

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die tot taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen rond vraagstukken, die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Het Rathenau Instituut richt zich met de resultaten van zijn projecten tot het Nederlandse parlement.

Het onderzoek dat in dit bericht is geschetst heeft sterk geleund op de medewerking van enkele honderden personen, grotendeels werkzaam binnen de watersector. Het Rathenau Instituut heeft hen anonimiteit beloofd en is hen zeer erkentelijk voor de geleverde bijdrage.

In het kader van dit onderzoek zijn twee tussenrapporten verschenen: 'Duurzaam waterbeheer in de praktijk; rapportage fase I' en 'Casestudies Duurzaam waterbeheer in de praktijk; besluitvorming rond water nader bekeken' (Rathenau Instituut, 2000).

Het onderzoek is mede gefinancierd door de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw en is uitgevoerd door adviesbureau Accanto.

Eindredactie: Rathenau Instituut

Redactie: Peter van Rooy, Lydia Sterrenberg

Fotografie: Tineke Dijkstra, Pierre Verstraelen

Illustratie pagina 14 is een bewerkte tekening van de Provincie Flevoland

Vormgeving: Basislijn/Hennie van der Zande, Amsterdam

Grafische productie: Herbschleb & Slebos, Monnickendam

Drukwerk: Meboprint, Amsterdam

Deze publicatie is gedrukt op kringlooppapier

Redactieadres

Rathenau Instituut

Postbus 85525, 2508 CE Den Haag

Telefoon: (070) 3421542

Fax: (070) 3633488

Email: rathenau.instituut@rathenau.knaw.nl

Internetsite: www.rathenau.knaw.nl



Achtergrondfoto: Bart Versteeg

Voortzetting van het huidige waterbeheer betekent een investering van vele miljarden. In het beste geval behouden we wat we hebben. Meer oog voor de dynamiek van water levert veel extra's op ten opzichte van nu.

In plaats van wegstoppen van water achter steeds hogere dijken kunnen we het blauwe goud ook inpassen in het landschap en aantrekkelijke perspectieven ontwikkelen voor wonen, transport, recreatie, natuur en landschap.

Op papier heeft Nederland deze omslag, dit 'omdenken', wel gemaakt. De praktijk blijkt weerbarstig. Integraal waterbeheer smooit in vele belangen en gebrek aan politieke steun buiten het terrein van het waterbeheer. Zo speelt water amper een rol bij ruimtelijke afwegingen door rijk, provincies en gemeenten.

Het blauwe goud verzilveren

Integraal waterbeheer en het belang van omdenken



Water schiet omhoog op de politieke agenda's in de wereld. Enerzijds vanwege overstromingen en anderzijds vanwege grote tekorten aan water van goede kwaliteit. Ook in Nederland neemt de politieke aandacht voor water toe. De kans op ernstige wateroverlast groeit. Tegelijkertijd staan biodiversiteit en leefomgeving in toenemende mate onder druk van verdroging. De waterkwaliteit is in Nederland de laatste decennia beter geworden maar blijft een bron van zorg.

Diverse commissies beraden zich in Nederland over het waterbeheer in de toekomst: de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw over behoud van veiligheid, de Commissie Toonen over de verhouding tussen provincies en waterschappen, de Commissie Togtema over financiering van het waterbeheer en de Commissie Leemhuis over de rol van provincies bij ruimtelijk waterbeleid. Daarnaast verschijnt de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening met aandacht voor water als deel van het ruimtelijk beleid. In de loop van de komende maanden wordt de Tweede Kamer gevraagd zich een oordeel te vormen over het werk van deze commissies en uitspraken te doen over de koers van het waterbeheer in de 21ste eeuw.

Het Rathenau Instituut onderzocht de praktijk van het waterbeheer in Nederland en rapporteert daarover in dit bericht. Verder in dit bericht overwegingen voor de politiek en een reactie vanuit het onderzoek op de bevindingen van de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw, en de Commissies Toonen en Togtema. Bevindingen van de Commissie Leemhuis waren niet beschikbaar bij het opstellen van dit bericht.

“Binnen het Europa van de toekomst, met meer dan twintig lidstaten, zal ieder land zoeken naar een herkenbaar icoon. Zwitserland heeft zijn spierwitte bergtoppen, die worden geassocieerd met bergsport. Spanje heeft de zon, goed voor vakanties en overwintering. Polen heeft oernatuur, die in West-Europa uiterst schaars is. En Nederland? Die heeft het blauwe goud van de toekomst, maar is zich daar nog niet van bewust. [...] Nederland houdt zichzelf nog in de wurggreep van 1953 en het plan van Mansholt. De angst voor verdrinking en hongersnood zit er bij de besturende generatie nog goed in, terwijl water voor ons iets is waar we mensen uit de hele wereld ontmoeten in een ontspannen sfeer.”
Aldus een student van de Universiteit Wageningen (Bron: onderzoek Rathenau Instituut).

Conclusie uit het onderzoek van het Rathenau Instituut

De praktijk van het waterbeheer is nog niet klaar voor de 21ste eeuw.

Daarvoor is van alle betrokkenen omdenken nodig: Nederland zien als (onder)waterland – delta van Noordwest-Europa – en water benaderen als kans voor de leefomgeving.

Meer specifiek is van bestuurders, burgers en watersector een bepaalde inzet nodig:

- Bestuurders op het gebied van ruimtelijke ordening van rijk, provincies en gemeenten: water expliciet betrekken bij ruimtelijke afwegingen.
- Burgers: bewust worden van voor- en nadelen van het leven in een delta en hierin een eigen verantwoordelijkheid nemen.
- Watersector: effectief werken aan meer coherentie en vereenvoudiging van de organisatie van het waterbeheer.

Overwegingen voor de politiek

Het waterbeheer is in Nederland een kleine 3000 jaar geleden begonnen en zal een vervolg krijgen tot in lengte van dagen. Waterbeheer wordt de komende dertig jaar steeds belangrijker (zie p. 20 ‘Doorkijk naar de toekomst’). De inzet van klassieke technieken zoals dijken en gemalen zal moeten worden heroverwogen ten opzichte van alternatieven. Als beleid en praktijk ver uit elkaar blijven lopen, heeft dat als consequentie dat delen van Nederland op termijn niet of slechts tegen zeer hoge kosten bewoonbaar blijven.

In bestuurlijk-organisatorisch opzicht zal de watersector de last van het verleden van zich moeten afschudden. Hoe dit het meest logisch en effectief kan worden vertaald naar de verdeling van taken, is vooralsnog niet te zeggen. Tijdens het onderzoek hebben uiteenlopende partijen gewezen op de verlamme werking van discussies over het bestel, indien deze niet is geënt op een heldere strategie. De ontwikkeling van deze strategie is weliswaar in gang gezet maar verkeert nog in een zeer pril stadium. De hierna opgenomen overwegingen voor de politiek houden om die reden het midden tussen aansluiting bij de huidige praktijk en de doorkijk naar de toekomst (zie p. 20). Het zijn uitwerkingen van de hoofdlijnen van de conclusie. Het gaat om essentiële ‘no-regret’ stappen voor de ontwikkeling van duurzaam waterbeheer, gericht op een kwalitatief hoogwaardige inrichting van Nederland in de 21ste eeuw.

1 Kiezen van hoofdlijnen voor een delta

Duurzaam waterbeheer is niet van het ene op het andere jaar te realiseren. Het is een kwestie van een helder concept voor de lange termijn en realisaties op kortere termijn die binnen dat concept passen. Anders gezegd: wat zijn de hoofdlijnen van de ruimtelijke inrichting van

Nederland, als delta van Noordwest-Europa? Voor een delta kan het concept van duurzaam waterbeheer niet beperkt blijven tot water maar gaat het per definitie om een ruimtelijk concept. Uitwerkingen van zo’n concept kunnen aanzienlijke consequenties hebben voor de maatschappij. Zo is het zeer waarschijnlijk dat de kosten op korte termijn voor de baten op langere termijn zullen uitgaan. Overtuigingskracht, politieke durf en een duidelijke koers binnen de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zijn dan ook essentieel voor het in praktijk brengen van duurzaam waterbeheer.

2 Voortzetten van ingezet ontwikkelingsproces

De onderzoeken van de verschillende commissies en van het Rathenau Instituut hebben binnen de watersector als aanjager gefungeerd: in korte tijd is binnen de watersector een proces op gang gekomen van bezinning, bewustwording en samenwerking. Het omdenken lijkt te zijn ingezet (vernieuwende initiatieven, meer openheid, minder defensief) maar één zwaluw maakt nog geen zomer. Het is daarom niet verstandig geheel te vertrouwen op een goede afloop van het op gang gebrachte proces. Immers een cultuur van 700 jaar geïnstitutionaliseerd waterbeheer gaat niet in een jaar tijd om. Mogelijk kunnen bestaande raden en commissies tijdelijk fungeren als onafhankelijk stimulator van het ingezette ontwikkelingsproces. Toetsing van de voortgang van het proces mag niet beperkt blijven tot bestudering van nota’s of informatie die op directieniveau wordt verstrekt. Dit onderzoek van het Rathenau Instituut toont aan dat de stem van mensen uit de praktijk onmisbaar is voor een goed beeld. Ook buiten de watersector, met name in de ruimtelijke ordening, zal omdenken moeten worden ingezet.

3 Toetsen van praktijk aan doelen

Uit het onderzoek is gebleken dat er vele plannen zijn met fraai geformuleerde doelen. De uitvoering blijft in de regel (ver) achter bij de intenties. In lijn met de EU-Kaderrichtlijn Water is het te overwegen, in onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de waterhuishouding, verplicht te stellen om doelen in toetsbare termen te formuleren. Dit op alle planniveaus, ook waar het gaat om gebiedsgericht beleid. Daarmee wordt het mogelijk onafhankelijke 'audits' uit te voeren, waaruit blijkt of de uitvoering op koers ligt. Mocht dat niet het geval zijn, kan adequaat worden gezorgd voor aanvullende inspanningen. Toetsbare doelen en onafhankelijke en openbare 'audits' verplichten organisaties er toe bedrijfsmatig te werken en zowel intern als extern goed te communiceren.

4 Aanwijzen van deelstroomgebieden

Op de kaart van Noordwest-Europa zijn de grenzen aan te geven van de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn en Schelde. Daarbinnen zijn deelstroomgebieden aan te wijzen op grond van hydrologische informatie (grond- en oppervlaktewater). Met het oog op het toenevende denken in termen van stroomgebieden, is het te overwegen op zeer korte termijn te komen tot aanwijzing van grenzen van deelstroomgebieden. Waar van toepassing kan dit in internationaal verband gebeuren. Dit vereist vanzelfsprekend wel durf van provincies en waterschappen om de grens met Duitsland en België over te gaan. Uit hydrologisch oogpunt niet te betwisten grenzen kunnen de watersector richting geven tijdens oriëntaties op bestuurlijk-organisatorische veranderingen. Ook kan hiermee steun ontstaan voor bijvoorbeeld de Provincie Zuid-Holland, bij het streven naar vermindering van het aantal waterschappen (thans twaalf).

5 Vergroten van mogelijkheden voor waterketenbedrijven

Binnen het waterbeheer is wezenlijk onderscheid te maken tussen watersystemen en waterketens (zie figuur op p. 14). Watersystemen zijn vooral gerelateerd aan de ruimtelijke inrichting en maken deel uit van de openbare ruimte. Waterketens zijn vooral gerelateerd

aan gezondheids- en milieukundige eisen. Met het oog op zowel kostenbesparing als duurzaamheid is het te overwegen de weg vrij(er) te maken voor de ontwikkeling van waterketenbedrijven, gericht op de exploitatie van drinkwater, riolering en waterzuivering. Daarmee ontstaat een meer helder onderscheid tussen verantwoordelijkheden voor watersystemen en voor de exploitatie van waterketens. Nu lopen die door elkaar.

Vooralsnog zijn watersysteem en waterketen in hydrologische zin niet geheel van elkaar te scheiden. Ingrepen in een watersysteem kunnen van invloed zijn op een waterketen en andersom. Over deze interacties moeten tussen overheden en waterketenbedrijven afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van concessies en vergunningen.

Onderscheid tussen systeem en keten laat onverlet dat in de ogen van alle deelnemers aan het onderzoek de zeggenschap over waterketenbedrijven in handen moet blijven van overheden. In hun optiek kan 'groen licht' voor waterketenbedrijven worden geregeld door enerzijds de zorgplicht voor waterzuivering wettelijk vast te leggen (voor drinkwater en riolering is dat al gebeurd in het kader van de Waterleidingwet respectievelijk de Wet milieubeheer) en anderzijds aandelen uitsluitend in handen te leggen van provincies, waterschappen en gemeenten. Verder door het overnemen van de aanbeveling van de Commissie Togtema om een heldere scheiding aan te brengen tussen financiering van watersysteembeheer en van waterketenbeheer.

6 Uitdunnen van plannenwoud

Provincies zijn verantwoordelijk voor waterhuishoudingsplannen, waterschappen voor waterbeheersplannen en gemeenten stellen steeds vaker waterplannen op. Mede als gevolg van de schaalvergroting van waterschappen vertonen plannen meer en meer overlap. Het is te overwegen deze drie plansoorten te vervangen door één gezamenlijk waterplan per deelstroomgebied. Met dergelijke waterplannen voor deelstroomgebieden kan de samenwerking tussen overheden op het gebied van water een impuls krijgen en vergroot dit de kans op

afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Het is aannemelijk dat het aanzien van en het respect voor een dergelijk waterplan in de ogen van zowel bestuurders als burgers hoger is dan voor de vele separate plannen. Deze overweging kan worden geregeld door aanpassing van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de waterhuishouding.

7 Vergroten van doorwerking van streekplannen

Een streekplan leeft bij burgers en heeft goede mogelijkheden in zich om te komen tot ruimtelijk beleid dat rekening houdt met waterhuishoudkundige (on)mogelijkheden. In beginsel vormt het een hydrologisch afwegingskader bij uitstek. Het plan heeft voor gemeenten een toetsend karakter en is niet bindend. Waar gemeenten de contouren van het streekplan niet overnemen in hun bestemmingsplannen kan een provincie daar op wijzen. Als ook daarop niet adequaat wordt gereageerd past het niet binnen de huidige bestuurscultuur dat een provincie een gemeente verplicht tot bepaalde acties. Dit is een verklaring waarom het beleid van streekplannen, dat essentieel kan zijn voor duurzaam waterbeheer, traag is en voor een deel ook niet wordt gerealiseerd. Het is te overwegen het streekplan op te waarderen tot een deel van het juridisch kader voor ruimtelijke ordening en gemeenten te verplichten om in het kader van streekplannen hun bestemmingsplannen binnen een bepaalde termijn te actualiseren. Deze overweging kan worden geregeld in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening.

8 Werk maken van regierol provincies

Provincies beschikken over bevoegdheden om een belangrijke rol te spelen bij de realisatie van duurzaam gebiedsgericht beleid, waar water een belangrijk deel van uitmaakt. In de praktijk blijken echter weinig provincies op adequate wijze invulling te (kunnen) geven aan deze rol.

Tijdens het onderzoek is herhaaldelijk geweest op de remmende werking van een provincie. Tot nu toe laat het rijk het afweten waar het gaat om aansporing tot of afrekening van provincies als regisseur. Het is te overwegen

dat het rijk de rol van toezichhouder van provincies serieus gaat invullen.

9 Vergroten van betrokkenheid van burgers

Acceptatie van consequenties van duurzaam waterbeheer door burgers vormt een voorwaarde om het in de praktijk te kunnen brengen. Acceptatie begint met kennis van waterbeheer, betrokkenheid bij water en bewustwording van kwesties. Dit kan niet worden bereikt door eenzijdige voorlichting van burgers. Hoe het deltagelike gevoel en besef van eigen verantwoordelijkheid wel bij burgers te bereiken is laat zich niet zo eenvoudig duiden. Het is in ieder geval te overwegen te stimuleren dat planprocessen voor water op interactieve wijze tot stand komen. In dergelijke processen kunnen overheden randvoorwaarden stellen en kennis overdragen. Burgers kunnen kennis opdoen en ideeën inbrengen. Ervaringen met interactieve beleidsvorming in de watersector zijn overwegend positief maar het ontbreekt bij veel overheden (nog) aan wil of durf een stap in deze richting te zetten.

10 Stimuleren van innovatieve kennisontwikkeling

Wat voor de watersector geldt, geldt ook voor het onderzoek op dit terrein. Het is nog tamelijk verkokerd en geënt op historisch gegroeide verdelingen van taken. Met het oog op de ferme uitdagingen en de opgaven voor de toekomst is het meer dan ooit noodzakelijk om creativiteit en innovatieve kennis aan te boren en te ontwikkelen. Hiermee kan geld worden bespaard en kan Nederland-Waterland-Kennisland zijn internationale positie in de snel groeiende wereldwatermarkt versterken. Het is te overwegen een deel van de reguliere onderzoeksgelden aan te wenden voor innovatief onderzoek. Als voorbeeld valt te denken aan ICES-programma's, waarbinnen consortia worden gevormd op grond van hun innovatief vermogen. Voor een toelichting op deze overweging wordt verwezen naar een recent advies inzake kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland (Over Stroom, AWT/NRLO/RMNO, 2000).

Integraal waterbeheer en het belang van omdenken

Een kleine 3000 jaar geleden zijn in Friesland en Groningen de eerste terpen aangelegd. Ze waren wapens in de strijd tegen stormvloed en die het vlakke land met regelmaat onder water zetten. Het waterbeheer heeft het oppervlak van Nederland verdubbeld en heeft aanzienlijk bijgedragen aan alles wat Nederland nu is. Het waterbeheer heeft wereldfaam.

Nederland is een delta, die voor ruwweg de helft onder de zeespiegel ligt, en toch merkt vrijwel niemand daar wat van. De watersector heeft onzichtbaar gewerkt om Nederland bij het Europese continent te doen horen en niet bij de Noordzee. De keer-

zijde hiervan is dat het deltagevoel nagenoeg is verdwenen. Water zelf heeft echter met de wateroverlast en bijna-overstromingen van het afgelopen decennium signalen afgegeven dat wij wel degelijk in de delta van Noordwest-Europa leven. In 1995 moesten 250.000 men-

sen evacueren, de grootste evacuatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Inmiddels is ruim een miljard gulden uitgekeerd om schade door wateroverlast te vergoeden. Was een dergelijk bedrag eerder in een duurzame waterhuishouding geïnvesteerd, dan zou op zijn minst een



bericht aan het parlement

fors deel van de wateroverlast zijn voorkomen.

Uiteenlopende ontwikkelingen komen op het waterbeheer af. De combinatie van toenemende vraag naar ruimte, bevolkingsgroei, verstedelijking, bodemdaling, zeespiegelstijging, mogelijke klimaatsverandering, versnelde waterafvoer via Rijn en Maas kan zelfs de veiligheid van Nederland in het geding brengen. Ook politiek gezien verandert er veel: waar het Nederlandse waterbeheer nog langs historisch gegroeide bestuurlijke grenzen is georganiseerd, schrijven richtlijnen van de Europese Unie voor in stroomgebieden te denken.

Hoewel binnen de watersector al geruime tijd wordt gesproken over integraal waterbeheer, is het de vraag of de maatschappij en de watersector klaar zijn voor deze immense opgave. Integraal waterbeheer is beduidend meer dan het doortrekken van lijnen uit het verleden. Uit het onderzoek van het Rathenau Instituut blijkt dat de watersector sterk in beweging is en dat integraal waterbeheer ook buiten de sector begint te leven. Er moet echter nog heel veel gebeuren om dit in de praktijk te brengen. Naast aanpassingen van de waterhuishouding betekent dit ook een andere manier van denken over water en ruimte. Om Nederland minder kwetsbaar te maken, zal naast de inzet van techniek meer water moeten worden geborgen in de bodem en zal water bij ruimtelijke afwegingen een veel belangrijkere rol moeten spelen. Ruimte voor water kan overkomen als een dreiging maar met een andere bril op kan het ook worden gezien als een kans. Dit niet alleen

“De toestand van de meeste watersystemen in ons land is nog steeds zorgwekkend. Waterorganismen zijn daarvoor een goede graadmeter. Zeldzame soorten worden steeds zeldzamer of zijn al verdwenen en algemene soorten worden steeds talrijker. [...] Herstel van natuurlijke processen en verbetering van milieucondities dienen met kracht te worden voortgezet. Daarmee is niet alleen de natuurlijke omgeving gebaat, maar evenzeer de mens en onze samenleving. Anders zal verdere natuurvervreemding en verharding van onze maatschappij ons en volgende generaties zwaar opbreken.” Aldus een beleidsmedewerker van een waterschap (Bron: onderzoek Rathenau Instituut).

uit oogpunt van veiligheid maar ook uit oogpunt van waterkwaliteit, want dat is een belangrijke voorwaarde voor biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving. Waar steeds grotere delen van de wereld elke druppel water moeten omkeren, verkeren wij in de gunstige omstandigheid in voldoende mate te beschikken over het blauwe goud van de 21ste eeuw. Om dit voordeel te kunnen verzilveren moet het geformuleerde beleid voor duurzaam waterbeheer wel (kunnen) worden uitgevoerd.

Integraal waterbeheer is meer dan bundelen van elementen

Integraal waterbeheer is een manier van denken over onze omgeving, waarin duurzaamheid centraal staat. Kenmerkend is een systeembenadering: kwaliteit en kwantiteit hangen nauw met elkaar samen evenals grond- en oppervlaktewater. Verder zijn er nauwe relaties tussen water en het gebruik ervan en tussen de beleidsvelden water, ruimtelijke ordening en milieu.

In Nederland is het concept ‘integraal waterbeheer’ voor het eerst uitgewerkt in de notitie ‘Omgaan met Water’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985). Integraal waterbeheer vormt de ruggengraat van de Derde Nota Waterhuishouding (1989) en is nader uitgewerkt in de Vierde Nota Waterhuishouding (1998). Het prijkt inmiddels op informatieborden van aannemers en lijkt daarmee te zijn ingeburgerd. Toch staan we pas aan de vooravond van bewustwording van wat het daadwerkelijk betekent. Dit komt omdat deze benadering van het waterbeheer verder gaat dan het combineren van de elementen waterkwaliteit en waterkwantiteit of het handig inpassen van waterbeheer in de ruimtelijke ordening. Integraal waterbeheer brengt de essentiële vraag met zich mee waar we met (delen van) onze delta naar toe willen. Daardoor is het een gedeelde opgave voor de watersector, voor bestuurders van rijk, provincies en gemeenten en voor burgers. Zo betekent elk besluit om te bouwen in een diepe polder dat we tot in lengte der dagen energie moeten steken in pompen, dat de bodem inklinkt en dat we in de omgeving verdroging kunnen veroorzaken.

Nog niet klaar voor waterbeheer van de 21ste eeuw

In Nederland is de afgelopen eeuw het aantal inwoners ruim verdrievoudigd, is de industriële productie verzesvoudigd, is de lengte van autosnelwegen exponentieel toegenomen en zijn de maatschappelijke behoeften fors opgerekt. In dezelfde eeuw zijn de uitgangspunten van het waterbeheer onveranderd gebleven: de watersector ondersteunde de maatschappelijke ontwikkelingen in technische zin. U vraagt, wij draaien. U wilt bouwen in een diepe polder? Wij malen hem droog. U wilt overal garantie op droge voeten? Wij verhogen de dijken.

Ondanks alle successen, is het waterbeheer door deze instrumentele opstelling als een fietsband, die vol zit met veel plakkers en die met nog meer maatschappelijke druk dreigt te klappen. Ondanks ontwikkelingen die op het waterbeheer afkomen is er nog geen beheerder die een nieuwe band oplegt of er op wijst dat

“In de huidige situatie is een waterschap zowel zuiveraar als beheerder van het watersysteem. Hier is sprake van een ongewenste vermenging van taken. Het waterschap verleent zichzelf vergunning voor lozingen en mag gratis lozen op eigen water. Het waterschap is dus ‘croock’ en ‘policeman’ tegelijk. Scheiding tussen systeem en keten is noodzakelijk. Een zuivere watersysteembeheerder moet niet zelf zuiveren en een zuivere waterketenbeheerder moet geen regulerende taak hebben.” Aldus een directeur van een gemeenschappelijke dienst (Bron: onderzoek Rathenau Instituut).

een fiets weliswaar een prima vervoermiddel is maar niet tien personen tegelijk kan vervoeren. Want wie zou dat moeten doen, in een sector met vele spelers zonder eenduidige regisseur en met tot voor kort weinig aandacht van de politiek? Zo komt waterbeheer niet voor in het regeerakkoord en wordt het in partijpro-

Formele verdeling van taken voor waterbeheer

Ministerie van VenW	beleid waterhuishouding en beleid zuivering van afval- en rioolwater
Ministerie van VROM	beleid drinkwater en beleid riolering
Provincies (12)	beleid oppervlaktewater en grondwater én beheer van grondwater
Rijkswaterstaat (10)	beheer van hoofdwatersystemen
Waterschappen (56)	beheer regionale watersystemen en zuivering van afval- en rioolwater
Gemeenten (537)	beheer riolering
Waterleidingbedrijven (27)	winning, productie en distributie van drinkwater

Formeel planinstrumentarium voor water

Ministerie van VenW	Nota waterhuishouding
Ministerie van VROM	Nationaal milieubeleidsplan
	Nota ruimtelijke ordening (strategische zoetwatervoorraad)
Provincies	Waterhuishoudingsplan
	Streekplan (wingebieden drinkwater)
Rijkswaterstaat	Beheersplan rijkswateren
Waterschappen	Waterbeheersplan
Gemeenten	Gemeentelijk rioleringsplan
	Gemeentelijk waterplan (niet verplicht)
	Bestemmingsplan (juridisch kader voor ruimte voor water)
Waterleidingbedrijven	Bedrijfsplan

gramma's hooguit aangestipt. Taken zijn verdeeld over zo'n 650 overheden, die alle op hun manier omgaan met water terwijl water zelf geen bestuurlijke grenzen kent.

Economische en ruimtelijke ontwikkelingen zijn sturend, waterbeheer is volgend. In een dynamische maatschappij, waarin het streven is gericht op combinaties van functies en meervoudig ruimtegebruik, leidt dat tot overbelasting van watersystemen en daarmee tot problemen voor de toekomst. Nederland vraagt domweg teveel van het water. De watersector kan dit onmogelijk in zijn eentje ombuigen. Zonder heldere politieke keuzen kunnen waterbeheerders niet anders dan pappen en nathouden.

De praktijk in het stroomgebied van Kromme Rijn en Vecht

Het stroomgebied van Kromme Rijn en Vecht vormt een deelstroomgebied van de Rijn. Voor dit onderzoek is dit gebied gekozen omdat een deel in hoog en een deel in laag Nederland ligt, en de waterhuishouding representatief is voor Nederland. Hier is het hele palet aan actoren vertegenwoordigd, relatief veel onderzoeksmateriaal beschikbaar en van meet af aan constructief meegewerkt door de benaderde organisaties.

Uit het onderzoek naar de situatie in het stroomgebied van Kromme Rijn en Vecht blijkt dat op papier hard wordt gewerkt aan integraal waterbeheer en dat het op de schaal van enkele projecten geleidelijk in de praktijk wordt gebracht. Dit neemt niet weg dat binnen het stroomgebied als geheel sprake is van afwenteling, wateroverlast, lekkende rioolstelsels, overstortingen van rioolwater, hydrologische versnippering, verdroging, verzilting, etcetera.

Vecht is technisch watersysteem

De Vecht vormt van oorsprong de verbinding tussen Nederrijn en Zuiderzee. Het was een dynamische getijderivier, die ook water afvoerde uit de Vechtstreek en de Utrechtse

Heuvelrug. Om wateroverlast in de stad Utrecht en tijdelijke overstromingen van belendend land tegen te gaan, zijn bovenstrooms dammen aangelegd. Hierdoor is het water aanzienlijk trager gaan stromen, met als gevolg dat slibdeeltjes niet meer wegspoelden maar bezonken op de bodem van de rivier. Het werd noodzakelijk van tijd tot tijd te baggeren. Door turfwinning en drooglegging van de Vechtstreek klonk het veen in en kwam de Vecht hoger te liggen dan zijn omgeving. Structurele wateroverlast in de Vechtstreek was hiermee een feit. Met een systeem van dijken, sluizen en molens werd ook dit probleem opgelost. Bemaling van de Vechtstreek zorgt nog altijd voor bodemdaling. Hierdoor moet de watermachine nog een tandje hoger, waardoor de bodem nog sneller inklinkt.

Behalve de waterkwantiteit is ook de waterkwaliteit aan forse veranderingen onderhevig geweest. Stond het water van de Vecht eeuwenlang bekend om zijn topkwaliteit, eind 19e eeuw was de rivier geworden tot een open riool. Dit met alle gevolgen voor planten en dieren in en aan de Vecht. Doordat verontreinigingen zich hechten aan slibdeeltjes, is de bodem van de Vecht plaatselijk zeer ernstig verontreinigd met bijvoorbeeld zware metalen. Baggeren is dan ook pas mogelijk nadat een fors slibdepot beschikbaar is. De waterkwaliteit is aangepakt door het saneren van lozingsinrichtingen en het omkeren van de stroomrichting in het noordelijk deel van de Vecht. In dat deel stroomt nu vooral relatief schoon water van het IJmeer naar Nigtevecht, waar de Vecht uitloopt in het Amsterdam-Rijnkanaal. Het water dat van Utrecht naar Nigtevecht stroomt is van mindere kwaliteit, onder meer door overstortingen van rioolwater in de stad Utrecht. Als gevolg van alle ingrepen is het matig gesteld met het leven in de Vecht. Ter verbetering hiervan worden langs delen van de oevers houten constructies aangelegd en waterplanten aangebracht, om iets van wat voorheen groeide en bloeide in oude luister terug te brengen. Nu de eerste ijsvogel weer is gesignaleerd, duiken problemen vanuit een andere hoek op. Ondernemers bieden partycruises aan op steeds grotere en dieper stekende schepen, waardoor de verontreinigde bagger opwervelt en de pas aangebrachte



BESTUURLIJKE KWESTIES

In het stroomgebied voert de Kromme Rijn water naar de Vecht, via onder meer de Oude Gracht in de stad Utrecht. Het waterbeheer van de Kromme Rijn en de Utrechtse stadswateren is in handen van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). Het waterbeheer van de Vecht is in handen van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (HAGV).

HDSR loost effluent van de rioolwaterzuiveringsinrichting Utrecht op de Vecht. HAGV legt hiervoor in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren jaarlijks een aanslag op van een bedrag van circa 2 miljoen gulden aan HDSR. HDSR heeft de opgelegde aanslag aangevochten. De beroepsprocedures bij de belastingrechter lopen nog. Parallel hieraan heeft er tussen de waterschappen bestuurlijk overleg plaats gevonden over een oplossing van het geschil. De Provincie Utrecht is op de hoogte van het geschil maar heeft formeel van de zijde van de waterschappen nooit het verzoek gehad te bemiddelen. Daarnaast achtte de provincie een actieve (bemiddelende) rol niet zinvol in een situatie dat de waterschappen daadwerkelijk werken aan een oplossing. In het geval dat de waterschappen er niet uit zouden komen, zou de provincie formeel slechts kunnen optreden indien sprake is van 'ernstige verzaking van taken'. Dit laatste dateert uit de tijd dat vele kleine waterschappen moesten worden gecontroleerd door provincies.

Recent is door de colleges van dijkgraven en hoogheemraden van beide waterschappen overeenstemming bereikt over de te volgen koers. Er wordt gewerkt aan een integraal waterakkoord (kwaliteit en kwantiteit) voor water dat via de Weerdsuis uit de Kromme Rijn naar de Vecht stroomt. Verder wordt onderzocht welke maatregelen in het stroomgebied als geheel tot de hoogste kosteneffectiviteit leiden. Uit dit onderzoek kan blijken dat maatregelen in de Kromme Rijn, dus bovenstrooms van de Vecht, voor de Vecht meer effect sorteren dan maatregelen in de Vecht zelf. In dat geval is HAGV bereid investeringen te doen in het zuidelijk deel van het stroomgebied van Kromme Rijn en Vecht (de Kromme Rijn), die dan dus ten goede komen aan het hele stroomgebied.

waterplanten in moeilijkheden komen. Een voorbeeld van het overvragen van water.

Het watersysteem van de Vecht heeft zo alle kenmerken gekregen van een fietsband vol met plakkertjes, die zeker niet duurzaam is. Overheden dragen bij aan de afwenteling op allerlei niveaus. Gemeenten schuiven het probleem van tekortschietende rioolstelsels door naar waterschappen, waterschappen voeren water af naar rijkswateren, etcetera. Uiteindelijk betalen ecosystemen de prijs. Met plaatselijk wat meer ruimte voor opvang van eventueel tijdelijk overtollig water, zou de stroomsnelheid een groot deel van het jaar kunnen worden verhoogd, zou weer één stroomrichting kunnen ontstaan, zou de kwaliteit van water en bodem kunnen verbeteren, zou de biodiversiteit kunnen toenemen en zou de kwaliteit van de leefomgeving een impuls kunnen krijgen. Concreet gezegd: in ruil voor enige aanpassing van het ruimtegebruik door de landbouw kan het zelfregulerend vermogen van de Vecht aanzienlijk toenemen. Op termijn bespaart dit kosten en genereert dit brede maatschappelijke baten. Vertegenwoordigers van de landbouw zijn bereid hierover mee te denken. Op de vraag waarom deze voorzet voor duurzaam waterbeheer nog niet is ingekopt kon geen van de geïnterviewden een helder antwoord geven.

Aandachtspunten uit de praktijk

De belangrijkste punten van zorg zijn hier op een rij gezet. Deze aandachtspunten zijn besproken met waterbeheerders buiten het onderzochte stroomgebied. Over het algemeen was er sprake van herkenning. De gesignaleerde problematiek speelt ook elders.

- De bestuurlijke organisatie geeft een beeld van een versnipperd beleidsveld. Op de schaal van het stroomgebied zijn taken voor waterbeheer verdeeld over tientallen overheden. Dit vormt een obstakel voor het in praktijk brengen van duurzaam waterbeheer en belemmert efficiency. Veel menskracht en geld gaan op aan overhead, onderhandelingen, afstemming, gescheiden inning van gelden en waterschapsverkiezingen. Betrokkenen hebben onomwonden aangegeven dat hier forse besparingen mogelijk zijn.
- De regie van het waterbeheer is in de praktijk niet helder. Overheden werken met elkaar samen alsof elke overheid een deel van de puzzel in handen heeft, zonder dat sprake is van een gelaagdheid in verantwoordelijkheden. Zo komt het voor dat Rijkswaterstaat middelen inbrengt (kennis, menskracht, geld), een provincie zorgt voor de aanvraag van co-financiering, een waterschap ideeën vertaalt in technische oplossingen en gemeenten uiteindelijk bepalen wat wel en wat niet wordt opgenomen in een bestemmingsplan. In een dergelijk arrangement krijgt of neemt geen van de partijen de gelegenheid met autoriteit de regie te voeren. Gevolg hiervan is dat planprocessen en uitvoeringstrajecten moeizaam van de grond komen of traag verlopen. Enkele (gebiedsgerichte) projecten vormen uitzonderingen. Er zijn aanwijzingen dat het in die gevallen vooral zeer gemotiveerde personen zijn die zich, soms in weerwil van geschreven en ongeschreven regels, sterk maken voor het bereiken van een bepaald doel en daar kenmerkend ook in slagen.
- Innovaties blijven vooralsnog beperkt tot delen van het waterbeheer. Elke organisatie richt zich op een stukje van het geheel. Daardoor blijft bijvoorbeeld riolering een zwakke schakel, omdat waterketens als geheel in de praktijk nog nauwelijks worden aangepakt.

Gemeenten houden het, elk voor zich, voornamelijk bij logge constructies van uiteenlopende materialen. Dit in schril contrast met bijvoorbeeld Japan, waar is gekozen voor high tech in de vorm van compacte, goed op elkaar aansluitende vacuümstelsels. Die vereisen veel minder ruimte, zijn niet poreus en veroorzaken veel minder overlast bij aanleg. Zo'n vacuümstelsel nodigt uit tot afkoppeling van neerslag, omdat elke liter die niet hoeft te worden getransporteerd winst oplevert. Daarnaast is technologische kennis van vernieuwende systemen interessant voor de export naar steeds meer landen die compact moeten rioeren. Vanzelfsprekend zijn de fysieke omstandigheden van Nederland en Japan niet vergelijkbaar maar het verschil in benadering is evident.

- De waterhuishouding is in de praktijk nog vooral gericht op korte termijn oplossingen en

"We werken aan een streekplan voor de periode 2002-2012. We doen dat niet alleen als provincie maar betrekken er andere overheden, belangenorganisaties en burgers bij. Binnen het planproces moet het namelijk in hoofden van mensen gebeuren. Het plan is een momentopname, waarin je formaliseert wat is overeengekomen. In het plan proberen we water als geïntegreerd deel van de ruimte op te nemen. Namen van gebiedsdelen zijn ook ontleend aan beken en zandruggen, want die vormen een deel van onze identiteit. Als het plan er ligt is het formeel aan gemeenten om het gedachtegoed uit te werken in bestemmingsplannen; de enige juridische kaders voor ruimtelijke ordening. En dat gemeenten daar hun tijd voor nemen blijkt wel uit het feit dat nog steeds twintig procent van de bestemmingsplannen van vóór het streekplan uit 1992 is. En daarnaast is er nog overgangsrecht. Gezien de grote opgaven, zoals de reconstructie en ruimte voor water, zal de provincie dit maal niet volstaan met het maken van een streekplan maar zullen we met onze partners ook zelf actief werken aan de realisatie van dat plan." Aldus een gedeputeerde van een provincie (Bron: onderzoek Rathenau Instituut).

op afwenteling in tijd en ruimte. Zo heeft het Naardermeer nog altijd te lijden van de wegzijging van water, mede door bemaling van de enkele kilometers zuidelijker en diepgelegen Horstermeer. Om verdroging van het Naardermeer tegen te gaan is de waterstand in bufferzones opgezet en wordt water uit het IJmeer, na chemische behandeling, in het Naardermeer gepompt. Wat zou logischer zijn daarvoor het oerwater uit de Horstermeer te gebruiken of nog beter: de verdroging te voorkomen door vernatting van de Horstermeer? Onlangs zijn initiatieven gelanceerd voor vernatting van randen van de Horstermeer; uit hydrologisch oogpunt geen oplossing. Ook hier geldt weer: tegenstrijdigheid van belangen belemmert een keuze voor het optimum.

- Afstemming met ruimtelijke ordening is zodanig dat vrijwel alle bestemmings- en streekplannen 'droog' zijn. Het zijn uitzonderingen waar water is geïntegreerd in ruimtelijk beleid en niet aan het ruimtelijk beleid is 'geplakt'. De watersector vertolkt nog te weinig

de stem van het water in gezelschap van ruimtelijke planners of de boodschap komt niet over. Aan de andere kant tonen ruimtelijke ordenaars nog weinig interesse voor water, terwijl het stroomgebied bijvoorbeeld te maken krijgt met forse uitbreiding en verbreding van de bestaande weg- en railinfrastructuur. Dit kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de waterhuishouding. De aanleg van een diepe tunnelbak wordt nooit achterwege gelaten omdat het kunstwerk de grondwaterstroming blokkeert.

- Het instrumentarium of de toepassing ervan is niet adequaat. Wetten (Wet op de ruimtelijke ordening, Wet op de waterhuishouding, Wet milieubeheer, Gemeentewet, Waterschapswet, etcetera) of de toepassingen ervan ondersteunen vooral sectorale benaderingen. Voor integrale benaderingen is de instemming nodig van alle partijen. Ook de verdeling van middelen bemoeilijkt een integrale benadering van water, zeker omdat het aan adequaat instrumentarium ontbreekt om gezamenlijk te

financieren. Elke overheid kent voor financiering eigen regels, afspraken, mogelijkheden van co-financiering, etcetera, waardoor het niet eenvoudig is praktische invulling te geven aan gezamenlijke ambities.

- Het planinstrumentarium is op papier heel logisch maar voor mensen in de praktijk is het niet eenvoudig door de bomen het bos te zien. Zo is de status van plannen, nota's en notities, niet altijd helder en leeft het beeld van het ene plan dat er amper is en van een concept van een ander plan dat er direct over heen rolt. Dat plannen elkaar soms tegenspreken lijkt geaccepteerd.

- Kennis binnen de watersector is nog vooral technisch georiënteerd. Uitwisseling van kennis tussen diensten binnen overheidsorganisaties en tussen overheden onderling is beperkt, terwijl hier grote kansen liggen om ook in de praktijk verder te komen. Uitwisselen betekent kwetsbaar opstellen en dat kan stuiten op een taboe op fouten en onzekerheden. Dit komt waarschijnlijk door de historisch gegroeide veronderstelling dat de maatschappij op waterbeheer moet kunnen vertrouwen als op haar hartslag. Falen hoort daar niet bij.

- De cultuur van de watersector is binnen organisaties tamelijk hiërarchisch en als geheel nog weinig op de buitenwereld gericht. Op rijks- en provinciaal niveau zijn grote verschillen merkbaar tussen de cultuur van waterafdelingen en die van ruimtelijke ordening. Recente ontwikkeling is het meer samenwerken tussen organisaties en het interactief opstellen van plannen, waardoor waterkennis de maatschappij binnentreedt en de maatschappij de watersector binnentreedt. Interactieve planprocessen blijken voor initiatiefnemende organisatie(s) aanjagers te kunnen zijn voor ontschotting, omdat organisaties als geheel naar buiten treden. Interactief maakt daardoor (ook) intern actief.

- Contact met burgers is beperkt. Onder meer als gevolg van schaalvergroting is het veelal eenrichtingsverkeer in de vorm van voorlichting. Burgers weten nauwelijks waar zij met vragen over water terecht kunnen. Een waterschap bellen voor informatie over drinkwater zet over het algemeen weinig zoden aan de dijk en een gemeente bevragen over waterzuivering betekent ook het begin van het bekende kastje naar de muur.

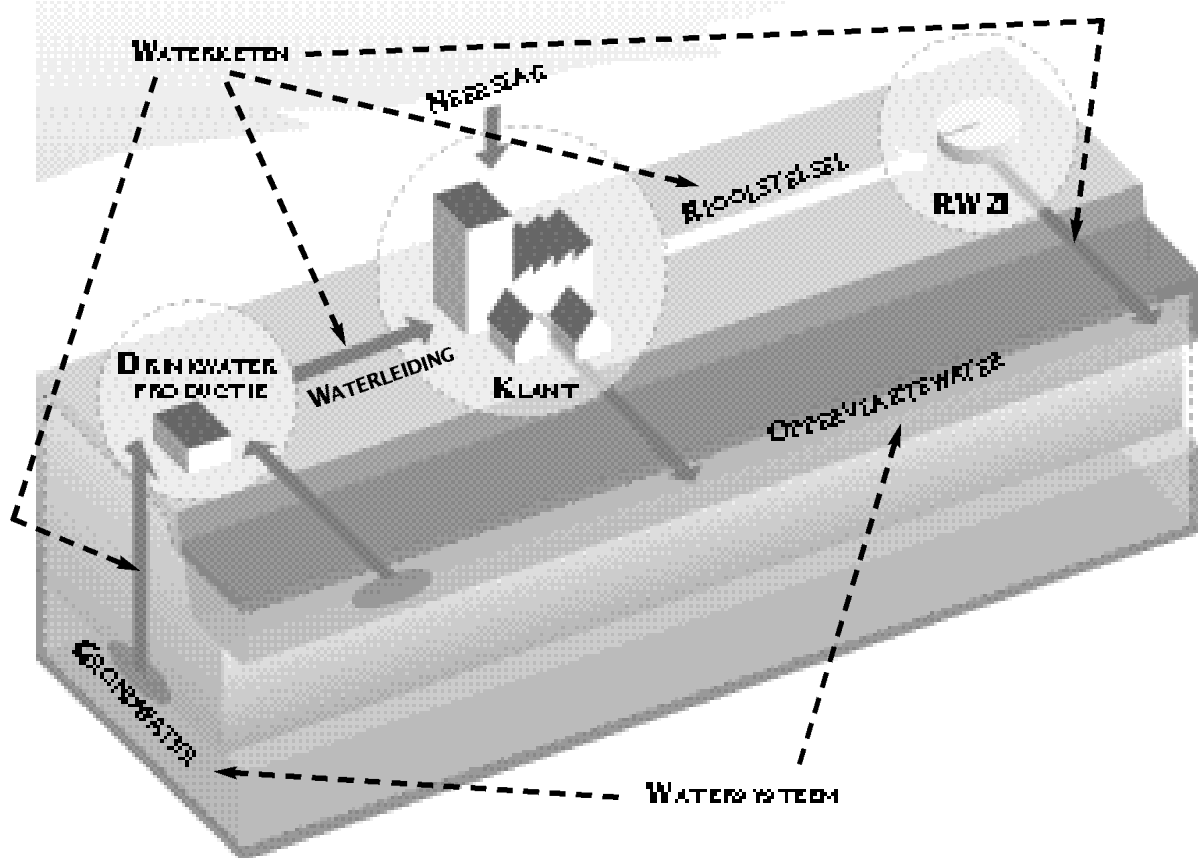
Waterbeheer speelt amper rol bij besluitvorming inrichting van Nederland

Verspreid over het hele land worden VINEX-locaties zichtbaar en bewoonbaar. Bij de aanwijzing van die locaties heeft waterbeheer amper een rol gespeeld. Ruimtelijke planners en bestuurders van rijk, provincies en gemeenten hebben hun oog laten vallen op uiterwaarden (onder andere Waalsprong), polders (onder andere Leidsche Rijn) en het natte hart (onder andere IJburg) als toekomstige woningbouwlocaties. Het is vervolgens aan de watersector technische hoogstandjes uit te halen om te zorgen dat aankomende bewoners droge voeten hebben. Voor een aantal VINEX-locaties betekent dit dat nog meer moet worden gepompt, terwijl de watermachine nu al op volle toeren draait.

Uit het onderzoek blijkt dat waterbeheerders tijdens voorbereidingen van de VINEX-locaties meestal wel aan tafel zitten, maar vooral aanhoren en reageren vanuit technische kennis. Zij treden nog te weinig op als ambassadeurs voor duurzaam waterbeheer en worden ook nog te weinig in de gelegenheid gesteld op strategisch niveau mee te denken. Uit hierna toegelichte cases blijkt dat water nog niet structureel wordt betrokken bij ruimtelijke afwegingen, terwijl het in hydrologisch opzicht in alle gevallen serieuze aandacht zou rechtvaardigen. Successen zijn vooral de verdienste van zeer gemotiveerde individuen.

Ook in 2000 speelt water een minieme rol bij besluitvorming voor de inrichting van Nederland. Zo gaat de euforie rondom ondergronds bouwen volledig voorbij aan de consequenties voor (diep) grondwater, presenteert Lelystad plannen voor buitendijkse woningbouw in het IJsselmeer zonder expliciete aandacht voor waterberging en wordt vrijwel direct aan de IJssel – de slagader tussen Rijn en IJsselmeer – gewerkt aan een nieuwe locatie voor luxe recreatiewoningen. Dit kan in de toekomst een flessenhals vormen (zie ook Waalsprong p. 17).

WATERKETEN EN RELATIE MET WATERSYSTEEM



Watersysteem: grond- en oppervlaktewater; onder meer bron van water in de waterketen. Waterketen: water in waterleidingen, rioolbuizen en waterzuiveringsinrichtingen.

Dit zijn slechts voorbeelden waar projectontwikkelaars en gemeenten elkaar vinden in de hang naar economische expansie, zonder dat provincies regisserend optreden. Als dan vervolgens waterschappen hun rol beperken tot technische ondersteuning kan het rijk opdraaien voor de kosten als het mis gaat.

Bevindingen Horstermeer, Leidsche Rijn, Hilversum, IJburg, Waalsprong

- Pleiten voor water in de Horstermeer is niet opportuun. De Horstermeer ligt relatief diep in de Vechtstreek, tussen waardevolle natuurgebieden en waterwinlocaties. Drooglegging van de polder was goed voor enkele tientallen huishoudens en hun landbouwbedrijven, maar betekent anno 2000 een aan-



slag op de natuurlijke waterhuishouding van de wijde omgeving. Draagvlak voor vernatting van de polder is er niet. Hoewel direct geconfronteerd met nadelige gevolgen van verdroging kiest zelfs Natuurmonumenten uit angst voor ledenverlies voor de zeer geleidelijke weg. Beetje bij beetje worden drasse situaties gecreëerd. Politici stellen zich terughoudend op en verdroging van de omgeving wordt mondjesmaat gekeerd.

- Leidsche Rijn per toeval gunstige locatie. Hoewel bij de locatiekeuze van de Leidsche Rijn waterbeheer geen rol heeft gespeeld, wil het toeval dat het in waterhuishoudkundige zin een relatief gunstige plek is om woningen te bouwen. Extra pompen en bemalen is in dit geval niet nodig. Ondanks dit en een masterplan met duurzaam waterbeheer als belangrijke eis, was het nog een hele toer om duurzaam waterbeheer in de praktijk te brengen. Het concept moest worden bevochten tijdens de uitwerking van ruimtelijke plannen, vervolgens was het een opgave van formaat om stedenbouwkundigen zo ver te krijgen dat water een volwaardige plaats kreeg in ontwerpen en tot slot bleken aannemers weinig te voelen voor 'natte frivoliteiten'. Voorlopige evaluaties van wat burgers vinden van bijvoorbeeld wadi's, wijzen er op dat zij de invulling van duurzaam waterbeheer positief waarderen.

- Wetgeving obstakel voor duurzaam waterbeheer in Hilversum. Samen met het waterschap, waterleidingbedrijven, natuurorganisaties, provincie en andere betrokkenen heeft Hilversum als één van de eerste gemeenten een waterplan opgesteld. Uitspraken van de toenmalige wethouder spreken boekdelen over de bevindingen: "Er verdwijnt veel water en dat is nog duur ook. We pompen hier wat rond. En de huidige wetgeving staat duurzaam waterbeheer in de weg." Met dit laatste doelt de wethouder op de onduidelijke juridische status van regenwater in relatie tot riolering. De wens van de gemeente om via een Bouwverordening te regelen dat regenwater niet meer in rioolstelsels komt, stuit op bezwaren bij het rijk. In de Wet milieubeheer wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen afvalwater en regenwater, waardoor bijvoorbeeld particulieren niet kunnen worden verplicht om regenwater af te koppelen van hun riolering. Gemeenten kunnen in dit verband alleen optreden als een particulier ernstig tekort schiet in

het onderhoud of als niet aan veiligheidsvoorschriften wordt voldaan.

- Discussie over IJburg niet over veiligheid maar over algengroei. Het plan voor IJburg is als wild idee geboren in de werkkamer van enkele planologen van de Gemeente Amsterdam. Waterbeheerders hebben deze plannen lange tijd beschouwd als vrijblijvend studieproject, dat nooit uit de startblokken zou komen. Zij hebben zich afstandelijk opgesteld en vooral de kans op overmatige algengroei als kwestie naar voren gebracht. Ruimtelijke ordenaars en stedenbouwkundigen maakten handig gebruik van deze bliksemafleider. Waterbeheerders kregen de gelegenheid alle mogelijke kleuren van het water uitvoerig te bestuderen, zonder dat IJburg als zodanig ter discussie werd gesteld. Pas aan de vooravond van de bouw heeft Rijkswaterstaat bedongen dat IJburg een halve meter hoger zou worden aangelegd in verband met de veiligheid van aankomende bewoners. Ondanks het grote belang van open water in het natte hart voor de veiligheid van Nederland is waterberging nauwelijks onderwerp van gesprek geweest.

- Waalsprong oogappel van stedenbouwkundigen en blinde vlek van overheid. Zoals vele andere gemeenten ging ook Nijmegen een kleine tien jaar geleden op zoek naar een locatie voor de bouw van zo'n tienduizend woningen. Gekozen werd voor een landtong in de Waal. Voor de gemeente om uiteenlopende redenen een ideale plek, maar omliggende dorpen moeten na de bouw rekening houden met een verhoogde kans op wateroverlast. Ook tijdens het hoge water in 1995 is er geen belletje gaan rinkelen. Het waterbeheer in de wijk zelf wordt goed geregeld en ook de veiligheid is gegarandeerd. De goeddeels gesloten waterkringloop in de nieuwe wijk zou zelfs als schoolvoorbeeld kunnen dienen voor duurzaam waterbeheer in bebouwde gebieden. Een kwestie van duurzaamheid op microniveau en afwenteling op mesoniveau.

WATERBEHEER IS STERK IN BEWEGING: EEN GREEP UIT RECENTE DOCUMENTEN

– Wereld Water Forum – Europese Kaderrichtlijn Water – Water in Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening – Vierde Nota Waterhuishouding – Herziening Waterleidingwet – Integraal Stedelijk Waterbeheer – Waterbeleid 21ste eeuw – Over stromen: kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland – Draagvlak voor het Waterbeheer – Krachtveldanalyse water landelijk gebied – Samenwerking in de keten – Goed Water Centraal – Aqua à la Carte – Veters los – Mens en Water – Kust in beeld – Kust op koers – 3 Provinciale Omgevingsplannen – 7 Provinciale Waterhuishoudingsplannen – 18 Waterbeheersplannen – 32 Waterplannen – 78 Rioleringsplannen – Geen Kater van Water – Water op de Kaart – Water cactussen en zee-egels – Water en ruimte – Bruisend water – Water als geld – Rijn op termijn – Waterpact Twente – Visienotitie waterketens – Trendrapport water – Water in goede handen – Stem van het water – Water op de balans – Meegroeien met de zee – Water voor een vitaal platteland – Water in beeld – Waterhuishouding In het Natte hart – Brak is de basis – Ruimte voor de rivier – Levende berging – Beken in beweging – Ruimte voor Rijntakken – Integrale Visie IJsselmeergebied – Integrale Verkenning Benedenrivierengebied – Aanpak Wateroverlast – Ruimte voor veerkrachtig water – Waterbeheer op nieuwe koers – Een bestuursschouw van het waterschap – Watergang – Waterschapsbelastingen in de 21ste eeuw – Duurzaam waterbeheer in de praktijk – Meervisie – Visie op Deltawateren – Watervisie 21 – Nederwater als Eurodelta – Water is overal – Communicatie voor beleidsprocessen – Werken met water: veerkracht als strategie – Geef provincies de ruimte voor water – Van bron naar water – Over water gesproken – 8 Water(bergings)kansenkaarten –

Actuele ontwikkelingen

Het afgelopen jaar is de watersector in een stroomversnelling geraakt. Er verschijnen vele notities over de baten van samenwerking en het belang van communicatie. Wat aan het begin van het onderzoek van het Rathenau Instituut nog strikt vertrouwelijk werd verteld, is nu stof voor discussie tijdens congressen. Er ontstaan samenwerkingsverbanden tussen overheden met water als gemeenschappelijke kwestie en de eerste waterketenbedrijven tekenen zich af. Ook onderzoeksinstituten zitten met elkaar om de tafel. Zo werken Kiwa (drinkwater), Stichting RIONED (riolering) en STOWA (waterzuivering) aan een gezamenlijk waterketen innovatie programma. In het kader van Habiforum, een organisatie van de Interdepartementale Commissie voor Economisch Structuurbeleid (ICES) gericht op meervoudig ruimtegebruik, is het initiatief water & ruimte gestart. Habiforum probeert innovatieve ideeën te genereren en daarmee een aanzet te doen voor het in praktijk brengen van wat in de kern wordt bedoeld met integraal waterbeheer. De belangrijke rol van burgers (zonder draagvlak geen integraal waterbeheer) klinkt al door in enkele onderzoeken naar de vraag vanuit de maatschappij en in Waterdagen, die dit jaar voor het eerst zijn gehouden in de cultuurprovincie van 2000 (Zuid-Holland). De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening lijkt natter te worden dan de vier eerdere nota's tezamen en water begint sterker op het netvlies te komen binnen gebiedsgerichte projecten.

Voorlopers binnen en buiten de watersector wijzen op de ongekende mogelijkheden met water. Binnen Europa is Nederland uniek voor wonen en werken tussen het rustgevend blauwe goud, voor de snel groeiende waterrecreatie, voor transport over water, voor exclusieve (zoute) waterlandbouw, voor natte natuur en voor de in toenemende belangstelling staande visteelt.

Om kansen te kunnen benutten is omdenken nodig. Zo zou bijvoorbeeld de Horstermeer zich kunnen ontwikkelen tot een stijlvolle thuishaven voor woonboten. Hiermee zouden drie vliegen in één klap kunnen worden gevan-

gen. De verdrogende werking van de polder op de wijde omgeving zou verdwijnen, er zou ruimte ontstaan voor tijdelijke waterberging en er zou een oplossing komen voor de woonboten die onder meer op de Vecht liggen en obstakels vormen bij het creëren van ecologische verbindingzones. Op deze wijze kan het weinig populaire uitkopen van landbouwers in een ander daglicht komen en wellicht voor de streek een wenkend perspectief vormen.



“De politiek stuurt niet in de discussie over marktwerking, privatisering en de vorming van waterketenbedrijven. De hele waterdiscussie doet me denken aan slepende discussies tussen publieke omroepen over vernieuwing. Die kwamen zelf geen stap verder met integrale programmering, het rijk liet het afweten maar was wel gekant tegen private initiatieven. Vervolgens richtte het buitenlandse RTL zich met Nederlandse sterren op Nederland en ontpopte zich in korte tijd tot ware concurrent van de zo gekoesterde publieke omroepen. Ook nu lijkt het wachten op actie door waterbedrijven uit Frankrijk, met EU-regelgeving in de hand. Kennelijk passen we het poldermodel alleen toe binnen Nederland en halen we binnen Europa liever bakzeil dan dat we zelf meebepalen.”

Aldus een directeur van een waterleidingbedrijf
(Bron: onderzoek Rathenau Instituut).

VERANTWOORDING

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die adviezen uitbrengt aan het Nederlandse parlement. Hiermee draagt het instituut bij aan politieke oordeelsvorming over maatschappelijke en ethische aspecten van nieuwe technologie of van trendbreuken in de inzet van bestaande technologie. In 1998 is het Rathenau Instituut gestart met het onderzoek 'Duurzaam waterbeheer in de praktijk'.

Met de Derde en de Vierde Nota Waterhuishouding is op papier sprake van een trendbreuk in het waterbeheer: van een voornamelijk technisch-economische oriëntatie naar een veel bredere oriëntatie met ook aandacht voor ruimtelijk-ecologische en sociaal-culturele aspecten. Eerdere onderzoeken van het Rathenau Instituut over duurzame ontwikkeling rechtvaardigen de veronderstelling dat een dergelijke trendbreuk niet eenvoudig in de praktijk te brengen is. Organisatorische, juridische, normatieve en culturele factoren kunnen daarbij een belemmering vormen. Het onderzoek 'Duurzaam waterbeheer in de praktijk' was erop gericht aan te geven in hoeverre de beleidsmatige trendbreuk in de praktijk is gebracht. In het eerste deel van het onderzoek is dit onderzocht in het stroomgebied van Kromme Rijn en Vecht. Via geanonimiseerde interviews met medewerkers van gemeenten, waterschappen, provincies, waterleidingbedrijven, Rijkswaterstaat en belangenorganisaties is een beeld ontstaan van kansen en belemmeringen van duurzaam waterbeheer. In het tweede deel van het onderzoek is dit beeld voorgelegd aan spelers op het waterveld in de rest van Nederland. In een nader onderzoek naar de rol van water bij de besluitvorming voor de inrichting van Nederland zijn vijf cases tegen het licht gehouden.

Doorkijk naar de toekomst

Over 30 jaar ziet het waterbeheer er beslist anders uit dan nu. Hoewel voorspellen moeilijk is, toch een schets hoe het zich idealiter zou kunnen ontwikkelen. Deze is gebaseerd op (interpretaties van) recent onderzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het kader van Waterverkenningen zijn gesprekken gevoerd met uiteenlopende visionaire wetenschappers en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over ontwikkelingen tussen 2000 en 2030 (Bron: Watercactus en Zee-egels, Rijkswaterstaat, 2000). De schets heeft richting gegeven aan de overwegingen voor de politiek.

Water hoog op politieke agenda

In 2030 is Nederland een verzamelnaam voor enkele regio's binnen de Europese Unie. De Nederlandse regering heeft vooral een controlerende en regisserende rol. Steden als Istanbul, Napels en Sevilla kampen met een tekort aan water van goede kwaliteit. Onder meer om die reden is water een belangrijk ordenend principe voor ruimtelijke afwegingen. In Amsterdam en Rotterdam doen zich geen problemen met water voor, omdat Nederland tijdig heeft gekozen voor duurzaam waterbeheer.

Stroomgebieden centraal

Ruimtelijke plannen worden per stroomgebied opgesteld. In de ruimtelijke ordening is water een centraal element. Elk stroomgebied kent een regisseur van gebruik van de ruimte, waarvan water een belangrijk deel vormt. Nederland maakt deel uit van vier stroomgebieden: Eems, Maas, Rijn en Schelde. Binnen elk stroomgebied zijn samenhangende deelstroomgebieden onderscheiden. Grond- en oppervlaktewater vormen binnen zo'n deelstroomgebied een meer of minder gesloten systeem. Voorbeeld van deelstroomgebieden zijn het Drentse Plateau en Kromme Rijn en Vecht.

Waterketens losgekoppeld

Waterketens zijn over 30 jaar losgekoppeld van watersystemen, op twee punten na: waar water uit een systeem wordt onttrokken en waar water op een systeem wordt geloosd.

Innovaties binnen waterketens hebben er voor gezorgd dat lekkages en overstortingen van rioolwater tot het verleden behoren. Doordat de exploitatie van waterketens in één hand is, zijn 'incentives' ingebouwd om zuinig om te gaan met drinkwater en om ook zwakke schakels goed aan te pakken. Sturing van waterketens is ook in 2030 een zaak van overheden, maar de exploitatie is in handen van (semi)private ondernemingen.

Doelmatig omgaan met watersystemen

Beleid voor en beheer van watersystemen is ook in 2030 volledig in handen van overheden en is eenvoudig en doelmatig georganiseerd. Elk stroomgebied kent een regisseur en elk deelstroomgebied kent een waterschap nieuwe stijl. In stroomgebiedplannen wordt aangegeven of en zo ja waar en hoeveel water mag worden onttrokken en geloosd. Binnen dat kader verlenen waterschappen nieuwe stijl concessies en vergunningen aan waterketenbedrijven en controleren zij de naleving van afspraken.

Reactie op berichtgeving van Commissie Waterbeheer 21ste eeuw

Opdracht Commissie Waterbeheer 21ste eeuw

In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen heeft een commissie onder leiding van F. Tielrooij zich gebogen over de wenselijke waterhuishoudkundige inrichting van Nederland voor de 21ste eeuw, rekening houdend met de gevolgen van de verwachte bodemdaling en klimaatverandering (waaronder ook de zeespiegelstijging wordt gerekend). De commissie geeft antwoord op de vraag of de waterhuishouding van Nederland voldoet aan de eisen die daaraan in de 21ste eeuw moeten worden gesteld. Hierbij wordt aangegeven welke aanpassingen voor bestaand beleid, beheer en inrichting gewenst zijn of moeten worden overwogen. Dit uitgaande van een lange termijn benadering met een zichtperiode van 50-100 jaar, in het kader waarvan 'no-regret' maatregelen voor kortere termijnen worden uitgewerkt. Bij het uitbrengen van dit bericht waren de formele resultaten van de commissie niet beschikbaar.

Belangrijke bevindingen

(Bron: gepubliceerde interviews en persoonlijke gesprekken met leden van de commissie en het projectteam).

- Blijkens berichtgeving constateert de commissie dat in de waterhuishouding sprake is van afwenteling in zowel ruimte als tijd. Technische oplossingen voeren de boventoon. De commissie adviseert afwenteling met kracht tegen te gaan, tenzij het om redenen van groot maatschappelijk belang niet anders kan. Omgaan met water betekent in eerste instantie opslag van water in de bodem, in tweede instantie berging van water op daarvoor aan te wijzen ruimten en in derde instantie investeren in (meer) technische maatregelen, zoals gemalen. Het aanwijzen van ruimte voor water betekent geenszins dat die ruimte niet mag worden gebruikt voor bijvoorbeeld landbouw. Grootschalige bebouwing in de vorm van bijvoorbeeld een nieuwe woonwijk moet echter wel worden uitgesloten.
- Blijkens berichtgeving constateert de com-

missie dat de regie van het waterbeheer te wensen overlaat. De commissie adviseert te komen tot een krachtige waterregie. Op de schaal van stroomgebieden wordt het rijk genoemd en op regionale schaal de provincies. Voor de provincies betekent dit een forse inspanning, omdat de huidige invulling van de regierol op afstand verkeert van de beoogde invulling.

- Blijkens berichtgeving adviseert de commissie, in aansluiting op een andere benadering van de waterhuishouding en een andere invulling van de regierol, te komen tot inzet van nieuwe instrumenten. Naast juridische en financiële instrumenten zijn bijvoorbeeld ook planvormingsinstrumenten noodzakelijk. Daarmee kan interactieve planvorming, gericht op effectiviteit, draagvlak en kennisuitwisseling, een impuls krijgen.
- Blijkens berichtgeving komt de commissie tot de constatering dat draagvlak bij burgers en meer betrokkenheid van de politiek noodzakelijk zijn voor de uitvoering van integraal en duurzaam waterbeleid.

Reactie vanuit praktijkonderzoek Rathenau Instituut

Op grond van de beschikbare informatie over het advies van de commissie lijkt grote overeenkomst te bestaan met de resultaten van het onderzoek van het Rathenau Instituut. Wel legt de commissie een zware nadruk op waterkwantiteit en veiligheid. In veel mindere mate krijgen waterkwaliteit en ecologie aandacht. De waterkwaliteit lijkt redelijk op orde maar vergt internationaal, nationaal en regionaal voortdurend aandacht om effecten van de enorme investeringen, die in de afgelopen decennia zijn gedaan, te behouden. Daarnaast neemt de druk op water ook in kwalitatieve zin toe en kunnen ingrepen voor behoud van veiligheid ongunstige effecten hebben op de kwaliteit van het water. In het licht van integraal waterbeheer gaat het om een evenwichtige aandacht voor alle aspecten. Zonder dit, ontstaat bij sommigen het schrikbeeld van overstroomingsvlakten of bergingskamers, die als slibvang fungeren en na tijdelijke opvang van verontreinigd water toe zijn aan een 'bodemsanering'. Hiermee zouden biodiversiteit en kwaliteit van de leefomgeving niet gebaat zijn.

Reactie op bevindingen Commissie Toonen

Opdracht Commissie Toonen

In opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben prof. Th.A.J. Toonen en drs. C.M.S. Glim zich gebogen over de volgende vraag: wat zijn de actuele en toekomstige ontwikkelingen die betrekking hebben op het waterbeheer en de rol en positie van het waterschap en wat betekent dit voor de eisen die aan de bestuurlijke inrichting van het waterschapsbestel worden gesteld? Deze vraag heeft richting gegeven aan een preadvies. Dit preadvies is op 22 maart 2000 besproken tijdens een conferentie. De verdere behandeling van de rapportage door het IPO zal vanwege de raakvlakken in samenhang plaats vinden met de behandeling van de rapportages van de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw, de Commissie Togtema en de Commissie Leemhuis (rol van provincies op terrein van water en ruimte).

Met het advies van de Commissie Toonen wordt door provincies een eerste stap gezet naar ontwikkeling van een gemeenschappelijke bestuurlijke visie en agenda voor het vraagstuk van de bestuurlijke verhoudingen tussen provincies en waterschappen in het algemeen en de bestuurssamenstelling in het bijzonder.

Belangrijke bevindingen

(Bron: Een bestuursschouw van het waterschap, IPO, 2000)

- Provincies, waterschappen en gemeenten moeten tot een gedeelde visie komen op de identiteit van waaruit zij als overheden met elkaar wensen te werken. In aansluiting hierop zijn waterschappen mede-overheden en geen uitvoeringsorganisaties. De bestuurssamenstelling van waterschappen moet als belangen-democratie nader worden uitgewerkt vanuit de gedachte van externe democratisering.
- Er moet worden geïnvesteerd in nadere vormgeving van de beleidsvierhoek (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen). De inrichting van deze verhoudingen stelt zeker zo veel eisen aan provincies als aan waterschappen.
- Provincie en waterschappen moeten de dis-

cussie over waterbestuur in Nederland uit de competentiesfeer halen en naar een meer strategisch niveau tillen.

Reactie vanuit praktijkonderzoek Rathenau Instituut

Vanuit het onderzoek in het stroomgebied van de Kromme Rijn en Vecht kunnen de bevindingen van de Commissie Toonen worden ondersteund. Ook het onderzoek van het Rathenau Instituut heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat met een herverdeling van taken de gesignaleerde kwesties kunnen worden opgelost.

Dat er sprake is van heuse bestuurlijke kwesties illustreert een voorbeeld uit het onderzoek op pagina 12 (kader 'Bestuurlijke kwesties').

Reactie op bevindingen Commissie Togtema

Opdracht Commissie Togtema

In opdracht van de Unie van Waterschappen (UvW) heeft een commissie onder leiding van E.H. Togtema zich gebogen over de vraag in hoeverre het mogelijk is te komen tot een heldere financieringsstructuur binnen de door de UvW gestelde randvoorwaarden. Het huidige belastingstelsel is ingewikkeld en erg versnipperd over de diverse taakonderdelen binnen het waterbeheer.

Als harde uitgangspunten voor uitvoering van de opdracht gold dat de taakuitoefening van het waterschap ook in de toekomst primair via eigen belastingen wordt gefinancierd en dat de belastingen gebaseerd blijven op de trits belang-betaling-zeggenschap en op het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

Belangrijke bevindingen

(Bron: Waterschapsbelastingen in de 21ste eeuw, Unie van Waterschappen, 1999)

- Vertrekpunt voor aanpassing van het financieringsstelsel vormt een hergroepering van de huidige waterschapstaken tot de taken zuiveringsbeheer en watersysteembeheer. Door dit onderscheid ontstaat volgens de commissie de basis voor een meer zuivere relatie tussen taak, kostencomponenten en heffing.
- Eigenaren van onroerende zaken worden aangemerkt als de dragers van specifieke taakbelangen. Gezien de directe relatie tussen het belang bij het watersysteembeheer en de omvang van onroerende zaken, wordt voorgesteld de oppervlakte als heffingsmaatstaf te hanteren. Elk kadastraal perceel wordt dan op basis van zijn oppervlakte in de heffing betrokken.
- Met de voorstellen verlaat de commissie de economische waarde als heffingsmaatstaf voor gebouwde onroerende zaken. De commissie is van oordeel dat de oppervlakte een betere maatstaf vormt dan het op grotere schaal aansluiting zoeken bij de economische waarde.

Reactie vanuit praktijkonderzoek Rathenau Instituut

Het onderzoek van het Rathenau Instituut was niet gericht op financiering van het waterbe-

heer. Tijdens het onderzoek wezen betrokkenen echter wel regelmatig op het belang van een transparant financieringsstelsel, dat aan burgers eenvoudig is uit te leggen. Ook is gewezen op het belang van één overzichtelijke waterrekening, nog los van het wel of niet invoeren van het waterspoor (betaling van trits drinkwater, riolering, waterzuivering via de afname van drinkwater).

Uit het onderzoek is gebleken dat bij velen waardering bestaat voor de resultaten van de Commissie Togtema, maar dat die in hun ogen aantonen dat een transparant financieringsstelsel schier onmogelijk is als wordt vastgehouden aan de trits belang-betaling-zeggenschap. Zij wijzen er op dat goed waterbeheer van algemeen belang is en dat een specifiek belang niet (meer) als uitgangspunt kan worden gehanteerd. Het voorstel voor een andere heffingsmaatstaf, naast die van gemeenten en provincies, stuit op kritiek. In de ogen van betrokkenen kan het er toe leiden dat waterbeheer, in het opzicht van financiering, in een relatieve uitzonderingspositie geraakt terwijl het algemene streven voor waterbeheer er juist op is gericht meer aansluiting te vinden bij andere overheden. Tevens zou een nieuwe heffingsmaatstaf voor waterbeheer per saldo kunnen leiden tot verhoging van de perceptiekosten en daardoor tot verhoging van lokale lasten voor burgers.