

Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan

Beleidsstudies

Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan

F. van Gaalen, H. van Grinsven, R. Franken, J. Knoop, F. Kragt, N. Pieterse,
R. Wortelboer, J. Brink, W. Ligtoet, G. Beugelink, P. Puijenbroek, J. Tennekes



Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag/Bilthoven, mei 2009
PBL-publicatienummer 500072003

Contact: Hans van Grinsven (hans.vangrinsven@pbl.nl), Frank van Gaalen (frank.vangaalen@pbl.nl)

U kunt de publicatie downloaden van de website www.pbl.nl of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Het Planbureau voor de Leefomgeving is hét nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van het strategische overheidsbeleid door een brug te vormen tussen wetenschap en beleid en door gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd, verkenningen, analyses en evaluaties te verrichten waarbij een integrale benadering vooropstaat.

Vestiging Bilthoven
Postbus 303
3720 AH Bilthoven
T: (030) 274 2745
F: (030) 274 44 79

Vestiging Den Haag
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
T: (070) 328 87 00
F: (070) 328 87 99

E: info@pbl.nl
www.pbl.nl

Voorwoord

Op 22 december 2008 heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) gepubliceerd. Deze nota vormt de basis van het waterbeleid voor de periode 2009-2015, en geeft tevens een doorkijk naar de wateropgaven voor de periode daarna. Voor het waterbeleid op de lange termijn is klimaatbestendigheid een centraal thema.

De nota wordt door het kabinet vastgesteld in december 2009. Tussen 11 mei en 22 juni 2009 is er gelegenheid voor publieke inspraak op de ontwerpnota.

Op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Water, en ter ondersteuning van de besluitvorming en de inspraak op de nota, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een evaluatie op hoofdlijnen (review) van deze nota uitgevoerd.

Inhoud

- Voorwoord 5
- Samenvatting 9
- 1 Inleiding 13
 - 1.1 Aanleiding 13
 - 1.2 Opzet van de review 13
 - 1.3 Leeswijzer 13
 - 1.4 Beleidscontext 14
- 2 Waterbeleid per thema, ruimtelijke doorwerking en financiering 17
 - 2.1 Het gebruik van water 17
 - 2.2 Veiligheid tegen overstromen 18
 - 2.3 Watertekort en zoetwatervoorziening 20
 - 2.4 Wateroverlast 22
 - 2.5 Waterkwaliteit 23
 - 2.6 Ruimtelijke doorwerking 26
 - 2.7 Financiële onderbouwing en doorwerking 28
 - 2.8 Samenvatting doelen en instrumenten 28
- 3 Waterbeleid in gebieden: opgaven en dilemma's 31
 - 3.1 Inleiding 31
 - 3.2 Rivieren, IJsselmeer, Zuidwestelijke delta en kust 31
 - 3.3 Randstad en stedelijk gebied 32
 - 3.4 Regionale wateren in hoog- en laag-Nederland 34
 - 3.5 Noordzee en Waddenzee 35
- 4 Bestuurlijke opgave 39
 - 4.1 Samenhang met ruimtelijke en financiële opgaven en instrumenten 39
 - 4.2 Beschikbare instrumenten 39
 - 4.3 Bestuurlijke dilemma's 41
 - 4.4 Samenvatting van de opgaven 41
- 5 Hoe ambitieus, klimaatbestendig en duurzaam is het Nationaal Waterplan? 43
 - 5.1 Inleiding: de streefbeelden 43
 - 5.2 Ambitieuw waterbeleid 43
 - 5.3 Klimaatbestendig waterbeleid 44
 - 5.4 Duurzaam waterbeleid 45
- Afkortingen en begrippen 46
- Literatuur 48
- Colofon 51

Samenvatting

Reviewbevindingen in vogelvlucht

Het oNWP is een overzichtelijke en toegankelijke nota, maar benoemt onvoldoende de dilemma's en uitvoeringsopgaven bij het realiseren van de integrale wateropgave voor de komende zes jaar, alsook voor realisatie van de streefbeelden. Het realiseren van deze streefbeelden stuit daarbij vooral op de uitgangspunten van het ontwerp-Nationaal Waterplan: haalbaarheid en betaalbaarheid, bestaand ruimtegebruik en vrijwillige grondverwerving. Drie belangrijke bestuurlijke opgaven voor het Rijk zijn:

1. Het verkrijgen van voldoende inzicht in de realisatie van de wateropgaven en het bewaken van het nationaal belang, gegeven de keuze voor decentrale uitvoering en de inzet van procesinstrumenten.
2. Het realiseren van voldoende financiering voor de lange-termijn doelen, gekoppeld aan het meer beprijsen van gebruik en vervuiling van water, bijvoorbeeld in het beleid voor zoetwatervoorziening en voor de waterkwaliteit.
3. Het ontwikkelen van afwegingskaders nodig ter voorkoming van natuurschade door intensiever gebruik van de Noordzee voor onder andere windparken, zandwinning en zandsuppletie voor kustbescherming

Het ontwerp-Nationaal Waterplan is richtinggevend en agenderend

Het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) geeft een goed overzicht van het bestaande waterbeleid en het voorgenoemen beleid tot 2015. Daarnaast geeft de nota een visie op het waterbeleid na 2015, vooral als antwoord op de verwachte klimaatveranderingen en het advies van de Deltacommissie. De verwoording en verbeelding van de streefbeelden voor de langere termijn voor de verschillende waterthema's en voor een klimaatbestendiger Nederland zijn toegankelijk, en geven een goede indruk van de beoogde richting van het waterbeleid. Hoewel de streefbeelden zijn bedoeld als 'een inspirerende referentie voor de lange termijn (2050-2100)', zouden ze volgens het oNWP wel 'richtinggevend' moeten zijn 'voor de ambities en acties voor de periode 2009-2015'. De consistentie tussen beleidskeuzes en beleidsinvulling tot 2015 enerzijds en de in de streefbeelden aangegeven richting anderzijds, is een centrale vraag in deze review. Het geheel van het in het oNWP en de achterliggende vigerende beleidsnota's beschreven bestaand beleid, het voorgenoemen beleid (tot 2015) en de langetermijnambities (2050-2100) is omvangrijk. Daardoor was het bij de review soms onduidelijk wat maatgevend is; dit zou ook kunnen gelden voor burgers, bedrijven en ambtenaren die met het NWP aan de slag moeten.

De streefbeelden van het oNWP knellen met de uitgangspunten

Het vastgestelde waterbeleid, het voorgenoemen onderzoek en de besluitvorming tot 2015 bieden samen een beperkt inzicht in de haalbaarheid van de langetermijnstreefbeelden. Verwarrend is dat het zichtjaar van de streefbeelden per thema verschillend is. Bij de thema's waterkwaliteit en wateroverlast, bijvoorbeeld, ligt het zichtjaar dicht bij 2015 dan bij 2050, en is niet duidelijk in hoeverre het streefbeeld afwijkt van de doelstellingen van het huidige beleid. Verder vereist realisatie van de streefbeelden aanpassingen van het grondgebruik in grote delen van Nederland. Daarbij gaat het voor een groot deel om aanpassingen in de landbouw. De vraag is of de landbouw het waterbeheer blijft bepalen, of dat het waterbeheer de landbouwmogelijkheden gaat bepalen. Het realiseren van alle ambities lijkt, met de uitgangspunten die in het oNWP worden gehanteerd en het bestaande beleid waarop wordt voortgebouwd, niet goed mogelijk; knellende uitgangspunten zijn de haalbaarheid en betaalbaarheid, rekening houden met de aanwezige functies en vrijwillige grondverwerving.

De 'wie, wat en wanneer'-overzichten in het oNWP geven aan dat realisatie van de streefbeelden leidt tot een volle onderzoeks- en beleidsagenda voor de komende zes jaar.

Het oNWP is weinig expliciet over dilemma's en uitvoeringsopgaven

In het oNWP is het halen van de streefbeelden sterk afhankelijk van een nog uit te voeren onderzoeks- en beleidsagenda in de komende zes jaar. De nota is duidelijk waar het gaat om het neerzetten van de ambities, maar schiet nog tekort waar het gaat om het schetsen van dilemma's en uitvoeringsopgaven bij het realiseren van die ambities. Door het sterk gericht zijn op de gevolgen van klimaatverandering, dreigt onder te sneeuwen dat de geschetste problemen voortkomen uit de bestaande botsing van het waterbeheer en het ruimtegebruik. Klimaatverandering intensiveert hooguit deze problemen.

Het erkennen en beschrijven van deze dilemma's is belangrijk voor de definitie van de onderzoeksvragen en daarmee voor een goede toekomstige besluitvorming. De problemen en dilemma's bij de thema's veiligheid tegen overstromen en de zoetwatervoorziening zijn voor een deel de opgaven voor de Deltawet en het hieraan verbonden Deltaprogramma en Deltafonds en de Deltaregisseur. De opgaven voor de natuur en

de klimaatbestendigheid van het landelijk en stedelijk gebied zijn daarin echter niet opgenomen. Bovendien is onduidelijk hoe de realisatie van de ruimtelijke streefbeeld voor deze thema's op de lange termijn zal worden vormgegeven. Ten slotte is het oNWP optimistisch over de synergie van de diverse wateropgaven en de daaraan gekoppelde ruimtelijke en financiële opgaven, en wordt de zware bestuurlijke opgave niet duidelijk benoemd.

Klimaatbestendigheid is in het oNWP integraal beschouwd

Bij alle in het oNWP beschreven thema's wordt de klimaatbestendigheid meegenomen. De gevolgen van het worstcase-scenario van de Deltacommissie voor de zeespiegelstijging zijn voor de langere termijn nog niet in beeld gebracht. Wanneer van dit scenario wordt uitgegaan, voldoet het huidige maatregelenpakket (inclusief Ruimte voor de Rivier) niet meer. Aanvullende en mogelijk structurele, ruimtelijke aanpassingen voor het veiligheidsbeleid zijn dan noodzakelijk. Daarnaast is er in het stedelijk gebied, vanwege de ruimtelijke inflexibiliteit, meer aandacht nodig voor het beheersen van de wateroverlastproblematiek. Een veiligheidsbeleid waarin rekening wordt gehouden met een worstcasescenario voor de zeespiegelstijging en piekafvoeren, gaat ook gepaard met een grotere beleidsopgave voor wateroverlast.

Beleidsopgaven om de ambities van het oNWP te realiseren

De belangrijke beleidsopgaven die volgen uit de doelen en ambities zoals verwoord in het oNWP zijn:

1. Het verkrijgen van voldoende inzicht in de realisatie van de wateropgaven en het bewaken van het nationaal belang, gegeven de keuze voor decentrale uitvoering en de inzet van procesinstrumenten. Nu is er beperkt zicht op de realisatie van de streefbeeld, evenals op de door-

werking van het waterbeleid bij de ruimtelijke inrichting. Dit vloeit voort uit de keuze van het Rijk om enerzijds de gebiedsgerichte aanpak en gebiedsontwikkeling verder uit te bouwen, en anderzijds zijn keuze om de beschikbare, niet-verplichtende instrumenten voor sturing op de wateropgaven (Watertoets, functiefaciliteringskaarten, gebiedsontwikkeling) niet juridisch te versterken. Hierdoor zijn de bestuurlijke processen in de gebiedsgerichte aanpak voor de rijksoverheid, burgers en ondernemers vaak niet transparant. Ook wordt in het oNWP weinig gerept over de risico's van procedurele stagnatie.

2. Het realiseren van voldoende financiering voor de lange-termijn doelen, gekoppeld aan het meer betalen van gebruik en vervuiling van water, bijvoorbeeld in het beleid voor zoetwatervoorziening en voor de waterkwaliteit. Het oNWP is optimistisch over de meekoppeling van beleidsopgaven voor de Kaderrichtlijn Water, Natura 2000 en de beperking van wateroverlast en zoetwatertekort in de regio. Het halen van alle doelen kan echter niet zonder grootschalige verandering van functies of aanpassing van bestaande functies. Er is beperkt zicht op de aanwezigheid van netto baten van het voorgestelde waterbeleid bij handhaving van het huidige grondgebruik en de waterfuncties, of bij aanpassing van het bestemde gebruik en de ruimtelijk bestemde functies. Een verdere doorvoeren van beprijzing van het watergebruik is een optie om het waterbeleid te financieren en economische druk op het watersysteem te verminderen, maar het is lastig om het instrument van beprijzing consequent toe te passen.
3. Het ontwikkelen van afwegingskaders nodig ter voorkoming van natuurschade door intensiever gebruik van de Noordzee voor onder andere windparken, zandwinning en zandsuppletie voor kustbescherming. Er zijn grote en

Keuze voor strategische zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeer is beperkt onderbouwd

Voor het IJsselmeer wordt gekozen voor:

- het handhaven van de huidige waterafvoer onder vrij verval;
- het versterken van de strategische zoetwatervoorzieningsfunctie ten behoeve van extra watervoorziening van het midden van west-Nederland;
- het loskoppelen van IJmeer en Markermeer en de randmeren;
- het toestaan van grootschalige buitendijkse bebouwing bij Amsterdam, Almere en Lelystad;
- het zoeken van synergie tussen maatregelen voor veiligheid en zoetwatervoorziening, en voor ecologie en ruimtelijke kwaliteit.

Deze keuzes lijken te veel gericht op de aanbodkant van de watervoorziening, en te weinig gebaseerd op een afweging van alternatieven in de volle breedte van aanbod én vraag. Water speelt in deze keuzes meer een faciliterende ('om tegemoet te komen aan de toenemende vraag') dan sturende rol.

De watervraag kan worden verminderd door het beprijzen van het zoeterwatergebruik, differentiatie van chloridenormen en meer zelfvoorzienendheid van zoutgevoelige teelten.

De watervraag kan ook worden verminderd door via de ruimtelijke ordening functies te 'sturen' naar het meest geschikte gebied, zoals de provincie Zuid-Holland van plan is door middel van een chlorideverwachtingskaart en een functiegeschiktheidskaart. Gezien de beperkte mogelijkheden van wateropslag in de regio, zullen vooral de ruimtelijke keuzes van functieaanpassing of -verandering nodig zijn.

Uit de droogtestudies van 2005 (Rijkswaterstaat/RIZA 2005a en b) en 2008 (Deltares 2008) en de Herijking Zoetwatervoorziening Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland 2008) blijkt dat de infrastructurele kosten van wateraanvoer en beregning hoger zijn dan de te verwachten meeropbrengsten, nog afgezien van de negatieve neveneffecten, zoals extra kosten voor gemalen en het versterken van de nu al zwakke waterkeringen, verlies van landschappelijke kwaliteit, aantasting van cultuurhistorische plekken, en verlies van natuurlijke oevers en van natuurkwaliteit in een Natura 2000-gebied.

Gezien de onzekerheid van de klimaatverandering is één grote centrale zoetwatervoorraad weinig flexibel en risicovol, en is de synergie tussen veiligheid en zoetwatervoorziening en tussen ecologie en ruimtelijke kwaliteit onzeker.

nieuwe ambities voor exploitatie van de Noordzee, bijvoorbeeld voor windmolenparken, zandwinning en CO₂-opslag. Deze ambities staan op gespannen voet met Europese eisen, maar ook met nationale ambities voor de natuur, het landschap en mogelijk de visserij. In hoeverre de effecten van deze intensievere exploitatie kunnen worden voorkomen of beperkt, is nog niet duidelijk. Bovendien wordt in het oNWP weinig blijkt gegeven van afstemming met vergelijkbare ambities van andere Noordzeelanden.

Het IJsselmeer illustreert de complexiteit van afstemming tussen waterambities

De gevolgen van de beleidskeuze voor versterking van de zoetwatervoorziening van het midden van west-Nederland vanuit het IJsselmeer illustreren de complexiteit van de integrale wateropgave (zie kader).

Beschikbaarheid van benodigde informatie voor evaluatie van het waterbeleid in 2013 is onzeker

Tot slot ziet het PBL een aantal belemmeringen voor de uitvoering van de aan het planbureau gevraagde evaluatie van het nationale waterbeleid in 2013. Deze hangen samen met de beleidskeuze voor de inzet van vooral procesinstrumenten voor de ruimtelijke doorwerking en integrale aanpak van de wateropgaven. De effectiviteit van deze procesinstrumenten is moeilijk te evalueren. Een ander probleem vloeit voort uit het besluit om de keuze van doelen en maatregelen deels te delegeren naar decentrale overheden. Dit compliceert de monitoring van de beleidsvoortgang en de vergelijkbaarheid van informatie.

Een inhoudelijke evaluatie van het waterbeleid in 2013 is alleen mogelijk als er met betrokken waterbeheerders afspraken kunnen worden gemaakt over het gestructureerd, systematisch, geharmoniseerd en kwaliteitsgeborgd beschikbaar stellen van de benodigde informatie over de gemaakte keuzes en de onderbouwing daarvan en de voorziene of uitgevoerde maatregelen.

Inleiding



1.1 Aanleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving voert de review van het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) mede uit op verzoek van DG Water in overeenstemming met haar taak en missie (<http://www.planbureauvoordeleefomgeving.nl/nl/overpbl/index.html>). Deze review heeft een vierledig doel:

- het ondersteunen van DG Water en de andere betrokken departementen bij het verbeteren van de nota;
- het ondersteunen van het publieke debat over de nota door de review aan het begin van de inspraakprocedure ervan uit te brengen (tussen 11 mei en 22 juni 2009);
- het ondersteunen van het parlement bij de besluitvorming over de nota; en
- het beoordelen van de toetsbaarheid van de in de nota genoemde doelen en instrumenten op effectiviteit en kosten, mede met het oog op de eerste evaluatie van het nationaal waterbeleid (door het PBL) in 2013.

De hierbij meest relevante maatschappelijke vragen zijn:

- Zijn de ambities in de nota over de veiligheid tegen overstromen, het watertekort en de zoetwatervoorziening, wateroverlast, waterkwaliteit (natuur) en het gebruik van water helder? Wat zijn nieuwe doelen, instrumenten en beleidskeuzes in het oNWP? Zijn het onderscheid en de samenhang tussen de middenlange termijn (2015) en de lange termijn (2050-2100) helder?
- Is de strategie om de doelen te realiseren helder, en biedt deze voldoende houvast voor een concrete uitwerking in specifieke doelen en instrumenten? Is het vastgestelde beleid, samen met de in het oNWP voorgenomen beleidskeuzes en onderzoek voor de middenlange termijn (tot 2015), voldoende om de doelen op de lange termijn (2050-2100) te realiseren?
- Is het waterbeleid in het oNWP klimaatbestendig? Zijn de gevolgen helder van de nieuwe klimaatopgave voor de ruimtelijke inrichting, bestuurlijke uitvoering, technologie en onderzoek en benodigde financiële middelen? Is duidelijk waar de klimaatopgave leidt tot spanningen met andere waterbeleidsthema's? Kunnen alle wateropgaven ruimtelijk worden geaccomodeerd, of zijn keuzes noodzakelijk? Hoe kan de veiligheid tegen overstromen en het zekerstellen van de zoetwatervoorziening op de lange termijn worden bereikt met zo min mogelijk schade voor economie en ecologie?

Nieuw in het oNWP ten opzichte van het bestaande beleid zijn vooral:

- de bevindingen van de Deltacommissie;
- de streefbeelden die de langetermijn doelen van het nationaal waterbeleid aangeven;
- het oNWP als structuurvisie voor de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid.

1.2 Opzet van de review

De review van het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) betreft een evaluatie op hoofdlijnen. Er is beperkt gekeken naar de haalbaarheid en de effecten van de doelen en streefbeelden in het oNWP; er zijn geen modelberekeningen uitgevoerd. De review heeft zich toegespitst op het oNWP zelf en de bijhorende vier ontwerpbeleidsnota's t.a.v. Stroomgebiedsbeheerplannen, IJsselmeer, Waterveiligheid en Noordzee. Achterliggende nota's als plan-MER en de passende beoordeling, evenals de Beheer en Ontwikkelplannen waren wel bekend, maar konden in het korte tijdsbestek niet altijd ten volle worden meegenomen.

De juridische consequenties van de nieuwe Waterwet (gepubliceerd op 29 januari 2009) en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (per 1 juli 2008 van kracht) voor de doorwerking van het waterbeleid zijn onderzocht door het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid van de Universiteit Utrecht.

1.3 Leeswijzer

Het waterbeleid kent minstens drie relevante dimensies, namelijk de beleidsthema's, de gebieden en de betrokken partijen. Aansluitend op het oNWP kiezen ook wij voor een structuur waarin de thema's dominant zijn; dit is de dimensie die vooral relevant is voor beleidsmakers (hoofdstuk 2). De opgaven en dilemma's bij de beleidsuitvoering manifesteren zich vooral in specifieke gebieden en voor specifieke partijen (hoofdstuk 3). Relevante partijen zijn onder andere de rijksoverheid, waterschappen, gemeenten, provincies en de eigenaren en gebruikers van het water en aangrenzende land. Zowel in hoofdstuk 2 als 3 worden eerst doelen, beleidskeuzes en instrumenten zoals verwoord in het oNWP kort beschreven, gevolgd door een analyse hiervan, met inbegrip van juridische aspecten.

Gegeven de drie dimensies onderscheiden we in hoofdstuk 3 vier domeinen met elk een eigen bestuurlijk speelveld:

- Het hoofdwatersysteem (inclusief het IJsselmeer) en het kustgebied, met als dominante beleidsopgaven de lange termijn veiligheid tegen overstroming, de zoetwatervoorziening en de natuurkwaliteit (IJsselmeer), gegeven het gebruik ervan voor transport en recreatie. Binnen dit domein is de rijksoverheid primair verantwoordelijk, maar als het gaat om de ruimtelijke gevolgen en de relaties met ontwikkelingen in het landelijk en stedelijk gebied, spelen ook de provincies en gemeenten een belangrijke rol.
- Het stedelijk gebied met vaak daarbinnen de grote rivieren en de stedelijke waterinfrastructuur. De belangrijkste thema's zijn veiligheid en wateroverlast. De opgave is om de ontwikkeling van het stedelijk gebied klimaatbestendig te maken. Het gaat niet alleen om het bestrijden van wateroverlast, maar ook om mogelijke nadelige gezondheidseffecten en om een hittebestendiger bouw en inrichting. Het initiatief ligt hier primair bij de gemeenten, maar via verschillende beleidsterreinen beïnvloeden ook de rijksoverheid, provincies, waterschappen en bedrijven de stedelijke ontwikkeling.
- Het landelijk gebied met het regionale watersysteem. Hier zijn de belangrijkste thema's wateroverlast en (zoet) watertekort, en waterkwaliteit in relatie tot landbouw en natuur. De keuzes over het wateraanbod vanuit het hoofdwatersysteem en de watervraag vanuit het landelijk gebied komen hier bij elkaar. De watervraag, maar ook de waterkwaliteit worden in belangrijke mate bepaald door de landbouw. De belangrijkste spelers in dit domein zijn de waterschappen, provincies, boeren, natuurbeherende organisaties en recreanten. Het bestuurlijk speelveld is complex door de noodzakelijke afstemming tussen nationale en regionale keuzes.
- Het open water van de Noordzee, de Waddenzee en de Zuidwestelijke delta, met als belangrijkste thema's exploitatie voor zand en energie, waterkwaliteit (natuur), recreatie en visserij. De belangrijkste spelers zijn de rijksoverheid, exploitanten, recreanten, vissers, internationale overheden en de Europese Unie. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de rijksoverheid, maar vooral rond de Noordzee is internationale afstemming nodig tussen de verschillende beleidsdossiers om keuzes te kunnen maken wat betreft de ecosysteembenadering, de beschermde gebieden, de visserij, de aanleg van windmolenparken en de scheepvaartroutes.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de bestuurlijke opgave. Deze volgt uit de ruimtelijke en financiële opgaven en de beschik-

bare beleidsinstrumenten om die te laten doorwerken. In hoofdstuk 5 verbinden we de bevindingen door ze in samenhang af te zetten tegen de belangrijkste doelstellingen van het waterbeleid zoals aangegeven in het oNWP: ambitieus, klimaatbestendig en duurzaam.

1.4 Beleidscontext

Het oNWP is het sluitstuk van een traject dat begon met het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw uit 2003, Waterkoers (richting van het waterbeleid) en Watervisie (het langetermijnstreefbeeld) uit 2007. De nota moet in december 2009 worden vastgesteld op basis van reacties uit (onder andere) de Tweede Kamer en publieke inspraak. In de nota wordt de strategie beschreven waarmee de watervisie en de bijbehorende streefbeelden kunnen worden gerealiseerd. De kern van de langetermijnvisie is het klimaatbestendig maken van Nederland en hiermee de economie te versterken zonder de natuur aan te tasten, met als doel tot een duurzaam waterbeheer te komen. Kabinetbreed is de overtuiging dat de klimaatdreiging een herijking van het waterbeleid vraagt, met consequenties voor de ruimtelijke inrichting, de benodigde middelen en voor de bestuurlijke verhoudingen. Het water 'kruipt steeds meer het land op'. Hoewel het advies van de Deltacommissie in de nota is opgenomen, maakt het geen integraal onderdeel uit van het waterbeleid en wordt in de nota vooral een eerste reactie op dat advies gegeven. Ook zijn er voor de meeste waterthema's en gebieden ook reguliere beheer- en ontwikkelplannen van kracht (zie kader Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren') die ten grondslag liggen aan het oNWP.

Omdat de geldigheid van *Vierde Nota Waterhuishouding* in 2009 verloopt, moest er een nieuw, allesomvattend waterbeleidsplan komen. Het nationale waterbeleid moet uitvoering geven aan de Europese verplichtingen en aansluiten op andere nationale beleidsnota's. Nationaal staat centraal het afstemmen van ruimtelijke reserveringen voor waterveiligheid, -overlast en -gebruik met procedures en reserveringen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook moeten de effecten van het waterbeleid worden afgestemd op de eisen vanuit het nationale natuur- en landschapsbeleid. Op Europese schaal spelen onder andere de Kaderrichtlijn Water, Marien en Natura 2000, en de Hoogwaterrichtlijn.

Het oNWP is opgesteld in samenspraak met de betrokken ministeries, de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal

Het Nationaal Waterplan; een veilige leefbare delta, nu en in de toekomst.

'Water krijgt een prominentere rol bij de inrichting van Nederland. "We staan met de klimaatverandering die op ons afkomt voor een enorme uitdaging. Het Nationaal Waterplan zet deze uitdaging om in een kans. Een kans voor de waterveiligheid, de economie en de kwaliteit van het water in Nederland", aldus staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat. Het Nationaal Waterplan beschrijft de maatregelen die nodig zijn om

Nederland ook voor toekomstige generaties veilig en leefbaar te houden. In het Nationaal Waterplan is ook een reactie op het advies van de Deltacommissie opgenomen. In 2009 komt het kabinet met een Deltawet, een Deltaprogramma en de bijbehorende financiering'.

Bron: Nieuwsbericht DG Water; 18 december 2008

Overleg (IPO). Hiermee kan impliciet worden gesteld dat de huidige inzage, inspraak en review op de nota primair is gericht op het informeren van:

- parlement met het oog op besluitvorming;
- burgers en private partijen die gevolgen ondervinden van het beschreven beleid; en
- ambtenaren die zijn belast met de regionale of gemeentelijk vertaling en uitvoering van het nationale waterbeleid.

In het oNWP worden de hoofdlijnen van het waterbeleid beschreven voor de middellange termijn (2015) en de lange termijn (2050-2100), en niet primair de maatregelen. Maatregelen die samenhangen met de prominentere rol van water bij de inrichting van Nederland en de prominentere rol van klimaatbestendigheid komen voort uit onderzoek en besluitvorming in de toekomst.

Gegeven deze deels impliciet gestelde beleidscontext en doelgroep, kunnen de doelstellingen van het oNWP als volgt worden omschreven:

- het beschrijven van de nationale en internationale wateropgaven;
- het informeren over de inhoud en samenhang van het bestaande nationale waterbeleid;
- het beschrijven van opgaven en kaders voor het nieuwe, nog nader in te vullen waterbeleid;
- het aangeven van de prioriteitsvolgorde voor de opgaven voor de vijf in het oNWP onderscheiden waterthema's;
- het definiëren en agenderen van de ruimtelijke en financiële opgaven;
- het zo concreet mogelijk beschrijven van de eisen en randvoorwaarden voor innovatie-initiatieven en besluitvorming in de komende beleidsperiode.

Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren

Bescherming tegen overstromingen en zorg voor voldoende, schoon en gezond water zijn speerpunten voor het beheer van de rijkswateren. Dit zijn de grote rivieren en kanalen, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta, de Noordzee en de Waddenzee. Voor de bescherming van Nederland tegen hoog water is versterking van onze kustlijn en rivieroeveren van primair belang. Nieuw zijn ook de maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren voor de leefomgeving van mens, plant en dier.

Verder is het bevorderen van vlotte en veilige scheepvaart een belangrijk thema voor de rijkswateren. Rijkswaterstaat zal

het onderhoud van de vaarwegen opvoeren en nagaan hoe de groei van de scheepvaart met verkeersmaatregelen kan worden opgevangen. Daarnaast biedt Rijkswaterstaat ruimte voor ander gebruik, zoals zwemmen, drinkwaterbereiding, natuur, koelwater en (sport)visserij.

Bron: http://inspraak.nederlandleeftmetwater.nl/nationale_waterplannen/plan/beheer_en_ontwikkelplan_voor_de_rijkswateren

2

Waterbeleid per thema, ruimtelijke doorwerking en financiering

2.1 Het gebruik van water

- Het is onduidelijk waarom het principe van ‘de vervuiler/gebruiker betaalt’ niet consequent wordt toegepast.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

In het oNWP wordt gesteld dat waterbeheer voorwaarden schept voor welvaart en welzijn in onze delta. Nederland is goed beschermd tegen de risico's van overstromingen, het gebruik is afgestemd op de beschikbare hoeveelheid water en water voegt een belangrijke kwaliteit toe aan steden en landschappen. De waterbeheerders zorgen ervoor dat zoveel mogelijk aan de wensen van gebruikers tegemoet kan worden gekomen. Waterbeheerders en regionale partijen staan voor de opgave om tot keuzes en tot win-win situaties te komen. In gebieden met meerdere gebruiksfuncties, worden gebieds-specifieke afwegingen gemaakt. De provincie doet dat in samenspraak met de waterbeheerder. Hierbij streven de provincie en waterbeheerder, in samenspraak met de andere partijen, naar een combinatie van functies en multifunctioneel watergebruik. Er worden vooral synergiekansen gezien met recreatie en energievoorziening. Rijk en provincies leggen gebruiksfuncties vast in hun waterplannen. De noodzaak tot toekenning van deze functies volgt uit Europese richtlijnen, die in nationale wetgeving zijn omgezet. Daarbij gaat het om Natura 2000 gebieden, zwemwaterlocaties, drinkwaterbeschermingszones en schelpdierwateren en water voor karperachtigen. De provincie doet dit voor de regionale wateren, de rijksoverheid voor de rijkswateren.

Van een toenemende druk op het watersysteem is ook sprake bij het gebruik van de ondergrond. Ondergronds bouwen, het benutten van bodemenergie (warmtekoede opslag), CO₂- en gasopslag zijn in opkomst en hebben daarmee effect op de grondwatertoestand.

In het oNWP wordt aangegeven wat de gebruiker van het waterbeheer mag verwachten en welke kansen in de komende planperiode worden verkend of gerealiseerd. Als instrument om water meer sturend te maken en zo kosteneffectief met water om te gaan zal het gebruik van water in toe-

nemende mate worden beprijsd. Daarbij betalen gebruikers een reële prijs voor het gebruik van (zoet) water. De kosten voor aanpassing van het watersysteem komen dan voor rekening van diegenen die daarvan profiteren, bijvoorbeeld van nieuwbouw.

Analyse

De opgaven in de waterthema's en gebieden vloeien voort uit de vaak botsende eisen die verschillende gebruiksfuncties aan het watersysteem stellen. De inrichting van onze watersystemen is vérgaand geoptimaliseerd voor landbouw, wonen en werken onder de zeespiegel.

Principe 'de vervuiler/gebruiker betaalt' wordt slechts beperkt en ongelijk toegepast

In relatie tot de zoetwatervoorziening wordt in het oNWP (p116) gesteld dat het gebruik van water in toenemende mate wordt beprijsd. Dit 'vervuiler/gebruiker betaalt'-principe uit het oNWP wordt echter bij de financiering van het waterbeheer niet algemeen toegepast:

- De wateroverlast en de matige ecologische waterkwaliteit in het landelijk gebied zijn voor een belangrijk deel een gevolg van bemesting en het aanpassen van het watersysteem ten behoeve van de landbouw. De maatregelen die nodig zijn voor het tegengaan van wateroverlast en verbeteren van de waterkwaliteit worden echter voornamelijk door de huishoudens betaald.
- In het geval van de extra wateraanvoer vanuit het IJsselmeer naar Zuid-Holland is onduidelijk wie voor deze facilitering betaalt.
- De waterkwaliteitsproblematiek in het Volkerak-Zoommeer is voor een belangrijk deel het gevolg van de nutriëntenbelasting vanuit Brabant na de verzoeting ten behoeve van de landbouw (VenW, 2003) terwijl de kostbare oplossing van 'verzouting' op zijn beurt weer problemen oplevert voor de zoetwatervoorziening in de regio waarvoor het oNWP (p253) wel onderzoek wil gaan doen naar 'reële beprijzing'.
- Waterveiligheidsmaatregelen worden veelal ten behoeve van een specifiek gebied getroffen maar worden uit algemene rijksmiddelen betaald. Bij plannen voor buitendijks

bouwen, zoals in het Markermeer, is onduidelijk wie voor de veiligheid betaalt. De betreffende wethouder heeft al aangegeven dat de volledige kosten niet door het project Almere-buitendijks kunnen worden gedragen, zoals ook bij IJburg de kosten van ophogen niet ten laste van het project zijn gekomen.

De verdeling van lusten en lasten van het watergebruik is ongelijk. Onduidelijk blijft waarom in een beperkt aantal gevallen (zoetwatervoorziening, stad) het principe wel wordt toegepast en in allerlei andere gevallen (wateroverlast, waterkwaliteit, koelwater, scheepvaart, veiligheid) niet. Bij een keuze voor meer toepassing van het instrument beprijzing als prikkel voor meer maatschappelijk verantwoord gebruik van water spelen ook andere overwegingen zoals solidariteit, gelijkheid, concurrentie of uitvoerbaarheid. Onduidelijk is in hoeverre deze aspecten in het oNWP een rol hebben gespeeld.

Onduidelijk is ook of voor alle vormen van watergebruik dezelfde principes worden gebruikt. Wanneer moet de landbouw zich aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. En wanneer wordt gefaciliteerd met aanvoer van zoet water vanuit het landelijk hoofdwatersysteem, zoals vanuit het IJsselmeer naar Zuid-Holland? Dit zijn landelijke keuzes die in samenhang moeten worden genomen.

2.2 Veiligheid tegen overstromen

- Hoewel de achterstand in het onderhoud van de primaire keringen en kunstwerken aanzienlijk is, stelt het oNWP geen versnelling voor van de uitvoer van het hoogwaterbeschermingsprogramma.
- Het oNWP brengt niet goed in beeld wat de (ruimtelijke) gevolgen kunnen zijn van het worstcasescenario voor de zeespiegelstijgingen van de Deltacommissie voor beleidskeuzes de komende decennia over de langetermijn veiligheid.
- De noodzaak van de aangekondigde Deltawet naast de Waterwet, is niet overtuigend aangetoond.
- De financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is toereikend tot en met 2011; voor de periode daarna 2012-2020 zijn waarschijnlijk onvoldoende middelen gereserveerd voor de versterking van alle primaire keringen en kunstwerken.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

In het beleid voor de veiligheid tegen overstromen wordt onderscheid gemaakt in:

- de uitvoering van het huidige beleid en het handhaven van de huidige veiligheidssituatie;
- een eventuele aanpassing van de veiligheidsniveaus vanwege een toename van de bevolking en economische waarde in overstromingsgevoelige gebieden sinds 1960, het tijdstip waarop de huidige normen zijn vastgesteld;
- een eventuele aanpassing van de grondslagen van het veiligheidsbeleid langs de drie lagen preventie, ruimtelijke planning en rampenbeheersing;
- eventuele verdere aanpassingen in verband met klimaatverandering om Nederland gegeven de verwachte zeespie-

gelstijging en toename van rivierafvoeren, ook op lange termijn veilig te houden.

Het huidige beleid wordt gecontinueerd. Het doel om (pas) in 2020 alle primaire keringen en kunstwerken aan de huidige normen te laten voldoen blijft gehandhaafd – het wegwerken van de achterstanden wordt niet versneld. Versnelling en intensivering zijn evenmin onderdeel van het stimuleringspakket in de kabinetsreactie op de financiële crisis (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). In 2006 voldeed 24 procent van de primaire keringen niet aan de norm. Van 32 procent van de primaire keringen en van 49 procent van de kunstwerken is nog onzeker of ze aan de norm voldoen (Inspectie V&W, 2006).

De ruimtelijke reservering in de structuurvisie voor het kustfundament, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en Waddenzee zal moeten worden bekrachtigd in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte. De noodoverloopgebieden die nog in de *Nota Ruimte* werden genoemd, zijn allen komen te vervallen. In overleg met betrokken overheden wordt naar nieuwe oplossingen gezocht. Er worden vrijwel geen nieuwe restricties opgelegd aan de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Wel zullen via een aangekondigde AMvB voorwaarden worden gesteld aan de bouw en inrichting van “vitale infrastructuur in kwetsbare gebieden”. Mogelijk blijken er bij de herziening van het normenstelsel ruimtelijke restricties nodig te zijn.

Van het advies van de Deltacommissie wordt in het oNWP de procedurele aanbeveling (nr. 12) direct overgenomen, evenals de aanbeveling om de Noordzeekust blijvend te beschermen met behulp van zandsuppletie. Het advies van de Deltacommissie om met extra suppleties functiecombinaties te realiseren wordt onderzocht. De overige adviezen over veiligheid zijn onderdeel van verder onderzoek, gericht op besluitvorming in 2015.

Résumerend zijn dan de belangrijkste besluiten en onderzoeksambities:

Besluiten:

- in het oNWP wordt aanbeveling 12 van de Deltacommissie over de verbetering van de politiek-bestuurlijke, juridische en financiële kaders voor het veiligheidsbeleid overgenomen.
- instelling van een Deltafonds om onzekerheid over de langetermijnfinanciering (na 2020) van het waterveiligheidsbeleid weg te nemen.

Ambities en onderzoek:

- in het oNWP wordt aangekondigd dat onderzocht gaat worden of het veiligheidsniveau in Nederland een factor 10 verhoogd zou moeten worden en zo ja hoe (in reactie op aanbeveling 1 van Deltacommissie);
- in het oNWP wordt voor de periode 2009-2015 voorgesteld te onderzoeken of aanvullende randvoorwaarden nodig zijn voor het bouwen in het buitendijks gebied (in reactie op aanbeveling 3 van de Deltacommissie);
- in het oNWP wordt de mogelijkheid vermeld om na te gaan of de veiligheid van het Rijnmondgebied met een ‘afsluitbaar-open’ variant ook op de lange termijn kan

worden gewaarborgd (in reactie op aanbeveling 10 van de Deltacommissie).

Analyse

Voor het versterken van het kustfundament wordt zandsuppletie algemeen beschouwd als een maatregel waarmee de stijgende zeespiegel, zeker de komende eeuwen, op de meest efficiënte wijze het hoofd kan worden geboden (bijvoorbeeld Kwadijk e.a., 2006; MNP, 2007).

Voor de opvang van extreme rivierafvoeren wordt in het oNWP vastgehouden aan de voorgenomen maatregelen binnen het programma Ruimte voor de Rivier met de mogelijkheid om, waar dat efficiënt is te realiseren, al vooruit te lopen om de bovengrens van de maatgevende afvoer voor de Rijn van 18.000 en voor de Maas van 4600 kubieke meter per seconde rond 2100.

Voor de kust wordt een zeespiegelstijging van 85 centimeter ten opzichte van 1990 gehanteerd als bovengrens voor 2100. Dit past bij de bovengrens van de KNMI 2006-scenario's Warm en Warm+. Daarnaast wordt in het oNWP voor de zeespiegelstijging volgens een worstcasescenario de bovengrens van de Deltacommissie vermeld (1,3 meter voor 2100). Voor veiligheid verdient het volgens het oNWP 'de voorkeur om bij een hoog maatschappelijk risico en een lage flexibiliteit rekening te houden met de bovengrens van de klimaatverwachtingen'. Deze combinatie zou een herijking van het hoogwaterafvoerbeleid kunnen betekenen (het programma Ruimte voor de Rivier is gedimensioneerd op 'slechts' 60 centimeter zeespiegelstijging. De effectiviteit van maatregelen dicht bij de mondingen, zoals de bypass bij Kampen en de Noorderwaard zal afnemen bij grotere zeespiegelstijgingen). In onderzoek naar de vraag of bestaande voornemens passen in een mogelijk bijgesteld eindbeeld, wordt niet voorzien.

Samenvattend:

- Tot 2100 is de veiligheid tegen overstromen goed te handhaven. De kustzone is niet het grootste probleem, maar wel het benedenrivierengebied (MNP, 2007; Deltacommissie, 2008). Bij een zeespiegelstijging volgens het worstcasescenario is de huidige dimensionering in het programma Ruimte voor de Rivier waarschijnlijk onvoldoende. De consequenties daarvan zijn nog onvoldoende in beeld gebracht. Op de lange termijn (na 2050) zijn eveneens aanpassingen aan de Oosterscheldedam en Maeslantkering noodzakelijk. Voor de Oosterscheldedam wordt aanpassing in het oNWP voorzien, voor de Maeslantkering niet;
- Na 2100 bedraagt mogelijke zeespiegelstijging volgens de klimaatscenario's van de Deltacommissie in het worstcase geval 1,5 tot 4 meter. In dat geval voldoet het huidige maatregelenpakket inclusief Ruimte voor de Rivier niet meer. Aanvullende en mogelijk structurele ruimtelijke aanpassingen zijn dan noodzakelijk. De consequenties hiervan zijn nog niet in beeld gebracht, ook niet door de Deltacommissie.

Mogelijke doorwerking van nieuwe instrumenten nog onduidelijk
De ruimtelijke reserveringen voor het kustfundament, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en Waddenzee zijn onderdeel

van de structuurvisie in het oNWP maar moeten nog worden bekrachtigd in de AMvB Ruimte.

Volgend op het advies van de Deltacommissie is inmiddels een ministeriële stuurgroep ingesteld, en is de instelling van een Deltaregisseur, -wet en -fonds aangekondigd. De invulling daarvan is nog in ontwikkeling; de mogelijke doorwerking van deze nieuwe instrumentenlijn is daarom nog niet bekend.

Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de wateropgaven van het advies van de Deltacommissie kan gebruik gemaakt worden van de Waterwet en de aanverwante omgevingsrechtelijke wetgeving. De Waterwet is daarvoor nu al geschikt en bevat de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten. Het lijkt niet de bedoeling om bestaande bevoegdheden over te hevelen naar de Deltaregisseur. Hierdoor is voor de juridische uitvoering van het waterbeleid de Deltawet onnodig. Onduidelijk is ook wat het Deltaprogramma toevoegt aan de plannen en maatregelenprogramma's, die nu en in de nabije toekomst moeten worden vastgesteld in de Waterwet (en die grotendeels voortvloeien uit de diverse Europese waterrichtlijnen). Het voorgestelde Deltafonds kan een verbetering vormen voor de financiering van het rijkswaterbeheer (De Gier en van Rijswijk, 2009).

De middelen voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma toereikend t/m 2011; voor de periode 2012-2020 zijn waarschijnlijk onvoldoende middelen gereserveerd

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) maakt deel uit van het onderwerp 'waterkeren' en is primair gericht op waterveiligheid. Met dit programma wordt beoogd de primaire keringen en kunstwerken te versterken opdat deze voldoen aan de huidige normen (uiterlijk in 2020). Tevens is in het HWBP de aanpak van zwakke schakels langs de kust opgenomen.

Schatting benodigde financiële middelen

De geschatte kosten voor het versterken van de primaire keringen en kunstwerken die voortvloeien uit de Tweede Toetsing (Inspectie V&W 2006) bedragen ongeveer 1,8 miljard euro (+/- 40 procent). Voor de aanpak van de Zwakke Schakels langs de kust is naar schatting 0,75 miljard euro nodig (Tweede Kamer, 2007).

Voor de volledige uitvoering van versterkingen van de primaire keringen en kunstwerken die voortvloeien uit de Eerste en Tweede Toetsing, en van de zwakke schakels langs de kust is ongeveer € 2,7 miljard euro nodig (oNWP).

Beschikbare financiële middelen

Voor verbeteringswerken die voortkomen uit de wettelijke veiligheidstoetsing is tot 2020 1,7 miljard euro beschikbaar voor het HWBP, zoals opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Ministerie van W en W, 2009).

In het kader van het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' heeft het kabinet 1.2 miljard euro aanvullende middelen gereserveerd om het HWBP op basis van de Eerste en de Tweede Toetsing (waaronder de aanpak van de Afsluitdijk) volledig uit te kunnen voeren.

Deze reservering wordt in tranches naar de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat begroting overgeboekt (Tweede Kamer, 2008). De eerste tranche van 0,12 miljard euro van het totale budget van 1,71 miljard euro is inmiddels overgeboekt.

In totaal is daarmee circa 2,7 miljard euro beschikbaar voor de versterking van de primaire keringen en kunstwerken welke voortvloeit uit de Eerste en Tweede Toetsing en voor uitvoering van zwakke schakels langs de kust. Vooral nog lijkt deze 2,7 miljard euro toereikend. Voorwaarde is wel dat de resterende 1 miljard euro die in het beleidsprogramma ‘Samen werken, samen leven’ is gereserveerd ook daadwerkelijk naar de begroting van Ven W zal worden overgeboekt en volledig zal worden ingezet voor de uitvoering van het HWBP.

Hoewel het waarschijnlijk is dat op basis van de Derde Toetsing aanvullende investeringen zullen moeten worden gedaan, zijn daar nog geen financiële middelen voor gereserveerd.

2.3 Watertekort en zoetwatervoorziening

- Het voorstel om het IJsselmeer als belangrijkste zoetwaterbron voor midden-west Nederland verder te ontwikkelen (aanbeveling 11 van de Deltacommissie) is onvoldoende onderbouwd. Het oNWP schetst geen beeld van de kosten en baten van deze keuze, bijvoorbeeld in vergelijking met alternatieven waarbij een beperking van de regionale watervraag wordt beschouwd.
- Het kortetermijn voorstel in het oNWP voor het vergroten van de strategische zoetwatervoorraad door een flexibel peil van het IJsselmeer is in lijn met een klimaatbestendige en adaptieve aanpak.
- In het oNWP wordt het meekoppelen van zoetwatervoorziening met wateroverlast en waterkwaliteit overschat.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

In het oNWP wordt het bestaande beleid gevolgd waarmee de huidige, geschatte watertekorten voor 2015 worden aangepakt volgens de afspraken uit het Nationaal Bestuurs-

Overwegingen om het veiligheidsniveau te verhogen

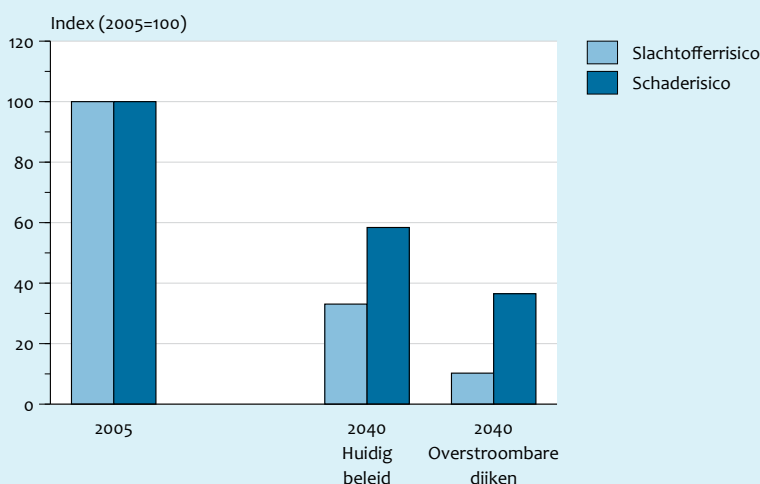
In het oNWP wordt het advies van de Deltacommissie om de veiligheidsniveaus te verhogen met een factor 10, in onderzoek genomen. Daarnaast wordt voorgesteld om de normen niet meer alleen te baseren op economische gronden maar ook op slachtofferrisico's voor zowel individuen als voor de samenleving als geheel. Verder wil het kabinet de toepasbaarheid van doorbraakbestendige dijken onderzoeken.

Een recent uitgevoerde Kengetallen-Kosten-batenanalyse (KBA) toont aan een verhoging van de veiligheidsnormen op basis van economische afweging voor de meeste dijkkringen niet direct noodzakelijk is. Voor die dijkkringen waar de normen inmiddels

wel achterlopen, zou een verhoging van het veiligheidsniveau met een factor 2 in vrijwel alle gevallen voldoende zijn (Kind e.a. 2008). Het slachtofferrisico wordt dan mogelijk eerder bepalend voor het nieuwe normstelsel, maar in het oNWP wordt niet aangegeven hoe dat moet worden geïmplementeerd. Naast de uitvoering van het huidige hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) lijkt het inzetten op doorbraakbestendige dijken een mogelijkheid om de schade- en vooral de slachtofferrisico's zodanig te verminderen dat de gewenste verhogingen van de veiligheidsniveaus kunnen worden bereikt zonder de normen verder aan te passen (figuur 2.1).

Schade- en slachtofferrisico bij overstromingen

Figuur 2.1



Door uitvoering van het huidige beleid neemt het schade- en slachtofferrisico in de periode tot 2040 naar verwachting sterk af. Toepassing van overstroombare/niet doorbrekende dijken zou vooral het slachtofferrisico sterk kunnen verminderen. Bron: MNP (2007).

akkoord Water (-actueel). De partijen die het NBW-actueel hebben ondertekend - het ministerie van VenW, de provincies (IPO), de waterschappen (UvW) en de gemeenten (VNG) - hebben afgesproken om het watersysteem minder kwetsbaar te maken voor watertekortsituaties. Gekozen is om voor het watertekort geen norm vast te stellen. De rijksoverheid en de waterschappen informeren de watergebruikers aan de hand van de Nationale Verdringingsreeks, de Werkwijzer Watertekort en de Droogtestudies over mogelijk jaarlijks optredende watertekorten, zodat de watergebruiker hierop kan anticiperen. Op regionaal niveau worden de watervoorziening, wateroverlast en waterkwaliteit in samenhang beschouwd. Uitgangspunt is de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren'. In de regio wordt per gebied de afweging gemaakt in hoeverre functies geacommodeerd kunnen worden.

Nieuw in het waterbeleid volgens het oNWP (p87) is het streven om gebruikers en functies minder afhankelijk te maken van de aanvoer van water (meer zelfvoorzienend door zuiniger met water om te gaan, zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en hogere zoutgehalten en door meer water vast te houden). Dit naast het bestaande beleid om de verdroging van natuurgebieden sterk te verminderen en te komen tot een meer optimale verdeling te komen van het beschikbare water tussen het landelijke en regionale watersysteem. Het kabinet ondersteunt de keuze van de Deltacommissie voor het IJsselmeer als strategisch zoetwaterreservoir waarvan de opslagcapaciteit wordt vergroot. Om op de korte termijn tegemoet te komen aan de toenemende zoetwatervraag zal het kabinet uiterlijk in 2012 een nieuw peilbesluit nemen voor het IJsselmeergebied, met mogelijk een peilfluctuatie van maximaal 30 centimeter boven het huidige zomerpeil.

Naast het gebruik in tijden van droogte van de al bestaande 'verdringingsreeks' wordt als instrumenten gedacht aan provinciale 'waterfunctiefaciliteringskaarten' die de kwantitatieve en kwalitatieve waterbeschikbaarheid aangeven, en aan reële beprijzing voor de levering van zoet water voor de economische gebruikers.

Analyse

Meer zelfvoorzienend watersysteem zonder grootschalige functieverandering maar beperkt mogelijk

Het streefbeeld van een meer zelfvoorzienend watersysteem is vanwege de eisen van wonen en landbouw maar zeer beperkt mogelijk zonder uitgebreide functieveranderingen en functieveranderingen. Juist ten behoeve van de landbouw en het wonen zijn de hoge grondwaterstanden sinds de jaren vijftig in een groot deel van Nederland met ongeveer 0,4 meter 'afgetopt' en is de seizoensberging aanzienlijk verminderd. De zoetwaterbehoefte voor peilhandhaving en doorspoelen in laag-Nederland en 'sponswerking' in hoog-Nederland is dusdanig groot dat enorme arealen met een aanzienlijke peilvariatie nodig zijn. Een voorgestelde maatregel als peilgestuurde drainage, waarbij geen functieverandering nodig is kan slechts een beperkte extra waterhoeveelheid van 20 millimeter bergen in vergelijking tot een droogtetekort van respectievelijk 100, 150 en 300 millimeter in respectievelijk een nat, gemiddeld en zeer droog jaar (KNMI, 2008; Deltares,

2008b). Ingrijpende maatregelen zoals seizoensberging zijn al snel niet rendabel (Deltares, 2008b; Witjes e.a., 2008). Ook vermindering van de watervraag vergt functieveranderingen zoals isolatie van bollenteelten (Vliegthart e.a., 2009) of verplaatsing van functies (Witjes e.a., 2008).

Duidelijke afweging zoetwatervoorziening tussen het landelijke en regionale watersysteem ontbreekt

In het oNWP wordt zowel gestreefd naar een grotere zelfvoorzienendheid in de regionale zoetwatervoorziening, als naar versterking van de strategische zoetwatervoorzieningsfunctie van het IJsselmeer ten behoeve van extra voorziening van midden-west Nederland door een maximale peilvariatie van 1,1 meter bij een 1,5 meter hoger peil. Dit vormt geen prikkel voor meer zelfvoorzienendheid. Óók kan de zoetwatervraag verminderd worden (oNWP p87) door efficiënter watergebruik te stimuleren door beprijzing, differentiatie per gebied van de chloridennormen (niet alle gebieden hoeven aan de laagste chloridennormen te voldoen), meer zelfvoorzienendheid van gevoelige teelten en gebieden, en door functies te 'sturen' naar het meest geschikte gebied via het ruimtelijke ordeningsspoor. Dit laatste is Zuid-Holland van plan door gebruik van een chloridenverwachtingskaart en een functiefaciliteringskaart. Gezien de beperkte mogelijkheden van wateropslag in de regio zullen vooral de ruimtelijke keuzes van functieverandering of functieverandering nodig zijn. Aan de aanbodzijde levert de voor de korte termijn voorgestelde peilfluctuatie in IJsselmeer en Markermeer van -20 tot + 30 centimeter ten opzichte van het huidige streefpeil al 35-55 procent van de hoeveelheid water van de Deltacommissie IJsselmeervariant. Dit lijkt een kosteneffectieve maatregel, zeker in het licht van de grote onzekerheden over droogte, omdat er nog geen langjarige trend zichtbaar is in het neerslagtekort (PBL, 2009). Het oNWP voorstel voor de korte termijn tot vergroting van de strategische zoetwatervoorraad door flexibel peil IJsselmeer is daarmee in lijn met een klimaatbestendige en adaptieve aanpak.

Bovendien blijkt uit de Droogtestudies van 2005 en de update van 2008 (Rijkswaterstaat/RIZA, 2005a en b; Deltares, 2008) en de Herijking Zoetwatervoorziening Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2008), dat de kosten van wateraanvoer en beregning hoger zijn dan de te verwachten meeropbrengsten. Mogelijke alternatieven en de kosten en baten zijn niet goed in beeld gebracht. Infrastructureel is de wateraanvoer naar Zuid-Holland een dure maatregel met veel negatieve neveneffecten (waaronder nadelige gevolgen zoals extra kosten voor gemalen en versterking van de nu al zwakke waterkeringen, voor de cultuurhistorische stadjes, een verlies van natuurlijke oevers en natuurkwaliteit en de kweldruk in de randgebieden). Ook is onduidelijk of voldaan wordt aan het oNWP-streven 'de gebruiker betaalt'; dat wil zeggen om via beprijzing de kosten van waterdiensten terug te winnen bij diegenen voor wie de waterdiensten worden uitgevoerd (zie ook 2.1). Verder is het de vraag in welke mate één grote centrale zoetwatervoorraad voor geheel laag Nederland voldoende flexibel is gezien de onzekerheid van de klimaatverandering en aanvoermogelijkheden .

Meekoppelen met wateroverlast en waterkwaliteit beperkt mogelijk

Voor het zomertekort moet de berging namelijk in de winter juist gevuld worden terwijl voor de opvang van piekafvoeren de berging altijd leeg moet zijn.

Seizoensberging in oppervlaktewateren (laag Nederland) en in de bodem (hoog Nederland) leidt daarom tot hogere piekafvoeren. De benodigde ruimte kan tenslotte maar één keer worden gebruikt. Verder leidt het vasthouden van gebiedseigen water alleen tot een kwaliteitsverbetering als dat water al schoon is wat meestal niet zo is. Meekoppeling met natuur is goed mogelijk maar wordt vaak bemoeilijkt door het hydrologisch versnipperde karakter van de natuur en de matige waterkwaliteit.

2.4 Wateroverlast

- Wateroverlastbeleid geeft weinig bestuurlijke dilemma's omdat per gebied bepaald wordt wat op 'op orde zijn' betekent. Bestuurlijke afwegingen op regionaal niveau kunnen leiden tot zeer gedifferentieerde gebiedsnormen en beschermingsniveaus.
- De verwachtingen over het meekoppelen van wateroverlastmaatregelen met andere doelen (natuur, watertekort, waterkwaliteit) zijn te hoog gespannen.
- Of water meer sturend wordt is onzeker vanwege het niet-verplichtende karakter van de beschikbare instrumenten. Desondanks zijn er goede praktijkvoorbeelden in Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Overijssel.
- De wateroverlastopgave is klimaatbestendig, maar mogelijk gebaseerd op 'oude' klimaatscenario's wat vooral gevolgen kan hebben voor het weinig flexibele stedelijk watersysteem.
- Op dit moment ontbreekt de informatie om te beoordelen of het watersysteem wat betreft wateroverlast in 2015 op orde zal zijn.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

Het oNWP volgt het bestaande beleid dat de wateroverlast aanpakt volgens de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water(-actueel). Het doel is het watersysteem in het landelijk gebied wat betreft wateroverlast vanuit het oppervlaktewater in 2015 op orde te hebben met het oog op het klimaat, de zeespiegelstijging en de bodemdaling en toename van het verhard stedelijk oppervlak in 2050. In het stedelijk gebied moeten de urgente problemen van wateroverlast vanuit het oppervlakte-, van hemelwater en van de over- en onderlast van grondwater voor 2015 zijn opgelost, en de niet-urgente vóór 2027. Uitgangspunt daarbij is de trits 'vasthouden – bergen – afvoeren'.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel is gekozen om met de 'werknormen' als referentie de gebiedsnormen af te leiden op basis van een lokale kosten-batenanalyse in gebiedsprocessen. Het doel is duidelijkheid te verschaffen over het beschermingsniveau dat de burger kan verwachten. Daarnaast regelt de nieuwe Waterwet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, evenals de verantwoordelijkheden van de gemeente voor hemelwater en grondwa-

ter in bebouwd gebied. Het langetermijn streefbeeld komt overeen met het bestaande NBW-beleid tot 2015.

Analyse

Betekenis 'watersysteem in 2015 op orde' is onduidelijk

Of het watersysteem wat betreft de overlast vanuit het oppervlaktewater in 2015 op orde is met het oog op het klimaat van 2050, is onduidelijk. Er is namelijk onvoldoende informatie over de doelstellingen en de voortgang van maatregelen (Kragt e.a., 2007; Olde Wolbers e.a., 2008). Uitgaande van de 'referentienormen' vullen de waterschappen de gebiedsnormen met bijbehorende maatregelen nader in op basis van een kosten-batenanalyse. De gebiedsnormen kunnen dus tot een zeer gedifferentieerd beschermingsniveau leiden. Vanwege de grotere fysieke en financiële schade, verdienen het grondwater (zowel in het landbouwgebied als in de stad) en de opvang van regenwater en riolering in het weinig flexibele stedelijk gebied vermoedelijk meer aandacht dan wateroverlast vanuit het oppervlaktewater (Kragt e.a. 2007; van der Ven, 2009). De stedelijke wateropgave is echter minder scherp in beeld dan die van het landelijk gebied. Het wateroverlastbeleid geeft in principe weinig dilemma's, omdat door het Nationaal Bestuursakkoord Water de bestuurlijke kosten-batenafweging in de gebiedsprocessen is gewaarborgd en dus per gebied bepaald wordt wat 'op orde zijn' betekent. Dit kan per gebied verschillen.

De voorlopige opgave van de waterschappen in 2006 bedroeg 35.000 hectare waterbergingsgebied. Recentere opgaven wijzen op een toename van het benodigde areaal voor waterberging (Randstedelijke rekenkamer, 2008). De waterschappen zijn al bezig met enkele waterbergingsgebieden en fijnmazige maatregelen zoals het vasthouden met stuwtjes in haarvaten in hoog-Nederland en natuurvriendelijke oevers in laag-Nederland, waarbij het bestaande landgebruik en vrijwillige grondverwerving als uitgangspunten dienen. Deze fijnmazige maatregelen zijn gericht op benutting en optimalisatie van het huidige systeem en combinatie met andere doelen in de gebiedsprocessen zoals de KRW, en betreffen veelal niet de grootschalige uitbreiding van het wateroppervlak. In het huidige beleid zouden de gebieden voor waterberging half-om-half verkregen worden via (vrijwillige) grondverwerving en schadevergoedings-(beheers)overeenkomsten.

Hoewel een overzicht op de WB21-resultaten van deze gebiedsprocessen ontbreekt, lijken de tot 2015 in de stroomgebiedsbeheerplannen geplande 5.500 hectare KRW-inrichtingsmaatregelen (meandering, natuurvriendelijke oevers) die vrijwel geheel gekoppeld zijn aan de fijnmazige WB21-maatregelen tegen wateroverlast, aan te geven dat de meer dan 35.000 hectare waterbergingsopgave nog maar beperkt gedekt wordt.

Meekoppelvewachtingen te hoog gespannen

De meer dan 35.000 hectare waterbergingsopgave wordt maar beperkt gedekt door de tot 2015 geplande 5.500 hectare inrichtingsmaatregelen (meandering, natuurvriendelijke oevers) van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze zijn vrijwel geheel gekoppeld aan de fijnmazige maatregelen tegen wateroverlast van het Waterbeheer 21ste eeuw (WB21).

De verwachtingen van de meekoppeling van waterberging met bestaande hoogwaardige natuur en watertekort, als natuurlijke klimaatbuffers, zijn te hoog gespannen. De meekoppeling met bestaande natuur is beperkt vanwege het onregelmatige karakter van de overstromingen en de slechte waterkwaliteit. De meekoppeling met watertekort is beperkt vanwege de tegenstrijdige eisen: voor het tekort in de zomer moet het neerslagoverschot in de winter en het voorjaar opslagen worden, terwijl de bergingsruimte voor onverwachte piekafvoer continu vrij moet worden gehouden. Meekoppeling van berging met (weinig natuurlijke) zuiveringsmoerassen, 'groen' in de stad en via beheerovereenkomsten met landbouwgrond bieden wel goede mogelijkheden.

Wateroverlastmaatregelen mogelijk onvoldoende klimaatbestendig

De wateroverlastopgave is gebaseerd op het 'oude KNMI' middenscenario met 10 procent neerslagintensiteitstoename in 2050. Door een extra toename van de neerslagintensiteit in de zomer volgens de nieuwere KNMI-klimaatscenario's (2006: 27 in plaats van 10 procent) kan de opgave nog toenemen. Voor het 'relatief flexibele' watersysteem van het landelijk gebied kan dit tijdens de zesjaarlijkse evaluatiemomenten makkelijker aangepast worden dan voor het 'inflexibele' stedelijk watersysteem, waar het onduidelijk is in welke mate hiermee in riolerings- en waterplanberekeningen rekening wordt gehouden. Een veiligheidsbeleid waarin rekening wordt gehouden met een worstcasescenario voor de zeespiegelstijging en piekafvoeren, gaat ook gepaard met een grotere beleidsopgave voor wateroverlast. Dit houdt verband met de verlenging van de periode waarin er geen water kan worden uitgeslagen vanuit laaggelegen stedelijk en landelijk gebied op het hoofdwatersysteem.

Kosten voor tegengaan wateroverlast worden gedekt met gemeentelijke- en vooral waterschapsheffingen

De kosten van maatregelen tegen wateroverlast komen ten laste van gemeenten (verbrede rioolheffing) en waterschappen (watersysteemheffing). Volgens de waterschappen is hiervoor tot 2015 2,5 miljard euro nodig; dit zal in 2015 ten opzichte van 2006 leiden tot een stijging van de waterschapslasten van huishoudens met 23 euro (10 procent); een stijging van 1 procent per jaar (Kragt e.a., 2007).

Daarnaast heeft het Rijk aan de uitvoering van de KRW 115 miljoen euro aan synergiegelden beschikbaar gesteld (looptijd begrotingsjaar 2009-2011). De rijksoverheid kan hiermee een bijdrage leveren aan regionale initiatieven voor maximaal 30 procent van de projectkosten. Deze middelen worden ingezet via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

2.5 Waterkwaliteit

- Het oNWP schetst niet de dilemma's voor het dichten van het grote gat tussen het streefbeeld in het oNWP voor waterkwaliteit en de in oNWP verwachte 25 procent realisatie van het ecologisch KRW-doel in 2015.
- De KRW-maatregelen koppelen in hoge mate mee met ander beleid (wateroverlast, recreatie, natuur) maar omgekeerd geldt dit niet. Zo is de bijdrage van de KRW-

maatregelen aan realisatie van doelen in Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur (EHS) beperkt.

- Hoewel dit in het oNWP niet expliciet wordt gesteld lijkt waterkwaliteit een lagere prioriteit te hebben dan andere waterthema's. Qua wetgevingssystematiek zou het ook consequenter zijn geweest om de waterkwaliteitsnormen op te nemen in de nieuwe Waterwet.
- De KRW biedt op basis van de zesjarige evaluaties voldoende ruimte voor aanpassing van de doelen ten gevolge van eventuele klimaatverandering. De soortenbenadering van het natuurbeleid kan echter slecht omgaan met huidige en toekomstige watersysteemdynamiek zoals klimaat en erfenissen uit het verleden.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

In het streefbeeld in het oNWP vormen diffuse bronnen en inrichting geen beperking voor de gebruiksfuncties en de vereiste ecologische KRW-kwaliteit van het water in de stroomgebiedbeheerplannen. Bij bemesting wordt rekening gehouden met het in de bodem aanwezige fosfaat. Zuiveringsmoerassen dragen bij aan verdere verbetering van de waterkwaliteit en het opvangen van piekafvoeren, en bieden plaats aan natuur. De inrichting van de watersystemen, zoals hermeandering en natuurvriendelijke oevers, geeft voldoende ruimte voor natuurlijke processen én voor gezonde populaties van flora en fauna. Dit geeft ecologische waarden de ruimte om mee te veranderen met ruimtelijke en klimaatontwikkelingen.

In de periode tot en met 2015 geeft het kabinet hier vorm aan door uitvoering van de uit de gebiedsprocessen voortgekomen maatregelen en die zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. In deze plannen wordt ingeschat dat de maatregelen tot 2015 leiden tot 25 procent realisatie van de KRW-doelen volgens het principe 'one out/all out' (ministerie VenW, 2008).

In het oNWP (p124) wordt een aanzienlijke synergie gezien tussen de KRW, Natura 2000 en de EHS. De KRW-maatregelen dragen volgens het oNWP voor een belangrijk deel bij aan het realiseren van de condities die nodig zijn voor het behoud van beschermde natuurwaarden. Zo profiteert de natuur onder andere van een verbeterde waterkwaliteit en inrichtingsmaatregelen, zoals zachte overgangen van water naar oever, hermeandering van beken, de aanleg van vispassages en actief biologisch beheer. De watercondities in de Natura 2000 en EHS-gebieden moeten in 2015 op orde zijn; dit geldt vooral voor de verdroging.

Het KRW-maatregelenpakket bestaat voor meer dan 70 procent uit bestaand beleid en daaraan gekoppelde bestaande instrumenten (4^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, Stedelijk Afvalwaterrichtlijn, basisinspanning riolering, ILG/reconstructie, Uitvoeringsprogramma Diffuse bronnen en dergelijke). Voor verbetering van de waterkwaliteit in het landelijke gebied wordt ingezet op innovatieve maatregelen. Levering van groenblauwe diensten door boeren wordt door het oNWP (p107) kansrijk geacht. Gezien de betekenis van schoon water voor natuur en landschap en de urgentie om de wateropgaven voor Natura 2000 en EHS-gebieden tijdig

te realiseren, ligt de prioriteit in de Nationale Landschappen, Natura 2000- en EHS-gebieden.

Analyse

Groot gat tussen streefbeeld en uitvoering 2015 vereist keuzes
Het streefbeeld in het oNWP dat diffuse bronnen en inrichting geen beperking vormen voor de in kader van de KRW vereiste ecologische kwaliteit, vraagt omvangrijke maatregelen. Momenteel is de diffuse belasting van het oppervlaktewater met de nutriënten stikstof en fosfaat nog dusdanig hoog dat realisatie van afgesproken ecologische doelen een grote extra beheer- en inrichtingsinspanning vergt. Een eerste inschatting van de effecten van de voorgenomen generieke aanscherping van fosfaatgebruiksnormen gaf aan dat de verbetering van de waterkwaliteit beperkt is (PBL 2008). Ook het recente voorstellen tot differentiatie van fosfaatgebruiksnormen tot 2013 in het Vierde Actieprogramma (LNV, 2009) zal deze conclusie niet veranderen. Dit omdat de beperking van de fosfaatafzetruimte in fosfaatverzadigde regio's beperkt is (10 kg/ha). Verder wordt de mogelijke verbetering voor een deel teniet gedaan door een verruiming van de afzetruimte (tot 20 kg/ha) in gebieden met een lagere fosfaattoestand.

Een mogelijke maatregel meer in de lijn van dit streefbeeld is bijvoorbeeld stopzetting van fosfaatbemesting op landbouwgronden met een hoge fosfaatbodemvoorraad (dit is meer dan 30 procent van het areaal en overigens in overeenstemming met het landbouwkundig bemestingsadvies). Een andere maatregel zou kunnen zijn ontwikkeling van zuiveringsmoerassen met een totaal oppervlak van minimaal 120.000 hectare gecombineerd met piekafvoerdemping, naast omvangrijke extra inrichtingsmaatregelen (PBL, 2008).

De huidige 'pragmatische' invulling in de zeer concrete Stroomgebiedheersplannen voor de periode tot 2027 sluit goed aan bij andere ontwikkelingen in de gebieden. Deze invulling is voor meer dan 70 procent gebaseerd op bestaand beleid en daaraan gekoppelde instrumenten, maar gaat uit van het handhaven van bestaande functies en vrijwillige grondverwerving. De resterende opgave blijft daardoor omvangrijk zoals ook in het oNWP wordt aangegeven (p101). Recente analyses door PBL (2008) geven aan dat in 2027 20-40% van de regionale wateren de doelstelling bereikt van een goed ecologische potentieel, terwijl doelbereik voor rijkswateren erg onzeker is (zie figuur 2.2). Volledig doelbereik vergt kiezen voor een omvangrijke functieaanpassing in de vorm van verminderde nutriëntemissies en ruimtegebruik vergende inrichtingsmaatregelen zoals meandering en natuurvriendelijke oevers. Met alleen inrichtings- en beheersmaatregelen lukt het niet. Zo vereist actief biologisch beheer voor het herstel van meren door het eenmalig wegvangen van de overmaat aan brasem, voor het bereiken van een stabiele goede situatie ook lage nutriëntgehalten. De ruimtelijke opgave van het streefbeeld waarmee wordt voldaan aan de KRW-doelstellingen, is veel omvangrijker dan de beperkte inzet van 5.500 hectare in de Stroomgebiedbeheersplannen. Dit ondanks de grote mate van meekoppelen met ander beleid zoals de grote mate van overlap tussen KRW-inrichtingsmaatregelen en WB21. Ook de meekoppeling van de verdrogingsbestrijding met de zoetwatervoorziening

vraagt een aanzienlijke aanpassing van de ontwatering en wateraanvoer die volgens grove berekeningen niet kosteneffectief voor de landbouw lijkt te zijn (Deltares, 2008; Provincie Zuid-Holland, 2008).

Sterke mate van meekoppelen waterkwaliteit met ander beleid maar omgekeerd niet

Het feit dat de KRW-maatregelen voor 70 procent uit bestaand beleid bestaan en moeilijk zijn af te bakken van maatregelen uit ander beleid, geeft de grote mate aan van de gewenste synergie aan tussen de KRW en ander beleid. De emissie maatregelen zijn gebaseerd op het mestbeleid en het stedelijk afvalwaterbeleid en de inrichtingsmaatregelen op WB21-wateroverlast-, recreatie en natuurbeleid (ecologische verbindingzones voor de EHS). Omgekeerd lijkt de bijdrage van de KRW-maatregelen aan ander beleid, zoals het realiseren van instandhoudingcondities voor water van de Natura 2000-gebieden gering. De meekoppeling in het streefbeeld van zuiveringsmoerassen met piekafvoerdemping en natuur zal hooguit voor niet-hoogwaardige, nieuwe natuur gelden. Voor bestaande, hoogwaardige natuur zijn de beheersomstandigheden te gecontroleerd en is de waterkwaliteit te slecht. Verder lijkt het oplossend vermogen van groenblauwe diensten door boeren overschat te worden gezien de aanzienlijke omvang en intensiteit van de benodigde maatregelen, de tot nu toe niet gebleken grote effectiviteit en de onzekerheid over het permanente karakter.

Bijdrage KRW aan Natura 2000 en EHS beperkt

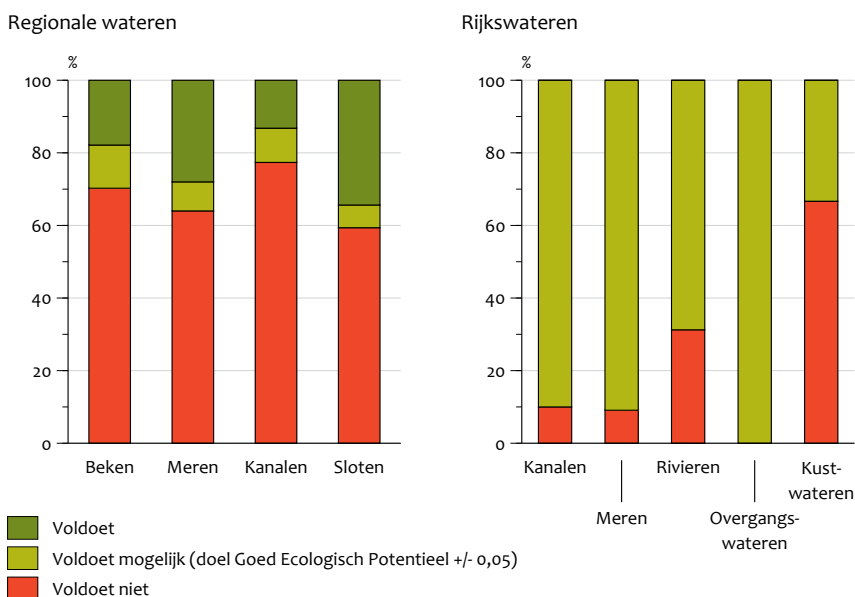
In de streefbeelden worden ambitieuze doelen geformuleerd voor de Natura 2000-gebieden maar de maatregelen van de Stroomgebiedsbeheersplannen dragen maar beperkt bij aan de Natura 2000- en EHS-doelen (Ontwerp SGBP's 2008, PBL, 2008; Fluit, 2009). Zoveel mogelijk wordt ingezet op het herstellen van het beekdalsysteem (inclusief overstromingsgebieden en de sponswerking van brongebieden). Daarvoor is veel ruimte nodig. In de stroomgebiedbeheersplannen worden maatregelen zoals hermeandering, het opheffen van drainage en verhogen van de drainagebasis beperkt genomen vanwege de significante schade voor de functie landbouw of wonen die het terugdraaien van deze hydromorfologische ingrepen zouden opleveren (KRW artikel 4.3a).

KRW biedt ruimte voor klimaatbestendige aanpassing

De verwachting is dat hogere temperaturen (minder zuurstof, meer algengroei), intensievere neerslag (meer af- en uitspoeling nutriënten) en verzilting het halen van de doelen aanzienlijk moeilijker maken. In de stroomgebiedsbeheersplannen worden geen extra maatregelen hiervoor genomen. De evaluatiemomenten van de Waterwet en de KRW (ieder zes jaar) bieden echter de ruimte voor aanpassing van de doelen en maatregelen op grond van veranderde omstandigheden.

Natuurbeleid kan slecht omgaan met omgevingsontwikkelingen door de gebieden- en soortenbenadering

In het oNWP wordt terecht aangegeven dat nader onderzoek nodig is naar de vraag hoe het natuurbeleid, gericht op natuurbehoud (soortenbenadering) aangepast kan worden om, net als de Kaderrichtlijn Water (ecosysteembenadering), flexibeler met ontwikkelingen in het watersysteem om te gaan (Deltares, 2008a). Ook LNV geeft in het Natura 2000



Regionale en rijkswateren getoetst aan het GEP volgens het principe 'one out/all out'. Bron: PBL, 2008.

Doelendocument (LNV, 2006) aan dat 'doelstellingen in de tijd robuust geformuleerd dienen te worden om te kunnen anticiperen op bijvoorbeeld 'natuurlijke dynamiek en klimaatverandering'. Toch speelt dit probleem op vele plaatsen, bijvoorbeeld bij het beleid voor het IJmeer, Markermeer en Jisperveld waarin de huidige doelen niet overeenkomen met ontwikkelingen in het watersysteem uit het verleden (na-ijling van emissies uit de waterbodem) of ontwikkelingen voor de toekomst (klimaat). Zo heeft het Jisperveld brakwaterdoelen terwijl het watersysteem door het ontstaan van het IJsselmeer aan het verzoeten is (Koenraadt e.a., 2005).

Qua wetgevingssystematiek passen de waterkwaliteitsnormen beter in de Waterwet

Veel van de keuzes die worden gemaakt bij de juridische implementatie vloeien voort uit de angst dat door Europese verplichtingen Nederland 'op slot gaat'. Dat is ook terug te zien in het oNWP, waar zoveel mogelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen de implementatie van Europese verplichtingen en puur nationaal beleid. Op dit moment is er in het ontwerp Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water voor gekozen de waterkwaliteitseisen alleen een rol te laten spelen bij het vaststellen van waterplannen. In een doorwerking naar besluitvorming op andere beleidsterreinen is niet voorzien. Nu een doorwerking naar andere beleidsterreinen niet langer wenselijk wordt geacht, was het qua wetgevingssystematiek beter geweest de waterkwaliteitsnormen in de Waterwet op te nemen. De Waterwet zou in dat geval het gehele watersysteembeheer reguleren: doelen, normen, plannen, algemene regels, vergunningen, gedoogplichten, financiering, schadevergoeding en rechtsbescherming. Nu wordt zonder duidelijke reden een uitzondering gemaakt voor de waterkwaliteitseisen.

Een ander probleem is dat in het ontwerp Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water voor een zeer beperkt beschermingsregime wordt gekozen. Er worden geen grenswaarden, maar richtwaarden vastgelegd en deze waarden gelden alleen voor aangewezen waterlichamen. Het is onduidelijk of de waterbeheerders zo over voldoende instrumenten beschikken om de overige wateren te kunnen beschermen en of zij bij de vergunningverlening nog voldoende strenge eisen kunnen stellen (bijvoorbeeld in het kader van de emissie-immissietoets) om de waterkwaliteit afdoende te beschermen.

Kosten en doelbereik van Stroomgebiedbeheerplannen voor KRW

De totale uitgaven van al voorgenomen aanvullend beleid en van extra maatregelen op grond van de KRW tot 2027 worden in het oNWP geschat op circa 4,2 miljard euro. De eerdere schattingen van het voorlopige maatregelpakket 2007-2027 (januari 2008) waren hoger, 7,1 miljard euro (PBL, 2008). De verlaging van de kosten is voornamelijk te wijten aan drie posten:

- 1 miljard euro; het huidige maatregelenpakket 2010-2027 omvat niet meer de periode 2007-2009;
- 1,2 miljard euro: een groot aantal maatregelen is niet meer opgenomen in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen maar wel in de waterplannen van gemeenten, waterschappen en provincies (voornamelijk baggeren, doorspoelen, rioolwaterzuivering);
- 0,7 miljard euro: afname van maatregelenomvang (voornamelijk afkoppelen hemelwater van riool en saneren riooloverstorten).

De totale omvang van de maatregelen is, afgezien van de voor KRW weinig effectieve maatregelen 'afkoppelen en overstorten', vrijwel niet veranderd. Ook de door de waterbeheerders voorgestelde doelen zijn niet veranderd. Het doelbereik volgens het one out/all out principe zal daarmee

hetzelfde zijn als door het PBL berekend in 2008: voor regionale wateren 20 procent tot 40 procent (afhankelijk van het watertypen, zie figuur 2.2).

Kosten voor waterkwaliteit worden vooral verrekend via waterschapslasten.

Volgens het oNWP bedragen de KRW uitgaven voor de eerste planperiode 2,3 miljard euro en voor de gehele planperiode 4,2 miljard euro; tweederde deel van de uitgaven betreft maatregelen die worden genomen als onderdeel van het ander beleid, vooral WB21 en Stedelijk Afvalwater. Circa 60 procent van de jaarlijkse kosten voor KRW-maatregelen komt voor rekening van de waterschappen, 15 procent voor rekening van gemeenten en 15 procent voor rekening van het Rijk. Over de periode 2010-2027 betekent dit een extra toename van de waterschapslasten en rioolrecht van ongeveer 30 euro per huishouden per jaar (PBL, 2008).

2.6 Ruimtelijke doorwerking

- Waterbeheer blijft volgend op bestaand ruimtegebruik.
- Wederzijdse doorwerking van de ruimtelijke besluiten en de projectbesluitvorming in het kader van de Waterwet is niet optimaal geïnstrumenteerd.
- De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is niet goed toegerust op reserveringen verder dan 10 jaar.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

Ruimtelijke opgave uit het oNWP

In het oNWP worden geen nieuwe ruimtelijke opgaven geformuleerd. De bestaande ruimtelijke opgaven zijn:

Veiligheid

- Kustfundament;
- Ruimte voor de Rivier;
- Maaswerken;
- Waddenzee;
- Bouwen in buitendijks gebied.

Wateroverlast en tekort

- 35.000 ha waterberging;
- Vooral functieaanpassing.

Waterkwaliteit

Functieaanpassing door eisen voor waterkwaliteit vanuit de KRW en instandhoudingseisen vanuit Natura 2000

Analyse

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is per 1 juli 2008 ingegaan. In de nieuwe Wro stellen Rijk, provincies en gemeenten elk een structuurvisie op. Dit zijn strategische beleidsdocumenten over de (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Voor elke vierkante meter in Nederland zijn er dus minstens drie structuurvisies, een voor elke overheidslaag. Een structuurvisie voor de drie overheidslagen komt in de plaats van respectievelijk: de Planologische

Kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente).

Om beleidsdoelen uit de structuurvisie te realiseren worden deze vastgelegd in het bestemmingsplan. Gemeenten stellen in principe het bestemmingsplan zelf op. Rijk en provincie kunnen gemeenten algemene regels geven, die de gemeenten in acht moeten nemen. Vinden Rijk en provincie dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor een bepaalde ontwikkeling of een bepaald gebied, dan kunnen ze zelf onderdelen van het bestemmingsplan vaststellen of een gebied aanwijzen. Dit heet een inpassingsplan. Daarnaast heeft het Rijk de mogelijkheid om gebieden te beschermen via een AMvB; bijvoorbeeld via de AMvB Ruimte waarin de bescherming van het kustfundament, de Waddenzee, Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken wordt vastgelegd.

Nieuwe Waterwet

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Waterwet, uiterlijk 29 december 2009, wordt een lange ontwikkeling van sectoraal waterbeheer naar integraal waterbeheer gebaseerd op een watersysteembenadering ook juridisch gefaciliteerd met integrale wetgeving en de bijbehorende noodzakelijke instrumenten.

De nadruk in het water- en milieurecht verschuift van een sectorale benadering die een goede chemische kwaliteit beoogt te bewerkstelligen, naar een integrale benadering van ecosystemen, waarbij de samenhang met andere delen van het brede omgevingsrecht (milieu, natuur, landbouw en productenbeleid) wordt onderkend en (deels) gereguleerd. Er is geen 'Europese ruimtelijke ordening' maar de invloed van het Europese milieurecht op de ruimtelijke ordening kan groot zijn (denk aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en de luchtkwaliteitsrichtlijnen).

Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van de wateropgaven kan en zal gewoon gebruik gemaakt moeten worden van de Waterwet en de aanverwante omgevingsrechtelijke wetgeving. De Waterwet is daarvoor nu al geschikt en bevat de noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten.

Afstemming met andere beleidsterreinen door middel van plannen

In de Wet op de waterhuishouding (Wwh) is geregeld dat waterbeheer, milieubeheer en natuur- en landschapsbeheer op elkaar dienen te worden afgestemd (artikel 3 lid 3 Wwh). In een expliciete afstemming met de ruimtelijke ordening voorziet de Wet op de waterhuishouding niet. De Waterwet beoogt vooral om de afstemming met de ruimtelijke ordening te verbeteren.

Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in de wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht (Waterwet, Wro, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet) de keuze is gemaakt dat plannen geen bindende elementen meer bevatten voor lagere overheden of burgers (met uitzondering van het bestemmingsplan en de beheerplannen van de waterschappen welke laatste moeten worden goedgekeurd door de provincie). Voor een daadwerkelijke doorwerking van watersysteembelangen in de besluitvorming op andere

beleidsterreinen is het dus noodzakelijk dat het bevoegd gezag op die andere beleidsterreinen gebruik maakt van bindende sturende instrumenten, zoals algemene regels, en de betreffende wetgeving de mogelijkheid biedt watersysteembelangen in de besluitvorming, bijvoorbeeld vergunningverlening, te betrekken. Dat is zeer zeker niet altijd het geval en als dat niet uitdrukkelijk is geregeld verbiedt het specialiteitsbeginsel om watersysteembelangen in de besluitvorming te behartigen.

Als bestuursorganen op andere beleidsterreinen watersysteembelangen onvoldoende willen laten mee wegen (terwijl dit wel mogelijk is), heeft de waterbeheerder geen instrumenten of bevoegdheden om de watersysteembelangen veilig te stellen anders dan door middel van het gebruik van eigen bevoegdheden en instrumenten zoals die op grond van de waterwetgeving zijn toegekend (Waterwet en keurbevoegdheid op grond van de Waterschapswet).

Vooralsnog en in tegenstelling tot wat al vele jaren in beleidsnota's wordt betoogd, is het waterbeheer volgend op bestaand ruimtegebruik, want hieruit vloeit de wateropgave voort voor de waterbeheerder (voldoen aan de vastgestelde normen). Met het proces van de Watertoets kan in de vorm van overleg en advisering wel invloed worden uitgeoefend, maar dit garandeert niet dat ook daadwerkelijk watersysteembelangen voldoende worden beschermd.

Wederzijdse doorwerking van de ruimtelijke besluiten en de projectbesluitvorming in het kader van de Waterwet niet optimaal geïnstrumenteerd

Nieuw is, dat het oNWP tevens een rijksstructuurvisie is die betrekking heeft op de ruimtelijke aspecten van nationaal (water)beleid. Het voorgaande betekent enerzijds een beperking, anderzijds een verruiming. Een beperking, omdat het in de structuurvisie alleen hoeft te gaan om de ruimtelijke aspecten van het nationale waterbeleid; een verruiming, omdat de vereiste duidelijkheid over de uitvoering van dat beleid enige concretisering vergt, en in ieder geval de nodige realiteitszin van de beleidsvoornemens. Het bestempelen van het oNWP tot rijksstructuurvisie voegt een dimensie toe aan het oNWP.

Wat de status van een rijksstructuurvisie betreft, kan worden opgemerkt dat dit belangrijke gevolgen heeft voor de voorbereidingsprocedure en ook voor de uitvoering van (de ruimtelijke aspecten van) het oNWP. Artikel 2.3 leden 3 en 4 Wro bepalen immers dat een rijksstructuurvisie vóór de

vaststelling aan de Tweede Kamer moet worden voorgelegd en, indien dat door de Tweede Kamer wordt gewenst, met de Tweede Kamer moet worden besproken. Met de uitvoering van een rijksstructuurvisie mag bovendien niet worden begonnen voordat de Staten-Generaal, indien wenselijk, de visie hebben besproken. Het betreft hier in wezen een restant van de PKB-procedure uit (artikel 2a van) de oude Wro.

Deze totstandkomingprocedure is tamelijk zwaar in vergelijking met de lichte juridische status die de structuurvisie als gevolg van hoofdstuk 2 van de Wro heeft. Die status kan worden omschreven als beleidsdocument waarmee andere (lagere) overheden rekening zouden moeten houden (al wordt dat niet expliciet in hoofdstuk 2 Wro bepaald). Daarbij gaat de wetgever uit van een (bestuurlijke) zelfbinding van het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld. Die zelfbinding kan tot een juridische vorm van binding worden, wanneer in een structuurvisie beleidsregels (als bedoeld in artikel 1:3 lid 4, artikel 4:84 Awb) zouden worden opgenomen. Tot het laatste is het bestuursorgaan echter niet verplicht. Samengevat: het is niet de juridische status van de rijksstructuurvisie die medebepalend is voor de inhoudsvereisten van (de ruimtelijke aspecten van) het oNWP, maar de vereisten die uit art. 2.3 lid 2 Wro voortvloeien zijn dat mogelijk wél.

Al met al kan worden gesteld dat de wederzijdse doorwerking van de ruimtelijke besluiten en de projectbesluitvorming in het kader van (hoofdstuk 5 van) de Waterwet niet optimaal is geïnstrumenteerd en vergeleken met de regelingen van vóór de Wro en vóór de Waterwet in elk geval niet als een stap vooruit kan worden beschouwd. Het streven om de doorwerking te bereiken door de verlening van het predicaat 'rijksstructuurvisie' aan het oNWP, is in elk geval, bestuursrechtelijk gezien, onzeker. In dit verband zou overigens eerder de provinciale structuurvisie als doorwerkinginstrument vermelding verdienen, gelet op de goedkeuringsbevoegdheden die Gedeputeerde Staten als gevolg van de Waterwet toekomen in verbinding met de mogelijkheid om beleidsregels (over de aanwending van die bevoegdheden) in die structuurvisie op te nemen en met de provinciale bevoegdheid om op het terrein van de waterstaatszorg verordeningen vast te stellen (op grond van art. 3.11 Waterwet).

Wro niet toegerust op reserveringen verder dan tien jaar

Bij de gewenste reservering van gronden voor inrichtingsmaatregelen die (mogelijk) eerst in de (verdere) toekomst zullen worden genomen, is er mogelijk het probleem van de

Ruimtelijke reservering in oNWP op hoofdlijnen

'Voor de gebieden die onderdeel uitmaken van de ruimtelijke hoofdstructuur, te weten de kust, de grote rivieren en het IJsselmeergebied, komt er in 2009 de AMvB Ruimte. Het Nationaal Waterplan, dat ook structuurvisie is op grond van de Wet ruimtelijke ordening, vervangt op onderdelen het beleid uit de Nota Ruimte voor het IJsselmeer, de Noordzee en de rivieren.

De bescherming van vitale functies en kwetsbare objecten is een onderwerp van nationaal belang, maar beperkt zich niet tot gebieden in de ruimtelijke hoofdstructuur. Het rijk stelt hiervoor op basis van een overstromingsrisicozonering in kwetsbare gebieden een afzonderlijke AMvB (AMvB vitale infrastructuur kwetsbare gebieden 2010-2011) op. Het gaat om de bescherming van telecom en ICT, energienetwerken en evacuatie routes in geval van een overstroming' (oNWP). Bron oNWP.

realiseerbaarheid van het plan op de korte termijn van tien jaar. Dit probleem is weliswaar oplosbaar, maar dan zal de inhoud van art. 3.1 lid 1 Wro met het oog daarop waarschijnlijk moeten worden gewijzigd. Een alternatief is het onderbrengen van een afzonderlijke regeling in de Wro voor dit soort gevallen, waarin de reservering van gronden expliciet (en in afwijking van wat normaliter geldt) mogelijk wordt gemaakt.

2.7 Financiële onderbouwing en doorwerking

- Voor de korte termijn (2015) zijn voor alle thema's, uitgezonderd waterveiligheid, waarschijnlijk voldoende middelen beschikbaar voor de uitvoering van het beleid.

Doelen, beleidskeuzes en instrumenten

In het oNWP zijn voor de korte termijn geen expliciete nieuwe financiële opgaven geformuleerd. Per thema is in het oNWP in het hoofdstuk 'Financiering van het waterbeleid' aangegeven welke financiële middelen beschikbaar of gereserveerd zijn voor de uitvoering van de thema's waterveiligheid, watertekort / zoetwatervoorziening, wateroverlast en waterkwaliteit. Daarnaast is voor de thema's waterveiligheid en waterkwaliteit aangegeven welke financiële middelen nodig zijn.

In de Review is de financiering van deze thema's hiervoor behandeld in de paragrafen 2.2 tot en met 2.5.

Financiële opgave op lange termijn

Voor de lange termijn wil het Rijk de komende decennia investeren in bescherming tegen overstroming en in de zoetwatervoorziening. Deze uitgaven zijn niet opgenomen in het oNWP en worden uitgewerkt in het kader van de op te stellen Deltawet en het Deltaprogramma. Het oNWP stelt dat het kabinet in dit kader zorgt voor een solide basis voor de maatregelen die worden opgenomen in het Deltaprogramma. Volgens de Deltacommissie is met de uitvoering van het Deltaprogramma een bedrag van 1,2 tot 1,6 miljard euro per jaar gemoeid tot 2050. Een groot deel van dit bedrag is bestemd voor veiligheid tegen overstroming.

Recent heeft het kabinet besloten tot het instellen van een Deltafonds waarvoor vanaf 2020 jaarlijks minimaal 1 miljard euro beschikbaar wordt gesteld.

Lasten voor burgers en bedrijven

Momenteel komt ongeveer een kwart van de totale kosten van het waterbeheer (in 2007 ruim 5 miljard euro) ten laste van de rijksbegroting. De overige kosten komen voor rekening van gemeenten, provincies en waterschappen en worden grotendeels gefinancierd uit de opbrengst van diverse waterheffingen die door bedrijven en huishoudens worden betaald.

Sinds 2000 zijn de totale lokale waterlasten jaarlijks met 4 procent gestegen. Het oNWP voorziet een verdere stijging van de lasten in de komende jaren. De precieze ontwikkeling van de lokale lasten is echter moeilijk te voorspellen. Wel wordt een forse stijging voorzien van de gemeentelijke rioleringskosten als gevolg van kosten voor vervanging van riool-systemen uit naoorlogse wijken en daarnaast en, in mindere

mate, als gevolg van gemeentelijke investeringen voor een klimaatrobuuster stedelijk water- en rioleringsstelsel. De lasten voor burgers en bedrijven zullen op korte termijn dan ook vooral toenemen als gevolg van hogere rioleringsheffing. De jaarlijkse gemeentelijke kosten (vooral riolering) bedroegen in 2007 1,1 miljard euro en zijn voor 2015 geschat op 1,8 miljard euro.

Beprijzing

Inzet van het oNWP is om het gebruik van water verder te beprijsen. De reden hiervoor is dat watergebruikers, wanneer ze een reële prijs voor het gebruik van (zoet) water zullen betalen, kosteneffectiever met water zullen omgaan. Bovendien zullen de kosten voor aanpassing van het watersysteem zo voor rekening komen van degenen die hiervan profiteren (zie ook paragraaf 2.1).

Analyse

Voor de korte termijn (2015) zijn voor alle thema's, uitgezonderd het thema waterveiligheid, waarschijnlijk voldoende middelen beschikbaar voor uitvoering van het beleid. Voor het thema waterveiligheid zal rekening moeten worden gehouden met de resultaten van de Derde Toetsing (2011). Op basis van deze resultaten zullen aanvullende middelen moeten worden gereserveerd voor de versterking van primaire kerinen en kunstwerken (zie paragraaf 2.2).

De financiële opgave voor de lange termijn en realisatie van de streefbeelden is nog onduidelijk. Voor het thema veiligheid (en in mindere mate zoetwatervoorziening) is inmiddels vanaf 2020 een bedrag van 1 miljard euro per jaar voor het Deltafonds toegezegd. Voor de andere thema's worden ook hogere kosten verwacht. Bijvoorbeeld om de streefbeelden voor waterkwaliteit te realiseren zijn, naar verwachting, op lange termijn hogere uitgaven nodig voor de beheer- en inrichtingsopgave voor de KRW-doelen en Natura2000.

Het besluitvormingsproces over kosten voor de lange termijn wordt bemoeilijkt door de vraag wie de lasten van deze ingrepen zal dragen. De inzet van het oNWP om de gebruikers (dat wil zeggen degenen die profiteren van de ingreep) te laten betalen blijkt in de praktijk niet altijd eenduidig te worden toegepast (zie ook paragraaf 2.1).

2.8 Samenvatting doelen en instrumenten

Tabel 2.1 geeft een overzicht per thema van:

- het korte termijn doel;
- het hoofdinstrument of beleidsprogramma om dit korte termijn doel te realiseren;
- de beleidskeuze voor de korte termijn;
- het lange termijn doel of streefbeeld;
- het instrument of de strategie voor de lange termijn;
- de aansluiting van het beleid voor de korte termijn op beleid voor de lange termijn.

Ten slotte is in de laatste kolom aandacht besteed aan de evalueerbaarheid van het waterbeleid in 2013. Het oNWP wil namelijk in 2013 een evaluatie van het waterbeleid. Deze

Thema	Korte termijn doel	Hoofdinstrument of beleidsprogramma	Beleidskeuze	Lange termijn doel - streefbeeld	Lange termijn instrument of strategie	Aansluiting	Evalueerbaarheid 2013
<i>Veiligheid</i>	Alle dijken en keringen voldoen aan huidige normen in 2020.	HWBP (Zwakke schakels langs de kust, versterking zeevering in Zeeland, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken)	Continuëren huidig beleid (geen versnelling)	- Klimaatbestendig - Preventie 1e prioriteit - Adaptatie stedelijke ontwikkeling	- Innovatieve concepten - Bewustwording - Deltawet, deltafonds (vanaf 2020 1 miljard euro per jaar)	Matig. Onvoldoende onderbouwing worstcase klimaatscenario DeltaCie. Gevolgen voor ruimtelijke reservering niet in beeld.	Goed
<i>Watertekort en voorziening</i>	NBW actueel. Driesporenbeleid met aanpak watertekort door meer berging en sponswerking	NBW-actueel. Functie faciliteringkaarten (2011) en verdringingsreeks	Alle functies in principe accommoderen, maar geen garanties. Afspraken verdroging	Meer zelfvoorzienendheid door opslag en vermindering vraag. IJsselmeerbuffer vergroten	Geen. Landelijke verkenning, beprijzing	Goed	Matig
<i>Wateroverlast</i>	NBW actueel. GGOR. Systeem op orde in 2015	Referentie (werk) normen en gepoldeerde gebiedsnormen; die in 2015 worden gehaald	2006 KNMI-scenario	Geen toename wateroverlast. Landelijk gebied: meer berging. Stedelijk: meer berging en meer bestendig bouwen	nvt	Goed	Matig
<i>Kwaliteit - KRW</i>	2015 alle waterlichamen GEP/GET	SGBP's focus op beheer en inrichting	Fasern van GET-doelbereik. 4e AP Nitraat-richtlijn met tot 2014 geen aanscherping	Nutriëntenbelasting niet limiterend voor ecologie	Mestbeleid (duurzame veehouderij) en zuiveringsmoerassen	Matig. Hoge verwachtingen over mogelijkheden functiecombinatie en reductie fosfaatemissies	Matig
<i>Gebruik van water</i>	Behouden, bestaan alle gebruiksfuncties	Beschermingsgebieden, Gebiedsdossiers en (beperkt) structuurschema's, watersportbijdrage.	Terughoudendheid mbt ruimtelijk vastleggen; voldoen aan wettelijke eisen	Goede (ecologische) kwaliteit en gezonde visstand voor visserij	Beprijzing van water over volle breedte	Matig. Geen consistente aanpak beprijzing	Slecht

Overzicht per thema van doelen en beleidskeuzes voor de korte en de lange termijn en het hoofdinstrument of beleidsprogramma om deze te realiseren, alsmede een inschatting van de onderlinge aansluiting en de evalueerbaarheid.

evaluatie zou zich kunnen richten op de korte termijn doelen die in het oNWP zijn geformuleerd.

Voor evaluatie kan een onderscheid gemaakt worden tussen een procesevaluatie en een inhoudelijke evaluatie. Een procesevaluatie wordt bijvoorbeeld 4-jaarlijks uitgevoerd in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW); hierbij wordt nagegaan of (en in welke mate) de afspraken die zijn gemaakt worden nagekomen. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat in 2015 de watersystemen op orde moeten zijn; de betrokken waterbeheerders zijn vrij om hieraan invulling te geven. Voor de thema's watertekort & watervoorziening, wateroverlast en gebruik van water zijn geen inhoudelijke evaluaties voorzien.

Deze zijn wel voorzien voor het thema waterveiligheid waar het gaat om het toetsen van de primaire keringen en – kunstwerken (Derde Toetsing in 2011) en voor de waterkwaliteit (in 2014) in verband met het opstellen van de 2^e generatie stroomgebiedbeheerplannen.

Een procesevaluatie van het waterbeleid in 2013 is uitvoerbaar en kan deels gebruik maken van de NBW-evaluaties (2010). Een inhoudelijke evaluatie van het waterbeleid zal beperkt blijven tot die onderwerpen waarvoor gestructureerd en op

systematische wijze gegevens worden verzameld; dit is nu het geval voor 'toetsing van de primaire keringen en - kunstwerken' en waterkwaliteit. Wat betreft wateroverlast geeft het oNWP aan dat in 2009 afspraken zullen worden gemaakt over de informatievoorziening.

Een inhoudelijke evaluatie van het waterbeleid in 2013 is alleen mogelijk als er met betrokken waterbeheerders afspraken gemaakt kunnen worden over het gestructureerd, systematisch, geharmoniseerd en kwaliteitsgeborgd beschikbaar stellen van de benodigde informatie over de gemaakte keuzes en de onderbouwing daarvan en de voorziene of uitgevoerde maatregelen.

Waterbeleid in gebieden; opgaven en dilemma's

3

3.1 Inleiding

De opgaven en dilemma's spelen op het terrein van:

- de ruimtelijke accommodering van alle waterdoelen en -streefbeelden;
- de financiële onderbouwing en middelen;
- de bestuurlijke processen.

Deze opgaven en dilemma's hangen onderling sterk samen; in de gebieden komen zij allen samen.

3.2 Rivieren, IJsselmeer, Zuidwestelijke delta en kust

De eventuele (ruimtelijke) consequenties van een snelle zeespiegelstijging zijn voor de beleidsopgave voor het thema veiligheid nog onvoldoende beeld gebracht.

- De keuzes voor de strategische zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeer zijn te weinig gebaseerd op een afweging van alternatieven in de volle breedte van aanbod én vraag.

Doelen en beleidskeuzes

Kustzone

Voor de kustzone wordt gekozen voor het voortzetten van het zandsuppletiebeleid, dat primair gericht is op veiligheid. Mogelijkheden om de opgave te koppelen met andere opgaven worden nader onderzocht.

Zuidwestelijke Delta

Voor de Zuidwestelijke Delta wordt gekozen voor het realiseren van voldoende afvoercapaciteit in het Noordelijk delta-bekken en in het Volkerak-Zoommeer, ten behoeve van de afvoer van de grote rivieren conform het programma Ruimte voor de Rivier en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit door het gecontroleerd opheffen van harde scheidingen. Met het laatste wordt het estuarine karakter van de delta gedeeltelijk weer hersteld. Het water in de Zuidwestelijke Delta moet voldoen aan de eisen van de KRW (wat wel bijstelling vereist van de ecologische doelstellingen van een estuariene overgangszone). In 2010 zal vrijwel de hele Zuidwestelijke delta zijn aangewezen als Natura 2000 gebied.

Rivieren

Voor het rivierengebied wordt de huidige afvoerverdeling van de Rijnakken gehandhaafd gedurende de huidige planperiode 2009-2015. Daarna wordt de Nederrijn ontzien bij afvoeren groter dan 16.000 kubieke meter per seconde. De huidige uitvoeringsprogramma's (Ruimte voor de Rivier en Maaswerken) worden onverkort voortgezet. Waar dit kosteneffectief kan, kunnen nu al maatregelen worden genomen voor nog extremer rivierafvoeren. Voor het Rijnmondgebied komt een onderzoek naar een 'afsluitbaar-open' variant en voor de IJsseldelta een onderzoek naar de gevolgen van mogelijke peilstijgingen voor de veiligheid. De noodoverloopgebieden die genoemd zijn in de *Nota Ruimte* komen te vervallen. Samen met regionale partners zal verder naar mogelijke oplossingen worden gezocht voor berging van overtollig rivierwater.

IJsselmeergebied

Het kabinet kiest ervoor (oNWP, p159):

- de huidige waterafvoer onder vrij verval te handhaven;
- het spuien onder vrij verval bij stijgende zeespiegel en tegelijkertijd de strategische zoetwatervoorzieningsfunctie van het IJsselmeer te versterken ten behoeve van extra voorziening van midden-west Nederland door een maximale peilverhoging van 1,5 meter (oNWP p87, p161);
- het IJmeer-Markermeer en de randmeren los te koppelen van het IJsselmeer;
- grootschalige buitendijkse bebouwing bij Amsterdam, Almere en Lelystad toe te staan (oNWP, p162) waarbij het verlies aan waterbergend vermogen niet hoeft te worden gecompenseerd (oNWP, p159); in de kabinetsperiode wordt onder andere een principebesluit genomen over grootschalige buitendijkse ontwikkelingen bij Almere;
- synergie te zoeken tussen maatregelen voor veiligheid en zoetwatervoorziening en voor ecologie en ruimtelijke kwaliteit; vrijwel het gehele IJsselmeergebied wordt in 2010 aangewezen als Natura 2000 gebied en binnen het Beheersplan Rijkswateren zijn maatregelen opgenomen om de KRW- en Natura 2000-doelstellingen te halen;
- twee sporen te volgen door: 1. gebruikers/functies minder afhankelijk te maken van de aanvoer van water en meer zelfvoorzienendheid (zuiniger, aanpassen en vasthouden gestimuleerd door beprijzing van het watergebruik) en 2. een meer optimale verdeling tussen het landelijke en

het regionale watersysteem en minder zoet water via de Nieuwe Waterweg (oNWP, p87)

Analyse

De Zuidwestelijke delta, het rivierengebied en het IJsselmeergebied zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (Kwadijk e.a., 2006). Inrichtingsmaatregelen ten behoeve van veiligheid, zoetwatervoorziening en natuur (met name verzilten) in het ene gebied hebben gevolgen voor het andere. In het oNWP wordt een aantal maatregelen voorzien (onder andere het handhaven van de afvoerdeling, het afkoppelen van het Markermeer van het IJsselmeer, het terugbrengen van het estuarine karakter in grote delen van Zuidwestelijke delta en wordt onderzoek aangekondigd naar alternatieve maatregelen zoals peilopzet IJsselmeer en een 'gesloten-open' variant voor het Rijnmondgebied. De sterke samenhang tussen al deze onderdelen vraagt om een integrale analyse van (combinaties van) aangekondigde onderzoeksrichtingen en voorgenomen keuzes. Laten deze keuzes bijvoorbeeld genoeg ruimte voor toekomstige oplossingsrichtingen voor het thema veiligheid? Daarnaast wordt vooral via programma's als Ruimte voor de Rivier geanticipeerd op extremere afvoeren van Rijn en Maas. Er wordt echter niet expliciet aangegeven dat de gevoeligheid van het programma voor extreme zeespiegelstijgingen moet worden onderzocht.

Zuidwestelijke Delta

In het oNWP wordt het advies van de Deltacommissie voor de Westerschelde overgenomen; de Westerschelde wordt open gehouden met inachtneming van de veiligheid en de realisatie van de natuurdoelen. Het bestaande beleid wordt daarmee doorgetrokken. Het advies van de Deltacommissie om de natuurkwaliteit van de Oosterschelde te handhaven met behulp van lokale zandsuppleties wordt in studie genomen. Het advies om de Zuidwestelijke delta te gebruiken voor verwerking van piekafvoeren van de grote rivieren, zoals al opgenomen in het programma Ruimte voor de Rivier, wordt eveneens overgenomen. De inzet van de Oosterschelde ten behoeve van deze opgave wordt niet genoemd. Het voorstel om de waterkwaliteit van het Volkerak-Zoommeer te verbeteren door het inlaten van zout water wordt echter wel weer overgenomen, maar voorzien van de randvoorwaarde dat er alternatieve oplossingen zijn gevonden voor voldoende beschikbaarheid van zoet water.

Het oNWP zet in op verzilting van de Zuidwestelijke Delta en toename van de afvoermogelijkheden van de grote rivieren. Dit vereist wel veel onderzoek, vooral ook naar de mogelijkheden om voldoende flexibiliteit te houden (bijvoorbeeld het openhouden van de mogelijkheid om op termijn ook de Oosterschelde in te kunnen zetten als buffer voor het bergen van rivierwater).

Door deze koers komt de zoetwatervoorziening onder druk te staan. Beprijzen wordt als mogelijke oplossing aangedragen. Gevolg van deze koersomslag kan zijn dat landbouwers in de Zuidwestelijke delta voor hun zoetwater moeten gaan betalen waar landbouwers in het voorzieningsgebied van het IJsselmeer dat niet hoeven. Deze notie is niet opgenomen in het plan.

Rivieren

De verwachting is dat niet alleen de extreme afvoeren van Rijn en Maas zullen toenemen maar zeker voor de Rijn ook de gemiddelde afvoer in de winter. Daarnaast is het effect van zeespiegelstijging op het sluitregime van de Maeslantkering niet alleen dat die vaker dicht zal moeten, maar ook langer. In combinatie met hogere afvoeren in de winter, betekent dat een veel grotere opgave voor de afvoer van rivierwater voor de Rijnmond bij sluiting van de kering. Niet duidelijk is gemaakt of maatregelen die nu worden genomen vanuit een lange-termijn perspectief geen spijt zullen veroorzaken (als recent voorbeeld: het zodanig volbouwen van de Beersche Overlaat dat herstel van zijn oude functie nu geen reële optie meer is).

IJsselmeergebied

De hoofdkeuzes in het oNWP zijn het spuien onder vrij verval bij stijgende zeespiegel en tegelijkertijd de strategische zoetwatervoorzieningsfunctie van het IJsselmeer te versterken. Deze keuzes rond het IJsselmeer lijken teveel gericht op de extra aanbodkant van de zoetwatervoorziening van middenwest Nederland en te weinig gebaseerd op een afweging van alternatieven in de volle breedte van aanbod én vraag. Water speelt in deze keuzes meer een faciliterende (oNWP, p160: 'om tegemoet te komen aan de toenemende vraag') dan sturende rol (zie paragraaf 2.3).

De synergie tussen veiligheid en zoetwatervoorziening en tussen ecologie en ruimtelijke kwaliteit is onduidelijk. Het verhogen van het peil van het IJsselmeer zal zeker gevolgen hebben voor de ecologie en de natuur. Belangrijk voor de plantengroei is voldoende licht op de bodem en voor watervogels voldoende bereikbaarheid van voedsel op en in de bodem. Welke natuurdoelen in deze nieuwe situatie kunnen gaan gelden, moet nog worden onderzocht. Ook in het oNWP worden negatieve ecologische effecten verwacht van de peilverhoging in het IJsselmeer (oNWP, p155), en 'door de ont koppeling van het nu achteruitgaande ecosysteem in het Markermeer wordt intensivering van het gebruik vereenvoudigd' (oNWP, p157). Onduidelijk is wat het hoofddoel is van het ontkoppelen van het Markermeer: veiligheid (geen versterking van dijken nodig), natuur (peilregime beter afgestemd) of buitendijkse woningbouw. Ook is onduidelijk wie betaalt voor de watervoorziening vanuit het IJsselmeer en voor de veiligheid van de buitendijkse bewoners.

3.3 Randstad en stedelijk gebied

- Voor de Randstad zijn in het oNWP geen specifieke doelen of beleidskeuzes verwoord. Gegeven de hoge kosten van aanpassing van de waterinfrastructuur, de inflexibiliteit en de schaarse ruimte is onduidelijk hoe de ontwikkeling naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer in de Randstad ingevuld gaat worden.
- In het oNWP wordt gekozen om grootschalige buitendijkse bebouwing mogelijk te maken in het zuidelijk deel van het IJsselmeergebied in de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad. Vanuit veiligheid zijn aan buitendijks bouwen extra kosten verbonden; niet duidelijk is wie deze extra kosten betaalt.

Doelen en beleidskeuzes

Voor de Randstad zijn in het oNWP geen specifieke doelen of beleidskeuzes verwoord. Deze doelen zijn in algemene zin beschreven bij de thema's veiligheid, zoetwatervoorziening en wateroverlast. De beleidskeuzes voor de aanpak van verzilting (in de diepe polders) en bodemdaling (in de veengebieden) zijn overgenomen uit de *Nota Ruimte*.

In het oNWP zijn voor het stedelijke gebied geen nieuwe doelen of beleidskeuzes geformuleerd. Wel is aangegeven hoe het Rijk de uitvoering van het waterbeheer in het stedelijke gebied wil ondersteunen; door het maken van afspraken over doelen en samenwerking, beschikbaar stellen van financiële middelen (subsidie), het faciliteren van kennis en het uitzetten van onderzoek.

De stedelijke wateropgave omvat: de aanpak van wateroverlast door overstromend oppervlaktewater, de aanpak van wateroverlast in relatie tot de rioolcapaciteit en de aanpak van grondwateroverlast. Gemeenten stellen daarbij de doelen vast voor riolering en grondwater. Het waterschap bepaalt de kans van inundatie vanuit het oppervlaktewater.

Het Nationaal Bestuursakkoord Water -actueel (NBW-actueel, 2008) vormt het beleidskader voor het waterbeheer in het stedelijke gebied. Dit akkoord heeft als doel om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden zodat problemen met wateroverlast, -tekort en -kwaliteit zoveel mogelijk worden voorkomen.

In het oNWP wordt bij de invulling van de stedelijke wateropgave rekening gehouden met verdergaande verstedelijking en klimaatverandering. Vanwege de hoge kosten en de inflexibiliteit, worden de maatregelen bij de aanpak van de stedelijke wateropgave zo veel mogelijk gecombineerd met herstructurering van bestaand bebouwd gebied en de realisatie van groen in en om de stad.

Analyse

Het waterbeheer in de Randstad wordt vormgegeven en uitgevoerd door betrokken gemeenten, waterschappen en provincies. Het Rijk is hoofd(systeem)verantwoordelijk voor de thema's waterveiligheid en zoetwatervoorziening in de Randstad. Daarnaast kan het Rijk worden aangesproken op haar betrokkenheid daar waar afspraken gemaakt zijn met de regionale waterbeheerders (waterschappen, gemeenten en provincies), zoals in het NBW. Voor de thema's wateroverlast,

verzilting en bodemdaling zijn de gemeenten, waterschappen en provincies verantwoordelijk.

Onduidelijk is in het oNWP, of en hoe de ontwikkeling naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer in de Randstad gaat worden gevolgd. Het vermogen om de effecten van klimaatverandering het hoofd te bieden is vooral afhankelijk van de beschikbare ruimte. In stedelijk gebied (en vooral in de Randstad) is deze beschikbare ruimte veelal beperkt en zijn de benodigde investeringen vaak hoog. De kwetsbaarheid van het stedelijk gebied kan worden verkleind door een klimaatrobust ontwerp van de waterberging; door grotere riolen en/of additionele waterberging in open water (vijvers, grachten) of tijdelijke berging op straat. In het landelijk gebied van de Randstad blijken de investeringen voor verduurzaming van het waterbeheer soms te hoog (zoals in de polder Groot Mijdrecht Noord), of is medewerking van betrokkenen een obstakel (bijvoorbeeld bij de herinrichting van het veengebied in de Krimpenerwaard).

In het stedelijke gebied vormen vooral grondwateroverlast en -onderlast (een te laag grondwaterpeil wat leidt tot aantasting van de fundering in oude binnensteden) en hemelwaterafvoer een probleem; de wateroverlast door inundatie vanuit het oppervlaktewater is beperkt. Gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer in het stedelijke gebied. Vanwege de hoge kosten wordt ernaar gestreefd de maatregelen in bestaand stedelijk gebied zoveel mogelijk te combineren met herstructurering. Het gaat meestal om inrichtingsproblemen van zeer lokale aard zoals het niet goed bouwrijp maken, verkeerde aansluiting, verzakkingen in veen- en gaswinningsgebieden, een te lage ligging van kruipruimten, kelders en drempels, verouderde buienstatistiek of een ontoereikende capaciteit of functioneren van riolering. In bestaand bebouwd gebied zijn deze problemen op te lossen met kleinschalige inrichtingsmaatregelen, bijvoorbeeld met het vergroten van de directe berging op straat of in groenvoorzieningen.

In het oNWP is ervoor gekozen de grootschalige buitendijkse bebouwing in het zuidelijk deel van het IJsselmeergebied in de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad waterhuishoudkundig te faciliteren. Buitendijks bouwen is aanzienlijk duurder dan binnendijks bouwen. Onduidelijk is hoe de financiering wordt geregeld en wie uiteindelijk betaalt voor deze extra benodigde voorzieningen.

Dimensioneren en beoordelen van klimaatopgave

In de algemene uitgangspunten van het oNWP wordt bij het omgaan met onzekerheden onderscheid gemaakt tussen dimensioneren en beoordelen. Door te beoordelen op een breed scala van (klimaat)scenario's wordt een indruk gekregen van de klimaatbestendigheid (weerstand of veerkracht) van de gekozen oplossing. Bij de stedelijke wateropgaven zullen daarbij grote verschillen zijn tussen de diverse opties (afkoppelen en oppervlakteberging in combinatie met de leefomgevingkwali-

teit, zoals in Rotterdam). Het voorbeeld Rotterdam geeft ook aan dat een bredere beoordeling dan alleen op klimaatbestendigheid, andere verschillen aan het licht brengt; het vervangen van riolen levert verder vrijwel geen mogelijkheden op tot koppeling, waar oppervlakteberging die zeker wel heeft.

Bron: PBL (2009)

In het oNWP-hoofdstuk over het stedelijk gebied is niets opgenomen over de ruimtelijke ontwikkeling van de ondergrond (ondergronds bouwen, warmtekoude opslag). Voor het waterbeheer in steden is dit wel relevant. Op basis van de risico's van het gebruik van de ondergrond, moet worden bezien of aanpassing van de regelgeving voor de ondergrond gewenst is.

Niet genoemd in het oNWP hoofdstuk over de Randstad, maar wel relevant voor de ruimtelijke ontwikkeling daar, is de op te stellen AMvB 'vitale infrastructuur in kwetsbare gebieden'.

3.4 Regionale wateren in hoog- en laag-Nederland

- In het oNWP wordt een terecht onderscheid gemaakt tussen (a) de gezamenlijk met de regio's aan te pakken, regio-overstijgende opgave voor de zoetwatervoorziening van laag Nederland, en (b) de voornamelijk regionale opgaven voor wateroverlast en de ecologische waterkwaliteit.
- In het oNWP worden de mogelijkheden van meekoppelen overschat. Daarmee worden de strijdige eisen genegeerd die de verschillende gebruiksfuncties aan het water kunnen stellen. De dilemma's die aan de oNWP-streefbeelden zijn verbonden, worden niet geschetst.

Doelen en beleidskeuzes

In het regionale watersysteem liggen opgaven voor een meer zelfvoorzienende zoetwatervoorziening (oNWP, p29/217), beperken wateroverlast en verbeteren (ecologische)waterkwaliteit. Conform de afspraken van het NBW-actueel zetten provincies, gemeenten en waterschappen zich in om deze wateropgaven in samenhang via gebiedsprocessen voor 2015 op orde te brengen en te houden met het oog op het klimaat van 2050. Samen met het Rijk wordt een nieuwe strategie voor de zoetwatervoorziening verkend, met een grotere regionale zelfvoorzienendheid en een optimalisatie van de zoetwaterverdeling in het hoofdwatersysteem en de regionale systemen. De ruimtelijke functies zijn daarbij afgestemd op de draagkracht van het (grond)watersysteem door het aanpassen van functies op basis van functiegeschiktheidskaarten, grotere en daarmee robuustere hydrologische eenheden zoals grote eenheden water, natuur en landschap in het Groene Hart (groenblauwe dooradering van de Randstad), veenweidegebieden met gescheiden water, moerasnatuur, extensieve en intensieve landbouw, afkoppeling van polders, seizoenberging in polders, vergroting van de (grond)watervoorraden via sponswerking, slimme drainage, beekherstel, bergingsgebieden met moerasnatuur en natuurvriendelijke oevers (oNWP p31/180).

Analyse

In het oNWP (p16) wordt een samenhangend streefbeeld gegeven voor een gebiedsgerichte aanpak op het juiste gebiedsniveau en daarmee voor de richting van het adaptieve beleidsproces (oNWP, p4). Terecht wordt een onderscheid gemaakt tussen de gezamenlijk met de regio's aan te pakken, regio-overstijgende opgave voor zoetwatervoorziening van laag-Nederland enerzijds, en de voornamelijk regionale

opgaven voor wateroverlast en ecologische waterkwaliteit anderzijds.

De bestuurlijke en financiële dilemma's die voortvloeien uit grootschalige functieaanpassing worden onvoldoende geschetst. Deze grootschalige functieaanpassing is nodig om de oNWP-streefbeelden voor wateroverlast, -tekort en -kwaliteit te realiseren. Bij de oNWP-randvoorwaarden die uitgaan van de bestaande functies en vrijwillige grondverwerving, wordt teveel verwacht van meekoppelen tussen de verschillende wateropgaven en andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoog Nederland

Het streven 'in hoog Nederland weer beken te hebben met een natuurlijker verloop en grondwater op een hoger en natuurlijker peil door de sponswerking te vergroten ... met ... landgebruik afgestemd op de draagkracht van het watersysteem' (oNWP, p31) is zonder grootschalige functieaanpassing van de landbouw niet mogelijk. Zo levert bijvoorbeeld een extra grondwaterberging van 0,2 meter (de gemiddelde verlaging van de afgelopen vijftig jaar ongeveer 0,4 meter) door slootbodempverhoging, perceelstuwen of peilgestuurde drainage geen netto baten voor de landbouw op (RWS Waterdienst e.a., 2008; Deltares, 2008). Dit is wel gunstig voor de natuur en levert een extra zoetwatervoorraad van 90 miljoen kubieke meter voor gebruik in laag-Nederland (het watergebruik in een Noord-Nederland en Flevopolder is tijdens een gemiddeld jaar circa 110 miljoen kubieke meter). De ecologische waterkwaliteit van beken vergt naast de inrichting met een natuurlijker afvoer nog een aanzienlijke reductie van de nutriënten in het oppervlaktewater: nog nader te verkennen opties daarvoor zijn ontwikkeling van 120.000 hectare zuiveringsmoerassen of invoering van fosfaatnultbemesting op het fosfaatverzadigde landbouwareaal (circa 30% van de landbouwgrond; PBL, 2008).

Ook de oplossing van een scheiding van functies per stroomgebied volgens het concept van 'grote-eenheden' van de EHS vergt een enorme functieverhuizing.

Laag Nederland

In laag-Nederland speelt naast de gelijksoortige dilemma's als in hoog-Nederland, als extra dilemma de zoetwaterverdeling tussen het regionale en het hoofdwatersysteem. Ook in laag-Nederland zijn maatregelen voor de zelfvoorzienendheid, zoals het onder water zetten van polders (Deltares, 2008b) of grootschalige extra aanvoer voor de landbouw niet kosteneffectief (Provincie Zuid-Holland, 2008). De provincie Zuid-Holland onderzoekt in welke mate de zoetwatervraag kan worden verlaagd door het gebiedsgericht differentiëren (gebiedsgerichte normering voor chloridegehalten) en het verminderen van de vraag.

Verwachtingen over meekoppelen in het oNWP zijn te hoog gespannen

De verwachtingen van de meekoppeling van waterberging met bestaande hoogwaardige natuur en watertekort, als natuurlijke groenblauwe klimaatbuffers, zijn zowel voor hoog- als laag-Nederland te hoog gespannen. De meekoppeling met bestaande natuur, waaronder Natura 2000 gebieden en de EHS, is beperkt vanwege het onnatuurlijke karakter van de

overstromingen en de slechte waterkwaliteit. Hoogproductieve en dynamische ecosystemen als moeras en wilgenbos zijn het makkelijkst te combineren met waterberging (STOWA 2004), maar niet met voedselarme blauwgraslanden. Voor de benodigde waterkwaliteit heeft het Stedelijk Afvalwaterbeleid wel sterk bijgedragen maar is het mestbeleid (4^e Actieprogramma) nog steeds onvoldoende. Meekoppeling van waterberging met zuiveringsmoerassen, recreatierreinen, 'groen' in de stad en via beheersovereenkomsten op landbouwgrond biedt wel goede mogelijkheden. De meekoppeling met watertekort is beperkt vanwege de tegenstrijdige eisen. Zo zorgen de door sponswerking verhoogde grondwaterstanden voor minder bodemberging en hogere piekafvoeren. Ook zoetwatervoorziening door seizoensopslag in de zoutgevoelige bollengebieden (oNWP, p180) is door het vereiste vaste peil niet goed mogelijk. Daarnaast stuit de meekoppeling met 'een groenblauwe structuur van samenhangende grote eenheden water, natuur en landschap' in de Randstad (oNWP, p31 en p180) volgens het EHS-concept van 'grote-eenheden' op de moeizame grondverwerving. Zonder grootschalige functieaanpassing in de Randstad maar ook in hoog-Nederland zal dit niet mogelijk zijn. Sommige voorgestelde maatregelen leiden juist tot versnippering, zoals het hydrologisch loskoppelen van de toch al zeer verfijnde Nederlandse polderwaterhuishouding om verzilting tegen te gaan of lage delen om te vernatten.

Bestuurlijke dilemma's

Bestuurlijke dilemma's ontstaan bij opgaven die meerdere bestuurlijke niveau's of domeinen omvatten. De belangrijkste bestuurlijke dilemma's van het regionale watersysteem zijn de regio-overstijgende zoetwatervoorziening en het domein-overstijgende generieke mestbeleid (landbouw, milieu, water) en grond/ruimte eisende inrichting van het watersysteem zoals waterberging, meandering en de grootschalige 'groenblauwe dooradering' van de Randstad (landbouw, natuur, stad, ruimtelijke ordening).

Het oNWP is optimistisch over de meekoppeling van beleidsopgaven voor de Kaderrichtlijn Water, Natura 2000 en de beperking van wateroverlast en zoetwatertekort in de regio. Het halen van alle doelen kan echter niet zonder grootschalige verandering van functies of aanpassing van bestaande functies. Bij handhaving van het huidige grondgebruik en de waterfuncties, of bij aanpassing van het bestemde gebruik en de ruimtelijk bestemde functies is er beperkt zicht op de aanwezigheid van robuuste netto baten van het voorgestelde waterbeleid.

3.5 Noordzee en Waddenzee

- De wens tot intensivering van het gebruik van de Noordzee (vooral windenergie, scheepvaart, zandwinning en CO₂-opslag) staat op gespannen voet met de ecologische eisen en wensen, en met de waarde voor recreatie en toerisme; hier zal moeten worden gekozen.
- In het oNWP wordt erkend dat intensivering van het economisch gebruik van de Noordzee ten koste gaat van ruimte voor natuur en gepaard gaat met (geluid)verstoring. Ruimtelijke reserveringen voor economisch gebruik

lijken in de tijd vóór reservering en doelformulering voor natuur te gaan. De consequenties van het toepassen van de ecosysteembenadering en het voorzorgsbeginsel in het beleid worden niet uitgewerkt.

- Voor de Noordzee zijn nog geen natuurdoelen gedefinieerd. Er is geen methode om nadelige gevolgen voor natuur te kwantificeren en er is geen afwegingskader op basis van natuureffecten.
- In het oNWP zijn de mogelijkheden tot combinatie van economische functies of combinatie met natuur beperkt of nog niet uitgewerkt.
- Wat betreft de ruimtelijke ordening van gebruik voor natuur en economische exploitatie geeft het oNWP weinig blijk van internationale afstemming.
- In het oNWP wordt geen nieuwe instrumentatie beschreven voor het realiseren van de doelstelling om het 'unieke open karakter' van de Waddenzee te behouden.

Noordzee: doelen, instrumenten en beleidskeuzes

Uit de ontwerpnota Noordzeebeleid blijkt de wens tot intensivering van het gebruik van de Noordzee voor windenergie, scheepvaart, zandwinning en CO₂-opslag. De opgave voor de rijksoverheid is een duurzame (economische) ontwikkeling die in evenwicht is met het mariene systeem. In welk evenwicht dit mariene ecosysteem zich dan wel bevindt of zou moeten bevinden, wordt niet uitgelegd. Hiervoor wordt verwezen naar de Kaderrichtlijn Water, de nog in te vullen Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om ruimte te houden voor dynamiek is er geen voorname om de inrichting van de Noordzee vast te leggen in een rijksbestemmingsplan.

Voor de Noordzee worden, kort samengevat, de volgende gebruikswensen aangegeven:

- Zandwinning. Toename vooral voor suppletiezand voor bescherming voor de kust; 85 miljoen kubieke meter per jaar, plus eventueel 40 miljoen kubieke meter per jaar voor kustuitbreiding en 25 miljoen kubieke meter voor landophoging; dit is circa zes keer zoveel als momenteel. Het zoekgebied ligt prioritair binnen de 12-mijlszone en met een bodemdpte minder dan 20 meter beneden NAP.
- Windenergie: In deze kabinetsperiode wordt 450 megawatt in twee parken gerealiseerd (één net binnen en één net buiten de 12-mijlszone). Tot 2020 is het streven 6000 megawatt, in twee gebieden (Borsselle 344 vierkante kilometer en IJmuiden 1.170 vierkante kilometer) buiten de 12-mijlszone.
- Scheepvaart. Groot economische belang (tot 7 procent BNP). Verwachte groei (14 tot 31 procent) tot 2015 kan worden geaccommodeerd. Na 2015 zijn voor veilige en vlotte scheepvaart vooral nodig; internationale routingmaatregelen, het nationale *clearway*-stelsel, havenaanloopgebieden, ankerplaatsen en scheepvaartvrije zones rondom vaste obstakels ingesteld. De stijging van de ruimtevrage voor havens tot 2040 ligt tussen -9 en +30 procent. Zeewaartse uitbreiding van havenactiviteiten lijkt de meest logische ontwikkeling.
- Recreatie en toerisme. Hangt nauw samen met het 250 km lange kust- en duingebied. Bijdrage aan BNP 3%, verwachte groei 2,6% per jaar.

- Visserij. Geen groeiverwachting. Op landelijke schaal marginale bijdrage aan BNP en werkgelegenheid. De visserijsector is vooral regionaal en sociaal-cultureel van waarde.

Noordzee: analyse

De groeiende economische claims voor het gebruik van de Noordzee worden in het oNWP beschreven en zijn voor wat betreft de opwekking van windenergie op zee en zandwinning voor kustversterking onderdeel van het huidige kabinetsbeleid. De ecologische doelen voor de Noordzee zijn nog niet geformuleerd waardoor de precieze cumulatieve effecten van de voorgestelde ontwikkelingen nog niet in beeld gebracht kunnen worden. Eventuele hersteldoelstellingen voor natuur op de Noordzee zijn niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met groeiende economische claims.

Het oNWP heeft onvoldoende aandacht voor de consequenties van nog te stellen natuurdoelen en voor de kansen die een nieuwe ruimtelijke ordening op de Noordzee geeft voor het combineren van functies en voor het herstel van de natuur op de Noordzee. De consequenties van het toepassen van de ecosysteembenadering en het voorzorgsbeginsel in het beleid worden niet uitgewerkt.

Ecologische toestand en eisen

De Europese Habitatrictlijn is een op landnatuur georiënteerde richtlijn die voor natuur op zee maar beperkt is ingevuld. De opdeling in te beschermen gebieden in de Habitatrictlijn verhoudt zich slecht met een ecosysteembenadering van de gehele Noordzee (zie kader Ecosysteembenadering). Grote delen van de Noordzee worden hierdoor niet als waardevolle gebieden of als integraal onderdeel van het systeem aangemerkt (Van Leeuwen e.a., 2008). Voor de habitats en soorten die wel onderdeel zijn van de Vogel- en Habitatrictlijn is het Nederlandse ambitieniveau lager dan wat door Europa gevraagd wordt (Van Leeuwen e.a., 2008). Zelfs als alle hersteldoelstellingen gehaald worden, blijft ruim een kwart van de opgenomen soorten en habitats in een ongunstige staat van instandhouding (figuur 3.1; Van Leeuwen e.a., 2008). Mogelijk is de Nederlandse aanpak niet in overeenstemming met de juridische verplichtingen die vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn worden gesteld (Dotinga en Trouwborst, 2008).

De huidige natuurkwaliteit is minder dan 50 procent van die in een meer natuurlijke situatie, wat aangeeft dat er nog veel natuurkwaliteit in de Noordzee aanwezig is, maar ook dat het ecosysteem sterk onder druk staat van menselijke invloeden. Met langlevende en kwetsbare soorten (zoals de noordkromp, haaien en roggen en zeezoogdieren) gaat het slecht

(Wortelboer, 2009). In internationaal kader (onder andere de verdragen van OSPAR en ASCOBANS die Nederland ondertekend heeft) worden deze soorten als bedreigd aangemerkt en dienen ze actief beschermd te worden. Het feit dat de Noordzee sterk onder druk staat van menselijk handelen, houdt ook in dat de gevoeligheid van het ecosysteem voor andere invloeden (zoals klimaatverandering) groter is (Philippart, 2007).

Op dit moment is als enige Vogel- en Habitatgebied op zee de Voordelta al aangewezen en is een beheerplan opgesteld in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte (Van Leeuwen e.a., 2008). Als natuurcompensatie in het kader van de Habitatrictlijn zijn bodembeschermingsgebieden ingesteld waar de bodemkorvisserij wordt uitgesloten, een unicum in Nederland. De voorgestelde Natura 2000-gebieden op de Noordzee (de Noordelijke kustzone, Doggersbank, Klaverbank, Friese Front en Vlake van de Raan) zijn echter zo ver nog niet. Uitgewerkte doelen en beheerplannen voor deze gebieden worden pas in 2010-2015 verwacht.

Natuur en windparken

De keuze in het oNWP voor sterke uitbreiding van het aantal windturbines op zee heeft gevolgen voor de aanwezige natuur:

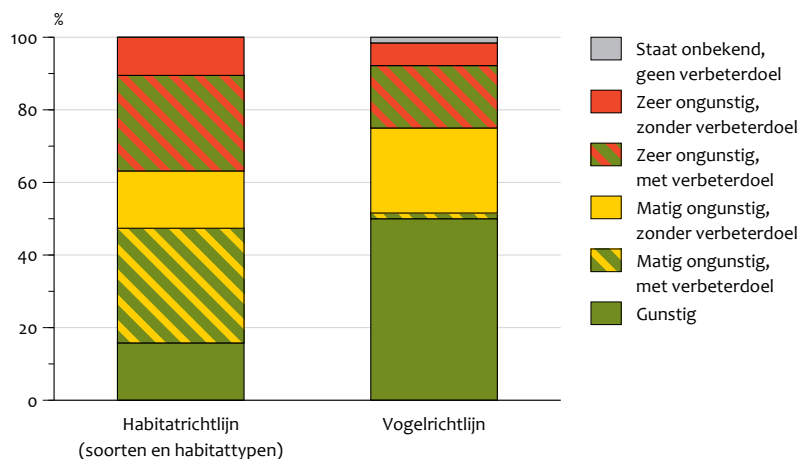
- Windparken leiden momenteel niet tot veel slachtoffers onder zee- en trekvogels. Dit kan anders worden wanneer grootschalige windgebieden worden ingericht of wanneer windparken op een rij loodrecht op de kust worden gepland (zoals België van plan is op de grens met Nederland). Internationale afstemming lijkt hier geboden. Het maakt het niet gemakkelijker dat de vogeltrek boven de Noordzee zeer verschillende patronen vertoont voor de verschillende vogelgroepen.
- Stroomkabels van de windparken in de Noordzee naar de wal veroorzaken elektromagnetische velden. Walvissen zijn daar zeer gevoelig, maar hierover is nog weinig bekend.
- De geluidsverstoring bij de aanleg van windparken is aanzienlijk maar vermijdbaar. Walvisachtigen en vissen zijn zeer gevoelig voor deze geluidsverstoring. Voor vissen en vislarven is dit mogelijk zelfs acuut fataal. Vooral de toepassing van heien is de grote bron van verstoring, maar stillere methoden zijn beschikbaar (bijvoorbeeld geschroefde palen en het gebruik van ankerblokken). Het voorzorgsbeginsel lijkt hier goed toepasbaar. De aanleg van windparken buiten de 12-mijlzone heeft geen nadelige gevolgen voor het vrij uitzicht vanaf het strand, wel voor de recreatievaart op zee.

Ecosysteembenadering

Het ecosysteem van de Noordzee omvat de gehele internationale Noordzee vanaf de Straat van Dover in het zuiden tot de diepe wateren tussen Schotland en Noorwegen in het noorden. Het fungeert als één ecosysteem waarbinnen stroming zorgt voor een passief transport, van bijvoorbeeld nutriënten, plankton en vislarven. Grotere dieren als vissen, vogels

en zeezoogdieren kunnen zich actief over grote afstanden binnen de Noordzee verplaatsen. Het Nederlandse deel van de Noordzee is slechts ongeveer 10% van het totaal. Toepassing van de ecosysteembenadering bij accommodatie van intensivering van economisch gebruik betekent dat gevolgen voor de gehele internationale Noordzee beschouwd moeten worden.

Mariene Natura 2000-soorten en -habitats



Niet voor alle soorten en habitats van de Nederlandse zoute wateren die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, zijn hersteldoelstellingen geformuleerd. Bron: Van Leeuwen e.a., 2008.

De mogelijkheid van meekoppeling van de functie natuur met de functie windenergie wordt regelmatig genoemd in beleidsstukken, onder andere in de Plan-MER en de Passende Beoordeling behorend bij het oNWP, vooral als een gevolg van het uitsluiten van de visserij in de windmolenparken. Tegelijkertijd worden echter in opdracht van het ministerie van LNV de mogelijkheden verkend van visserij en aquacultuur in windmolenparken. Meekoppeling van natuur met windenergieopwekking is daarom geen vanzelfsprekendheid, maar er zijn mogelijkheden, zeker in internationaal verband (Stichting Natuur en Milieu, 2008).

Natuur en visserij

In het oNWP wordt gesproken over voortzetting van de duurzaamheidslag in de visserijsector. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- In de ontwerpbeleidsnota-Noordzee wordt weinig aandacht besteed aan verduurzaming van de Noordzeevervisserij. Binnen het LNV-beleid betreft dit de economische duurzaamheid (rendabiliteit) van de sector (Algemene Rekenkamer, 2008). Ecologische duurzaamheid wordt in het oNWP niet genoemd, noch uitgewerkt.
- Er is geen operationele definitie van (economisch-)duurzame visserij. Visquota zijn daardoor in de beleidspraktijk vaak een compromis tussen de kortetermijn sectorale belangen (meer kunnen vissen) en structurele ecologische eisen (duurzaam populatiebeheer) waarbij conjuncturele economische factoren (bijvoorbeeld brandstofprijzen) een grote rol spelen (Wortelboer, 2009).
- Zowel het visserijbeleid als het natuurbeleid is gebaat bij een betere informatieverstrekking vanuit de visserij over vangsten en bijvangsten. Een goede informatievoorziening is een vereiste voor goede, wetenschappelijk onderbouwde en duurzame beheerplannen.

Natuur en zandsuppletie

De keuze voor een toename van de zandsuppletie voor bescherming van de kust heeft ecologische consequenties:

- Er is een driezijdig effect; (1) daar waar zand wordt weggehaald en daar waar zand wordt gestort wordt de zeebodem verstoord. Verbreding van de kust betekent (2) verdwijning van waardevol kustecosysteem, maar ook (3) eventuele nieuwvorming van landnatuur.
- De keuze voor winning uit ondiep kustwater lijkt ecologisch ongunstig gezien de bijzondere ecologische waarde van de kustzone. De geplande winningsgebieden grenzen aan de Natura 2000-gebieden in de kustzone, wat bijzondere aandacht vraagt voor de externe werking van de zandwinning richting deze gebieden.
- Het effect hangt af van hoe diep zandlaag wordt gewonnen; 150 miljoen kubieke meter per jaar kan leiden tot duizenden vierkante kilometer verstoring. Onbekend is welke de ecologische gevolgen een winning tot 6 meter diepte over een groot oppervlak heeft in het betreffende gebied en wat de uitstralende werking is naar verder gelegen gebieden.

Natuur en scheepvaart

- Meer scheepvaart is in het oNWP vooral ingevuld als intensiever gebruik van bestaande routes. Intensievere scheepvaart vergt blijvende aandacht voor de effecten van olieverontreinigingen, de effecten van scheepsverven en het tegengaan van de introductie van exoten via ballastwater.

Waddenzee: doelen, instrumenten en beleidskeuzen

Het hoofddoel is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het open landschap. Het beleid is uitgewerkt in de *PKB Derde Nota Waddenzee* (ministerie VROM, 2007). Hierbij is de internationale afstemming georganiseerd. Naast natuur en veiligheid is leefbaarheid van belang. De Waddenzee is een hotspot in

het onderzoeksprogramma 'Kennis voor Klimaat', mede in verband met zeespiegelstijging, bodemdaling door gaswinning en zoutwinning, en de effecten hiervan op de veiligheid en het al dan niet kunnen verdrinken van de Waddenzee. Zie verder de *PKB Derde Nota Waddenzee*.

Waddenzee: analyse

Voor het behoud van het 'unieke open karakter' van de Waddenzee (ook geformuleerd in de *Nota Ruimte*) wordt in het oNWP geen aanvullende instrumentatie geformuleerd. Daarmee blijft een open landschap een doel dat ondertussen wordt ingehaald door actuele ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de voorgenomen en gemeentelijk en provinciaal goedgekeurde plaatsing van een afvalcentrale in Harlingen. Er is veel discussie over de milieuaspecten van de plaatsing aan de rand van de Waddenzee, maar de aantasting van het open landschap heeft bij de vergunningverlening geheel geen enkele rol gespeeld.

Afstemming van functies binnen de Waddenzee, vooral de functies natuur en visserij, vergt ook de komende tijd voortdurend aandacht. Bekend is de discussie over de combinatie van de functies natuur en gaswinning in de Waddenzee. Mede door toedoen van EU-regelgeving (het met voldoende zekerheid kunnen uitsluiten van significante negatieve effecten) is besloten tot gaswinning onder de Waddenzee met winning-installaties op het vaste land en actieve monitoring van de effecten door de initiatiefnemer. Het 'hand-aan-de-kraan-principe' is ingevoerd om zonodig de gaswinning te kunnen verminderen. Ook de functies natuur en visserij conflicteren al lange tijd in de Waddenzee. De mechanische kokkelvisserij is uitgekocht ten laste van het Waddenfonds, maar de oogst via de handkokkelvisserij is inmiddels evengroot met een veel groter ruimtebeslag. Ook tegen de verlening van vergunningen voor de mosselzaadvisserij in de Waddenzee zijn juridische procedures aangespannen (en met succes). Op initiatief van de Waddenvereniging is een convenant tussen het ministerie van LNV, de mosselvisserij en natuurorganisaties tot stand gekomen. De recent in ontwikkeling genomen mosselzaad-Invanginstallaties worden het alternatief voor het opvissen van mosselzaad op onderwatergelegen mosselbanken. Deze installaties nemen echter veel ruimte in. De garnalenvissers voelen zich nu achtergesteld vanwege het verlies aan visgronden. Dit vergt ook in de Waddenzee ruimtelijk beleid. In het oNWP wordt hier geen aandacht aan besteed.

Bestuurlijke opgave

4

- Het oNWP kiest voor het verder uitbouwen van de gebiedsgerichte aanpak en gebiedsontwikkeling. Ondanks de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, ontbreekt op dit moment echter veelal de informatie om inzicht te krijgen in de keuzes en de onderbouwing ervan op regionaal niveau. De bestuurlijke processen in de gebiedsgerichte aanpak zijn daarmee vaak niet transparant voor Rijk, burgers en ondernemers.
- Omdat de Watertoets, omgevingsvisies en functiefaciliteringskaarten geen verplichtend bestemmingskarakter hebben is het onzeker in welke mate water mede-sturend wordt bij de ruimtelijke inrichting. Om de realisatie van streefbeelden te versterken zou een nadrukkelijk toetsmoment voor deze instrumenten ingebouwd kunnen worden.

4.1 Samenhang met ruimtelijke en financiële opgaven en instrumenten

Alleen als de bestuurlijke opgave en de instrumenten in balans zijn, is het oplossen van watervraagstukken mogelijk. Hoe groter de ruimtelijke of financiële opgave is, hoe belangrijker de aanwezigheid is van (eventueel juridisch) krachtige instrumenten voor de uitvoering van het waterbeleid. Ruimte en financiële middelen zijn doorgaans schaarse goederen, waardoor er afwegingen, keuzes nodig zijn bij het vinden van ruimte of middelen.

Dit hoofdstuk beperkt zich tot de bestuurlijke opgaven voor de *besluitvorming*, in vooral de planfase, en gaat niet in op de opgaven voor *uitvoering* en *implementatie*. Ook het oNWP heeft voornamelijk betrekking op dit niveau van besluitvorming.

4.2 Beschikbare instrumenten

De belangrijkste instrumenten die beschikbaar zijn om de ruimtelijke opgaven te realiseren zijn beschreven in paragraaf 2.6. De belangrijkste instrumenten wat betreft het oNWP zijn de structuurvisiekaarten en de wettelijke verankering daarvan via de AMvB Ruimte. De bestuurlijke opgave die hiermee samenhangt wordt deels ondervangen met de bepaling dat deze voor vaststelling aan de Tweede Kamer moeten worden voorgelegd, en als de Kamer dat wenst, ook aan de Staten-Generaal.

Andere niet ruimtelijke instrumenten die het oNWP noemt en die ter beschikking staan om waterplannen bestuurlijk te beïnvloeden zijn:

- de Watertoets;
- gebiedsplannen in combinatie met subsidiëring van in het kader van oNWP gewenste ontwikkelingen;
- kaarten met een wettelijke status waarin is aangegeven wat de huidige of toekomstige kwaliteits- of kwantiteits-toestand van het water is (functiefaciliteringskaarten, overstromingsrisico-zoneringskaarten). Deze toestand heeft gevolgen voor de gebruiksmogelijkheden en zou potentiële gebruikers moeten stimuleren om het gebruik aan te passen;
- kosten-baten analyses;
- de milieu-effect rapportage (MER);
- voorwaarde van goedkeuring door provincies van (water) beheerplannen;
- keurbevoegdheid en peilbesluiten door waterschappen; en
- zienswijzen, beroep en bezwaar.

Daarnaast is het mogelijk voor partijen om middels afspraken (convenanten) een ontwikkeling doorgang te laten vinden.

Systeem- en resultaatverantwoordelijkheid

Het oNWP heeft dezelfde uitgangspunten als de *Nota Ruimte* (2001), die als adagium heeft 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In de *Nota Ruimte* is de centrale verantwoordelijkheid voornamelijk de systeemverantwoordelijkheid. Hierbij gaat het vooral om het sturen van processen. De rijksoverheid delegeert de inhoudelijke uitwerking van regionale wateropgaven naar andere overheden, evenals de koppeling daarvan aan de beleidsagenda voor water en ruimtelijke ordening. Omdat de meeste regionale wateropgaven ook een nationaal belang kennen, toetst het Rijk de gemaakte afspraken.

Daarnaast heeft het Rijk de ambitie om zaken centraal te regelen zoals voor de thema's waterveiligheid en zoetwatervoorziening; daar heeft het Rijk resultaatverantwoordelijkheid. Op de korte termijn zijn de hierbij behorende meest relevante ruimtelijke onderwerpen: de uitwerking en realisatie van het Waterbeheer 21^e eeuw (WB21, zoals uitgewerkt in het NBW), de versterking van de zwakke schakels langs de kust, de werken aan het kustfundament, de projecten Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Nieuwe relevante ruimtelijke onderwerpen in het oNWP zijn de verzilting in de Zuid-westelijke delta (onder andere Kierbesluit, Volkerak-Zoommeer) en de

grootschalige buitendijkse ontwikkeling in het zuidelijk deel van het IJsselmeergebied (Amsterdam, Almere en Lelystad).

Inzicht ontbreekt in keuzes en onderbouwing ervan in de gebiedsgerichte aanpak

In de uitvoering van het waterbeleid wordt gekozen voor het verder uitbouwen van de gebiedsgerichte aanpak en gebiedsontwikkeling. De invulling van de thema's wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit is nu al sterk afhankelijk van de inzet van waterschappen, gemeenten en provincies. Vaak zal bij uitvoering van het waterbeleid rekening gehouden moeten worden met andere beleidsopgaven, andere belangen en financiële mogelijkheden. Aandachtspunt is dat beleidskeuzes op transparante wijze worden toegelicht en dat in de praktijk gebruik gemaakt wordt van de beschikbare instrumenten om het waterbelang in de ruimtelijke ordening in te brengen en te 'handhaven'. Zo kan nu moeilijk worden beoordeeld in welke mate regio-overstijgende doelen zijn meegenomen in de afwegingen. Vooralsnog schiet de informatievoorziening tekort, zeker waar het gaat om het vaststellen van doelen en de onderbouwing van deze doelen voor wateroverlast, watertekort en (in mindere mate en vooral wat onderbouwing betreft) waterkwaliteit.

Of water meer sturend wordt is onzeker vanwege het niet-verplichtend karakter

De omgevingsvisie van de provincie Overijssel (beleidsplan voor de fysieke leefomgeving) en de functiefaciliteringskaarten van de provincie Noord-Holland en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn goede voorbeelden van de wijze waarop water sturend kan zijn bij de ruimtelijke inrichting (geldt ook voor wateroverlast). Hierin wordt niet alleen zichtbaar welke plekken het meeste geschikt zijn voor welke functies maar ook wat de kosten zijn van het geschikt maken van het watersysteem voor functies. Dit kan gekoppeld worden aan het principe 'de gebruiker betaalt'. Omdat, net als bij de Watertoets, omgevingsvisies en functiefaciliteringskaarten geen verplichtend bestemmingskarakter hebben is het echter onzeker in welke mate water daarbij echt mede-sturend wordt. Om de realisatie van streefbeelden te versterken zou een nadrukkelijk toetsmoment voor deze instrumenten ingebouwd kunnen worden.

Zorgen over doorwerking in waterparagraaf

Het belangrijkste instrument om te zorgen dat water doorwerkt in ruimtelijke plannen en besluiten is de Watertoets. Deze is in 2001 geïntroduceerd met het verschijnen van de *Nota Ruimte*. Dit instrument zou moeten leiden tot een waterparagraaf in de lokale bestemmingsplannen, waarbij regionale waterbeheerders, provincies en gemeenten gezamenlijk zich inspannen voor een beter waterbeheer. In de praktijk is de doorwerking van de Watertoets beperkt. Al in 2003 werd in een evaluatie van de Watertoets hierover zorg uitgesproken (Gerets, 2003). Deze zorg is deels weggehaald door de evaluatie van 2006 (Ministerie V&W, 2006a). Belangrijkste zorgpunten zijn:

- de wateraspecten in de bestemmingsplannen worden niet altijd juridisch geborgd in een waterparagraaf;
- het wateradvies is veelal niet zichtbaar de waterparagraaf omdat vaak niet wordt gemotiveerd hoe er rekening gehouden gaat worden met de adviezen;

- waterbeheerders worden veelal laat betrokken in de planfase waardoor de Watertoets niet wordt toegepast voor locatiekeuzes.

Het laatste punt is afhankelijk van de regio: in sommige gebieden wordt de waterbeheerder in een zeer pril stadium betrokken bij de planfase, maar soms gebeurt dit ook niet. Blijkbaar is er onvoldoende verplichting om de waterbeheerder er ook echt bij te betrekken in een pril stadium van het planningsproces. Het Rijk heeft weinig sturing op verbetering van deze punten, omdat de toetsing op het gebruik van de Watertoets grotendeels procedureel is: een inhoudelijke toets vindt nauwelijks plaats.

Voor het oNWP heeft men er voor heeft gekozen om de Watertoets niet juridisch te versterken. Men kiest voor instrumenten die afhankelijk zijn van de pro-activiteit van de waterbeheerder (functiefaciliteringskaarten, Stroomgebiedbeheerplannen, integrale gebiedsontwikkeling, publiek-private samenwerking). Veel van deze instrumenten worden echter in beperkte mate toegepast. Daarom is de doorwerking van het waterbelang in een waterparagraaf hiermee niet gegarandeerd.

Partijen in het proces betrekken en discussie over locatiekeuze breder trekken

De Watertoets leidt er niet altijd toe dat de waterbeheerder wordt betrokken in de planfase van een project. Om dit moment van vroege toetsing en meedenken te stimuleren wil het oNWP de functiefaciliteringskaart inzetten. De bedoelde kaarten geven inzicht in het belang van water in relatie met andere opgaven. Men dient in ogenschouw te nemen dat deze kaarten niet automatisch leiden tot het meenemen van de wateropgave in een planfase. Het gebruik van deze kaarten zal zich immers voornamelijk richten op de vraag of de gegeven problematiek aanleiding geeft tot extra bouwkundige maatregelen of bodemtechnische maatregelen.

Een variant op een dergelijke kaart is de 'Overstromingsrisicozonekaart'. Deze kaart is een onderdeel van het drie-lagen veiligheidsbeleid waarvan het oNWP uitgaat en betekent een sterke verandering op de waterveiligheidsaanpak die tot dusverre werd gebruikt. Van het traditionele preventiedenken stap men nu over op de drielaagbenadering van preventie, ruimtelijke aanpassingen en calamiteitenplannen. De Overstromingsrisicozonekaart is daarmee een aanvullend instrument voor de verhoging van de waterveiligheid. De overstromingsrisicozonekaart moet nog worden ontwikkeld. De eerste invulling is wat voorzichtig en men zet vooral in op het voorkomen van schade aan vitale infrastructuur. Een recente studie van het PBL (Pieterse e.a., 2009) laat echter zien dat een Overstromingsrisicozonekaart ook kan worden gebruikt voor het aanwijzen van kwetsbare woongebieden en de identificatie van de benodigde ruimtelijke aanpassingen om deze kwetsbaarheid te verlagen. Tevens kan een Overstromingsrisicozonekaart worden gebruikt om de minst kwetsbare locaties aan te wijzen als preferente bouwlocatie. De verdere ontwikkeling van Overstromingsrisicozonekaarten kan dienovereenkomstig worden aangevuld.

Partijen meer belang geven bij waterplannen

Als onderdeel van zijn de systeemverantwoordelijkheid neemt de rijksoverheid deel aan regionale gesprekken, en wil zij ook regionale en lokale belangen accommoderen. Het gaat niet om 'de' wateragenda van het Rijk, maar om het opzetten van een regionale integrale agenda. In het oNWP is gekozen voor twee sporen: de stroomgebiedaanpak en integrale gebiedsontwikkeling.

De stroomgebiedaanpak is een aanpak waar het watersysteem (stroomgebied) centraal staat en de bevoegde en betrokken partijen gezamenlijk de wateropgaven en de mogelijke maatregelen analyseren. Deze aanpak wordt als succesvol beschouwd bij de implementatie van de KRW door deelstroomgebiedsvisionen en de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen. Dit succes hangt mede samen met het verplichtend karakter in EU-verband en de hieraan verbonden deadlines voor indiening. De stroomgebiedsbenadering wordt ook toegepast bij de implementatie van Europese Hoogwaterrichtlijnen. De vraag is of verdere verbreding van de stroomgebiedsbenadering naar andere thema's ook werkt als er geen deadlines of andere verplichtingen vanuit de EU aan verbonden zijn.

In het oNWP is aangegeven dat de integrale gebiedsontwikkeling wordt gefaciliteerd in de vorm van financiële middelen (analoog aan de ILG gelden) en instrumenten voor grondverwerving, zoals kavelruil. Deze aanpak lijkt perspectieven te bieden als er goede afspraken worden gemaakt over de regio en als de controlerende taak van het Rijk ook op de inhoud plaatsvindt, en niet alleen op het gebruik van het instrument. Er moet immers voor worden gewaakt dat lokale economische belangen teveel prevaleren boven de oplossingen voor de waterproblematiek op de lange termijn (zie o.a. Van Nieuwaal e.a., 2009). Dit is een risico omdat het Rijk 'haalbaarheid en betaalbaarheid' als uitgangspunt heeft gesteld voor uitvoering van WB21, KRW en Natura 2000, ongeacht de lange termijn. Het oNWP onderkent dat de belangen van partijen kunnen worden afgestemd als er voldoende financiële middelen zijn.

Kosten-baten afwegingen

Het kabinet geeft in het oNWP aan dat het een verkenning zal uitvoeren naar de wijze waarop kosten-batenanalyses en risicoanalyses moeten worden uitgevoerd bij nieuwbouwactiviteiten op fysisch ongunstige locaties. Een kosten-batenanalyse (KBA) is een nuttig instrument dat inzicht kan geven in de verschillende (positieve en negatieve) effecten van een project op de maatschappelijke welvaart. Het kan daarmee een goed hulpmiddel zijn bij het besluitvormingsproces. Zorgvuldigheid is echter geboden bij de toepassing, bijvoorbeeld in de wijze waarop milieueffecten worden gewaardeerd en ook hoe wordt omgegaan met onzekere kosten en baten die in de (verre) toekomst zullen optreden. Recent onderzoek van het CPB en PBL (Aalbers e.a., 2009) laat zien dat bij projecten waarin onomkeerbaarheden op lange termijn spelen (zoals bij waterveiligheid en klimaatmaatregelen) een lager dan gebruikelijke risico-opslag moet worden toegepast op de discontovoet, met als gevolg dat toekomstige baten zwaarder zullen mee tellen in het uiteindelijke resultaat.

4.3 Bestuurlijke dilemma's

In het oNWP zijn nu alleen ruimtelijke reserveringen in de structuurvisiekaarten opgenomen die al in de *Nota Ruimte* werden genoemd. Hierbij zijn alle reserveringen voor noodoverloopgebieden komen te vervallen. Voor het Kustfundament, de Waddenzee, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken wordt de ruimtelijke reservering in de AMvB Ruimte vastgelegd. In het oNWP is aangegeven dat bezien wordt welke ruimtelijke reservering nodig is voor het IJsselmeergebied.

Het Rijk neemt resultaatverantwoordelijkheid voor de thema's veiligheid en zoetwatervoorziening. Voor de uitvoering van het beleid is de rijksoverheid afhankelijk van draagvlak in de betrokken regio's. Vooral het reserveren van ruimte is moeilijk gebleken zonder het nut en de noodzaak exact te kunnen aantonen (denk aan de reservering van de noodoverloopgebieden). Regionaal draagvlak is daarom essentieel. Hiervoor is het noodzakelijk de Rijksagenda te verbinden met lokale agenda's in integrale gebiedsprocessen. ILG-achtige constructies kunnen daarbij helpen.

In het oNWP zijn de instrumenten ruimtelijk reserveren en beschermingszones benoemd. Concreet worden hier de bestaande beschermingszones genoemd: het Kustfundament, de Waddenzee, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. Aanvullende ruimtelijke reserveringen worden niet genoemd. Het is niet duidelijk of de lokale of regionale wateropgave kan en zal worden opgelost door gebieden voor langere tijd vast te zetten; bijvoorbeeld de reservering van een waterberginggebied door provinciale aanwijzing.

Duidelijk is wel dat het instrument ruimtelijk reserveren blijkbaar voldoende juridische achtergrond heeft om te gebruiken voor een periode van tien jaar of langer. Hoeveel langer wordt echter niet duidelijk. Veel wateropgaven zullen voor een veel langere periode gelden. Het kan wel twintig jaar duren voordat een gebied wordt ingezet voor berging. Voor veiligheidsaspecten kan dit zelfs nog veel langer zijn. Een dergelijke lange termijn voor het reserveren van ruimte kan problemen opleveren omdat een gebied 'op slot' gaat. In het oNWP is aangegeven dat reserveren van gebieden voor lange termijn wordt onderzocht.

4.4 Samenvatting van de opgaven

In onderstaande tabellen is een indicatie gegeven van de ruimtelijke, financiële en bestuurlijke opgave voor de doelen uit het oNWP voor de korte termijn van de planperiode (tot 2015) en voor de doelen voor de streefbeeld, die gelden voor de langere termijn (na 2015). De kleuren geven de omvang van de opgaven weer.

De opgaven zijn deels nog indicatief en worden ook deels in het oNWP erkend. Toepassing en verdere uitwerking van deze systematiek is een optie voor de geplande evaluatie van het waterbeleid in 2013.

De belangrijkste opgaven volgens het PBL, voortvloeiend uit de doelen en keuzes in het oNWP staan in de tabellen 4.1 en 4.2

Opgaven voor de korte termijn van de planperiode tot 2015

Tabel 4.1

Gebieden en thema's	Ruimtelijke opgave	Financiële opgave	Bestuurlijke opgave
Grote wateren en kustzones			
- veiligheid	ruimtelijke reservering, beschermingszones	tot 2011 voldoende middelen	voortzetting huidig beleid
Regionale wateren			
- watertekort	handhaven huidige zoetwatervoorziening	handhaven huidige zoetwatervoorziening	handhaven huidige zoetwatervoorziening
- wateroverlast	ruimte voor bergen	financiering met waterschapsheffing + synergiegelden Rijk	regionale afweging, afstemming met rijkswateren
- waterkwaliteit	uitgegaan van doelfasering: doelen pas in 2027 te halen	2/3 van de kosten betreffen maatregelen die al genomen worden	uitgegaan van doelfasering: doelen pas in 2027 te halen
Randstad en stedelijk gebied			
- wateroverlast	aanpak urgente knelpunten	verbrede rioolheffing	vnl. gemeentelijke afweging
- waterkwaliteit	aanpak urgente knelpunten	verbrede rioolheffing	vnl. gemeentelijke afweging
Noordzee, Waddenzee			
- ruimtegebruik	ruimtebeslag zandsuppletie en windmolenparken Natura 2000 gebieden	beprijzing van water (ruimte) gebruik	afstemming tussen verschillende beleidsvelden
Zuid-westelijke delta			
- waterkwaliteit	uitwerking ruimtelijke aspecten verzilting en waterberging in combinatie met natuur en recreatie	onzekerheid effect en kosten innovatieve maatregelen	afstemming natuurdoelen met veiligheid, scheepvaart, recreatie en zoetwatervoorziening

Opgaven voor de lange termijn van de streefbeeld (na 2015)

Tabel 4.2

Gebieden en thema's	Ruimtelijke opgave	Financiële opgave	Bestuurlijke opgave
Grote wateren en kustzones			
- veiligheid	ruimtelijke reservering, beschermingszones, risicozonering	na 2011 waarschijnlijk onvoldoende	afstemming Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten
Regionale wateren			
- watertekort	ruimtelijke gevolgen zelfvoorzienendheid en zoetwaterbuffer IJsselmeer	moet plaats krijgen in Deltawet	afstemming ruimtelijke hoofdstructuur en regio
- wateroverlast	systeem vanaf 2015 op orde voor situatie 2050	Kosten om systeem vanaf 2015 op orde te houden voor situatie 2050	Afspraken om systeem vanaf 2015 op orde te houden voor situatie 2050
- waterkwaliteit	ruimte voor inrichtingsmaatregelen / zuiveringsmoerassen	kosten innovatieve maatregelen, grondverwerving	aanpassing stikstof- en fosfaatgebruiksnormen landbouw
Stedelijk gebied			
- wateroverlast	aanpak overige knelpunten	verbrede rioolheffing, meeliffen met herstructurering	vnl. gemeentelijke afweging
- waterkwaliteit	aanpak overige knelpunten	verbrede rioolheffing, meeliffen met herstructurering	vnl. gemeentelijke afweging
Noordzee, Waddenzee,			
- ruimtegebruik	Conflict ruimtebeslag economische functies en natuur en landschap (openheid)	beprijzing van ruimtegebruik	afstemming tussen beleidsvelden, internationale afstemming
Zuid-westelijke delta			
- waterkwaliteit	uitwerking ruimtelijke aspecten verzilting en waterberging in combinatie met natuur en recreatie	onzekerheid effect en kosten innovatieve maatregelen	afstemming natuurdoelen met veiligheid, scheepvaart, recreatie en zoetwatervoorziening

legenda

	Geen opgave
	Kleine opgave
	Grote opgave
	Zeer grote opgave

Hoe ambitieus, klimaatbestendig en duurzaam is het Nationaal Waterplan?

5.1 Inleiding: de streefbeelden

Het oNWP geeft een goed overzicht van het bestaande waterbeleid en het voorgenomen beleid tot 2015. Daarnaast geeft de nota een visie op het waterbeleid na 2015, vooral als antwoord op de verwachte klimaatveranderingen en het advies van Deltacommissie. De verwoording en de verbeelding van de lange-termijn streefbeelden voor de verschillende waterthema's en voor een klimaatbestendiger Nederland zijn toegankelijk en geven een goede indruk van de beoogde richting van het waterbeleid. Hoewel de streefbeelden bedoeld zijn als 'een inspirerende referentie voor de lange termijn (2050-2100)', zouden ze volgens het oNWP wel 'richtinggevend' moeten zijn 'voor de ambities en acties voor de periode 2009-2015'. De consistentie tussen keuzen en beleidsinvulling tot 2015 enerzijds en de richting aangegeven in de streefbeelden anderzijds is een centrale vraag in deze review, waarmee recht wordt gedaan aan de serieuze betekenis van de streefbeelden als 'visie van het kabinet op het waterbeheer'.

De streefbeelden kunnen per thema een andersoortige invulling hebben. Voor een aantal thema's (bijvoorbeeld wateroverlast en waterkwaliteit) wijkt het streefbeeld weinig af van het doel van het bestaande beleid (WB21 en KRW) en ligt daarmee op de minder lange termijn (2015 voor wateroverlast, uiterlijk 2027 voor waterkwaliteit). Dat maakt de 'evalueerbaarheid' van deze streefbeelden eenvoudiger. Daar waar het streefbeeld verder gaat dan het bestaande beleid, kan dit het gevolg zijn van het reageren op veranderende omstandigheden, met name klimaatverandering (in het geval van veiligheid), of omdat de ambities verder gaan dan het huidige beleid (zoetwatervoorziening en veiligheid). Dit soort streefbeelden richt zich meer op de langere termijn en kan alleen op hoofdlijnen worden gebruikt voor ontwikkeling en evaluatie van beleid.

Het opnemen van de streefbeelden in het oNWP sluit goed aan bij de hoofddoelstellingen van het nationale waterbeleid.

De eerste paragraaf van het oNWP heeft als titel 'Ambitieuw en duurzaam waterbeleid voor nu en later'. Hierin worden ook de belangrijkste algemene doelstellingen van het kabinet geformuleerd: 'Het kabinet heeft in 2007 met de Watervisie aangegeven de ambities te willen vergroten en te streven naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer' (Ministerie van VenW, 2008; p.13). In dit laatste hoofdstuk proberen we de vraag te beantwoorden in welke mate het oNWP aan deze doelstellingen bijdraagt: hoe ambitieus, klimaatbestendig en duurzaam is de bijdrage die het waterbeleid zoals beschreven in het oNWP levert aan de ontwikkeling van Nederland?

5.2 Ambitieuw waterbeleid

- Het oNWP geeft ambitieuze streefbeelden, die echter tot dilemma's leiden en vragen om keuzes.
- Het realiseren van de streefbeelden is niet mogelijk met de uitgangspunten van het oNWP en het bestaande beleid waarop wordt voortgebouwd. Dat leidt tot een groot gat tussen de streefbeelden en de inzet tot 2015.
- De synergieverwachtingen zijn in het oNWP te hoog gespannen.

Analyse

Voor de korte termijn (de planperiode tot 2015) wordt in het oNWP voornamelijk uitgegaan van het bestaande beleid: voortzetting van het huidige veiligheidsbeleid en de huidige zoetwatervoorziening, uitvoering geven aan de KRW en het WB21 enzovoort. De streefbeelden voor de langere termijn (2050-2100) zijn echter ambitieus, maar het halen ervan is om een aantal redenen zeer onzeker.

Klimaatverandering intensiveert bestaande wateropgaven

Bij het sterk gericht zijn van de oNWP-aandacht op de gevolgen van klimaatverandering dreigt onder te sneeuwen dat veel van de geschetste problemen niet nieuw zijn maar

voortkomen uit de bestaande botsing van het waterbeheer en het ruimtegebruik. Ook zonder klimaatverandering zijn er economische en ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot extra wateropgaven. Zo is bijvoorbeeld de noodzaak van het doorspoelen van polders met gebiedsvreemd zoet water deels een gevolg van intensivering van zoutgevoelige teelten en deels een gevolg van een erfenis uit het verleden, namelijk drooglegging, en niet van de toekomstige ontwikkelingen. De verwachte klimaatverandering intensificeert hooguit deze problemen.

Opgaven uit de streefbeeld en vragen om keuzes

De streefbeelden in het oNWP zijn ambitieus, maar het zal niet mogelijk zijn om ze alle te combineren: er zijn dilemma's, waarvoor keuzes moeten worden gemaakt, op het gebied van ruimte, financiën en juridisch/bestuurlijk. Deze dilemma's ontbreken in het Waterplan, evenals de sturing voor het omgaan met deze dilemma's in het vervolg van het traject. Daarmee wordt een resultaat dat past binnen de streefbeelden zeer onzeker.

Realiseren van streefbeelden niet mogelijk met uitgangspunten oNWP

De streefbeelden in het oNWP vereisen grootschalige functieaanpassing (zie kaart 4 in het oNWP). Het realiseren hiervan is echter niet mogelijk met de uitgangspunten die worden gehanteerd in het oNWP en het bestaande beleid waarop wordt voortgebouwd: haalbaarheid en betaalbaarheid, rekening houden met aanwezige functies en vrijwillige grondverwerving.

Groot gat tussen ambities oNWP 2040 en uitvoering 2015

Er gaapt een groot gat tussen enerzijds de ambities in de streefbeelden en anderzijds de inzet van het oNWP tot 2015, die voornamelijk voortzetting van bestaand beleid is.

Als voorbeeld kan hier het behoud van het 'unieke open karakter' van de Waddenzee worden genoemd (ook geformuleerd in de *Nota Ruimte*). In het oNWP wordt geen nieuwe instrumentatie hiervoor geformuleerd; het streefbeeld wordt daarmee ondertussen ingehaald door actuele ontwikkelingen.

De nationale streefbeelden bieden voldoende mogelijkheden om een duurzame inrichting van Nederland dichterbij te brengen. Gebleken is echter dat, naarmate het waterbeleid verder wordt geoperationaliseerd op de lagere bestuurlijke niveaus, deze nationale waterstreefbeelden moeten worden geïntegreerd met andere doelstellingen, die behoren tot de andere dimensies van het concept 'duurzaamheid', namelijk 'mens' en 'economie', en daarmee meer en meer moeten concurreren (MNP, 2007; Boot, 2007). Zo vormen de begrippen 'haalbaarheid en betaalbaarheid' de randvoorwaarde voor de sterk gebiedsgerichte implementatie van het Waterbeheer 21^e eeuw en de Kaderrichtlijn Water (Ministerie V&W, 2006b). Uit de evaluaties van Waterbeheer 21^e eeuw (Kragt et al, 2007) en Kaderrichtlijn Water (PBL, 2008) is gebleken dat bij voortschrijding van het implementatieproces en de bestuurlijke besluitvorming de omvang van de maatregelen geringer en de kosten lager worden (in het WB21 werd in 2003 uitgegaan

van 18 miljard euro kosten voor wateroverlast, in 2005 van 2,5 miljard euro; de kostenomvang van het KRW-pakket werden in 2007 geschat op 6,5 miljard euro en in 2008 op 4,2 miljard euro). In beide beleidsdossiers wordt uitgegaan van het handhaven van bestaande functies en vrijwillige grondverwerving, wat de voor de streefbeelden benodigde grootschalige aanpassing van functies onmogelijk maakt.

Synergieverwachtingen oNWP te hoog gespannen

De synergie tussen de beleidsvelden is groot: zo zijn de KRW-maatregelen moeilijk af te bakenen van het WB21-en het recreatie- en natuurbeleid. De mate waarin maatregelen substantieel bijdragen aan meerdere doelen tegelijk is echter maar gering; de KRW-inrichtingsmaatregelen bijvoorbeeld, dekken maar een beperkt deel (5.500 hectare) van de benodigde bergingsopgave voor wateroverlast (35.000 hectare) en de mogelijkheden voor het koppelen van wateroverlast met bestaande natuur zijn beperkt (vanwege onregelmatige overstromingen met een slechte waterkwaliteit). De synergieverwachtingen die op meerdere plaatsen in het oNWP worden uitgesproken, lijken hiermee te hoog gespannen. In veel gevallen zijn win-win-situaties niet mogelijk, maar zal moeten worden gekozen welk doel voorrang krijgt. Een voorbeeld hiervan is het Markermeer, waar volgens het oNWP ruimte beschikbaar is voor wonen, natuur en recreatie; een combinatie van natuur en wonen, zal echter niet haalbaar zijn.

5.3 Klimaatbestendig waterbeleid

- Klimaatbestendigheid is doorgaans meegenomen in het waterbeleid zoals geformuleerd in het oNWP
- De gevolgen van een worstcasescenario voor zeespiegelstijging op langere termijn zijn nog niet in beeld gebracht.
- Er is meer aandacht nodig voor de wateroverlastproblematiek in het stedelijk gebied.

Analyse

Het vergroten van de klimaatbestendigheid van Nederland is één van de speerpunten van het kabinetsbeleid. De Delta-commissie heeft dan ook expliciet aandacht besteed aan de langetermijnveiligheid in relatie tot zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren, en aan de zoetwaterbeschikbaarheid. In een recente studie van het PBL (2009) wordt het belang van zowel de lange termijn veiligheid als de zoetwatervoorziening bevestigd, maar worden daarnaast als speerpunt voor een klimaatbestendige ontwikkeling van Nederland het vergroten van de klimaatbestendigheid van de natuur en van het stedelijk gebied genoemd.

Klimaatbestendigheid meegenomen in het waterbeleid

Klimaatbestendigheid is meegenomen in de gekozen insteek voor veiligheid, watertekort en wateroverlast. Wat betreft de waterkwaliteit worden hiervoor in de Stroomgebiedsbeheerplannen geen extra maatregelen genomen. De zesjarige evaluatiemomenten van de KRW bieden echter de ruimte voor aanpassing van de doelen en maatregelen op grond van veranderde omstandigheden.

Indicator	Toelichting	Trend lange termijn als gevolg van oNWP
<i>Veiligheid tegen overstromen</i>	Schade- en slachtofferrisico	+
<i>Adaptatie klimaatverandering</i>	Ruimte in rivierengebied	+
	Wateroverlast	+
	Watertekort	+
	Waterkwaliteit	o/+
<i>Biodiversiteit</i>	Biodiversiteit in natuurgebieden	o/+ voor zoet, - voor zout
<i>Bereikbaarheid</i>	Maatschappelijke (financiële) bereikbaarheidsbaten (scheepvaart)	o/+
<i>Kwaliteit fysieke woonomgeving</i>	Groen om de stad en geluidsbelasting.	+
<i>Ruim en groen wonen</i>	Mogelijkheid om in lagere dichtheden te bouwen in aantrekkelijke gebieden	o
<i>Internationaal vestigingsklimaat</i>	Congestie, perceptie risico's, groei Noordvleugel	+(door veiligheidsbeleid)
<i>Landschap</i>	Kwaliteit Nationale Landschappen, beleevingswaarde en recreatiewaarde	+
<i>Ruimtelijke segregatie</i>	Ruimtelijke verdeling van inkomensgroepen	o
<i>Beheerkosten</i>	Inschatting van de beheerkosten van het ruimtegebruik op basis van historische regio- en functiespecifieke kengetallen	o
<i>Transformatiekosten</i>	Inschatting van de transformatiekosten om het ene type grondgebruik om te zetten in een nieuw type grondgebruik	o

Indicatie van de langtermijn trend voor duurzaamheidsindicatoren uit 'Nederland Later' als gevolg van in het oNWP geformuleerd beleid.

Gevolgen zeespiegelstijging op langere termijn nog niet in beeld
Hoewel de Deltacommissie zeespiegelstijging volgens het worstcasescenario heeft gepresenteerd, is nog niet goed in beeld gebracht wat de gevolgen hiervan kunnen zijn op langere termijn en in hoeverre keuzes in de komende decennia de langetermijnveiligheid wel of niet kunnen beïnvloeden.

Meer aandacht nodig voor wateroverlastproblematiek in stedelijk gebied

Vanwege de ruimtelijke inflexibiliteit is vooral in het stedelijk gebied aandacht nodig voor het beheersen van de wateroverlastproblematiek. In het stedelijk gebied is daarbij een win/winsituatie mogelijk met 'meer groen en blauw' in en om de stad en het beperken van de wateroverlast, en met het bestrijden van hittestress en het vergroten van de leefomgevingkwaliteit. Dit komt echter niet vanzelf tot stand; het initiatief hiervoor ligt primair bij de gemeenten.

5.4 Duurzaam waterbeleid

- De duurzaamheid wordt door het waterbeleid zoals in het oNWP geformuleerd wel vergroot, maar de duurzaamheidsambities zoals verwoord in de streefbeelden worden niet gehaald.

Analyse

In het kader van deze review kan niet meer dan een eerste aanzet worden gegeven tot het evalueren van de duurzaamheid van het Nederlandse waterbeleid. Een verdere uitwerking hiervan zal mogelijk een plaats krijgen in de evaluatie van de effectiviteit van het waterbeleid (de 'Waterbalans') die in het oNWP is gepland in 2013, en aan het PBL gevraagd is om uit te voeren. Een mogelijkheid om duurzaamheid te kwantificeren is gebruik te maken van de duurzaamheidsindicatoren uit *Nederland Later* (MNP, 2007). In tabel 5.1 is een inschatting

gegeven van de trend voor de lange termijn van de duurzaamheidsindicatoren, als gevolg van het beleid in het oNWP geformuleerde beleid.

Vooraf het veiligheidsbeleid zorgt voor een aantal positieve scores: uiteraard in de veiligheidsindicator zelf, maar ook in de indicator 'adaptatie klimaatverandering' en in 'internationaal vestigingsklimaat'. Daarnaast heeft het wateroverlastbeleid een positieve uitwerking op het wateroverlastonderdeel van de indicator 'adaptatie klimaatverandering' en levert het waterkwaliteitsbeleid een licht positief resultaat op voor het landschap, de kwaliteit van de fysieke woonomgeving en de biodiversiteit. Al met al kan worden gesteld dat de duurzaamheid wordt vergroot door het oNWP, omdat de positieve trend van een aantal indicatoren niet of nauwelijks ten koste gaat van andere indicatoren.

Het beeld dat in de streefbeelden van het oNWP naar voren komt gaat echter nog een stap verder: naast veiligheid, zoetwatervoorziening en economisch gebruik worden ook veelvuldig doelen genoemd voor natuur, landschap en ecologie, bijvoorbeeld in het streefbeeld van het hoofdstuk over de waterkwaliteit: 'Diffuse bronnen vormen geen beperking voor de gebruiksfuncties en de vereiste ecologische kwaliteit van het water' en 'De inrichting van het watersysteem geeft voldoende ruimte voor natuurlijke processen en voor gezonde populaties van flora en fauna. Dit geeft ecologische waarden ruimte om mee te veranderen' (Ministerie van VenW, 2008; p.102). Deze 'planet'-aspecten in de duurzaamheidsafweging van *people, profit* en *planet* komen in de indicatorscores echter minder positief uit.

Afkortingen en begrippen

4e Actieprogramma

Zie Nitraatrichtlijn.

AMvB Ruimte

Een algemene maatregel van bestuur (AMvB) is het uitvoeringsbesluit behorende bij een wet. In de AMvB Ruimte, behorend bij de Wro, worden de nationale ruimtelijke belangen gewaarborgd die juridische doorwerking nodig hebben.

ARK-programma

Het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (gestart in 2006) van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Het programma is gericht op het klimaatbestendig maken van Nederland.

Bestemmingsplan

Ruimtelijk plan opgesteld door gemeente, dat juridisch bindend is.

Deltacommissie

Commissie onder voorzitterschap van Veerman, die in 2007 door de regering is gevraagd advies uit te brengen over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering. In 2008 is het *advies 'Samen werken met water'* gepresenteerd, waarin waterveiligheid een cruciale rol speelt.

Deltafonds

Zie Deltaprogramma.

Deltaprogramma

Landelijk programma (2009) waarin de maatregelen worden uitgewerkt die nodig zijn om Nederland voor de volgende generaties veilig en leefbaar te houden en om de kansen die water biedt te benutten. In de Deltawet (2009) worden de juridische grondslag van het Deltaprogramma, de taken en bevoegdheden van de Deltaregisseur en een solide financiële basis in de vorm van een Deltafonds geregeld.

Deltaregisseur

Zie Deltaprogramma.

Deltawet

Zie Deltaprogramma.

Derde toetsing

Zie Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Ecologische Hoofdstructuur

Een belangrijke pijler van het nationale natuurbeleid. Het hoofddoel is om onderling goed verbonden natuurgebieden te realiseren waarmee de belangrijkste habitats waarin planten en dieren hun leefgebied hebben duurzaam worden beschermd.

Eerste Toetsing

Zie Hoogwaterbeschermingsprogramma.

EHS

Zie Ecologische Hoofdstructuur.

Functiefaciliteringskaarten

Kaarten die inzicht geven in de plaatsen waar het waterbeheer betrekkelijk weinig of juist betrekkelijk veel inspanning kost in relatie tot een aantal belangrijke gebruiksfuncties. Ze geven daarmee aan waar een functie vanuit het waterbeheer gezien het beste kan worden gelokaliseerd.

Grondwaterwet

In de Grondwaterwet (1984) zijn algemene regels gesteld aan het gebruik van grondwater. De regels zijn uitgewerkt in provinciale verordeningen.

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Programma voor het verbeteren van waterkeringen conform de Wet op de Waterkering. Aan de hand van een wettelijke, vijfjaarlijkse toetsing wordt bepaald welke waterkeringen niet meer voldoen en verbeterd moeten worden. In 2001 is de Eerste Toetsing afgerond; in 2006 de Tweede Toetsing. De Derde Toetsing wordt in 2011 afgerond.

HWBP

Zie Hoogwaterbeschermingsprogramma.

ILG

Zie Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Interprovinciaal Overleg

Samenwerkingsorgaan van de provincies, met als doel de condities te optimaliseren waaronder provincies werken.

Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Subsidieregeling sinds 2007 van het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten voor de verbetering van het landelijk gebied. IPO

Zie Interprovinciaal Overleg.

Kaderrichtlijn Mariene Strategie

Europese (ontwerp)richtlijn, die moet zorgen voor een eenduidig beschermingsregime in alle Europese zeeën en een goede milieutoestand in 2021.

Kaderrichtlijn Water

Europese richtlijn (2000), die ervoor moet zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Alle lidstaten hebben de opdracht om in 2009 met een concreet beheersplan te komen voor grond- en oppervlaktewater, het zogenoemde Stroomgebiedsbeheersplan. In dit plan worden de waterkwaliteitsdoelen en de daarvoor benodigde maatregelen omschreven om alle wateren in 'goede toestand' te laten verkeren. Het eerste beheersplan geldt tot en met 2015, dan wordt er weer een nieuw plan voor de volgende zes jaar opgesteld.

KRW

Zie Kaderrichtlijn Water.

Maaswerken

Grootschalige aanpassingen van de Maas, met als doelen: de bescherming tegen hoogwater, de realisering van natuurdoelstellingen, de winning van delfstoffen en het verbeteren van de beroepsvaart.

Maatgevende afvoer

De maximale hoeveelheid water die de dijken nog veilig kunnen keren.

Nationale Verdringsreeks

Deze reeks bepaalt de verdeling van het beschikbare rijkswater in tijden van watertekort. De verdringsreeks is opgezet om prioriteiten te kunnen geven aan de verschillende watervragers.

Natura 2000

Samenhangend netwerk van beschermde Europese natuurgebieden, dat de hoeksteen vormt van het EU-beleid voor behoud en herstel van biodiversiteit. Natura 2000 omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Deze richtlijnen geven aan welke typen natuur en welke soorten moeten worden beschermd. De lidstaten wijzen daarvoor speciale beschermingszones aan en moeten instandhoudingsmaatregelen nemen om deze gebieden te beschermen.

NBW-actueel

Geactualiseerde versie (2008) van het Nationaal Bestuursakkoord Water, waarin het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen afspraken vastgelegd hebben voor een duurzame en klimaatbestendige waterhuishouding in Nederland. Het doel is om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en daarna op orde te houden, rekening houdend met onder andere klimaatverandering.

Nitraatrichtlijn

De Europese Nitraatrichtlijn (1991) heeft als doel het beschermen van oppervlaktewater tegen eutrofiëring en van drinkwater tegen nitraatverontreiniging. De Nitraatrichtlijn verplicht de EU-lidstaten om elke vier jaar een actieprogramma te maken met maatregelen die de hoeveelheid nitraat in het grond- en oppervlaktewater terugdringen. Het huidige (derde actieprogramma Nitraatrichtlijn) geldt voor de periode 2004 tot en met 2009. Minister Verburg van LNV heeft op 24 maart 2009 het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn naar de Tweede Kamer gestuurd.

Noodoverloopgebieden

Een binnendijs gebied dat bij extreme omstandigheden gebruikt kan worden om tijdelijk water op te vangen en daarmee ongecontroleerde overstromingen te voorkomen. In 2002 heeft de commissie Luteijn geadviseerd een aantal noodoverloopgebieden vast te stellen.

Nota Ruimte

Visie van het kabinet uit 2006 op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

Rijksstructuurvisie

Een rijksstructuurvisie is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke en functionele ontwikkelingen in Nederland. Het geeft in grote lijnen aan waar welke functies wenselijk zijn en waar niet.

Ruimte voor de Rivier

Het programma Ruimte voor de Rivier bestaat uit maatregelen die het Nederlandse stroomgebied van de Rijn en een gedeelte van de Maas beter zullen beschermen tegen overstromingen. De maatregelen zijn vastgelegd in de PKB Ruimte voor de Rivier.

Stroomgebiedbeheerplannen

Zie KRW.

Tweede Toetsing

Zie Hoogwaterbeschermingsprogramma

Unie van Waterschappen

De vereniging van alle waterschappen; behartigt de belangen van de waterschappen op nationaal en internationaal niveau.

UvW

Zie Unie van Waterschappen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Belangenbehartiger van alle gemeenten bij andere overheden.

VHR

Vogel- en Habitatrichtlijn; zie Natura 2000.

Vierde Nota Waterhuishouding

Nota van het ministerie van VenW waarin de belangrijkste beleidsdoelstellingen voor waterbeheer voor de periode 1998-2006 zijn vastgelegd; de doorlooptijd ervan is verlengd tot 22 december 2009. Het oNWP vormt de opvolger van deze nota.

VNG

Zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Vogel- en Habitatrichtlijn

Zie Natura 2000.

Waterbeheer 21ste eeuw

Advies van de commissie WB21 naar aanleiding van de wateroverlast in de jaren negentig. De kern van WB21 is dat water meer ruimte nodig heeft en dat water meer richtinggevend moet zijn voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Belangrijk onderdeel van de afspraken in NBW (2003) en NBW-actueel (2008).

Watertoets

Hulpmiddel (2001) om het waterbelang op een evenwichtige en transparante wijze in ruimtelijke plannen mee te nemen.

Waterwet

Nieuwe wet die het beheer regelt van oppervlaktewater en grondwater, en de samenhang verbetert tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Vervangt een groot deel van bestaande wetten voor waterbeheer.

WB21

Zie Waterbeheer 21ste eeuw.

Wro

Wet Ruimtelijke Ordening. Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wro ingegaan.

Zwakke schakels langs de kust

Door provincies, beheerders en Rijk vastgestelde kustvakken die op termijn moeten worden versterkt om te kunnen voldoen aan eisen voor veiligheid tegen overstroming van het achterland. Is opgenomen in HWBP.

Literatuur

- Aalbers R., J. Bollen, P. Broer, C. van Ewijk, H. Vollebergh & G. Zwart (2009), (te verschijnen). *The valuation of risky projects*, CPB Memorandum, Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Algemene Rekenkamer (2008), *Duurzame Visserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 748, nrs. 1–2.
- Boot, S. (2007), *Economische beleidsinstrumenten en evaluatiemethoden in het Nederlandse waterbeheer. Een analyse van hun bijdrage aan een integrale benadering*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 29 november 2007.
- Deltacommissie (2008), *Samen werken met water*, Bevindingen van de Deltacommissie 2008.
- Deltares (2008a), *De klimaatbestendigheid van Nederland Waterland; Beleidsamenvatting fase 1 Verkenning van omslagpunten in beheer en beleid voor het hoofdwatersysteem*, Deltares september 2008.
- Deltares (2008), *Verkenning kosteneffectiviteit van grootschalige maatregelen tegen droogteschade als gevolg van de G+ en W+ klimaatscenario's*, Deltares.
- Dotinga, H.M. & A. Trouwborst (2008), *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, Internationaal, Europees en Nederlands recht. Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Utrecht. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fluit N. van der, A.van Leerdam, R.Torenbeek (2009), *Watercondities voor beschermde natuurgebieden in de ontwerp-waterplannen 2010-2015. Een analyse op basis van 51 voorbeeldgebieden*, buro Natuur + Water, Allards Wateradvies, Torenbeek Consultant, 1 april 2009.
- Fluit N. van der, A.van Leerdam, R.Torenbeek (2009), *Basisgegevens van de analyse van 51 natuurgebieden. Basisrapport bij: Watercondities voor beschermde natuurgebieden in de ontwerp-waterplannen 2010-2015*, buro Natuur + Water, Allards Wateradvies, Torenbeek Consultant, 1 april 2009.
- Gerets, R. (2003), *Evaluatie Watertoets, doelgroepenanalyse onderdeel VROM Inspecties*. RIZA.
- Gier, A.A.J. de, en H.F.M.W. van Rijswijk (2009), *Consequenties van de nieuwe Wro en de Waterwet voor de doorwerking van het waterbeleid*, Advies ten behoeve van het Planbureau voor de Leefomgeving, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, april 2009, www.uu.nl/centrumvooromgevingsrecht
- Inspectie V&W (2006), *Primaire waterkeringen getoetst, Landelijke rapportage toetsing 2006*. Ministerie van VenW.
- Kind, J., J. Gauderis, E.van Velzen & W. Silva (2008), *Kengetallen kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw*. Rijkswaterstaat Waterdienst.
- KNMI (2008), *Droogte in Nederland 28 juni 2008* http://www.knmi.nl/cms/content/29530/droogte_in_nederland
- Koenraadt R., .Steenis, M.Hartog, B.Sytsma (2005), *Groeimodel voor verbetering waterkwaliteit in het Wormer- en Jisperveld*, H2O nr. 18-2005, p30-33.
- Kragt F.J., F.W. van Gaalen, P. Cleij, W. Ligtoet (2007), *Audit Waterbeleid 21e eeuw; analyse van de opgaven wateroverlast volgens het Nationaal Bestuursakkoord Water*. Milieu en Natuur Planbureau.
- Kwadijk, J, Klijn, F, van Drunen, MA (2006), *Klimaatbestendigheid van Nederland: nulmeting*, WL|Delft Hydraulics.
- Kwadijk, J, S. van Vuren, G. verhooven, G Oude Essink, J. Snepvangers, E. Calle (2007), *Gevolgen van grote zeespiegelstijging op de Nederlandse zoetwaterhuishouding*. Verwachtingen, schattingen en berekeningen voor het MNP-project "Nederland later", WL|Delft Hydraulics, TNO, GeoDelft.
- Leeuwen, S.J. van (2008), *Natuurcompensatie in de Voordelta bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte*, Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2008, PBL Rapportnr 500402011. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Leeuwen, S.J. van, M.J. Bogaardt en F.G. Wortelboer (2008), *Noordzee en Waddenzee: natuur en beleid. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008*, PBL rapportnummer 500402013/2008. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Lindeboom, H., J. Geurts van Kessel & L. Berkenbosch (2005), *Gebieden met bijzondere ecologische waarden op het Nederlands Continentaal Plat*, Rapport RIKZ/2005.008, Alterra Rapport nr. 1109.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij 'samen werken, samen leven'*, 25 maart 2009.
- Ministerie LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument*, Ministerie van LNV.
- Ministerie LNV (2009), *Vierde Nederlandse Actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2010-2013)*, Ministerie van LNV.
- Ministerie van VROM (2007), *Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens*, Deel 4 van de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee, tekst na parlementaire instemming, Ministerie van VROM
- Ministerie van VenW (1998), *Vierde Nota Waterhuishouding*, Ministerie van VenW.
- Ministerie van VenW (2006a), *Landelijke evaluatie watertoets*, Ministerie van VenW.
- Ministerie van VenW (2006b), *Decembernota 2006*, KRW/WB21 Beleidsbrief, Bijlage bij Brief 1398 aan de Tweede Kamer, Ministerie van VenW.
- Ministerie van VenW (2008), *Samenvatting stroomgebiedbeheerplannen*, 22 december 2008, Ministerie van VenW.
- Ministerie van VenW (2008), *Ontwerp Nationaal Waterplan*, Ministerie van VenW.
- Ministerie van VenW (2009), *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Ministerie van VenW.
- MNP (2007), *Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*, Milieu en Natuur Planbureau.
- NBW (2003), *Het Nationaal Bestuursakkoord Water*, Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen.
- NBW-actueel (2008), *Het Nationaal Bestuursakkoord Water – actueel*, Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen.
- Olde Wolbers M., M. van Vliet & B. van der Helm (2008), *Beleidsdoorlichting Waterkwantiteit; Doelen en effecten van het WB21-beleid*, Berenschot.
- PBL (2008), *Kwaliteit voor later; Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2009), *Wegen naar een klimaatbestendiger Nederland; Voorstudie naar opgaven voor beleid en onderzoek*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Philippart, K. (ed.) (2007), *Impacts of climate change on the European Marine and Coastal Environment*, Eco systems Approach, European Science Foundation.
- Pieterse, N. e.a. (2009), (te verschijnen) *Overstromingsrisicozones voor bouwen in overstroombaar gebied*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Zuid-Holland (2008), *Herijking Zoetwaterverkenning*.
- Randstedelijke rekenkamer (2008), *Puzzelen met de wateropgave*, Provincie Flevoland, Amsterdam, oktober 2008.
- Rijkswaterstaat/RIZA (2005a), *Watertekortopgave, Eindrapport droogtestudie*, RIZA rapport 2005.015 september 2005.
- Rijkswaterstaat/RIZA (2005b), *Aard, ernst en omvang van watertekorten in Nederland, Eindrapport droogtestudie*, RIZA rapport 2005.016 september 2005.
- RWS Waterdienst, Deltares en H+N+S Landschapsarchitecten (2008), *Nederland in Zicht; Water en ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: de diagnose*, Ministerie van VenW.
- Stichting Natuur en Milieu (2008), *Zeekracht, A strategy for masterplanning the North Sea*. Prepared by the Office for Metropolitan Architecture (OMA).
- STOWA (2004), *Waterberging en natuur, Kennisoverzicht ten behoeve van regionale waterbeheerders*, STOWA. Rapport 2004-16.
- Tweede Kamer (2007), *Waterbeleid / Voortgang rivierdijk versterkingen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27625 nr.103.
- Tweede Kamer (2008), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het infrastructuurfonds voor het jaar 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700 hoofdstuk A, nr.2.

- Van Nieuwaal, K, Driessen, PPJ, Spit, T, Termeer CJAM (2009). *A State of the Art of Governance Literature on Adaptation to Climate Change*. Rapport Knowledge for Climate, nr. KfC 003/2009, 43 blz. www.kennisvoorklimaat.nl/nl/25222685-KVK_Nieuws.html?location=1947578611426733,10104078,true,true
- Ven, G.P. van de ed. (2003), *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, International Commission on Irrigation and Drainage.(ICID), Uitgeverij Matrijs.
- Ven, F van der (2009), *Openbaar debat over de waterveiligheid van Amsterdam, het 'Venetië van het Noorden'*, WaterforumOnline 5 februari 2008.
- Vliegthart F, P.Dik & P.Groenendijk (2009), *Proef met duurzaam watergebruik in de bollenteelt*, H2O nr. 8-2009, p23-26.
- Witjes T, O.Clevering & R.Blom (2008) , *Haarlemmermeer: doorspoelen of verzilten?* H2O nr. 3-2008, p41-44
- Wortelboer, F.G. (2009), *Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de zoute wateren. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2008*, PBL rapportnummer 500402016/2009. Planbureau voor de Leefomgeving.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Samenstelling projectteam

Hans van Grinsven (projectleider), Frank van Gaalen (projectsecretaris), Ron Franken, Joost Knoop, Frits Kragt, Nico Pieterse, Rick Wortelboer, Willem Ligtvoet, Guus Beugelink, Peter van Puijenbroek, Corjan Brink, Joost Tennekes, Reinier van den Berg (allen PBL)

Bijdragen

Mr. A.A.J. de Gier en prof. mr. H.F.M.W. van Rijswijk, Centrum voor Omgevingsrecht- en beleid, Universiteit Utrecht

Extern klankbord


Projectgroep Nationaal Waterplan (voorzitter dr. Gert-Jan de Maagd, DG Water)

Redactie figuren

Marian Abels

Vormgeving en opmaak

Uitgeverij RIVM



Het ontwerp-Nationaal Waterplan vormt de basis van het nationale waterbeleid voor de periode 2009-2015, en geeft tevens ambitieuze langetermijnstreefbeelden. Het PBL heeft een evaluatie op hoofdlijnen van dit ontwerp-plan uitgevoerd. Het doel hiervan is ondersteuning van de publieke inspraak op het ontwerp (van 11 mei tot 22 juni 2009) en de besluitvorming erover.

Het ontwerp-Nationaal Waterplan is een overzichtelijk en toegankelijk plan. De dilemma's en uitvoeringsopgaven voor het realiseren van de integrale wateropgave op de korte en lange termijn zijn echter onvoldoende in beeld gebracht. Het realiseren van de langetermijnstreefbeelden stuit daarbij vooral op de uitgangspunten van het ontwerp-Nationaal Waterplan: haalbaarheid en betaalbaarheid, bestaand ruimtegebruik en vrijwillige grondverwerving.

De drie belangrijkste bestuurlijke opgaven voor het Rijk zijn: voldoende zicht te houden op het verwezenlijken van de wateropgaven, gezien de decentrale uitvoering en de inzet van procesinstrumenten; het zorgen voor voldoende financiële middelen voor de langetermijndoelen, alsook het meer beprijzen van het zoetwatergebruik; en het ontwikkelen van afwegingskaders om natuurschade door een intensiever gebruik te voorkomen, vooral van de Noordzee voor onder andere windparken en zandwinning.