

# Water in de Nota Ruimte; ruimte voor water?

Ron Franken, Frits Kragt, Rienk Kuiper  
Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM  
030-2742072  
enr@rivm.nl

*Dit artikel is gepubliceerd in H<sub>2</sub>O, nr. 11-2004, onder de titel 'Creëren van meer ruimte voor water komt wellicht onvoldoende van de grond'.*

Het RIVM-MNP heeft in opdracht van VROM-DGR een ex-ante evaluatie van de Nota Ruimte uitgevoerd (MNP, 2004). De Nota Ruimte gaat in op de hoofdlijnen van het ruimtelijke ordeningsbeleid tot 2030. De nota is strikt genomen de opvolger van de Vinex, de Vierde Nota ruimtelijke ordening extra uit 1993, omdat de Vijfde Nota uit 2001, "de stoeptegel van Pronk", niet door de Tweede Kamer is vastgesteld. Het belangrijkste verschil met de Vinex en Vijfde Nota is de inzet op decentralisatie. Provincies en gemeenten krijgen meer beleidsruimte, maar hiermee ook meer verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening. Voor een select aantal wateronderwerpen is het resultaat van de ex-ante evaluatie opgenomen.

## *Veiligheid tegen overstromen*

De belangrijkste opgave waarvoor het Rijk zich met betrekking tot water gesteld ziet, is de handhaving van voldoende veiligheid tegen overstromingen. Het Rijk richt zich daarbij op primaire waterkeringen langs de grote rivieren, het kustgebied en het IJsselmeergebied. Voor de regionale waterkeringen draagt het Rijk geen directe verantwoordelijkheid. Wel formuleert het Rijk de randvoorwaarden waar andere overheden in hun planvorming rekening mee moeten houden.

De veiligheidsnormen tegen hoogwater dateren van 1960. Sindsdien zijn inwonertal, bebouwing en geïnvesteerd vermogen sterk toegenomen en daarmee de risico's en mogelijke schade. Tevens zullen effecten van klimaatverandering zich in toenemende mate doen gelden. Het ruimtelijk beleid is doorgaans de meest effectieve optie voor het beperken van overstromingsrisico's. Dit beleid zal in de komende jaren nader uitgewerkt worden, onder meer voor de grote rivieren.

## *Grote rivieren*

De Nota Ruimte spreekt een voorlopige voorkeur uit voor noodoverloopgebieden Rijnstrangen, Ooijpolder en het oostelijk deel van de Beersche Overlaat. Harde ruimtelijke reserveringen voor dijkverleggingen, 'groene rivieren' en retentiegebieden in het Rijnstroomgebied zijn niet opgenomen in de nota. Uiterlijk in 2006 zal een definitief besluit genomen worden over de rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas (noodoverloopgebieden), in samenhang met de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier.

De omvang van deze potentiële noodoverloopgebieden in het rivierengebied voor de Rijn en Maas is volgens het 'Aanvullend deskundigenoordeel noodoverloopgebieden' te beperkt van omvang (Dijkman e.a., 2003). Vanuit hydraulisch oogpunt verdient het de voorkeur meer noodoverloopgebieden te reserveren, waaronder gebieden langs de afzonderlijke Rijntakken; in ieder geval langs de bovenloop van de IJssel. Voor de Ooijpolder lijkt een

grensoverschrijdende aanwijzing als noodoverloopegebied met Duitsland (Duffelt) gewenst uit oogpunt van kosteneffectiviteit.

Ook voor retentiegebieden is ruimtelijke reservering gewenst. Zonder tijdige aanwijzing komt de planologische inpasbaarheid van het 'Ruimte voor water'-beleid onder druk te staan, onder andere door stedelijke ontwikkeling. De Nota Ruimte spreekt een voorkeur uit om de extra ruimte voor de rivieren op de kortere termijn nabij de stedelijke netwerken binnendijks te zoeken ('groene rivieren') en daarbuiten buitendijks (verdieping uiterwaarden).

De benodigde reservering in het rivierengebied zal worden opgenomen in de PKB Rivierengebied. De voorkeur die de Nota Ruimte uitspreekt voor het creëren van extra ruimte voor de rivier via uiterwaardverdieping (buiten de stedelijke netwerken), houdt het risico in dat de aanvullende ruimte die op de langere termijn binnendijks gevonden moet worden inmiddels is volgebouwd.

### *Deltawateren*

Voor de Zuidwestelijke Delta richt de Nota Ruimte zich op de ontwikkeling van activiteiten die de nationale concurrentiepositie versterken, gecombineerd met ontwikkelingen die de veiligheid tegen overstromingen vergroten en de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie versterken. Betrokken decentrale overheden zullen de beleidskeuzen overnemen en uitwerken in een integraal ontwikkelingsprogramma voor de Zuidwestelijke Delta. Voor de (Wester) Schelde zal met het oog op de toegankelijkheid voor de scheepvaart, veiligheid tegen overstromen en de kwaliteit natuurlijkheid in samenwerking met Vlaanderen een ontwikkelingsschets 2010 Schelde – estuarium worden ontwikkeld.

De Nota gaat niet in op de mogelijke concurrentie voor ruimte voor waterberging in het Deltagebied tussen hoogwaters vanuit enerzijds Rijn/Maas en anderzijds Schelde. Het lijkt gewenst dat de Nota Ruimte alle opties voor retentiegebieden in het Benedenrivierengebied (dus inclusief de Hoekse Waard) ruimtelijk reserveert, totdat een besluit is gevallen over verdere verdieping van de Westerschelde en duidelijk is geworden of Rijn en Maas gebruik kunnen maken van berging in de Delta. De Nota Ruimte gaat niet in op de ruimtelijke aspecten van de waterkwaliteitsproblematiek in de Deltawateren. Belangrijk schakelpunt is het Volkerak-Zoommeer; herstel van de estuariene dynamiek lijkt gewenst uit oogpunt van waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer. Voordat het kabinet in december 2004 een keuze maakt over verdere verdieping van de Westerschelde (Schelde-estuarium), is het noodzakelijk een relatie te leggen tussen hoogwater door hoge afvoer van Rijn/ Maas, hoogwater in de Westerschelde door zeespiegelstijging, verdieping en waterkwaliteitseisen (Kaderrichtlijn Water).

### *Deelstroomgebiedsvisies*

De gezamenlijke overheden hebben in het Bestuursakkoord Water en Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw afgesproken dat provincies en waterschappen in deelstroomgebiedsvisies aangeven hoe het regionaal watersysteem kwantitatief en kwalitatief op orde gebracht kan worden. De uitwerking heeft echter een zeer beperkt integraal karakter en richt zich voornamelijk op wateroverlast.

De ruimtelijke en financiële consequenties van wateroverlast zijn in de meeste deelstroomgebiedsvisies goed uitgewerkt en op zich al aanzienlijk: 300.000 hectare en 14 miljard euro. De implementatie van de deelstroomgebiedsvisies stagneert evenwel, omdat maatregelen en locaties onvoldoende specifiek zijn, financiering onvoldoende is, schadevergoedingsinstrumenten ontbreken en de ruimtelijke consequenties onvoldoende

beschouwd worden in samenhang met andere beleidsterreinen, zoals landbouw en natuur (Kragt e.a., in voorbereiding). Met name ook de ontwikkelingen en verplichtingen die op deze terreinen voortkomen uit het Europees beleid. De Nota Ruimte stelt geen beleid voor om de integrale aanpak van deze samenhangende problematiek te bevorderen.

#### *Waterbeheer West-Nederland*

De Nota Ruimte gaat niet in op de samenhangende waterbeheerproblematiek in West-Nederland. Aanpak van bodemdaling in de veenweidegebieden, watertekort, verdroging en ecologische waterkwaliteit, zowel vanuit nationaal beleid (Waterbeleid 21e eeuw, EHS, reconstructie) als vanuit de Europese richtlijnen (met betrekking tot nitraat, Kaderrichtlijn Water, zwemwater en de Vogel- en Habitatrictlijn), zijn nog niet uitgewerkt, maar kunnen grote effecten op het ruimtegebruik hebben. De zoetwateraanvoer naar West-Nederland is voor een aanzienlijk deel nodig voor het doorspoelen van een overmaat aan nutriënten en zout. Verhoging van het waterpeil in diepe droogmakerijen en vermindering van het nutriëntenoverschot in het gehele gebied kunnen het watertekort verminderen. Een integrale aanpak van deze samenhangende problematiek is gewenst.

#### *Blauwe knooppunten*

De Nota Ruimte stelt een aanpak voor via de zogeheten 'blauwe knooppunten'-benadering waar afspraken gemaakt worden over de hoeveelheid en kwaliteit van het aan- en afgevoerde water tussen het hoofd- en regionale watersysteem. Een dergelijke aanpak is geschikt om de verantwoordelijkheid bij het Rijk te leggen, zonder in detailvoorschriften aan de andere overheden te vervallen. De Nota Ruimte stelt terecht dat alle relevante sectoren- landbouw, natuur, verstedelijking, infrastructuur - betrokken moeten worden bij het formuleren van doelstellingen voor blauwe knooppunten. Het gaat immers niet alleen om waterafspraken, maar om maatregelen met grote ruimtelijke consequenties op andere beleidsterreinen. De 'blauwe knooppunten'-aanpak is echter in de deelstroomgebiedsvisies niet uitgewerkt en heeft in de Nota Ruimte een vrijblijvend karakter ("zo gewenst kunnen partijen afspraken maken"). Als consequentie van aangegane (inter)nationale verplichtingen voor natuur en water zou het Rijk de verantwoordelijkheid moeten nemen.

#### *Watertoets, decentralisatie en basiskwaliteit*

De Nota Ruimte wil met de watertoets de bestaande ruimte voor water handhaven. Op dit moment blijkt de watertoets evenwel nog geen rol te spelen bij de locatiekeuze voor verstedelijking. Uit oogpunt van waterbeheer, onder andere het voorkomen van overstroming / wateroverlast, is het gewenst dat de watertoets ook ingezet wordt bij het afwegen van locatiekeuze voor verstedelijking.

Decentralisatie staat centraal in de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. Ter borging van de waarden natuur, landschap, cultuurhistorie en water voert de Nota Ruimte het begrip basiskwaliteit in waarmee 'we overal hetzij qua inhoud, hetzij qua proces een goede ondergrens voor de ruimtelijke ontwikkelingen garanderen'.

De nota laat de provincies, waterschappen en gemeenten echter in onzekerheid wat betreft de kwaliteitseisen, waardoor geen garantie geboden wordt dat milieu, natuur, landschap en water goed in hun ruimtelijke plannen doorwerken en toetsing niet goed mogelijk is.

#### **Conclusie**

De effecten van de Nota Ruimte op milieu, natuur, landschap en water zijn dus vooralsnog onduidelijk. Dit omdat door inzet op decentralisatie de uitwerking meer dan in het verleden afhankelijk is van provincies en gemeenten; met name op gebied van (woning) bouwlocaties. Maar ook omdat het beleid op hoofdlijnen is weergegeven en veelal nog in de komende jaren

concreet moet worden uitgewerkt (o.a. Beleidslijn voor de kust, PKB Ruimte voor de rivier, rampenbeheersingsstrategie (noodoverloopgebieden), Integraal ontwikkelingsprogramma voor de Zuidwestelijke Delta, PKB Derde nota Waddenzee, Integraal Beheersplan Noordzee, deelstroomgebiedsvisies, blauwe knooppunten).

Voor zowel hoofd- als regionale wateren continueert de Nota Ruimte het vastgestelde beleid voor meer ruimte voor water. Met name de beleidsopgave in het rivierengebied is groot, waar het gaat om het aanwijzen van noodoverloop- en retentiegebieden, gezien de ruimtelijke- en financiële consequenties. Vooral aan de uitvoering van het 'ruimte voor water'-beleid moet nog veel gebeuren. Zonder een meer integrale ruimtelijke aanpak, kaderstelling en financiële ondersteuning van het Rijk komt het 'ruimte voor water'-beleid waarschijnlijk onvoldoende van de grond vanwege de ruimtelijke consequenties, de verwevenheid van verschillende beleidsterreinen (inclusief de Europese context) en de hoge kosten die hiermee gemoeid zijn.

*Het rapport "Milieu- en Natuureffecten Nota Ruimte" is te downloaden op [www.rivm.nl/enr](http://www.rivm.nl/enr)*

### **Referenties**

- Dijkman, J.P.M., H.J.M. Ogink, F. Klein en H. van der Most, 2003. Aanvullend deskundigenoordeel noodoverloopgebieden. In opdracht van Ministerie van V&W, DG Water, WL Delft Hydraulics augustus 2003.
- Ministerie VROM, LNV, VenW & EZ, 2004. Nota Ruimte. Den Haag
- MNP, 2004. Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte. RIVM-rapportnr.711931009 Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM. Bilthoven.
- Kragt, F.J., F.W.Gaalen F.W., G.P.Beugelink, in voorbereiding. Aquaplan(n)ing? Evaluatie deelstroomgebiedsvisies, Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, Bilthoven.