

AcW-2004/31

Advies van de Adviescommissie Water inzake de Nota ruimte

1. Inleiding

In de Vierde Nota Waterhuishouding¹ wordt het kader geschetst voor het Nederlandse waterbeleid voor de planperiode 1998-2006: *“Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd.”*

Het toenemend hoogwater in de rivieren, wateroverlast en de versnelde stijging van de zeespiegel waren aanleiding voor het instellen van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw. Het hieruit voortgekomen kabinetsstandpunt “Anders omgaan met water, waterbeleid voor de 21^e eeuw” (december 2000) stelt dat er (sectoroverstijgend) meer rekening gehouden moet worden met de eisen die het water stelt teneinde de veiligheid te waarborgen en wateroverlast te voorkomen. Jaarlijks besteedt de rijksoverheid gemiddeld ongeveer 350 en de waterschappen 125 miljoen euro aan de bescherming tegen hoogwater. Het te beschermen economisch belang is echter vele malen hoger.

De vervangingswaarde van de investeringen die door waterkeringen worden beschermd, bedraagt naar schatting 2000 miljard euro. Blijvende aandacht en zorg voor het waterhuishoudkundig systeem is een harde randvoorwaarde voor de ontwikkeling en instandhouding van Nederland. Het niet afwentelen van verantwoordelijkheden is hierbij een leidend principe. Met het Besluit van 22 mei 2000, houdende wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (overlegverplichting)², is de rol van de waterbeheerder bij ruimtelijke planfiguren versterkt. Met de ondertekening van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW)³ hebben de betrokken overheden aangegeven op welke wijze met welke middelen en langs welk tijdpad zij gezamenlijk de wateropgave voor Nederland in de 21^e eeuw willen aanpakken. Het akkoord benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het op orde krijgen en houden van het totale watersysteem. Het NBW geeft aan dat in 2015 de watersystemen op orde moeten zijn, met een doorkijk naar 2050.

In het NBW is de afspraak vastgelegd dat er in ruimtelijke plannen een beschrijving moet worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding. Hiertoe is in het Besluit van 3 juli 2003, houdende wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (watertoets)⁴, wettelijk vastgelegd dat er een waterparagraaf moet worden opgenomen in streekplan, regionaal structuurplan, gemeentelijk structuurplan, bestemmingsplan en vrijstellingen op grond van art.19, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

2. De Nota Ruimte

Het kabinet heeft op 23 april de Nota Ruimte⁵ vastgesteld, vervolgens is de Nota op 27 april ter behandeling aan de Tweede Kamer gezonden. De kamer zal de Nota naar verwachting op 6 december behandelen.

¹ TK 1998-1999 26 401

² Sb 2000 234

³ TK 2003 bijlage bij brief vw03000480

⁴ Sb 2003 294

⁵ TK 2003-2004 29 435 nr.2

De Nota Ruimte stelt in haar sturingsfilosofie ruimte voor ontwikkeling centraal en gaat uit van het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet." Daarnaast ondersteunt de Nota gebiedsgerichte integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Decentralisatie en ontwikkelingsplanologie zijn ook de speerpunten van het huidige kabinet.

Water heeft een duidelijke plaats gekregen in het hoofdrapport van de Nota Ruimte en wordt genoemd als één van de structurerende principes in de ruimtelijke ordening. In combinatie met decentralisatie betekent dit dat andere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) bij het ontwikkelen, uitwerken en toetsen van hun ruimtelijk beleid water als structurerend principe hanteren. Het Rijk gaat na in hoeverre de algemene uitgangspunten van het ruimtelijke waterbeleid zijn meegewogen in provinciale en gemeentelijke plannen. Daarnaast kiest het kabinet in de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte voor een bijzondere aanpak om de Rijksinzet in te vullen. Er zijn 4 projectenveloppen gedefinieerd waar een selectie van inrichtingsopgaven financieel en inhoudelijk op hoofdlijnen wordt afgewogen. Zonder een directe betrokkenheid van het rijk zijn deze opgaven niet (tijdig) door decentrale overheden of marktpartijen te realiseren. Voor elk van de enveloppen is een vakminister verantwoordelijk gemaakt. Het doel is om in de projectenveloppen de internationale concurrentiekracht te versterken en waardevolle gebieden te behouden, waarbij ook de totale omvang van de financiële rijksinzet bepalend is voor de samenstelling van de opgaven in de enveloppen.

De Commissie is verheugd over het feit dat de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn overgenomen als randvoorwaarden bij het planvormingsproces. Hierbij wordt uitgegaan van de drietrapsstrategie waterkwantiteit 'vasthouden-bergen-afvoeren' (geformuleerd als 'basiskwaliteit' in de Nota Ruimte). In de praktijk betekent dit, dat geen waterhuishoudkundige problemen van het ene op het andere gebied mogen worden afgewenteld. Er mag bijvoorbeeld geen ruimtelijk besluit worden genomen of peilverlaging plaatsvinden in gebieden met dikke veenlaagpakketten, indien dat direct of indirect leidt tot bodemdaling.

De afspraken uit het NBW over de samenhang tussen het hoofd en regionaal watersysteem (art. 7, lid 21 en 22) zijn ook overgenomen en nader uitgewerkt in de Nota Ruimte. De belangrijkste uitwisselingspunten tussen hoofd en regionaal systeem (Blauwe Knopen) zullen voor eind 2004 worden vastgesteld door het rijk in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeenten. Ten aanzien van deze knooppunten worden bestuurlijke afspraken gemaakt met provincies, waterschappen en gemeenten t.a.v. onder andere de uitwisseling van hoeveelheden water, waterkwaliteitsaspecten en de mate waarin afwenteling is toegestaan. Deze bestuurlijke afspraken worden uiterlijk eind 2007 vastgelegd in nieuwe waterakkoorden of regionale akkoorden.

3. Conclusie

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw heeft geconcludeerd dat het watersysteem momenteel te vaak niet op orde is. Het op orde zijn van het watersysteem (d.i. voldoende waterberging, aan- en afvoer capaciteit en bescherming tegen overstroming vanuit zowel hoofd- als regionaal watersysteem) is immers een essentiële randvoorwaarde om een veilig en bewoonbaar land te hebben en te behouden.

De afgelopen jaren zijn goede aanzetten gegeven om de watersystemen op orde te krijgen. De Adviescommissie Water meent echter dat door de uitvoering van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, de vervangingswaarde van door waterkeringen beschermde investeringen (economisch belang) wordt vergroot. Daarmee neemt de urgentie toe om het watersysteem in 2015 op orde te hebben.

De commissie staat positief ten opzichte van de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid in algemene zin, maar constateert wel dat de Nota Ruimte geen borging biedt dat in de toekomst het regionale watersysteem de ruimte mede gaat ordenen.

In het hoofdrapport van de Nota Ruimte is sprake van indicatieve beleidsuitspraken met eventuele vastlegging van de concrete beleidsbeslissingen op decentraal niveau. De commissie meent, dat op onderdelen de sturing op de uitvoering van het beleid om de doelstellingen van het waterbeheer te bereiken onvoldoende tot uiting komt.

Ten eerste legt de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte onvoldoende koppeling tussen (regionale) waterdoelstellingen enerzijds en verstedelijking en economische activiteiten anderzijds. Hierbij bestaat het gevaar dat afwegingen worden gemaakt op basis van korte termijn belangen, terwijl het waterbeleid meer gebaat is met lange termijn afwegingen.

Ten tweede ontbreekt de relatie tussen het regionale watersysteem en het hoofdwatersysteem, terwijl juist in de economisch sterke gebieden de relatie tussen deze watersystemen cruciaal is. Ten derde wordt in de uitvoeringsagenda hoofdzakelijk aandacht geschonken aan versterking/ontwikkeling van verharding (infrastructuur, bebouwing) zonder daarbij rekening te houden met het watersysteem.

4. Advies

Gelet op het voorgaande komt de commissie tot het volgende advies.

4.1 Zwaarwegend advies waterbeheerder op het juiste moment

Water moet een integraal onderdeel worden van de ruimtelijke planning. In de eerdergenoemd Besluit op de RO van 22 mei 2000 is een verplichting opgenomen tot bestuurlijk overleg tussen B&W en waterschappen bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan. Daarnaast is in het Besluit op de RO van 3 juli 2003 een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het besluit voor de waterhuishouding (waterparagraaf) in deze plannen verplicht gesteld.

De commissie adviseert om de waterparagraaf in structuurplannen, bestemmingsplannen of vrijstellingen - als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de WRO - een zwaardere lading te geven. Dit kan bijvoorbeeld door het kostenveroorzakersbeginsel op te nemen in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening.

Hoewel in de Nota Ruimte beperkt wordt ingegaan op de kosten verbonden aan de realisering van de wateropgave, meent de commissie dat daaraan niet voorbijgegaan kan worden. In het NBW wordt in art. 10 het kostenveroorzakersbeginsel gehanteerd, waarbij echter alleen van waterberging wordt uitgegaan. Toepassing van dit beginsel zou ook moeten gelden voor alle kosten die gemaakt worden bij de realisering van de wateropgave, inclusief de kosten voor beheer en onderhoud van het watersysteem. Watersystemen reageren traag op ruimtelijke ingrepen en de belangrijkste gevolgen, zoals bijvoorbeeld bodemdaling, manifesteren zich pas op de langere termijn.

De commissie meent, dat de lange termijn kosten van beheer en onderhoud van het watersysteem⁶ zichtbaar moeten worden gemaakt bij de uiteindelijke besluitvorming over ruimtelijke ingrepen.

⁶ inclusief beveiliging tegen overstromen/falen van secundaire waterkeringen, waterkwaliteit, beveiliging tegen wateroverlast als gevolg van ruimtelijke ingrepen en de openbare nutsvoorzieningen.

4.2 Rijkssturing wateropgave in economisch belangrijke gebieden

4.2.1 Enveloppen

De enveloppen aanpak in de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte is een illustratie van de sturende rol van het rijk bij de ontwikkeling van economisch sterke gebieden en wordt door de commissie als positief gezien.

De commissie adviseert de rol van het rijk in deze gebieden niet te beperken tot de ontwikkeling van de (droge en natte) hoofdinfrastructuur, maar ook aandacht te hebben voor de effecten op het watersysteem en voor de interactie tussen hoofd- en regionaal watersysteem. Daarbij zou optimaal gebruik gemaakt kunnen worden van het bestaande wettelijk instrumentarium (Wet op de Ruimtelijke Ordening, Landinrichtings- en Reconstructiewet). Verwezen wordt naar het advies "De kost gaat voor de baat uit" van november 2004 van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving aan de minister van VROM en de staatssecretaris van V&W.

4.2.2 Samenhang hoofd- en regionaal watersysteem

Hoewel dit niet duidelijk blijkt uit de gebruikte formulering in de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte, meent de commissie dat waterberging in tijden van waterovervloed eveneens betrokken moet worden bij het maken van bestuurlijke afspraken en het sluiten van nieuwe waterakkoorden. De waterakkoorden dienen te worden gesloten op basis van de Wet op de waterhuishouding (WHH)⁷. De WHH bevat ten aanzien van waterakkoorden (art. 17) geen bepalingen over waterberging in tijden van waterovervloed. De commissie adviseert daarom de Wet op de waterhuishouding op dit punt aan te passen.

4.2.3 Veiligheid regionale waterkeringen

De Wet op de waterkering⁸ geeft, vanwege het bovenregionale belang ervan, veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen. In de Nota Ruimte is wel de beveiliging tegen overstromen vanuit het hoofdwatersysteem opgenomen, maar wordt geen aandacht geschonken aan de beveiliging tegen overstroming vanuit de regionale systemen. Hoewel dit op zich past binnen de sturingsfilosofie van de Nota, is de commissie van mening dat voor niet primaire waterkeringen een stelsel van normering en toetsing, met name in de economisch belangrijkste regio's, noodzakelijk is.

De commissie adviseert om voor de regionale waterbeheerders procesinstrumenten te ontwikkelen voor het toetsen van de veiligheid van niet-primaire waterkeringen. Daarbij zou prioriteit gegeven kunnen worden aan de locaties in de economisch belangrijkste regio's.

⁷ Sb 1989, 285

⁸ Sb 1996, 8