt worden gemaakt om bij hoogwater als opvanggebied dienst te kunnen doen.

IJsselmeer/Natte Hart

Vergroten spuicapaciteit

De Commissie steunt de aanbeveling uit de Vierde Nota Waterhuishouding om via vergroting van de spuicapaciteit op de Afsluitdijk de gemiddelde IJsselmeerpeilen zo lang mogelijk te handhaven. Daarmee kan voorlopig worden geanticipeerd op afvoer van water bij extreme regenval, op hogere rivierafvoeren en op de stijgende zeespiegel. Een keuze voor extra gemaalcapaciteit wijst de Commissie af omdat daaraan grote nadelen zijn verbonden uit het oogpunt van duurzaamheid en hoge exploitatiekosten.

Zet de zeespiegelstijging door, dan lijkt tegen 2050 er geen andere mogelijkheid te bestaan dan de dijken rond het IJsselmeer te versterken dan wel te verhogen en het IJsselmeerpeil met de zeespiegel mee te laten groeien. Zo blijft spuien onder vrij verval mogelijk. Aanleg van vooroevers en innovatieve dijkversterking kan een gedeeltelijk alternatief vormen voor dijkverhoging. Ruimtereservering voor dijkversterking en eventuele dijkverhoging acht de Commissie nu reeds noodzakelijk.

Bouwplannen niet toestaan

De Commissie bepleit met kracht om net als in de uiterwaarden buitendijkse bouwplannen in het IJsselmeer niet toe te staan. Deze zullen de waterhuishouding verstoren en de ruimtelijke kwaliteit van het IJsselmeer aantasten.

Flexibel peil voor zoetwatervoorziening

Voor de zoetwatervoorziening van het IJsselmeer acht de Commissie het wenselijk te werken met een flexibel peilbeheer met hogere zomerpeilen.

Stroomgebied Maas

Ook voor de Maas, bij uitstek een regenrivier, geldt dat bij meer regenval de maatgevende hoogwaterafvoer deze eeuw zal stijgen. Maatregelen in Frankrijk en België zijn maar beperkt effectief. De Commissie meent dat ook voor de Maas extra ruimte gecreëerd moet worden om nieuwe overstromingen te voorkomen. Volgens de Commissie is het voortdurend verhogen van kades geen duurzame oplossing. De problemen worden dan verplaatst naar de benedenloop van de rivier. Ook gaat deze oplossing in tegen de principes van niet afwentelen en ruimte voor water.

Extra ruimte

Net als voor andere rivieren geldt voor de Maas dat bouwen in het stroomdal en de uiterwaarden niet moet worden toegestaan. Een absoluut bouwverbod lijkt de enige manier om te voorkomen dat sluipenderwijs ruimte verloren gaat. Het verleden heeft geleerd, dat een beetje toestaan al snel leidt tot steeds meer toestaan.

Bouwverbod

Te weinig water

Het hiervoor bepleite beleid is met name gericht op een situatie met te veel water. Aanpassing van het beleid is echter ook nodig voor een situatie met te weinig water. De zomerafvoeren van Rijn en Maas zullen in de toekomst afnemen. De vraag naar water zal in droge periodes juist toe gaan nemen. Dit leidt tot een grotere kans op watertekorten. Dat heeft met name voor de landbouw maar ook voor de natuur flinke schade tot gevolg. De Commissie vindt dat de prioriteiten bij de verdeling van schaars water heroverwogen moeten worden.

Verdeling watertekort

Veiligheidsnormen

Voor de rivieren bestaan wettelijk geregelde normen voor veiligheid. Deze normen zijn ongeveer veertig jaar geleden vastgesteld. Intussen is de te beschermen waarde achter de dijken sterk toegenomen. De Commissie acht het noodzakelijk om aan de hand van een risicobeschouwing de veiligheidsnormen voor de rivieren in internationale stroomgebieden bij te stellen, mede gebaseerd op overleg met andere landen in de stroomgebieden. Het recent door de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen uitgebrachte advies hierover kan daarbij als grondslag dienen.

Veiligheidsnormen bijstellen

De kust

Rekening moet worden gehouden met een aanzienlijke stijging van de zeespiegel. Deze kan alleen worden beantwoord met verhoging en verbreding van de huidige zeewering en de dijken in de getijdengebieden van de benedenrivieren. Zandsuppleties blijven in de ogen van de Commissie nodig om de kust op sterkte te houden. Daarmee behoudt ook de Waddenzee voldoende zandaanvoer om met de stijgende zeespiegel mee te groeien.

Hogere en bredere zeewering

De Commissie stelt voor dat rijk, provincies en waterschappen gezamenlijk een plan ontwikkelen waarin voor de kwetsbare plekken langs de kust ruimte wordt aangewezen voor verbreding of versterking van de kustverdediging. Met de noodzakelijke ruimtereservering dienen zich mogelijkheden aan voor meervoudig



INDICATIEVE INDELING VAN NEDERLAND
IN STROOMGEBIEDEN

REGIONALE STROOMGEBIEDEN, BELEID PER STROOMGEBIED

De case studies die de Commissie heeft uitgevoerd illustreren de problematiek van veranderingen in gebruiksfuncties.

Arnhem-Nijmegen

In het KAN-gebied Arnhem-Nijmegen is men zich pas recent, na publicatie van de plannen in het kader van Ruimte voor de Rivier, bewust geworden van het feit, dat er in en rond Nijmegen problemen kunnen ontstaan in geval van hoge Rijnafoeren. Bij een afvoer van 16.000 m³/s doen zich nog niet echt problemen voor. Dit is op te vangen met buitendijkse maatregelen en eventueel met tijdelijke opvang in de Ooijpolder. Bij hogere afvoeren ontstaan wel problemen omdat de doorvoer bij Nijmegen daarvoor te krap is. Inrichting van een groene rivier (een droog staande rivierarm die alleen in extreme situaties gebruikt wordt) als "bypass" ten noorden van Lent lijkt daarom noodzakelijk. De aanleg van een groene rivier wordt echter belem-

merd door diverse projecten, zoals de VINEX-locatie Waalsprong, de tunnel voor de Betuwelijn en de reeds aanwezige infrastructuur in de vorm van spoorlijnen en autowegen. Er bestaat weinig draagvlak voor een groene rivier als daar slechts zeer incidenteel water door stroomt. Een rivierarm die permanent water afvoert lijkt dan meer kans te maken.

Delfland

Voor Delfland wordt geconstateerd dat ruimtelijke ontwikkelingen, uitbreiding van het kassen-complex en steeds verder oprukkende bebouwing, oorzaak zijn van het optreden van de recente wateroverlast. De toenemende verharding leidt tot snellere afvoer van water en afname van de bergingscapaciteit. Er is weinig ruimte voor water beschikbaar, alleen via reconstructie van de glastuinbouw ontstaan nieuwe mogelijkheden om ruimte te vinden. Als afwenteling naar elders onvermijdelijk is dan zou een waterakkoord met naast-

liggende beheergebieden een geschikt instrument kunnen zijn om afspraken (over wateroverlast, waterschaarste, verdroging, vernatting, en ook over financiële aspecten) vast te leggen.

Noord-Nederland

De wateroverlast, zoals die zich in Noord-Nederland op een aantal plaatsen heeft voorgedaan in 1998, is deels veroorzaakt door onvolkomenheden in de waterhuishoudkundige inrichting en door ruimtelijke ontwikkelingen zoals die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Intensivering van het ruimtegebruik, diepere en intensievere ontwatering hebben geleid tot minder ruimte voor water, afname van bergingscapaciteit en snellere afvoer van overtollig water uit de hoger gelegen gebieden. Bij extreme neerslag leidt dit in laag gelegen gebieden, bijvoorbeeld in en rond de stad Groningen, tot wateroverlast.

ruimtegebruik, die aansluiten bij de internationale gedachte over kustbeheer. In elk geval moet verdere uitbreiding van bebouwing op de waterkering verhinderd worden.

Achter de kust vraagt de toenemende verzilting om meer doorspoeling met zoet water. Gezien de toenemende schaarste aan goed zoet water in de zomerperiode is de Commissie van mening dat vooral in diepe polders waar nu reeds verzilting optreedt, geen zoutgevoelige gewassen moeten worden verbouwd. Uitbreidingen van vollegrondsgroenteteelt en de bollenteelt moeten daarom plaatsvinden in gebieden waar men minder afhankelijk is van aanvoer van water van elders.

De kustverdediging voldoet momenteel aan de wettelijke veiligheidsnormen. Net als voor de rivieren zijn deze normen echter veertig jaar geleden vastgesteld, uitgaande van een te beschermen waarde achter de kust die veel lager is dan nu het geval is. Om die reden, maar ook vanwege de zeespiegelstijging, acht de Commissie het noodzakelijk om de normen te heroverwegen uitgaande van een risicobenadering.

Regionale stroomgebieden

Afstemming tussen het beleid voor het hoofdsysteem en dat voor de regionale watersystemen blijkt in de praktijk een probleem te vormen, zowel in situaties met te veel als met te weinig water. De Commissie pleit ervoor om in het nationale plan voor de grote rivieren en het IJsselmeer en in het beleid voor de regionale stroomgebieden de samenhang als uitgangspunt te nemen.

Beleid per stroomgebied

De knelpunten binnen de regionale watersystemen zijn vooral ontstaan door diepe ontwatering, snelle afvoer van water en door consequent onttrekken van ruimte aan het watersysteem. Dit heeft de afgelopen decennia geleid tot daling van de grondwaterstand, meer droogteschade voor de landbouw en verdroging van natuurterreinen. Dezelfde ontwikkelingen leiden tot wateroverlast in de overgangsgebieden van hoog naar laag Nederland en benedenstrooms gelegen gebieden. De Commissie zoekt de oplossing voor de huidige en toekomstige knelpunten in een samenhangend kwantitatief en kwalitatief beleid per stroomgebied. Ruimte voor water neemt daarbij een centrale plaats in. Daarop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Beleidsprioriteiten

De Commissie acht het noodzakelijk per stroomgebied beleidsprioriteiten te stellen op basis van het uitgangspunt 'niet afwentelen' en de drietrapsstrategie 'vasthouden, bergen, afvoeren'. Teneinde het principe 'niet afwentelen' en de drietrapsstrategie kracht bij te zetten pleit de Commissie ervoor deze formeel te toetsen en te handhaven. In beleid en regelgeving daarvoor kan aansluiting worden gezocht bij de regeling voor het omgaan met afvalstoffen. Ook daar vindt stap voor stap een gemotiveerde afweging plaats.

Verzilting

Veiligheidsnormen bijstellen

Samenhang watersystemen

Integraal beleid

Niet afwentelen en drietrapsstrategie

samenwerking



REGIONALE STROOMGEBIEDEN, BELEID OP MAAT

Voorbeeld maatregelen Noord-Nederland

In de casestudie Noord-Nederland zijn diverse maatregelen onderzocht op hun effectiviteit bij het oplossen van het wateroverlastprobleem. De onderzochte technische en ruimtelijke maatregelen betreffen het vergroten van de afvoercapaciteit van het boezemsysteem, vermindering van de aanvoer naar het boezemsysteem, vergroting van de bergingscapaciteit van het boezemsysteem en het beter vasthouden van water in de bovenstroomse gebieden.

Uit het onderzoek blijkt dat belangrijke winst is te boeken door het beter benutten van de huidige infrastructuur en een actiever bergingsbeheer (anticiperen via flexibel peilbeheer). Technische maatregelen (vergroten afvoercapaciteit) blijken het meest kosteneffectief te zijn. Vasthouden van water in bovenstroomse gebieden, met lokale stuwtjes en door hermeandering van beken, scoort positief op ecologische duurzaamheid (veerkracht). Berging in de bodem op het Drents Plateau en in natuurgebieden in het gebied van de Drentse Aa heeft een gunstig effect op de waterover-

lastproblematiek en is tevens gunstig in het kader van bestrijding van verdroging.

In extreem natte perioden kan hiermee echter het wateroverlastprobleem niet volledig worden opgevangen. In de lager gelegen gebieden moet de bergingscapaciteit van het boezemsysteem worden vergroot en zullen gebieden moeten worden aangewezen die zo nodig gecontroleerd onder water kunnen worden gezet om elders grote schade te voorkomen.

Om de knelpunten in het kwantitatieve waterbeleid op te lossen, zijn meerdere maatregelen denkbaar. De Commissie is van mening dat daarbij per stroomgebied voor de volgende voorkeur in volgorde van maatregelen moet worden gekozen:

- 1 Primair problemen oplossen door ruimtelijke (her)inrichting en ander grondgebruik;
- 2 Waar mogelijk anticiperen via flexibel peilbeheer;
- 3 Voorzover nodig ruimte bestemmen en inrichten voor waterberging;
- 4 Waar het niet anders kan technische maatregelen nemen voor waterafvoer.

De ruimtelijke inrichting en het grondgebruik in de diverse stroomgebieden moeten beter worden aangepast aan de eisen die het watersysteem stelt. De Commissie vindt niet dat heel Nederland op de schop moet. Wel moeten plannen voor (her)inrichting en ingrijpende veranderingen van het grondgebruik beter worden getoetst op de gevolgen voor het watersysteem. Reconstructieplannen voor het landelijk en stedelijk gebied (intensieve veehouderij, glastuinbouw, naoorlogse woonwijken) bieden goede mogelijkheden om de inrichting van die gebieden beter af te stemmen op de belangen van het watersysteem.

Ruimtelijke (her)inrichting

Binnen het huidige watersysteem kan nog belangrijke winst worden geboekt door meer flexibel peilbeheer toe te passen. De Commissie is zich ervan bewust dat flexibel peilbeheer gevolgen heeft voor met name landbouw en natuur in het desbetreffende gebied. Waar nodig zal voor flexibel peilbeheer aanvullende regelgeving moeten worden ontwikkeld en zal moeten worden voorzien in vergoeding voor eventuele productiebeperking.

Flexibel peilbeheer

Waterberging moet primair plaatsvinden in de grond waarop het water valt. Aan de in snel tempo toenemende verharding van het oppervlak dient daarom een einde te komen. Daarnaast vindt de Commissie het noodzakelijk om per stroomgebied concrete gebieden te bestemmen voor waterberging. In de praktijk is gebleken dat velen daar in principe voor zijn, maar dan niet op hun eigen grondgebied. Als niet op vrijwillige basis tot overeenstemming kan worden gekomen, zal het aanwijzingsinstrumentarium uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening moeten worden ingezet.

Ruimte voor waterberging

Uiteraard zijn ook technische voorzieningen zoals dijken, kades, spuisluizen en gemalen nodig om het waterbeheer op orde te houden en voldoende aan- en afvoer van water te kunnen garanderen. De Commissie pleit ervoor om dergelijke grootschalige technische middelen pas in te zetten als de eerder genoemde maatregelen onvoldoende soelaas bieden. Op de lange termijn, als de zeespiegel verder stijgt, zal op verschillende plaatsen in Noord- en West-Nederland wel extra gemaalcapaciteit nodig zijn om voldoende afvoer van het water te waarborgen.

Technische maatregelen

Beleid op maat

De Commissie pleit ervoor om per stroomgebied te bepalen welke mix van maatregelen het meest duurzame effect heeft. Vasthouden van water via herinrichting is overal een effectieve maatregel. In laaggelegen gebieden kan met preventief peilbeheer tijdelijk veel water worden vastgehouden in de grond en in het oppervlaktewatersysteem. In perioden van hevige neerslag kunnen daarmee

Mix van maatregelen per stroomgebied

verzekeren



WERKWIJZE BIJ HET VASTSTELLEN VAN NORMEN VOOR REGIONALE STROOMGEBIEDEN

De Commissie voorziet de volgende werkwijze bij het vaststellen van normen voor regionale stroomgebieden.

Het waterschap geeft aan wat er in ieder geval moet gebeuren om in het betreffende stroomgebied te voldoen aan de landelijke minimumnormen voor de verschillende vormen van grondgebruik. Vervolgens geeft het waterschap, in overleg met belanghebbenden, aan of de risico's van wateroverlast in het gebied nog verder moeten worden teruggebracht. Het water-

schap heeft daarbij de keuze uit een palet aan maatregelen: aangepast peilbeheer (vasthouden van water, afvoerstremmingen), meer ruimte voor water (uitbreiding open water, natuurvriendelijke oevers, meandering) en technische aanpassingen (watergangen, spuien gemaalcapaciteit, verhoging van dijken en kades). Het waterschap is verplicht om bij haar keuze het principe van niet afwenteling te volgen, de drietrapstrategie te hanteren en bovendien te motiveren waarom een bepaalde maatregel is gekozen.

Het voorstel van het waterschap voor normering wordt aan de provincie ter goedkeuring voorgelegd. In een toelichting geeft het waterschap aan waarom soms water toch naar lagere gebieden moet worden afgevoerd en welke afspraken daarover zijn gemaakt. Voor gebieden die bij bovenmaatgevende omstandigheden gecontroleerd onder water gezet moeten kunnen worden, dienen afspraken te worden gemaakt. Hierover doet het waterschap, na overleg met gemeente en belanghebbenden, een voorstel aan de provincie.

afvoerpieken met tien tot vijftientig procent worden gereduceerd. In meer hellende gebieden kan het inbouwen van afvoerstremmingen bevorderen dat bovenstrooms meer water wordt vastgehouden.

In extreme situaties kan altijd wateroverlast optreden, maar de opvang van water moet zoveel mogelijk gecontroleerd plaatsvinden in daarvoor aangewezen gebieden. Gebieden beschikbaar krijgen voor waterberging acht de Commissie alleen haalbaar als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan. Er is sprake van vroegtijdig overleg met alle maatschappelijke actoren in het gebied, er wordt gezocht naar combinaties van grondgebruik, er zijn akkoorden gesloten over waterberging en er zijn goede subsidie- en/of schaderegelingen beschikbaar.

Speciale aandacht verdient de problematiek van bodemdaling. De bodemdaling in veenweidegebieden moet worden vertraagd. Daarvoor moet het peilbeheer worden aangepast en de landbouw in deze gebieden geëxtensiveerd. De Commissie stelt voor dat de daarvoor verantwoordelijke overheden een besluit nemen om te komen tot aangepast peilbeheer in veenweidegebieden. Regionaal zal dat op maat moeten worden uitgewerkt.

Normering

De Commissie acht het noodzakelijk om voor de regionale stroomgebieden een normenstelsel in te voeren, vergelijkbaar met het stelsel voor het hoofdsysteem. Voor elk stroomgebied dient te worden vastgesteld aan welke eisen het watersysteem moet voldoen. Daarvoor moet een regionaal beleid worden opgezet, dat gebaseerd is op landelijke minimumnormen en regionale uitwerking volgens een leidraad. De provincie stelt de regionale normen vast. De normering vraagt om een zorgvuldige procedure. Deze is hiernaast beschreven en wordt in het Basisrapport nader uitgewerkt.

Normering is nodig om te kunnen beoordelen of het watersysteem per stroomgebied al of niet op orde is en om duidelijkheid te verschaffen over de taak en verantwoordelijkheid van de waterbeheerder. Ook wordt zichtbaar hoe het staat met de bescherming van burgers en maatschappelijke en economische waarden, wat de resterende risico's zijn en hoe daarmee wordt omgegaan. Bij het vaststellen van normen spelen de feitelijke ruimtelijke inrichting en het grondgebruik een belangrijke rol. Naarmate de economische en maatschappelijke waarden in een gebied hoger zijn, is er bij overstroming ook meer schade te verwachten.

Verzekeren

In het verleden is de rijksoverheid bij grote schade door wateroverlast bijgesprongen. De wateroverlast van 1998 heeft een schade van ongeveer één miljard gulden opgeleverd. Bijna vijftien procent hiervan is betaald door de rijksoverheid via de Wet Tegemoetkoming Schade en de Oogtschaderegeling. Iets meer dan vijf procent is uitgekeerd in het kader van verzekeringen. De rest is als eigen risico betaald door particulieren en bedrijfsleven. Ook bij een waterbeheer volgens de voorstellen van de Commissie blijven er risico's bestaan ten aanzien van veiligheid, wateroverlast en schade. Absolute garanties zijn niet te geven.

Voorwaarden waterberging

Bodemdaling vertragen

Invoeren normenstelsel

Effecten van normering

Risico's blijven bestaan

In hoofdlijnen onderscheidt de Commissie drie typen schades die zich kunnen voordoen: schade door extreme regenval, door het doorbreken van een primaire waterkering en door het doorbreken of overstromen van een boezem of een andere regionale waterkering

Schade door regenval

De Commissie is van mening dat regenschade voor zowel burgers als bedrijven (inclusief de landbouw) volledig verzekeraar moet worden. Dit acht de Commissie haalbaar, omdat de maximale omvang van de schade relatief beperkt is en de kans van voorkomen over heel Nederland gespreid is. Als schade optreedt zullen verzekerde burgers en bedrijven een schadeuitkering krijgen. Indien de waterbeheerder zijn zorgplicht niet goed ingevuld heeft, zal de verzekeraar zijn schadeuitkeringen bij de waterbeheerder verhalen. Hoe meer maatregelen de waterbeheerder neemt om wateroverlast te voorkomen, hoe lager de premies kunnen worden. Eind 1999 hebben de verzekeraars besloten door regenval veroorzaakte waterschade aan opstal en inboedel van particulieren en bedrijven in de bestaande opstal- en inboedelpolissen op te nemen. De landbouwsector bestudeert momenteel of schade door extreme regenval verzekeraar kan worden gemaakt, eventueel in combinatie met droogte- en vorstschade.

Schade door overstromingen van primaire waterkeringen

Anders is het voor schade door overstromingen van primaire waterkeringen (langs rivieren, IJsselmeer en kust). Hierbij is de veiligheid van de Nederlandse burgers direct in het geding. De schade zal zeer groot zijn, terwijl de kans dat zo'n ramp zich voordoet zeer gering is. Daarom vindt de Commissie dat dit risico niet verzekerd moeten worden, maar dat het omgaan met deze risico's een verantwoordelijkheid is die bij de rijksoverheid moet blijven.

Schade door overstromen van boezemwaterkeringen

De schade bij het doorbreken of overstromen van boezemwaterkeringen of andere waterkeringen zal veel minder groot zijn dan bij primaire waterkeringen. In onderling overleg tussen verzekeraars en overheid zal moeten worden bekeken of verzekeren voor betrokken partijen aantrekkelijk is, of dat het omgaan met dit risico (deels) een verantwoordelijkheid van de overheid blijft.

Regeling verzekeringsstelsel

De Tweede Kamer heeft aangegeven dat zij schadebetalingen via de Wet Tegemoetkoming Schade niet wenselijk acht. De Commissie is van mening dat de kans dat in verband met waterschade aanspraak wordt gemaakt op schade-regelingen als de Wet Tegemoetkoming Schade en de Oogstschaderegeling bij het door de Commissie bepleite beleid flink zal afnemen. De Commissie stelt voor dat een projectgroep onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken op korte termijn een voorstel doet voor een verzekeringsstelsel voor schade door extreme regenval en tevens bekijkt of schade bij doorbreken van boezemwaterkeringen verzekeraar kan dan wel moet worden.

Aanpassingen van het watersysteem

- *Eén nationaal plan voor het stroomgebied Rijn/IJsselmeer*
- *Aanwijzen van gebieden voor de opvang van water*
- *Vergroten spuicapaciteit op de Afsluitdijk*
- *Extra ruimte voor de Maas*
- *Bouwverbod voor Rijn, Maas en IJsselmeer*
- *Hogere en bredere zeewering*
- *Bijstelling veiligheidsnormen rivieren en kust*
- *Regionaal beleid per stroomgebied*
- *Kwantitatief en kwalitatief beleid tegen verdroging en verzilting*
- *Normering invoeren voor de regionale watersystemen*
- *Schaderegeling en verzekering*

Gods water over Gods akker laten lopen



VOORBEELDEN VAN VERKEERDE KEUZES VAN BOUWLOCATIE

- In Tollebeek, het diepste punt van de Noordoostpolder, bouwt men gewoon door na de wateroverlast in 1998;
- Kassen worden verplaatst vanuit het Westland naar de Zuidplaspolder, een van de diepste polders van Nederland;
- De VINEX-locatie Waalsprong bij Nijmegen maakt rivierverruiming van de ter plaatse smalle Waal onmogelijk;
- De bouw van IJburg beperkt de toekomstige mogelijkheden voor peilstijging in het Markermeer;
- Nieuwbouw in de laagste delen van de Gelderse Vallei (Veenendaal en dergelijke);
- De bouw van de nieuwe woonwijk Oolderveste bij Roermond in het stroomdal van de Maas;
- Nieuwbouw in het Hunzedal in het stroomgebied van de Hunze;
- De plannen voor buitendijkse woningbouw in het IJsselmeer, onder andere bij Lelystad en Almere, waardoor toekomstige peilverhoging wordt beperkt;
- Bouwplannen op de zeekering zoals bij Katwijk en Kijkduin, waardoor optimale kustverdediging niet meer mogelijk is.

6 Meer ruimte voor water

Een waterbeleid voor de eenentwintigste eeuw moet naar het inzicht van de Commissie niet alleen gebaseerd zijn op een ander waterbeheer, maar ook zorgen voor meer ruimte voor water.

De Commissie stelt vast dat Nederland sinds het midden van de twintigste eeuw steeds meer ruimte aan het water heeft onttrokken. Ook het gebruik van de grond is sterk geïntensiveerd waardoor de mogelijkheden voor een zorgvuldig waterbeheer steeds meer zijn ingeperkt. Dat geldt voor het stedelijk en het landelijk gebied.

Vanaf nu mag geen ruimte meer worden onttrokken aan het water. De keuze voor een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar systeem voor waterbeheer betekent dat water

mede een sturend principe wordt bij de ruimtelijke inrichting en het grondgebruik in Nederland. Meervoudig ruimtegebruik, inclusief water, verdient de voorkeur. Voor retentiegebieden bepleit de Commissie een 'harde' ruimteclaim met als primaire bestemming 'waterbeheer'.

De Commissie is van mening dat ruimte voor water niet alleen bijdraagt aan een beter waterbeleid, maar ook kansen biedt voor een betere inrichting van de steden, voor een verdere uitbouw van natuurontwikkeling, voor een aangepast landbouwbeleid en voor met water verbonden recreatie. Het gaat hier niet primair om kwantiteit. Vooral een betere waterkwaliteit is sterk bepalend voor de mogelijkheden tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de leefomgeving.

Behoud van ruimte

Sinds het midden van de twintigste eeuw is steeds meer ruimte onttrokken aan het watersysteem. De Commissie wil voorkomen dat de ruimte voor water nog verder wordt verkleind. Ze stelt voor om besluiten over ruimteclaims voor ingrijpende locatieontwikkeling, of ze nu grootschalige of kleinschalig zijn, niet meer te nemen zonder watertoets. De Commissie denkt daarbij onder meer aan nieuwe locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen, glastuinbouwcomplexen en infrastructuur. Om de watertoets kans van slagen te geven wil de Commissie de toets nu alleen invoeren voor locatiebesluiten. De werkingssfeer kan op basis van een evaluatie na vijf jaar worden uitgebreid.

Watertoets

De watertoets moet worden verankerd in het ruimtelijke en het waterbeleid van de verschillende overheden en met name in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en in nieuwe streek- en bestemmingsplannen. Zo nodig zal ook de wetgeving op dit punt moeten worden aangepast.

De watertoets houdt het volgende in:

- Een locatiebesluit wordt getoetst op de gevolgen voor het watersysteem;
- Aangegeven wordt waarom zo'n besluit gerechtvaardigd is uit een oogpunt van een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem;
- Vastgelegd wordt welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden.

De waterschappen worden op grond van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gehoord over de locatiebesluiten die aan een watertoets dienen te worden onderworpen.

Meer ruimte voor waterberging en afvoer

Naast het voorkomen van ruimteverlies acht de Commissie het noodzakelijk dat het watersysteem op daarvoor cruciale plaatsen kan beschikken over meer ruimte voor het bergen en afvoeren van water. Berging kan worden gerealiseerd door water tijdelijk bovengronds op te slaan in zogenaamde retentiegebieden en door het percentage oppervlaktewater te vergroten. Naast ruimte voor tijdelijke berging kan er ook meer ruimte nodig zijn voor het vergroten van de afvoercapaciteit.

Harde ruimteclaim

De Commissie verwacht dat voor het hoofdsysteem tot 2015 ongeveer 40 duizend hectare aan ruimte voor retentie en afvoer nodig is. Voor de regionale stroomgebieden is dat ongeveer 15 duizend hectare. Tussen 2015 en 2050 komt daar nog een kleine 20 duizend respectievelijk 35 duizend hectare bij. De Commissie wijst er met nadruk op dat deze hectares nu al bestemd moeten worden voor retentie en afvoer. Dit om te voorkomen dat ze zodanig bebouwd worden dat in de toekomst verwerving en gebruik voor waterdoeleinden niet meer mogelijk is.

De Commissie sluit niet uit dat in retentiegebieden die slechts van tijd tot tijd onder water zullen staan, de mogelijkheid bestaat om de grond ook voor andere doeleinden te benutten. De mogelijkheden voor ander gebruik zullen sterk afhankelijk zijn van het type gebruik en van de frequentie van overstroming. Uit onderzoek is gebleken dat de mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik in retentiegebieden niet overschat mogen worden. De Commissie meent dan ook dat de ruimte voor berging en afvoer juridisch primair bestemd moet worden voor doeleinden van waterbeheer. Deze ruimte moet letterlijk op tijd beschikbaar zijn in geval van hoog water. Verwerving in eigendom biedt meer zekerheid, maar in veel gevallen kan ook worden volstaan met een privaatrechtelijke regeling met de eigenaar en/of de gebruiker.

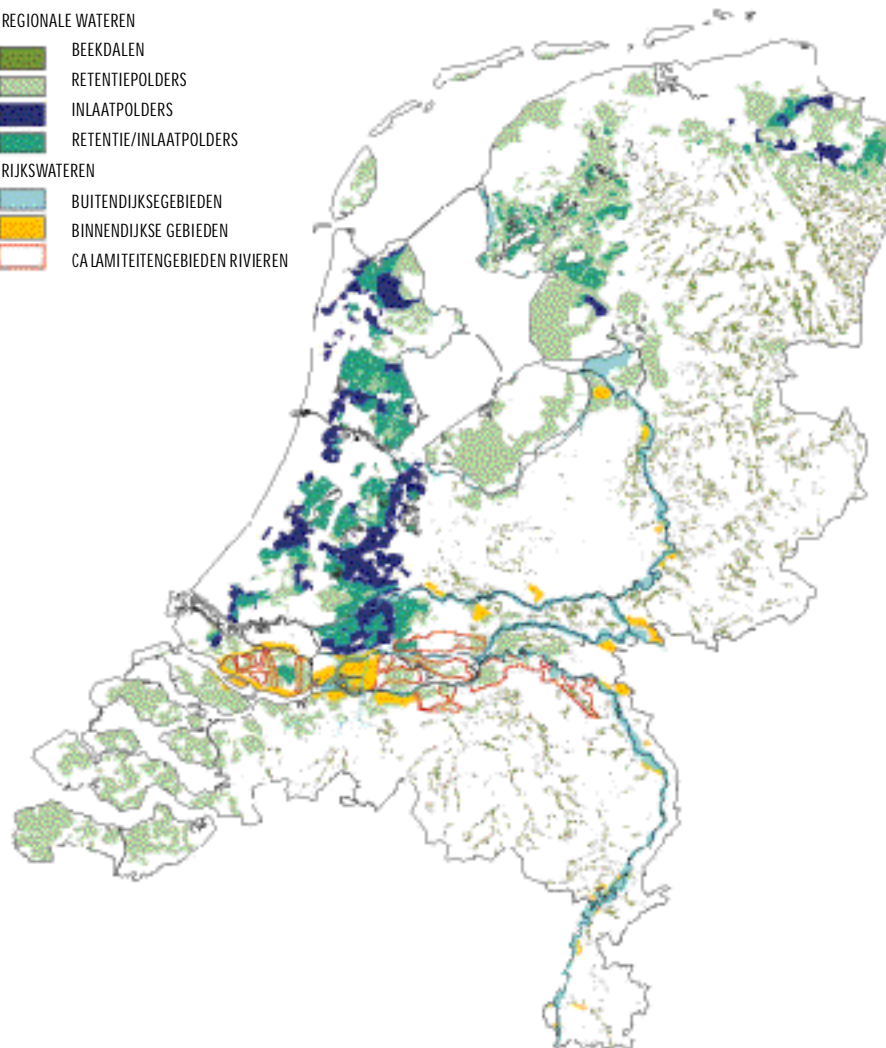
Ruimte voor water bij zeer extreme omstandigheden

Langs de rivieren zijn gebieden nodig waar bij zeer extreme afvoeren het extra water gecontroleerd kan worden opgevangen. Ook in de regionale watersystemen moet gezocht worden naar geschikte gebieden voor gecontroleerde opvang van water bij zeer extreme regenval. Op basis van de stroomgebiedsplannen worden gebieden aangewezen in streek- en bestemmingsplannen.

Gecontroleerde wateropvang

Omdat de kans gering is dat deze gebieden daadwerkelijk onder water komen te staan, acht de Commissie het niet nodig aan het reguliere grondgebruik beperkingen op te leggen. Wel pleit zij ervoor ingrijpende herinrichting van deze gebieden niet toe te staan, als deze de wateropvang aanzienlijk bemoeilijken. De hier bedoelde gebieden hoeven niet verworven te worden. Wel zijn op een aantal plaatsen beschermende maatregelen nodig en zullen de eigenaren een compensatie moeten ontvangen, indien waardedaling of exploitatieverlies optreedt.

REGIONALE WATEREN
BEEKDALEN
RETENTIEPOLDERS
INLAATPOLDERS
RETENTIE/INLAATPOLDERS
RIJKS WATEREN
BUITENDIJKSE GEBIEDEN
BINNENDIJKSE GEBIEDEN
CALAMITEITEN GEBIEDEN RIVIEREN



WATERBERGINGSKANSEN

bron: Arcadis, WL|Delft Hydraulics, Alterra

WEERGEGEVEN ZIJN DE GEBIEDEN
DIE VANWEGE LIGGING, MAAVELDHOOGTE
EN BEPERKTE ECONOMISCHE WAARDE
IN AANMERKING KOMEN VOOR WATERBERGING.

IN WEST-NEDERLAND IS IN PRINCIPE VEEL ZOEKRUIJTE.
IN HET OOSTEN EN ZUIDEN IS DIE VEEL KLEINER.

VOORBEELDEN STEDELIJK WATERBEHEER

De uitwerking van Waterrijk Deltametropool is een mooi voorbeeld hoe het principe 'niet afwentelen' in praktijk kan worden gebracht. Hier zijn mogelijkheden uitgewerkt om op lokaal en regionaal schaalniveau te laten zien wat water kan bieden aan de stad en haar bewoners. Er wordt met name gedacht aan natuur, recreatie, wonen, maar ook aan kapitaalintensieve landbouwteelten. Voor al deze functies moet het watersysteem ontwikkelingskansen bieden die gebaseerd zijn op de aanwezigheid van voldoende water van goede kwaliteit. Daarbij gaat het om berging van een extreme regenbui en om seizoensberging voor perioden met watertekorten.

Voor Utrecht bijvoorbeeld is een uitwerking van het zogenaamde netwerkmodel gemaakt. Dit biedt aan de westzijde van de stad het beste perspectief gezien de overgang van oeverwal naar veenweidegebied. Het netwerk heeft twee aftakkingen richting Leidsche Rijn. Dit heeft tot doel het stedelijk watersysteem met het boezemsysteem te verbinden. De aftakking biedt aanleiding om de verkaveling van brede bos- en rietstroken stevig aan te zetten. In deze groenstructuren wordt op enkele plekken in lage dichtheden gewoond. Op deze wijze wordt een grote recreatieve en ecologische component aan het gebied toegevoegd.

Amsterdam wordt bediend met meer open water in de Amstelwig. Er wordt 'overloopruimte' gecreëerd voor het oppervlaktewater van Amstelveen en Amsterdam Zuid-Oost. Nieuwe functies worden aan de stadskant tegen en in het water gesitueerd.



Meervoudig ruimtegebruik

De Commissie ziet op diverse plaatsen mogelijkheden ruimte voor water te koppelen met andere functies via meervoudig ruimtegebruik. In steden kan dit door water te combineren met stedelijke herinrichting en stadsuitbreiding. In het landelijk gebied zijn er kansen voor de combinatie van water, natuur en recreatie.

De Commissie acht het van groot belang dat actief gezocht wordt naar praktische oplossingen. Zij bepleit het initiëren van pilot-projecten op nationaal en regionaal niveau. Deze projecten kunnen ingepast worden in de stroomgebiedsplannen.

Voor het natuurbeleid stelt de Commissie vast dat de ruimte die geschikt is voor waterberging vaak samenvalt met de ecologische hoofdstructuur. De Commissie pleit ervoor binnen het bestaande beleid voor de ecologische hoofdstructuur alsnog de meest watervriendelijke oplossing te kiezen. Bij de verdere ontwikkeling van het natuurbeleid pleit de Commissie voor grootschaliger combinaties van waterbeheer en natuurontwikkeling, waarbij zowel kwantiteits- als kwaliteitsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Ook voor de landbouw geldt dat er mogelijkheden zijn om functies te combineren, zij het in beperktere mate dan bij het natuurbeleid. Dat geldt zowel voor hoog als laag Nederland. De Commissie acht het van groot belang dat de landbouw zelf met voorstellen komt voor de uitvoering van zo'n beleid.

Wanneer publieke doelstellingen in het waterbeheer beperkingen opleggen aan de landbouwproductie, moet naar de mening van de Commissie de overheid betalen voor de gevolgen daarvan voor de exploitatie van de grond. De combinatie van landbouw, water, recreatie en toerisme kan ertoe bijdragen dat de beoogde doelstellingen voor het plattelandsbeleid mede via het benutten van de kwaliteit water kunnen worden gerealiseerd.

Bij stedelijke uitbreiding, bij de herstructurering van de naoorlogse woonwijken en bij het ontwikkelen en herinrichten van bedrijventerreinen zijn er mogelijkheden om water en stedelijke functies te combineren. Dit is allereerst van belang voor een goed kwantitatief en kwalitatief waterbeheer zelf. Het biedt echter ook de kans om kwaliteit toe te voegen aan de stadsuitbreiding en de stedelijke herstructurering, bijvoorbeeld voor het wonen aan het water en daarmee de directe beleving van water.

Uit gesprekken met natuurorganisaties, landbouworganisaties en de stedenbouwers is gebleken dat er vele creatieve oplossingen denkbaar zijn voor de combinatie van water met natuur, landbouw en stedelijke ontwikkeling. De Commissie pleit ervoor deze creativiteit maximaal te benutten. De maatschappelijke organisaties die een belangrijke rol spelen bij het debat over een andere inrichting van Nederland dienen direct betrokken te worden bij het formuleren van het nieuwe waterbeleid.

Water als bondgenoot

Pilotprojecten

Natuur

Landbouw

Stedelijke functies

Creativiteit en draagvlak

Taakstelling ruimte voor water in beleidsnota's en plannen

Taakstelling ruimte voor water

De Commissie beveelt aan om in beleidsnota's van departementen, in streekplannen en in bestemmingsplannen een concrete taakstelling op te nemen voor ruimte voor water. Dit geldt in de eerste plaats voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Mocht de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geen concrete taakstelling gaan bevatten dan raadt de Commissie de minister van Verkeer en Waterstaat aan om zelf het initiatief te nemen voor een afzonderlijke PKB Waterbeleid.

Ruimtelijke ordening

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en in de provinciale en gemeentelijke plannen voor ruimtelijke ontwikkeling moeten de volgende uitgangspunten, oplossingsrichtingen en ruimtelijke maatregelen in elk geval worden vastgelegd:

- Geen verder ruimteverlies voor watersysteem;
- Een verplichte watertoets voor locatie-ontwikkeling;
- Water stuurt mee via de ordeningsprincipes ruimte voor water en geen afwenteling;
- Verankering van de drietrapsstrategie vasthouden, bergen en afvoeren;
- Meervoudig grondgebruik in relatie tot water;
- Vastleggen van concrete ruimtereserveringen voor waterberging;
- Aanwijzen van gebieden die gecontroleerd onder water kunnen worden gezet bij zeer extreme regenval en rivierafvoer.

Meer ruimte voor water

- *Geen verder ruimteverlies voor water: de watertoets*
- *Water stuurt mee bij de ruimtelijke inrichting*
- *Extra ruimte voor waterberging*
- *Meervoudig gebruik van de ruimte*
- *Concrete taakstellingen voor ruimte voor water in beleidsnota's en plannen*



7 Sturing en regie

De Commissie bepleit een inhoudelijke verandering van het waterbeleid voor de eenentwintigste eeuw. Een andere wijze van waterbeheer en ruimte voor water staan daarbij centraal. Dit vraagt om een andere sturing en regie dan bij het huidige beleid.

De situatie anno 2000 wordt te veel gekenmerkt door versnippering, verkokering en sectoraal denken. De opgave voor de eenentwintigste eeuw is complex. Bij het beleid is een groot aantal publieke en private partijen betrokken. Dit noodzaakt tot verbreding van het draagvlak bij burgers, maatschappelijke organisaties en de politiek. Steeds vaker zullen overheden en maatschappelijke organisaties moeten samenwerken om de doelstellingen van het beleid ook daadwerkelijk te realiseren.

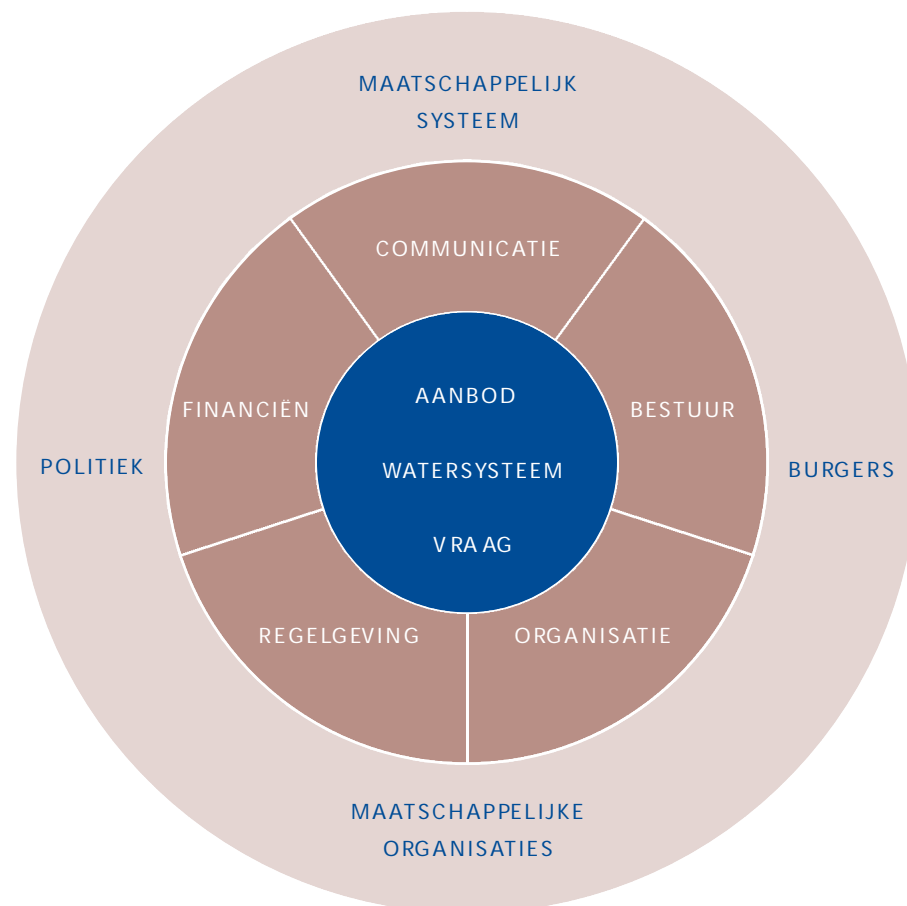
De Commissie pleit voor een duidelijke taakstelling in het nieuwe beleid. Deze moet wor-

den vastgelegd in de plannen van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en met name in de programma's voor de stroomgebieden. Een nationaal bestuursakkoord over water kan van grote betekenis zijn om tot een gezamenlijke taakstelling te komen.

Om zo'n taakstelling ook te kunnen realiseren moet een breed scala aan sturingsmiddelen worden ingezet. Bij sturingsmiddelen gaat het niet alleen om regelgeving en financiering. Ook communicatie, interactieve beleidsvorming, bestuurlijke samenwerking en een gebiedsgerichte aanpak behoren tot het instrumentarium van modern beleid.

Bij de voorstellen tot verbetering van sturing en regie staan de volgende elementen centraal: communicatie, bestuur, organisatie en regelgeving. De financiering komt in het hoofdstuk 'kosten en baten' aan de orde.

WATERSYSTEEM: WATERAANBOD EN WATERVRAAG
 MAATSCHAPPELIJK SYSTEEM: BURGERS, MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES EN POLITIEK
 STURINGSSYSTEEM: COMMUNICATIE, BESTUUR, ORGANISATIE, REGELGEVING EN FINANCIËN



Communicatie

De Commissie ziet goede mogelijkheden om door middel van een gerichte communicatie meer aandacht voor het waterbeleid te krijgen en daarmee ook een draagvlak voor de vernieuwing van het beleid te organiseren. Deze communicatie zal primair gericht moeten zijn op meer aandacht voor water bij burger en politiek. Extra aandacht vraagt de Commissie voor de communicatie binnen de overheid. De voorgestelde veranderingen in beleid zullen zowel van bestuurders als van de ambtelijke organisaties een andere werkwijze en attitude vragen.

[Externe en interne communicatiestrategie](#)

De Commissie bepleit de instelling van een Nationaal Platform Water, waarin richting wordt gegeven aan het uitvoeren van nieuwe concepten voor het waterbeleid. Rijk, andere overheden en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd in dit platform. Het platform stimuleert overheden en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk uitvoering te geven aan een voor de burger betrouwbaar, voor de samenleving duurzaam en voor de overheid bestuurbaar waterbeleid. Het platform geeft concreet richting aan de communicatie, aan de onderzoeksprogrammering en aan pilotstudies

[Nationaal Platform Water](#)

akkoord over waterverdeling



Bestuur

De overheid is en blijft verantwoordelijk voor essentiële zaken als veiligheid en het voorkomen van overlast en schade. De overheid is ook als enige bevoegd om te bepalen welke ruimtelijke ordening recht doet aan een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar systeem van waterbeheer. Zonder duidelijke politieke keuzes is een waterbeleid zoals de Commissie dat bepleit niet mogelijk. Het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie alsmede het beleid in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening bieden als eerste de mogelijkheid tot een duidelijke politieke stellingname.

De Commissie is van mening dat de minister van Verkeer en Waterstaat nog in deze kabinetsperiode een Nota Waterbeleid moet uitbrengen, waarin het waterbeleid nader wordt uitgewerkt en van concrete taakstellingen wordt voorzien. Deze Nota Waterbeleid geeft voor het thema water tevens richting aan de nadere uitwerkingen van de Nota Voedsel en Groen, de Nota Natuur, Bos en Landschap en het nog uit te brengen Structuurschema Groene Ruimte 2. Ook in het beleid voor de Integrale Stedelijke Vernieuwing zal het nieuwe waterbeleid moeten worden ingepast.

Rijk en provincies gesteund door de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zullen op korte termijn afspraken moeten maken over het te voeren waterbeleid en een bestuursakkoord moeten sluiten over de invulling van de taakstelling en de uitvoering ervan. Zo'n nationaal bestuursakkoord water steunt op een bottom-up benadering vanuit de regionale stroomgebieden en een top-down benadering vanuit de verantwoordelijkheden van het rijk voor de internationale stroomgebieden en de kust. Ook de financiering van dit beleid zal in zo'n akkoord moeten worden geregeld.

Organisatie van beleid

Beleid per stroomgebied stelt de Commissie centraal in haar advies. De Commissie kiest niet voor een nieuwe bestuursautoriteit per stroomgebied. Wel wordt per stroomgebied een bestuursalliantie gevormd. In de bestuursalliantie geven provincies en waterschappen in overleg met gemeenten en regionale rijksdiensten bestuurlijk vorm aan het beleid. Dit wordt vastgelegd in regionale waterakkoorden per stroomgebied. De bestuursalliantie wordt ondersteund door een regionaal platform. Maatschappelijke organisaties en burgers praten mee over de oplossingsrichtingen en concrete uitwerking van het beleid.

De organisatie van het beleid per stroomgebied heeft ook ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Binnen de Rijkswaterstaat zal op centraal niveau leiding moeten worden gegeven aan het beleid voor de grote internationale stroomgebieden en voor de kust. Daarnaast zal Rijkswaterstaat via de regionale diensten op basis van de Nota Waterbeleid een inbreng moeten leveren in de regionale stroomgebiedprogramma's. Provincies zullen hun ambtelijke organisaties moeten richten op de regie per stroomgebied en ook vorm moeten geven aan de gebiedsallianties en de regionale platforms. De waterschappen zullen zich

Kabinetsstandpunt

Nota Waterbeleid

Nationaal bestuursakkoord water

Bestuursallianties

Aanpassing ambtelijke organisaties

moeten oriënteren op hun beleidsinbreng in de stroomgebiedprogramma's en hun rol bij de watertoets. Zij blijven daarnaast verantwoordelijk voor het feitelijk waterbeheer binnen een stroomgebied.

Regie op rijksniveau

De regie van het integrale waterbeleid op nationaal niveau moet berusten bij de coördinerende minister van Verkeer en Waterstaat. Het uitbrengen van de nieuwe Nota Waterbeleid versterkt deze rol, mits deze nota in nauwe samenwerking met de collega's van andere departementen en in goed overleg met andere overheden en maatschappelijke organisaties wordt opgesteld.

Regie op regionaal niveau

Op regionaal niveau kiest de Commissie ervoor om de regierol bij de provincie te leggen. Zij doet dat in de wetenschap dat op dit moment nog in weinig provincies sprake is van een duidelijke regie bij het waterbeleid. Ze verwacht echter van de provincie dat ze op korte termijn prioriteit geeft aan die regierol en deze gaat uitoefenen in nauw overleg met de betrokken gemeenten en waterschappen.

Regelgeving

Beperkte aanvulling regelgeving

De Commissie is van mening dat slechts in beperkte mate aanvulling van de regelgeving noodzakelijk is. De Commissie is voorstander van een beleid voor stroomgebieden waarin partijen proberen op vrijwillige basis tot overeenstemming te komen. Het instrumentarium van het ruimtelijke bestuursrecht staat de partijen daarbij ten dienste. Aanvulling van de regelgeving lijkt de Commissie op dit moment alleen noodzakelijk voor de door haar bepleite watertoets. Invoering van de watertoets kan echter reeds plaatsvinden op basis van beleidsuitspraken daarover in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en doorvertaling daarvan naar streek- en bestemmingplannen.

De Commissie geeft in overweging om aan de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving een gericht advies te vragen over de juridische instrumentatie van het beleid voor de stroomgebieden. Dit advies betreft de juridische instrumentatie vanuit de ruimtelijke én de waterstaatswetgeving. Zo'n advies moet met name duidelijkheid verschaffen over de toepassing van de verplichte drietrapsstrategie vasthouden, bergen en afvoeren en het verkrijgen van ruimte voor water.

Aanpassingen voor sturing en regie

- *Draagvlak creëren door gerichte communicatie en instellen Nationaal Platform Water*
- *Nota Waterbeleid met concrete taakstellingen voor het kabinetsbeleid*
- *Nationaal bestuursakkoord water*
- *Bestuursallianties en regionale platforms*
- *Aanpassen ambtelijke organisaties op beleid per stroomgebied*
- *Nationale regie waterbeleid bij de minister van Verkeer en Waterstaat*
- *Regionale regie bij de provincie*
- *Beperkte aanvulling regelgeving*

geld als water verdienen



8 Kosten en baten

Beleidsmaatregelen die zijn gebaseerd op ruimte voor water zijn duurder dan maatregelen die behoren bij een op beheersing en techniek gericht beleid zoals dit tot nu toe hoofdzakelijk is gevoerd. Een beleid op basis van Ruimte voor de Rivier is tweeënhalve keer zo duur als dijkverhoging. In de regionale watersystemen zijn ruimtelijke maatregelen gemiddeld ruim anderhalf keer zo duur als meer technische maatregelen.

De Commissie kiest voor een ander maar ook duurder waterbeheer vanwege een aantal belangrijke baten:

- *Betere garanties voor veiligheid en bescherming van mensen en van economische waarden;*
- *Minder overlast en schade;*
- *Ruimtelijke maatregelen zijn flexibeler;*
- *Ruimte is in ieder geval nodig voor berging en afvoer van water;*
- *Nu inzetten op ruimtelijke oplossingen voorkomt moeilijker en duurder grondver*

werving in de toekomst;

- *Ruimte voor water kan een positieve bijdrage leveren aan de watervoorziening in drogere tijden en aan natuurontwikkeling en de landbouw;*
- *Ruimte voor water levert een positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit in steden en het landelijk gebied.*

Het huidige beleid ter voorkoming van te veel en te weinig water kost ongeveer 2,6 miljard gulden. De maatregelen die de Commissie voorstelt kosten naar schatting 500 miljoen per jaar extra. De Commissie vindt dat de verhouding tussen kosten en baten zeker op langere termijn gunstig uitvalt voor een ander waterbeleid. Een uitgave van 500 miljoen extra per jaar is daarvoor gerechtvaardigd.

In dit hoofdstuk volgt een overzicht van de extra kosten, een voorstel voor de verdeling van de kosten en een afweging van kosten en baten.

Kosten voorgestelde maatregelen

De Commissie stelt vast dat de 2,6 miljard gulden die nu per jaar wordt uitgegeven aan het voorkomen van te veel en te weinig water, onvoldoende zal zijn om de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling op te kunnen vangen. De Commissie heeft laten berekenen wat de extra kosten zullen zijn tot 2050 uitgaande van het middenscenario voor de klimaatsontwikkeling. In het Basisrapport is per onderdeel van het watersysteem concreet aangegeven welke maatregelen doorgerekend zijn en hoeveel ze kosten.

Huidige 2,6 miljard onvoldoende

De berekeningen van de extra kosten zijn gebaseerd op maatregelen die passen bij het waterbeleid dat de Commissie bepleit. Het betreft de extra kosten die bovenop de huidige uitgaven per jaar komen. Beheer- en onderhoudskosten zijn niet meegenomen. De Commissie wijst er op dat de nieuwe investeringen in ruimte voor water voor zowel het hoofdsysteem als de regionale watersystemen extra beheer- en onderhoudskosten met zich mee brengen. Voor alle geraamde bedragen, zeker die voor de periode 2015-2050, geldt dat ze met de nodige onzekerheden zijn omgeven.

400 miljoen extra voor hoofdsysteem

Extra kosten hoofdsysteem

Voor het hoofdsysteem, waaraan nu jaarlijks 2,4 miljard gulden wordt besteed, is de komende vijftig jaar naar schatting gemiddeld 400 miljoen gulden per jaar extra nodig voor ruimtelijke en ten dele ook technische maatregelen. De Commissie gaat er bij de berekeningen vanuit, dat de huidige watersystemen op orde zijn dan wel alsnog op orde komen binnen de bestaande begrotingen.

Extra kosten regionale watersystemen

Voor de regionale watersystemen bedragen de extra investeringskosten de komende vijftig jaar ruim 100 miljoen gulden per jaar. De investeringskosten betreffen met name maatregelen om gebieden geschikt te maken voor de opvang van water. Daarnaast zijn de kosten voor de aankoop van grond voor berging en afvoer opgenomen. Hierbij is er vanuit gegaan dat een deel van de benodigde hectares wordt aangekocht en dat voor het andere deel beheersovereenkomsten worden gesloten. In de berekeningen is uitgegaan van vijftig procent aankoop en vijftig procent beheersovereenkomsten. In het Basisrapport is een en ander nader gespecificeerd.

De kosten verschillen sterk per gebied, afhankelijk van de omvang, frequentie van inundatie en grondgebruik. In de berekeningen zijn geen kosten voor planschade en schadevergoedingen opgenomen.

Verdeling meerkosten

Kosten hoofdsysteem

De Commissie gaat er vanuit dat de extra kosten van 400 miljoen per jaar voor grote rivieren, IJsselmeer en kust worden betaald door het rijk. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat draagt daarbij de kosten die primair gericht zijn op het creëren van veiligheid en het voorkomen van overlast en schade binnen het hoofdsysteem. Het is daarbij essentieel dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan beschikken over een structurele kasreeks. Dit is nu niet het geval.

Andere ministeries dragen de kosten die toe te rekenen zijn aan de meerwaarde die voortvloeit uit het nieuwe waterbeleid voor bijvoorbeeld natuurontwikkeling, kwaliteit van het landelijk gebied, economische bedrijvigheid, stedelijke vernieuwing en recreatieontwikkeling.

Voor de maatregelen die het gevolg zijn van de klimatologische veranderingen, van zeespiegelstijging en bodemdaling ligt het, gezien het economisch belang voor Nederland, voor de hand om daarvoor, bijvoorbeeld in het kader van ICES 3, extra middelen vrij te maken die niet alleen voor het hoofdsysteem maar ook voor de regionale watersystemen kunnen worden ingezet.

Kosten regionale systemen

Het beleid voor de regionale stroomgebieden gaat ruim 100 miljoen gulden per jaar meer kosten. De stijging van de regionale en lokale lastendruk kan volgens de Commissie beperkt blijven, wanneer die extra kosten worden verdeeld volgens de volgende principes:

- Waterschappen blijven de kosten dragen voor beheer en onderhoud van de regionale wateren en voor de normaal gebruikelijke aanpassingen van de regionale systemen. Investerings vanwege een versnelde klimaatverandering en investeringen vanwege een principiële keuze voor ruimte voor water kunnen niet aan de waterschappen worden toegerekend. De toenemende kosten voor beheer en onderhoud blijven wel voor rekening van de waterschappen;
- Uit de algemene middelen van gemeenten en provincies worden de extra kosten betaald voor investeringen vanwege versnelde klimaatverandering en vanwege ruimte voor water;
- De rijksoverheid draagt eenmalig en voor een nader te bepalen periode bij aan de investeringskosten om de regionale watersystemen duurzaam aan te passen aan de klimatologische veranderingen. Ze doet dat op basis van een te sluiten bestuursakkoord over water met de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen ;
- Overheden en particuliere organisaties aan wie de zorg voor natuurontwikkeling, plattelandsontwikkeling en stadsontwikkeling is toevertrouwd, dragen de kosten voor hun deel van de inrichting van de ruimte voor meervoudig gebruik.

Ruimte voor water biedt juist op lokaal en regionaal niveau veel mogelijkheden om de markt te laten betalen voor baten die het gevolg zijn van het nieuwe waterbeleid. Met name voor de woningbouw en de recreatie ziet de Commissie meer mogelijkheden dan nu worden benut.

De Commissie ziet tenslotte mogelijkheden om middelen uit de Structuurfondsen van de Europese Unie in het kader van het regionale, ruimtelijke en plattelandsbeleid en zo mogelijk ook vanuit het landbouwbeleid in te zetten voor het internationale, nationale en regionale waterbeleid.

Afweging kosten en baten

De Commissie meent dat de extra investeringen voor het waterbeleid op termijn grote maatschappelijke en economische baten met zich brengen. Met de extra investeringen kunnen aanzienlijke schadekosten in de toekomst worden voorkomen. Alleen al door het rijk is in de jaren negentig ongeveer één miljard aan schadebetalingen gedaan. De werkelijke schade lag nog aanzienlijk hoger.

De Commissie stelt ook vast dat de te beschermen waarden achter de dijken en de kust sterk is toegenomen en in de toekomst naar verwachting nog verder zal toenemen. Eerder is al geconcludeerd dat in West Nederland die waarde sinds 1960 is vertienvoudigd. In de Vierde Nota Waterhuishouding is aangegeven dat de vervangingswaarde van de investeringen die door waterkeringen worden beschermd, naar schatting ruim 4.000 miljard gulden bedraagt. Ook mag niet worden vergeten dat inmiddels veel meer mensen achter dijk en zeevering bescherming vinden. De waarde van mensenlevens valt echter niet in kosten en baten uit te drukken.

Maatschappelijke en economische baten

De Commissie kiest voor een waterbeleid dat aansluit bij de klimatologische, ruimtelijke en maatschappelijke veranderingen in de eenentwintigste eeuw. Alleen zo ontstaat een voor burgers betrouwbaar, een voor de samenleving duurzaam en voor de overheid bestuurbaar watersysteem dat voor langere tijd op orde is. Het voorgestelde beleid kost op korte termijn meer, maar kent aanzienlijke baten op langere termijn. Bij de afweging van kosten en baten hanteert de Commissie de volgende overwegingen:

- Veiligheid en bescherming van mensen en economische waarde acht de Commissie een groot goed. Ruimte voor water draagt daaraan bij. Verdere dijkverhoging vergroot de risico's bij dijkdoorbraak. Gaat het bij steeds hogere dijken mis, dan gaat het ook écht mis. Bovendien verwacht de Commissie dat een nieuw programma voor dijkverhogingen en dijkversterking maatschappelijk op aanzienlijke weerstand zal stuiten;
- Met name in de regionale watersystemen zal ruimte voor water zorgen voor minder overlast en schade. Schadeuitkeringen door de overheid zullen daardoor aanzienlijk verminderen;
- Ruimtelijke maatregelen zijn in de ogen van de Commissie flexibeler. Er kan eerder en beter ingespeeld worden op veranderende omstandigheden;
- Ruimte is in ieder geval nodig om extreme regenval en rivierafvoer op te vangen;
- Als nu niet wordt ingezet op ruimtelijke oplossingen conform het door de Commissie geformuleerde beleid, dan wordt een dergelijk beleid, inclusief grondverwerving, in de toekomst steeds moeilijker en duurder;
- De Commissie is van mening dat het vasthouden en opvangen van water een positieve bijdrage kan leveren aan de watervoorziening in drogere tijden en meer in het algemeen aan natuurontwikkeling en de landbouw;
- Ruimte voor water levert een positieve bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit en een financieel gezien aanzienlijke meerwaarde voor natuur en recreatie.

Afweging

De Commissie vindt op basis van bovenstaande overwegingen dat de verhouding van kosten en baten zeker op langere termijn gunstig uitvalt voor het door haar bepleite nieuwe waterbeleid. De Commissie vindt een uitgave van 500 miljoen extra per jaar daarvoor gerechtvaardigd.

Afweging van kosten en baten

- *Ruimte voor water kost 500 miljoen gulden extra per jaar*
- *Een ander waterbeleid geeft aanzienlijke baten: zorgt voor meer veiligheid, minder overlast en schade en meer flexibiliteit, is duurzamer, goed voor landbouw en natuur en verhoogt de ruimtelijke kwaliteit*
- *Meerkosten nú zijn verantwoord vanwege de maatschappelijke en economische baten in de toekomst*

dat staat al een paar boven water



9 Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de knelpunten in het watersysteem heeft de Commissie in voorgaande hoofdstukken aanbevelingen gedaan voor aanpassing van het waterbeheer, meer ruimte voor water, verbetering van sturing en regie en kosten en baten die zijn verbonden

aan een andere aanpak van het waterbeleid. De aanbevelingen worden hierna samengevat. In het slothoofdstuk volgt een programma van concrete maatregelen en acties die uit de aanbevelingen volgen.

1 Andere aanpak waterbeleid

De eenentwintigste eeuw vraagt om een andere aanpak van het waterbeleid dan de twintigste eeuw. Nu al is er te vaak sprake van overlast en schade. Niet altijd is de veiligheid gegarandeerd. De komende klimaatverandering en het intensiever gebruik van ruimte en grond vergroten op termijn de problemen. Politiek en bestuur staan voor een principiële keuze. Het watersysteem is nu én voor de toekomst kwantitatief en kwalitatief niet op orde.

2 Water als bondgenoot

Zonder draagvlak geen ander waterbeleid. Politiek en burger dienen veel beter geïnformeerd te worden over bedreigingen en kansen van water en meer direct betrokken te worden bij een andere aanpak van het waterbeleid. Alleen dan zullen zij water niet alleen als vijand beschouwen maar ook als bondgenoot.

3 Drie principes waterbeleid

Het waterbeleid van de eenentwintigste eeuw dient georganiseerd te zijn op basis van drie principes:

- Vasthouden van water en tijdelijk bergen;
- Ruimte voor water;
- Benutten van de kansen voor meervoudig ruimtegebruik.

4 Geen afwenteling

Het huidige systeem van waterbeheer kent vele mogelijkheden tot afwenteling met alle problemen van dien. Als uitgangspunt voor het nieuwe waterbeheer moet geleden geen afwenteling in het watersysteem zelf, evenmin van bestuurlijke verantwoordelijkheden en ook niet van de kosten.

5 Verplichte drietrapsstrategie

De drietrapsstrategie 'vasthouden, bergen en dan pas afvoeren' dient in alle overheidsplannen als verplicht afwegingsprincipe gehanteerd te worden en object van bestuurlijke en bestuursrechtelijke toetsing te zijn.

6 Ruimte voor water

Het reeds ingezette beleid van rijk, provincies en waterschappen voor Ruimte voor de Rivier, integraal beleid water en ruimte en voor meervoudig ruimtegebruik moet worden voortgezet en vertaald in actieprogramma's met concrete taakstellingen per stroomgebied. In het gemeentelijke beleid moeten de kansen worden benut om water de ruimte te geven en tegelijkertijd ruimtelijke kwaliteit te verhogen.

7 Watertoets

De watertoets wordt verplicht bij besluitvorming over grootschalige en/of ingrijpende locatiebesluiten. De kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor het watersysteem worden onderzocht en compensatiemaatregelen worden waar nodig getroffen. De waterschappen worden daarover gehoord.

8 Ruimte voor tijdelijke waterberging

In PKB's en streek- en bestemmingsplannen wordt ruimte gereserveerd voor tijdelijke waterberging en primair bestemd voor 'waterbeheer'. Aankoop dan wel privaatrechtelijke overeenkomsten zorgen ervoor dat deze ruimte op het cruciale moment beschikbaar is.

9 Stroomgebiedbenadering

Het waterbeleid wordt gebaseerd op de stroomgebiedbenadering. Internationale en regionale stroomgebieden worden aangewezen en stroomgebiedprogramma's worden ontwikkeld. Gebiedsallianties en regionale platforms zijn dragers voor de besluitvorming.

10 Normenstelsel voor regionale stroomgebieden

Per regionaal stroomgebied wordt een normenstelsel ingevoerd. De basisnormen worden nationaal vastgesteld, de provincie stelt de uiteindelijke normen per stroomgebied vast. De waterschappen dragen zorg voor een waterbeheer conform het normenstelsel.

11 Veiligheidsnormen hoofdsysteem

De bestaande veiligheidsnormen voor de grote rivieren en de kust zijn verouderd. De risico's zijn aanzienlijk vergroot. Op basis van reeds voorliggende voorstellen wordt het huidige systeem van de kansbenadering vervangen door een risico-benadering waarin kans én effect meewegen.

12 Verzekeringstelsel

Het huidige regiem van schadevergoeding door de rijksoverheid wordt vervangen door een verzekeringstelsel voor schade door regenval en mogelijk ook voor schade door overstroming van boezems. Schade door overstroming van primaire waterkeringen blijft voor rekening van de rijksoverheid.

13 Regie op nationaal niveau

De regierol van de coördinerend minister van Verkeer en Waterstaat op internationaal en nationaal niveau wordt versterkt en gebaseerd op een politieke beleidskeuze in een nieuwe Nota Waterbeleid. De coördinatie betreft het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeleid, inclusief de doorwerking naar andere overheden.

14 Regie op regionaal niveau

Voor de regionale stroomgebieden krijgt de provincie de regierol toegewezen bij de ontwikkeling en uitvoering van de stroomgebiedprogramma's. Ze voert die regie in samenwerking met de andere overheden en maatschappelijke organisaties.

15 Aanpassing bestuurlijke en ambtelijke organisatie

Een andere aanpak van het waterbeleid betekent een andere wijze van overheidsbestuur en de inzet van andere sturingsmiddelen. Het vraagt ook om ingrijpende aanpassing van de ambtelijke organisatie, met name bij rijk en provincie.

16 Meerkosten

De meerkosten van de voorgestelde aanpassingen van het waterbeleid bedragen naar schatting 500 miljoen gulden per jaar. Deze kosten worden gerechtvaardigd door de intrinsieke noodzaak ervan en door de baten op langere termijn.

met iemand in zee gaan



10 Actieprogramma

	DOEL	WIE	WANNEER	
1	Nationaal Platform Water	<ul style="list-style-type: none"> • Herkenning en erkenning noodzaak andere aanpak van het waterbeleid • Verwerven van politiek en maatschappelijk draagvlak • Stimuleren andere aanpak via informatie, kennis-organisatie en pilotprojecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijke voorzitter • Gezaghebbende vertegenwoordigers van ministeries en andere overheden • Gezaghebbende vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties • Onafhankelijke deskundigen 	Start:01.01.2001 Status: permanent
2	Communicatiestrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Verspreiding van kennis • Politiek en maatschappelijk debat • Verwerving draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal Platform Water in samenwerking met ministerie van V&W en andere publieke en private organisaties 	Start: medio 2001 Status: permanent
3	Onderzoeksprogramma integraal waterbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Verbreding en integratie van onderzoek: kwantiteit én kwaliteit • Aansluiting bij strategische beleidsontwikkeling • Kennisontwikkeling voor nationale en regionale overheden • Monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinerend minister V&W • Andere departementen • Kennisinstellingen • Onderzoekbureaus 	Start:medio 2001 Status: permanent
4	Wartertoets	<ul style="list-style-type: none"> • Toetsing locatiebesluiten op gevolgen voor water • Ruimte voor water behouden • Compensatie afdwingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister VROM in samenwerking met minister V&W • Provincies • Gemeenten 	Eind 2000 verankeren in Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, daarna in WRO/BRO
5	Nota Waterbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerken kabinetsstandpunt over voorstellen Commissie WB21 • Kaderstelling voor beleid • Taakstellend beleid voor internationale stroomgebieden en kust • Taakstellend beleid voor regionale stroomgebieden • Basis voor nationaal bestuursakkoord water • Basis voor uitwerking van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het Structuurschema Groene Ruimte II, de Nota Voedsel en Groen, de Nota Natuur, Bos en Landschap en het beleid Integrale Stedelijke Vernieuwing 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatssecretaris V&W 	Start:01.01.2001 Gereed:01.01.2002
6	Nationaal bestuursakkoord water	<ul style="list-style-type: none"> • Vastleggen gezamenlijke taakstelling rijk, provincies, VNG en Unie van Waterschappen • Regeling financiering • Vaststellen indeling stroomgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinet via V&W • Twaalf provincies, VNG en Unie van Waterschappen 	Gereed: medio 2002

	DOEL	WIE	WANNEER	
7	Een Nationaal plan Rijn, Rijnakken en IJsselmeer	<ul style="list-style-type: none"> • Samenhangende visie en taakstelling • Beleid voor retentiegebieden • Afvoerverdeling Rijn, bij afvoer hoger dan 16.000 m³/s • Beleid voor gebieden voor gecontroleerde wateropvang bij zeer extreme rivierafvoer • Waterverdeling bij laag water • Keuzes voor IJsselmeer • Heroverweging veiligheidsnormen 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatssecretaris V&W in samenspraak met betrokken overheden 	Start:01.01.2001 Gereed:01.07.2002
8	Kustplan	<ul style="list-style-type: none"> • Integratie water- en ruimtelijke-ordeningsbeleid • Regelen meervoudig ruimtegebruik • Versterking zwakke plekken • Heroverweging veiligheidsnormen 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatssecretaris V&W, ministerie VROM, betreffende provincies en waterschappen 	Start:01.01.2001 Gereed:01.07.2002
9	Regionale stroomgebied-programma's	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale programma's per stroomgebied: kwantiteit én kwaliteit • Verankering van de uitgangspunten voor waterbeheer, ruimte voor water en meervoudig ruimtegebruik • Basis voor afspraken in regionale waterakkoorden • Drager voor besluitvorming door bestuursalliantie en platform per stroomgebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Programma's:provincies • Bestuursallianties:provincies en waterschappen in overleg met gemeenten en rijksdiensten • Platform:maatschappelijke organisaties en burgers 	Start: voor 01.01.2001 Programma's gereed: 01.01.2004 Akkoorden gereed: 01.01.2005
10	Uitwerking normenstelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Vastleggen zorgplicht en verantwoordelijkheden bij wateroverlast • Landelijke minimumnormen regionaal uitwerken • Uniforme systematiek/leidraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie: vaststellen normen op voorstel waterschap • V&W: landelijke minimumnormen • TAW: leidraad 	Minimumnorm: 01.01.2002 Uitwerking: 01.01.2003
11	Voorstel verzekeringsstelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerken verzekeringsstelsel bij schade door regenval en zo mogelijk bij boezemoverstroming • Beperking rijksbijdrage aan regionale schades 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectgroep o.l.v. ministerie van Binnenlandse Zaken, met onder andere ministerie V&W, Financiën, IPO, Unie van Waterschappen, LTO, verzekeraars en bedrijfsleven 	Start:01.01.2001 Gereed:01.01.2002
12	'Geen-spijt' maatregelen	Maatregelen <ul style="list-style-type: none"> • Het pakket van maatregelen tot 16.000 m³/s uit Ruimte voor de Rivier; • Het op korte termijn aanwijzen van Rijnstrangen-gebied en Ooijpolder als retentiegebied; • Het vergroten van de spuicapaciteit op de Afsluitdijk; • Het alvast reserveren van geschikte ruimte voor waterberging in de regionale watersystemen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatssecretaris V&W, ministerie VROM, provincies 	Start:01.09.2000

Bijlage 1

Voorlopige reactie van de Commissie WB21 op de Ruimte voor de Rivier adviezen

Aan
Staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat
Mevrouw drs. J.M. de Vries
Verkeer en Waterstaat
Plesmanweg 1-6
2597 JG DEN HAAG

betreft: Onderzoeken RvR en IVB
kenmerk: 20125/EA

Den Haag, 20 april 2000

Geachte mevrouw De Vries,

Op 28 februari jl. heeft u de adviezen Ruimte voor Rijntakken (RvR) en Integrale Verkenning Benedenrivieren (IVB) en de overkoepelende discussienotitie Ruimte voor de rivier gepresenteerd. Het advies is ook aan mij als voorzitter van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw aangeboden met het verzoek om een reactie die u kunt betrekken bij het opstellen van een Kabinetsstandpunt.

In deze brief bied ik u de voorlopige reactie van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw aan.

Ten principale is het standpunt van de Commissie dat zij pas een gedegen reactie op genoemde adviezen kan geven als het advies van de Commissie gereed is. Dit advies, dat zoals u weet op 5 september a.s. gepresenteerd zal worden, zal een visie geven op de gewenste ontwikkelingen in het Nederlandse Waterbeheer en voorstellen doen voor maatregelen op kortere en langere termijn die passen in het beeld dat de Commissie zal aangeven.

Toch vindt de Commissie dat het ook nu reeds mogelijk is om een aantal opmerkingen te maken die met name ingaan op de samenhang tussen de onderdelen van het hoofdwatersysteem. Tevens kan de Commissie nu reeds enkele punten aangeven waarover zij in haar eindadvies uitspraken zal doen en welke richting deze uitspraken op zouden kunnen gaan. Omdat de Commissie op dit moment nog enkele onderzoeken over dit onderwerp heeft lopen kunnen definitieve bevindingen nog niet gegeven worden.

Constateringen

Bij besluiten over ruimte voor de rivier is de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het hoofdwatersysteem essentieel. Voor al deze onderdelen lopen onder leiding van Rijkswaterstaat op dit moment projecten. Het betreft het bovenrivierengebied van de Rijn (RvR), het benedenrivierengebied van de Rijn (IVB), de Maas (Maaswerken) en het IJsselmeer (WIN, Waterhuishouding In het Natte hart). Cruciaal sturingsmechanisme in de samenhang van RvR, IVB en WIN is de afvoerverdeling over de Rijntakken.

De Commissie constateert het volgende:

- De termijnen waarnaar de projecten kijken verschillen. Dit leidt tot verschil in de toename van de rivierafvoer en de zeespiegelstijging waarmee in de verschillende projecten gerekend wordt;
- De uitgangspunten en randvoorwaarden sluiten niet geheel op elkaar aan;
- De afvoerverdeling, een cruciaal sturingsmechanisme, wordt (grotendeels) constant gehouden en dus nog niet als sturingsmechanisme uitgewerkt;
- Aan de samenhang met regionale watersystemen is tot nu toe slechts beperkte aandacht besteed.

Hieronder volgt een toelichting bij deze constatering.

Termijnen en randvoorwaarden

Zowel door de Commissie WB21 als door de genoemde projecten worden ongeveer dezelfde scenario's gebruikt voor zeespiegelstijging en voor toename van de Rijnafoer.

jaar:	2001	2050	2100
<i>gemiddelde scenario:</i>			
Rijnafoer (m ³ /s)	16.000	16.800	17.600
zeespiegelstijging (m)	0	0,25	0,60
<i>extreme scenario:</i>			
Rijnafoer (m ³ /s)	16.000	17.600	19.200
zeespiegelstijging (m)	0	0,45	1,10

De projecten RvR en IVB kijken naar de situatie in 2015. Ze beschouwen daarbij een afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith. Dit is de maatgevende afvoer in 2001 (en dus overigens niet de maatgevende afvoer in 2015 volgens de scenario's). Tevens doen ze een globale verkenning voor de verdere rivierafvoeren tot 18.000 m³/s en een zeespiegelstijging tot 50 cm. Dit is dus ongeveer vergelijkbaar met het extreme scenario in 2050 of het gemiddelde scenario in 2100. Daarbij wordt oriënterend gekeken welke riviertakken (Waal, Lek en IJssel) het beste de hogere afvoeren kunnen verwerken. Als voorschot wordt aangegeven dat de Waal daarbij de meeste mogelijkheden biedt. De mogelijkheden van de Lek lijken zeer beperkt. Voor de IJssel worden geen rigoureuze aanpassingen bekeken.

Het WIN project kijkt verder vooruit, namelijk tot 2100 (zeespiegelstijging 110 cm, extreem scenario in 2100). Een hogere IJsselafvoer wordt daarbij slechts meegenomen overeenkomstig de huidige afvoerverdeling van de Rijntakken.

Er is nog een aanname die inconsistent kan zijn op de randen van de projectgebieden. Zo bekijkt WIN de mogelijkheden van een stijging van het IJsselmeerpeil, terwijl RvR uitgaat van het gelijk blijven van de waterstanden in het benedenstroomse deel van de IJssel, de IJsseldelta.

Afvoerverdeling Rijntakken

Er wordt steeds uitgegaan van het aanhouden van de huidige afvoerverdeling op het splitsingspunt van de Rijntakken. Echter voor de langere termijn beschouwing, de toename van de Rijnafoer van 16.000 m³/s naar 18.000 m³/s, zou volgens de Commissie WB21 absoluut een overkoepelende beschouwing moeten worden gehouden. Daarbij moet bekeken worden of deze toename in rivierafvoer het beste via de Waal of via de IJssel kan worden afgevoerd. De Lek lijkt geen verdere mogelijkheden meer te bieden voor hogere afvoeren. Vanuit kostenoverwegingen lijkt verdeling over Waal en IJssel ook niet aantrekkelijk.

Bij deze afweging spelen de volgende zaken een rol:

- De afvoerconsequenties voor de riviertakken zelf. Voor de Waal zijn de mogelijkheden uitvoerig reeds bekeken, voor de IJssel zijn de consequenties van grote afvoertoe name (meer dan 2000 m³/s erbij) nog niet bekeken. Dit is enkele jaren geleden overigens wel op globale wijze gebeurd in de studie Rijn op termijn van WL/Delft Hydraulics.
- Een vergelijking van de mogelijkheden van waterberging tijdens hoge zeewaterstanden in de Delta van Zuid-West Nederland (Volkerak e.d.) met de bergingsmogelijkheden in het IJsselmeer. Ook een vergelijking van de lozingsmogelijkheden is van groot belang. De bergingsmogelijkheden in het IJsselmeer hangen weer af van de strategie die in WIN gekozen wordt. Waarschijnlijk kiest WIN op korte termijn voor extra spuicapaciteit bij de Afsluitdijk en op langere termijn (na 2025) voor hogere peilen en hogere dijken. De mogelijkheden van berging in Zuid-West Nederland zijn in IVB nog niet goed in beeld gebracht. De effecten van een substantieel hogere IJsselafvoer op de waterstanden van het IJsselmeer zijn ook nog niet goed onderzocht.
- De mogelijke meerwaarde voor o.a. de natuur. Er zullen daarbij verschillen zijn tussen de opties Waal en IJssel.
- Een risicobeschouwing. Het doorbreken van een Waaldijk heeft hoogstwaarschijnlijk veel grotere consequenties dan het doorbreken van een IJsseldijk. Het fenomeen calamiteitengebied heeft hier ook mee te maken. Als gekozen wordt het extra water onder extreme omstandigheden via de IJssel af te voeren zijn wellicht calamiteitengebieden langs de Waal minder noodzakelijk.
- Het maatschappelijk draagvlak. De consequenties voor de bevolking zullen voor de opties Waal en IJssel verschillen.
- De sturingsmogelijkheden bij de Pannerdense Kop. Naast de mogelijkheden en consequenties bij hoge afvoeren zal ook de verdeling bij lage afvoeren hierbij beschouwd dienen te worden.

De Commissie WB21 vindt dat bij deze analyse gekeken zou moeten worden naar het extreme lange termijn scenario in 2100 om de robuustheid van de kortere termijnoplossing te kunnen inschatten. Vanwege de bovenregionale belangen dient het afvoerverdelingsvraagstuk nationaal aangestuurd te worden.

Overigens beveelt RvR in haar advies ook aan om op heel korte termijn de verandering in de afvoerverdeling te bestuderen. Er wordt daarbij reeds verwezen naar het standpunt in het advies van de Commissie WB21. Ook IVB beveelt op korte termijn een dergelijk onderzoek aan in relatie tot berging in het Volkerak. WIN beveelt in concept teksten reeds aan om de problematiek van de IJsseldelta, waar WIN en RvR bij elkaar komen, nader te bestuderen. Tenslotte signaleert IVB dat nog onderzocht moet worden wat de consequenties voor het bovenstroomse deel van de bedijkte Maas zijn. Hier wordt een Integrale Verkenning Maas aanbevolen. Overigens wijzen de klimaatscenario's op mogelijk 40% hogere Maasafvoeren in 2100. Daar zou bij deze integrale verkenning ook rekening mee gehouden moeten worden.

Is Ruimte voor de Rivier een 'geen spijt maatregel'?

De vraag blijft in hoeverre verwacht wordt dat de voorgestelde maatregelen tot 2015 passen in het lange termijn plaatje erna. Is ruimte voor de rivieren een zogenaamde 'geen spijt maatregel'?

Vanuit de adviezen RvR en IVB wordt aangegeven dat het erop lijkt dat tot 18.000 m³/s extreem doorvoeren van ruimte voor de rivier maatregelen, in combinatie met retentie, voldoende mogelijkheden geeft. Er wordt wel aangegeven dat in de overganggebieden van RvR naar IVB aanvullende maatregelen (dijkverhogingen e.d.) nodig zijn. Boven 18.000 m³/s lijkt de rek er wat ruimte voor de rivieren betreft uit te zijn. Dijkverhoging zou dan toch weer in beeld kunnen komen als onvermijdelijke oplossingsrichting.

Ruimte voor de rivier tot 16.000 m³/s lijkt dus een geen spijt maatregel te zijn als uitgegaan wordt van de beleidskeuze dat ruimte voor de rivier zoveel meerwaarde geeft ten opzichte van dijkverhoging dat de hogere kosten terecht zijn. Door de Commissie wordt echter wel aangetekend dat de meerwaarde van ruimte voor de rivier (de baten) m.n. in kwantitatieve zin nog wat onderbelicht zijn, zeker als in aanmerking wordt genomen dat dijkverhoging goedkoper is. Extra aandacht voor deze meerwaarde, m.n. de uitwerking van de risico-afname en de toename van de ruimtelijke omgevingskwaliteit, wordt daarom aanbevolen. Ook de kostenkant van ruimte voor de rivier

maatregelen laat nog veel onduidelijkheden zien, vooral waar het de totale kosten (inclusief bijkomende kosten voor infrastructuur e.d.) betreft.

Overigens denkt de Commissie wel dat het goed is om zo snel mogelijk de benodigde binnendijkse ruimte te reserveren, vooral in gebieden waar de verstedelijking snel oprukt.

Effecten maatregelen in Duitsland

Voor wat betreft het gedeeltelijk oplossen van het Nederlandse probleem in Duitsland gaat de Commissie er ook vanuit dat Nederland in eerste instantie zijn eigen broek moet ophouden.

Op dit moment houdt de Commissie een nadere beschouwing over de mogelijke effecten van het vasthouden van water in de haarvaten in Duitsland en het opvangen in retentiegebieden in Duitsland.

De effecten zullen waarschijnlijk slechts een relatief geringe afname van de Rijnafvoer bij Lobith met zich meebrengen. De eerste resultaten laten overigens wel zien dat bij afvoeren boven de 18000 m³/s, zonder structurele dijkverhogingen in Duitsland, zoveel overstromingen in Duitsland optreden dat de afvoer bij Lobith niet verder toe zal nemen.

Conclusie

De conclusie die uit het bovenstaande getrokken kan worden is dat de projecten RvR, IVB en WIN zodanig met elkaar samenhangen dat ze eerst voor de lange termijn ontwikkelingen in relatie tot elkaar beschouwd dienen te worden, waarbij de afvoerverdeling over de Rijntakken een belangrijke afweging is. Pas dan kan echt goed bekeken worden welke oplossingsrichting op kortere termijn goed in dit plaatje past.

De commissie WB21 is op dit moment met deze beschouwingen bezig. Het is nu nog te vroeg om aan te geven wat er uit deze beschouwingen komt. Dit zal pas bij het uitkomen van het advies op 5 september duidelijk zijn. Wel is duidelijk dat er op dit moment nog teveel informatie ontbreekt om definitieve keuzes te kunnen maken.

Hoogachtend,

F. Tielrooij

voorzitter Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

Bijlage 2

Reactie op de Notitie Water in de Vijfde Nota

Aan
de Minister van VROM
de heer J.P. Pronk
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft: water in de Vijfde Nota
kenmerk: 20211/EB

Den Haag, 20 april 2000

Geachte heer Pronk,

Tijdens ons overleg van 3 juli jl. verzocht u mij om een reactie op de notitie Water in de Vijfde Nota ten behoeve van de Ministerraad van 9 juni 2000. Van uw medewerkers heb ik deze notitie onder nr. 'secr.5N, 7 juni 2000' ontvangen.

Mijn reactie is gebaseerd op het conceptadvies zoals de Commissie dat op 5 juli jl. heeft besproken.

Mijn eerste constatering is dat ons advies op hoofdlijnen spoort met de notitie voor de ministerraad. Onze conclusie is de volgende: het huidige watersysteem is niet berekend op de veranderingen qua klimaat, grondgebruik en maatschappelijke wensen die op ons afkomen: alleen via "ruimte voor water" is een passend waterbeleid voor de 21^e eeuw te voeren.

Ook wij benadrukken de noodzaak voortdurend te zorgen voor veiligheid en het voorkómen van overlast. Sterker dan in uw notitie benadrukken wij de kansen die er zijn om via een ander waterbeleid bij te dragen aan een goede en mooie ruimtelijke inrichting van Nederland. "Meekoppelen" met andere functies en multi-functioneel ruimtegebruik zijn de trefwoorden.

Op twee punten verschilt uw notitie aanzienlijk van ons advies. Het advies richt zich niet alleen op de inhoud van het beleid voor ruimte en water, maar ook op het tot nu toe ontbreken van draagvlak voor een ander waterbeleid bij burger en politiek. Ook geeft de Commissie aan dat zij de huidige aansturing van het beleid, de regie en de inzet van middelen onvoldoende acht om de nieuwe opgave van de 21^e eeuw het hoofd te bieden.

Het tweede verschilpunt acht ik nog van meer betekenis. De tekst van de notitie die voorligt blijft naar mijn mening te veel beperkt tot doelstellingen en mist een heldere taakstelling.

In ons advies geven wij aan dat we van de Vijfde Nota verwachten dat ze onder meer de volgende uitspraken bevat.

- er komt een verplichte beleidsafweging voor het waterbeheer van alle overheden: eerst de keuze voor het vasthouden van water, vervolgens - indien vasthouden niet voldoende oplevert - zoeken naar bergingsmogelijkheden en daarna pas, als het niet anders kan, afvoeren van water. Deze trits heeft grote betekenis voor de r.o.;

- de watertoets: geen nieuwe besluiten meer over locatieontwikkeling zonder dat deze eerst expliciet getoetst zijn op hun effecten voor het watersysteem en eventuele compensatie mogelijkheden zijn aangegeven;

- de verplichte invoering van de stroomgebiedbenadering, aansluitend bij de Kaderrichtlijn Water van de Europese Unie;

- de rijksoverheid zal, indien nodig, afdwingen dat er per stroomgebied voldoende ruimte voor waterberging beschikbaar komt, indien daarvoor regionaal onvoldoende ruimte voor waterberging beschikbaar wordt gesteld.

Naast deze vier aanbevelingen die de Vijfde Nota direct regarderen bevat het advies nog een aantal andere aanbevelingen die meer indirect betrekking hebben op de relatie waterbeleid - r.o. beleid.

Tenslotte moet ik u meedelen dat de indeling van Nederland in stroomgebieden niet direct gekoppeld kan worden aan beleid per landsdeel. Diverse stroomgebieden overschrijden de landsgrenzen en vragen soms om een samenhangend waterbeleid voor meerdere landsdelen.

Mocht deze notitie u er toe brengen om in de uiteindelijke tekst van de Vijfde Nota deze punten alsnog op te nemen, dan stel ik dat zeer op prijs. Ons advies zal op 31 augustus a.s. openbaar worden gemaakt.

Met dank voor uw aandacht voor ons advies,

F. Tielrooij
voorzitter Commissie Waterbeheer 21e eeuw

i.a.a.
mw. drs. J.M. de Vries, Staatssecretaris van V&W
de heer ir. A.J.A.M. Segers, voorzitter van de Unie van Waterschappen
de heer A. Verbaan, projectleider Vijfde Nota r.o.

