

## **ADVIES ONTWERP NATIONAAL WATERPLAN**

### **1. Inleiding**

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 22 december jl. het ontwerp van het eerste Nationaal Waterplan uitgebracht. Het doel van het Waterplan is geformuleerd als "Nederland een veilige en leefbare Delta, nu en in de toekomst". Het Waterplan geeft de beleidskaders van het Rijk voor het waterbeleid voor de komende zes jaar met een doorkijk naar de lange termijn. Het plan bevat het nieuwe beleid op het gebied van waterveiligheid, de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen, het IJsselmeer en de Noordzee en een eerste uitwerking van het advies van de Deltacommissie. Het Kabinet zal het Nationaal Waterplan na verwerking van inspraakreacties op 22 december 2009 vaststellen.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in haar brief van 26 juni 2008 aan de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd advies uit te brengen over het Ontwerp Nationaal Waterplan (oNWP). Zij heeft daarbij de volgende specifieke vragen aan de Commissie voorgelegd:

1. Wat is de algemene reactie van de Commissie op het ontwerp van het Nationaal Waterplan?
2. Biedt het Nationaal Waterplan voldoende handvatten om een impuls in de uitvoering van het waterbeleid te geven? Wat is er volgens de Commissie voor nodig om in de planperiode 2009-2015, en ook erna, de beleidskeuzes daadwerkelijk tot uitvoering te laten komen?
3. Wat is de mening van de Commissie over de invulling van het structuurvisiedeel van het Nationaal Waterplan en de keuze voor de instrumenten ten behoeve van de realisatie van het ruimtelijke waterbeleid?
4. De Commissie heeft in haar advies op de Watervisie van 20 december 2007 een aantal aandachtspunten meegegeven voor het Nationaal Waterplan. Is de Commissie van mening dat genoemde punten voldoende in het Nationaal Waterplan worden geadresseerd en concreet uitgewerkt?
5. Zijn er andere opmerkingen die de Commissie wil meegeven?

De AcW geeft in dit advies haar bevindingen weer ten aanzien van het oNWP. De Commissie geeft aan welke stappen volgens haar noodzakelijk zijn om tot een daadwerkelijke uitvoering te komen van het beleid zoals geformuleerd in het Nationaal Waterplan. De Commissie geeft daarbij zowel aanbevelingen die nog verwerkt kunnen worden in het definitieve Nationaal Waterplan, als aanbevelingen voor het Deltaprogramma en voor het waterbeleid op de langere termijn.

De Commissie heeft ervoor gekozen dit advies te presenteren vanuit een aantal overkoepelende thema's: Positie Nationaal Waterplan, Ruimtelijke doorwerking, Sturing waterbeheer en Financiering. Daarnaast gaat de Commissie kort in op de vier inhoudelijke beleidsvelden die als bijlagen bij het oNWP zijn gevoegd: IJsselmeer, Noordzee, Stroomgebiedbeheerplannen en Waterveiligheid. Aanvullend daarop besteedt

de Commissie aandacht aan de grote rivieren en aan de internationale ambities van het waterbeleid. De vragen van de Staatssecretaris worden in deze opzet impliciet beantwoord.

De AcW bouwt in haar advies over het ontwerp Nationaal Waterplan voort op haar eerdere adviezen, in het bijzonder:

- Advies over de Watervisie "Nederland veroveren op de toekomst", Kabinetsvisie op het Waterbeleid (AcW-2007/215).
- Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief (AcW-2007/249).
- Kabinetsstandpunt over het advies van de Deltacommissie (AcW-2008/333).

De Commissie zal het voorliggende ontwerp Nationaal Waterplan (oNWP) specifiek beschouwen op de punten die zij in deze eerdere adviezen naar voren heeft gebracht.

Ter voorbereiding van het advies heeft de Commissie bilaterale gesprekken gevoerd met bestuurders, deskundigen uit de wetenschappelijke wereld en ambtelijk betrokkenen bij het waterbeleid.

## **2. Hoofdlijnen advies**

### *Algemene reactie*

De Commissie is van mening dat het kabinet met het ontwerp voor dit eerste Nationale Waterplan, een belangrijke stap heeft gezet van de Watervisie op weg naar een waterbeleid dat zowel een lange termijn perspectief biedt alsook concrete voornemens bevat voor de korte termijn. Het Waterplan geeft een duidelijke richting voor de toekomst aan en geeft een beeld hoe zal worden omgegaan met de grote en deels nog onzekere uitdagingen voor het waterbeleid. De Commissie constateert dat nog veel onderzoek nodig is om deze onzekerheden te reduceren. De Commissie is dan ook van mening dat het in het oNWP aangekondigde onderzoek voortvarend opgepakt dient te worden door onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven in nauwe samenwerking met waterbeheerders en beleidsmakers.

De Commissie ondersteunt de adaptieve aanpak van het waterbeleid die het oNWP voorstaat. 'Werkenderwijs', stapje voor stapje met gebruikmaking van de nieuwste kennis, no-regret maatregelen uitvoerend met het langere termijn streefbeeld voor ogen, steeds lerend van behaalde resultaten en zich aanpassend aan veranderende (exogene) omstandigheden en inzichten.

De Commissie heeft in haar advies over de Watervisie reeds gepleit voor een sterkere nadruk op evaluatie van het waterbeleid. De Commissie constateert met instemming dat het Kabinet de noodzaak van het leren van succes- en faalfactoren van eerder waterbeleid in dit Nationaal Waterplan erkent, maar mist een concrete uitwerking. Een groot deel van het beleid dat in het oNWP is vastgelegd, moet nader worden uitgewerkt in gebiedsprocessen op decentraal niveau. Dat betekent dat ook de evaluatie van dit beleid niet slechts top-down moet worden uitgevoerd. De Commissie beveelt aan dat op korte termijn een gezamenlijke evaluatiestrategie wordt opgezet en geïmplementeerd door Rijk, waterschappen, provincies, gemeenten en andere relevante stakeholders. Het uitvoeren van de evaluatie van het NWP in 2013 zou bij voorkeur moeten gebeuren door een externe onafhankelijke partij.

#### *Ruimtelijke doorwerking*

De Commissie constateert dat er in het oNWP terecht veel aandacht wordt besteed aan de plaats van water in de ruimtelijke ordening. De Commissie is van mening dat er voldoende instrumentarium is voor de ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid. Het beschikbare instrumentarium wordt echter niet voldoende benut.

De Structuurvisiestatus van de ruimtelijke onderdelen van het oNWP op zich is niet voldoende voor ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid.

Naast juridische instrumenten voor ruimtelijke doorwerking is het naar de mening van de Commissie vooral van belang dat bestuurlijke processen goed worden ingezet. Waterbeheerders moeten in een vroeg stadium worden betrokken bij provinciale en gemeentelijke ruimtelijke besluitvormingsprocessen. De Commissie is van mening dat een pro-actieve rol van de waterschappen nodig is, waarbij waterschappen verder kijken dan het waterbelang. De Commissie geeft in overweging dat in de waterschapsorganisatie op strategisch niveau de expertise op het gebied van Ruimtelijke Ordening wordt versterkt. De Commissie adviseert de Staatssecretaris de waterschappen in deze rol zoveel mogelijk te ondersteunen. De Commissie is verder van mening dat de bestuurlijke werking van het procesinstrument watertoets versterkt moet worden. Waterbeheerders zouden vaker gebruik moeten maken van hun formele recht op bezwaar en beroep wanneer hun adviezen over de plaats van water in ruimtelijke besluitvormingsprocessen niet worden opgevolgd. De Commissie adviseert de watertoets ook te gebruiken bij het opstellen van structuurvisies.

#### *Financiering*

De Commissie is verheugd dat het Kabinet een Deltafonds instelt vanaf 2020, waarmee de financiering op de langere termijn van de waterveiligheid wordt gewaarborgd. De Commissie is van mening dat de middelen uit het Deltafonds primair voor waterveiligheid moeten worden ingezet, in overeenstemming met de voorstellen van de Deltacommissie.

De Commissie roept op om noodzakelijke maatregelen tussen 2015 en 2020 die nog niet financieel zijn gedekt tijdig van de benodigde middelen te voorzien.

Wat betreft de bekostiging van maatregelen voor met name zoetwatervoorziening is de Commissie van mening dat het principe "de gebruiker betaalt" zoals verwoord in de Watervisie nog onvoldoende is uitgewerkt.

#### *Inhoudelijke beleidsthema's*

- De keuze voor het versterken van de functie van het IJsselmeer als strategische zoetwatervoorraad moet nader worden onderzocht. De vraag naar zoet water en het aanbod moet naar de mening van de Commissie op korte termijn landelijk worden bekeken. De Commissie pleit ervoor om sterker te koersen op de regionale mogelijkheden voor zoetwatervoorziening. Hiervoor moet de trits "vasthouden, bergen, afvoeren" zoveel mogelijk worden benut.
- De Commissie waardeert de specifieke aandacht van het kabinet voor de kustgebieden en de Noordzee. De Commissie acht het noodzakelijk dat de positieve aanzetten die in het oNWP gegeven worden, worden doorvertaald in een meer actieve bemoeienis met de ontwikkeling en geleiding van het gebruik van de Noordzee, dan in de afgelopen decennia het geval was.
- De totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen is goed verlopen. De Commissie geeft aan dat de manier van samenwerken tussen Rijk en regio's, zoals die bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen heeft gewerkt, als voorbeeld kan dienen voor samenwerking op andere wateronderwerpen. Wel vraagt de Commissie aandacht voor het vrij lage ambitieniveau van deze plannen in relatie

tot het streefbeeld in het oNWP. Bovendien is de Commissie van mening dat de internationale samenwerking in stroomgebieden verder versterkt moet worden.

- In grote lijnen onderschrijft de Commissie de uitgezette richting voor het waterveiligheidsbeleid. De Commissie constateert wel dat er de afgelopen jaren weinig voortgang is gemaakt met het dossier Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw. Er moet in de komende 15 jaar nog veel gebeuren voor de implementatie van het nieuwe veiligheidsdenken inderdaad een feit is, waaronder het verder uitwerken en toepassen van een nieuwe normeringssystematiek. Tegelijkertijd beseft de Commissie dat er nog een belangrijk onderzoek loopt (VNK II) waarin bouwstenen worden voorbereid voor de verdere uitwerking van dit beleid.

### **3. Beschouwingen Commissie**

#### **3.1 Positie Nationaal Waterplan**

##### ***Het eerste Nationaal Waterplan***

De Commissie is van mening dat het kabinet met het ontwerp van dit eerste Nationale Waterplan een belangrijke stap heeft gezet van de Watervisie naar een waterbeleid dat zowel een lange termijn perspectief biedt als concrete voornemens bevat voor de korte termijn. De Commissie constateert dat veel van de aanbevelingen die zij heeft gedaan in haar advies over de Watervisie in dit oNWP zijn overgenomen. Bij onderwerpen waar dat nog minder het geval is, zal de Commissie daar in dit advies verder op ingaan.

De opbouw van het oNWP met telkens een analyse, streefbeeld, beleidskeuze, realisatie, ruimtelijke aspecten en een uitvoeringsoverzicht is overzichtelijk en duidelijk en geeft handvatten voor de uitvoering. De Commissie heeft ook veel waardering voor de wijze waarop dit plan tot stand is gekomen door inspanningen van Rijk en betrokkenheid van andere overheden en organisaties.

Het Waterplan geeft een duidelijke richting voor de toekomst aan. Wel constateert de Commissie dat de slagingskans van een groot aantal beleidsvoornemens nog afhangt van veel uitwerking en onderzoek. De Commissie is dan ook van mening dat dit voortvarend opgepakt dient te worden door onderzoeksinstellingen in nauwe samenwerking met waterbeheerders, beleidsmakers en het bedrijfsleven.

##### ***Leren van eerder beleid: monitoren en evalueren***

Het Kabinet geeft aan dat het waterbeheer met het oNWP een nieuwe fase in gaat. Ten opzichte van de 4<sup>e</sup> Nota Waterhuishouding kijkt het oNWP verder vooruit en bevat het ambitieuze lange termijn streefbeelden. Om Nederland ook in de toekomst een veilige en leefbare delta te laten zijn, is het nodig nu te anticiperen op ontwikkelingen op het gebied van klimaat, demografie en economie.

De Commissie onderschrijft deze opvatting, maar beschouwt het oNWP tegelijkertijd in het perspectief van eerdere beleidsnota's als NW3, Evaluatienota Water, NW4, Nota Ruimte en WB21. De Commissie heeft in haar advies over de Watervisie al gepleit voor een sterkere nadruk op evaluatie van het waterbeleid. De Commissie constateert met instemming dat het Kabinet de noodzaak van een versterking van de evaluatiefunctie in dit Nationaal Waterplan erkent, maar mist in het oNWP een terugblik op het eerdere beleid en de lessen die getrokken kunnen worden uit successen en falen daarvan. De Commissie mist ook een concrete uitwerking van de wijze waarop het Kabinet in de toekomst de beleidsevaluatie wil uitvoeren.

Om het Nationaal Waterplan in 2013 op een betekenisvolle manier te kunnen evalueren en te kunnen besluiten over eventuele koerswijzigingen, is het essentieel dat op korte termijn een gezamenlijke evaluatiestrategie wordt opgezet door Rijk, waterschappen, provincies, gemeenten en andere stakeholders, en geïmplementeerd. De Commissie adviseert daarbij niet alleen terug te kijken naar de uitvoering van het NWP zelf, maar bij die evaluatie ook de eerdere beleidsnota's te betrekken om zo alsnog lessen te trekken uit eerder beleid. De noodzaak voor een systematische monitoring en evaluatie van het waterbeleid wordt nog versterkt door de adaptieve aanpak die het oNWP voorstaat, waarbij beleidsontwikkeling steeds wordt aangepast aan de feitelijke ontwikkelingen en nieuwe inzichten.

De Commissie constateert dat het waterbeleid en –beheer zich de laatste jaren heeft ontwikkeld van een centrale top-down benadering naar een meer bottom-up benadering van "samen werken aan water". Een groot deel van het beleid dat in het oNWP is vastgelegd, moet nader worden uitgewerkt in gebiedsprocessen op decentraal niveau. Dat betekent dat ook de evaluatie van dit beleid gezamenlijk moet worden opgezet. De betrokkenheid van meer bestuurlijke lagen (multi-level governance) en de betrokkenheid van steeds meer maatschappelijke en bestuurlijke actoren bij beleid en uitvoering vereist aangepaste evaluatievormen. Het oNWP bevat beleidsdoelen op hoofdlijnen die gebiedsgericht en in onderhandeling met verschillende actoren nader vorm krijgen. De Commissie adviseert te kiezen voor een vorm van evaluatie waarbij de doelstellingen van alle betrokken partijen worden betrokken en niet alleen de formele doelen van het NWP. Bovendien moet er naast een evaluatie op doelniveau ook aandacht zijn voor het proces van beleidsimplementatie en –uitvoering. Een dergelijke evaluatie moet naar de mening van de Commissie door alle partijen gezamenlijk worden opgezet en worden uitgevoerd door een onafhankelijke, externe partij. Het Rijk moet daarbij initiërend optreden.

#### ***NWP als langere termijn visie***

De Commissie ondersteunt de adaptieve aanpak van het waterbeleid die het oNWP voorstaat. 'Werkenderwijs', stapje voor stapje, maar wel met een langere termijn streefbeeld voor ogen dat richting geeft en inspirerend werkt voor degenen die het beleid verder moeten uitwerken en uitvoeren.

De Commissie heeft in haar advies over de Watervisie gevraagd om een integraal streefbeeld voor "Nederland Waterland". Dat streefbeeld is in het oNWP opgenomen. De Commissie is van mening dat het streefbeeld richting geeft aan uitvoering van beleid en daarnaast input levert voor een verdere discussie over beleidskeuzen die de komende tijd nog gemaakt moeten worden, zoals bijvoorbeeld de belangrijke discussie over de zoetwaterstrategie. Die keuzen zijn nodig, want met het beleid zoals dat nu is voorzien worden de ambitieuze streefbeelden voor zoetwatervoorziening en veiligheid nog niet gehaald.

De Commissie vestigt daarbij de aandacht op de middellange termijn. De periode na deze planperiode van het NWP, 2015-2050 is dichterbij dan we denken. Daarom moet nu al hard gewerkt worden om na 2020 relevante beleidskeuzen te kunnen maken en maatregelen tot uitvoering te kunnen brengen. De Commissie is van mening dat lopende uitvoeringsprogramma's voortvarend moeten worden afgerond. Maar wat er daarna moet gebeuren moet nu reeds op de tekentafel komen te liggen voor studie, planning en advies.

### ***NWP als uitvoeringsagenda water 2009-2015***

Het oNWP geeft voor de periode 2009-2015 een agenda voor de uitvoering van het waterbeleid. Voor een groot deel betreft dat continuering van bestaande uitvoeringsprogramma's. Daarnaast wordt een flink aantal studies aangekondigd voor onder andere zoetwatervoorziening, peilverhoging IJsselmeer, zeewaartse uitbreiding kust, 'afsluitbaar open' Rijnmond en de Zuidwestelijke Delta. De Commissie adviseert om voor die onderwerpen, in zowel het NWP als het Deltaprogramma, duidelijker de link te leggen tussen de ambitieuze streefbeelden op de lange termijn en de uitvoering in deze planperiode. Dat kan door duidelijker te benoemen waar de uitvoering nu al rekening mee moet houden. Ook waar die duidelijkheid nog niet gegeven kan worden, is het van belang de waterbeheerders op lokaal en regionaal niveau te betrekken bij bovengenoemde studies.

### **3.2 Ruimtelijke doorwerking**

Het Nationaal Waterplan is tevens een structuurvisie voor de ruimtelijke aspecten. De structuurvisiekaarten in het NWP geven ruimtelijke beleidskeuzen weer. Deze structuurvisie is alleen bindend voor het Rijk zelf. Het Rijk vraagt provincies en gemeenten bij hun structuurvisies wateradvies te vragen en een waterparagraaf op te stellen.

De Commissie is van mening dat alleen het toekennen van de structuurvisiestatus niet voldoende is om de daadwerkelijke ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid te realiseren. Voor directe doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid is het nodig om AMvB's op te stellen of inpassingsplannen te maken.

Naast deze juridische instrumenten voor ruimtelijke doorwerking is het vooral van belang dat bestuurlijke processen goed worden ingezet. Waterbeheerders moeten op tijd betrokken zijn bij ruimtelijke besluitvormingsprocessen, en omgekeerd moeten besluitvormers zich sterker bewust zijn van het belang van water en dit bij hun beslissingen laten meewegen. De Commissie is van mening dat, om dit te realiseren, een proactieve rol van de waterschappen nodig is, waarbij waterschappen verder kijken dan het waterbelang alleen. Zij moeten volwaardig partner zijn in gebiedsontwikkelingen, en minder louter faciliteren vanuit de waterkolom. Bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen is daar goede ervaring mee opgedaan en in voorkomende gevallen hebben de waterschappen zich gemanifesteerd als dé regionale waterautoriteit zonder dat dit tot spanningen heeft geleid tussen de functionele en algemene democratie. De Commissie geeft in overweging dat in de waterschapsorganisatie op strategisch niveau de expertise op het gebied van Ruimtelijke Ordening wordt versterkt. De Commissie adviseert de Staatssecretaris de waterschappen in deze rol zoveel mogelijk te ondersteunen.

De Commissie is van mening dat voor een goede doorwerking van het waterbeleid aangesloten moet worden bij de acht integrale gebiedsagenda's die worden opgezet door Rijk en regio gezamenlijk. Deze landsdekkende gebiedsagenda's vormen de inhoudelijke onderbouwing voor investeringsprogramma's (Deltaprogramma, ILG) en helpen deze op elkaar af te stemmen. De Commissie heeft echter de indruk dat in die agenda's water nog te weinig aandacht krijgt. Wateropgaven voortvloeiend uit het oNWP en het Deltaprogramma moeten volwaardig worden betrokken, naast onder meer woningbouw en infrastructuur.

Voor een goede ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid is integrale afstemming een voorwaarde, te beginnen bij de gebiedsagenda's, verder uitgewerkt in gebiedsprocessen op regionaal niveau en uiteindelijk doorwerkend in de waterplannen van de waterschappen en op bestemmingsplanniveau van gemeenten. De Commissie

adviseert om in het overleg over gebiedsagenda's waterschappen uitdrukkelijk te betrekken vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer.

Een belangrijk procesinstrument om ruimtelijke doorwerking van het waterbeleid te realiseren is de watertoets. De afgelopen jaren is door verschillende partijen onderzocht hoe de watertoets werkt in de praktijk. Het oNWP kondigt een nieuwe evaluatie van de watertoets aan in 2011.

De Commissie is van mening dat de resultaten uit eerdere evaluaties van de watertoets onvoldoende zijn betrokken bij de keuzen met betrekking tot de watertoets die in het oNWP worden gemaakt. De Commissie is van mening dat de bestuurlijke werking van het procesinstrument watertoets versterkt moet worden. De toets moet pro-actief worden ingezet, niet alleen op inrichtingsniveau maar ook voor locatiekeuzen. Daarnaast is de Commissie van mening dat waterbeheerders in gevallen waar, ondanks het inzetten van de watertoets, water toch te weinig wordt betrokken bij de ruimtelijke besluitvorming, meer gebruik moeten maken van hun formele bevoegdheden tot bezwaar en beroep.

De Commissie constateert dat het toepassen van de watertoets niet verplicht is bij het opstellen van structuurvisies. Juist in de fase van het opstellen van structuurvisies moet de discussie plaatsvinden over de plaats van water bij de ruimtelijke ontwikkeling. Het procesinstrument van de watertoets kan daar een goed hulpmiddel bij zijn. De Commissie adviseert daarom de versterking van de watertoets in het definitieve NWP verder vorm te geven.

### **3.3 Sturing waterbeheer**

De Commissie staat achter de voorgenomen versterking van de samenwerking tussen de verschillende overheden. In haar eerdere advies over Communicatie in het waterbeleid heeft de Commissie al aangegeven dat het betrekken van andere overheden en overige stakeholders in een vroeg stadium bij het waterbeleid essentieel is en bovendien in het recente verleden tot goede resultaten heeft geleid (stroomgebiedbeheerplannen).

Het Rijk geeft daarbij de kaders aan, zoals in dit oNWP is gebeurd. Veel van de uitwerking van het waterbeleid vindt vervolgens decentraal plaats. De Commissie adviseert het Rijk daarbij goed betrokken te blijven, om kaders daar waar nodig te kunnen verduidelijken of zelfs bij te stellen als dat gezien nieuwe inzichten of exogene ontwikkelingen noodzakelijk is. Ook daarvoor is een systematische evaluatie met alle betrokkenen van belang.

Meer concreet adviseert de Commissie dat de komende jaren de overlegstructuren van de Regionale Bestuurlijke Overleggen worden gecontinueerd zodat:

- De uitwerkingen van de SGBP'en en de daarmee samenhangende waterplannen van de waterschappen, omgevingsvisies van provincies en waterplannen van gemeenten goed uit de verf komen.
- Gezamenlijk geleerd wordt van de evaluatie van het vigerende NWP (2009-2015) ten behoeve van het voorsorteren op het tweede NWP (2015-2021).
- Voorgesorteerd kan worden op 2015 wanneer ook de EU Richtlijn Overstromingsrisico's moet worden betrokken bij het vormgeven van de tweede tranche van de stroomgebiedbeheerplannen.

De Commissie adviseert bij dit overleg ook de waterketen te betrekken.

Veel waterbeleid wordt steeds meer internationaal afgestemd in stroomgebieden. Toch constateert de Commissie dat dit oNWP bij de grens lijkt op te houden (met

uitzondering van de aandacht voor delta's in ontwikkelingslanden, hoofdstuk 6). De kracht van de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn Overstromingsrisico's ligt juist in de stroomgebiedbenadering. Uit het oNWP wordt onvoldoende duidelijk in hoeverre beleidsdoelen deels gehaald kunnen worden door voorgenomen maatregelen bovenstrooms, of daardoor juist worden doorkruist.

De Commissie adviseert de grensoverschrijdende afstemming van het waterbeleid verder te versterken en gezamenlijk met de buurlanden een lange termijn streefbeeld te ontwikkelen om richting te geven aan de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen.

Daarnaast is de Commissie van mening dat de koppeling met Europese dossiers die niet direct op het waterterrein liggen moet worden versterkt. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de herstructurering van het Europese landbouwbeleid in 2013. Waterbeheer en watergebruik moet op Europees niveau bij de formulering van dat nieuwe landbouwbeleid worden betrokken.

### **3.4 Financiering**

De Commissie heeft in eerdere adviezen steeds gepleit voor een langere termijn vastlegging van middelen voor maatregelen voor de waterveiligheid, om te voorkomen dat deze steeds opnieuw moeten concurreren met ander overheidsbeleid. De Commissie is daarom verheugd dat het Kabinet heeft besloten een Deltafonds in te stellen met ingang van 2020 om geld te reserveren voor de uitvoering van het Deltaprogramma. De Commissie heeft daarnaast met instemming geconstateerd dat de uitvoering van de lopende maatregelen in het hoogwaterbeschermingsprogramma tot 2020 financieel is gedekt.

De Commissie vraagt echter wel aandacht voor de financiering van benodigde extra maatregelen tot 2020. De Commissie acht het van belang dat nieuwe maatregelen, die voortvloeien uit de derde toetsing van de primaire waterkeringen (in 2011), ook uitgevoerd kunnen worden om nieuwe achterstanden in het onderhoud van de keringen te voorkomen. Daarnaast is het van belang om in 2020 goede plannen gereed te hebben zodat dan voortvarend van start gegaan kan worden met de uitvoering van het Deltaprogramma. Voor de benodigde verkenningen, zoals die worden aangekondigd in het oNWP, moet nu al geld worden gereserveerd.

Een ander aandachtspunt is de wijze waarop toekenning van middelen uit het Deltafonds is geregeld. De Commissie pleit ervoor daarbij de ervaringen met de MIRT systematiek te benutten en deze daar waar nodig aan te passen aan de organisatie van het waterbeheer.

Daarnaast komt de vraag op waarvoor deze middelen worden benut. De Commissie is van mening dat de middelen uit het Deltafonds primair voor waterveiligheid moeten worden ingezet, in overeenstemming met de voorstellen van de Deltacommissie. De reden om een apart fonds in te stellen is gelegen in de wens van het Kabinet middelen voor de waterveiligheid voor meerdere generaties zeker te stellen. Het voordeel van het instellen van een financieel schot voor de herkenbaarheid van middelen voor waterveiligheid gaat naar de mening van de Commissie boven een mogelijk voordeel van flexibiliteit en integraliteit. De integraliteit van het waterbeleid moet vorm krijgen in de programmering en dat hoeft niet in de financiering.

Wat betreft de bekostiging van watermaatregelen is de Commissie van mening dat het principe "gebruiker betaalt" uit de Watervisie nog onvoldoende worden toegepast. In het bestaande beleid vindt voor het gebruik van zoet water onvoldoende doorrekening



plaats van de kosten. De Commissie is van mening dat daar het principe "de gebruiker betaalt" vaker toegepast dient te worden, want beprijzen van gebruik stimuleert het kosteneffectief omgaan met water. De keuze voor welke onderdelen van het waterbeleid beprijzen een goed instrument is, moet nog verder worden uitgewerkt. De Commissie adviseert deze keuzen in het NWP te verduidelijken.

### **3.5 Inhoudelijke beleidsthema's**

#### ***IJsselmeer***

De Commissie constateert dat voor het IJsselmeer ingrijpende plannen worden gepresenteerd die nog veel studie vergen. De Commissie vraagt zich daarbij af of deze plannen nu al zo robuust zijn dat deze het predicaat structuurvisie verdienen.

De Commissie waardeert de versterkte aandacht die in dit oNWP uitgaat naar droogte en zoetwatervoorziening. Het IJsselmeer is sinds de totstandkoming van de Afsluitdijk een zeer belangrijk zoetwaterbekken in ons land en is van strategisch belang voor het op peil houden van kanalen en rivieren en vele andere functies in droge tijden. De keuze voor het versterken van de functie van het IJsselmeer als strategische zoetwatervoorraad moet naar de mening van de Commissie nog wel goed worden doordacht. De Commissie pleit ervoor om sterker te koersen op de regionale mogelijkheden voor zoetwatervoorziening. Hiervoor moet de trits "vasthouden, bergen, afvoeren" zoveel mogelijk worden benut. Dat betekent nog meer inzetten op vasthouden en lokaal bergen. Het inzetten op één strategische zoetwatervoorraad maakt kwetsbaar. De Commissie pleit voor een studie naar de rol die bijvoorbeeld het Volkerak-Zoommeer voor het zuidwestelijke deel van het land kan spelen. De Commissie acht het essentieel dat er een goede analyse wordt uitgevoerd hoeveel zoet water er op termijn nodig is voor welke functies en waar.

De keuze voor het opzetten van het waterpeil van het IJsselmeer om op die wijze langer te kunnen blijven spuien onder vrij verval op de Waddenzee heeft grote gevolgen voor mogelijkheden om vanuit de omliggende gebieden te spuien op het IJsselmeer en voor de veiligheid van de IJsseldelta. De keuze om het Markermeer los te koppelen van het IJsselmeer betekent een verkleining van de zo van strategisch belang zijnde zoetwatervoorraad van het IJsselmeer. De Commissie pleit ervoor dat voorafgaand aan besluitvorming hierover goed onderzoek wordt verricht naar alle aspecten van deze keuze. Daarbij dienen ook nadrukkelijk de consequenties voor de omringende gemeenten te worden betrokken. Voor de ontwikkeling van het IJsselmeergebied is naar de mening van de Commissie een adaptieve aanpak nodig.

#### ***Noordzee en kust***

De Commissie waardeert de specifieke aandacht van het kabinet voor de kustgebieden en de Noordzee. Deze gebieden herbergen belangrijke natuur- en landschappelijke waarden en zijn drager van een aantal belangrijke economische functies. Tegelijkertijd bieden deze gebieden de mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe functies en het verlichten van de ruimtedruk op het land.

De Commissie acht het noodzakelijk dat de positieve aanzetten die in het oNWP gegeven worden, zullen worden doorvertaald in een actievere bemoeienis met de ontwikkeling en geleiding van het gebruik van de Noordzee, dan in de afgelopen decennia het geval was.

Naar de mening van de Commissie dient daarbij de volgende aanpak gehanteerd te worden:

- Formulering van duidelijke randvoorwaarden voor veiligheid, milieu, natuur en landschap.
- Gezamenlijke ontwikkeling van een visie op de ontwikkeling van de kustzone door Rijk, provincie, gemeenten in overleg met maatschappelijke en private partners. Bevordering van de ruimtelijke kwaliteit onder behoud van de bestaande karakteristieke waarden van de kustzone dient daarbij voorop te staan. Uitsluiting vooraf van bepaalde functies dient te worden voorkomen, innovatieve ontwikkelingen (zandmotor) dienen te worden gestimuleerd en met name de aansluiting met ontwikkelingen in het achterland dient te worden gegarandeerd. Deze visie kan worden vastgelegd in een structuurvisie en dient via bestemmingsplannen nader te worden ingevuld
- Actieve ontwikkeling van een ruimtelijke planning voor de Noordzee, gebaseerd op multifunctioneel gebruik. Zonering via het instrument structuurvisie is daarbij een belangrijk hulpmiddel, uiteraard binnen de randvoorwaarden van internationale verplichtingen.
- In internationaal verband dient gezocht te worden welke mogelijkheden er zijn om versnippering te voorkomen en hoe door bundeling van activiteiten een efficiënter ruimtegebruik van de Noordzee kan worden bevorderd. Een voorbeeld daarvan is de koppeling van energienetwerken.
- Bezien zal moeten worden in hoeverre de huidige PKB Waddenzee aanpassing behoeft teneinde een minder restrictief en meer ontwikkelings- en toekomstgericht perspectief voor dit gebied te realiseren.
- Brede oriëntatie op en afstemming met toekomstige energieontwikkelingen. Bestaande olie- en gaswinning zal op termijn verdwijnen en plaatsmaken voor andere vormen van energieopwekking en CO<sub>2</sub> berging. Onderzoek en anticiperend beleid is noodzakelijk. Ook is aandacht nodig op welke wijze deze ontwikkelingen consequenties hebben voor de land-zee verbindingen en de inrichting van bestaande havengebieden.

### **Rivieren**

De Commissie onderschrijft in grote lijnen het geformuleerde beleid ten aanzien van de grote rivieren. Het streefbeeld is duidelijk verwoord, maar mede omdat de tijdbalk ontbreekt, is beoordeling op de consequenties met name in geval van hogere afvoeren (meer dan 18.000 m<sup>3</sup>/s) moeilijk. De beleidskeuze van het Kabinet vermeldt dat de afvoerverdeling over de Rijntakken zoveel mogelijk gehandhaafd blijft, maar dat bij hogere afvoeren (meer dan 16.000 m<sup>3</sup>/s) de Nederrijn moet worden ontzien. De Commissie pleit ervoor nader te onderzoeken of dat met behulp van de inzet van de huidige stuwen in de Nederrijn ook gerealiseerd kan worden. De Beleidslijn Grote Rivieren wordt doorvertaald in de AmvB Ruimte met opneming van een nog te ontwikkelen robuustheidstoets opdat goede afwegingen mogelijk zijn tussen nieuwe buitendijkse activiteiten en ruimtelijke belemmeringen voor de waterveiligheid. De Commissie adviseert hierover in het definitieve NWP meer duidelijkheid te bieden.

### **Waterkwaliteit**

De eerste Stroomgebiedbeheerplannen in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water vormen integraal onderdeel van dit NWP. De Stroomgebiedbeheerplannen zijn sterk decentraal tot stand gekomen. Doelen en maatregelen zijn in gebiedsprocessen vastgesteld met gebruikmaking van Rijkskaders op hoofdlijnen.

De Commissie heeft geconstateerd dat de samenwerking tussen de verschillende partijen bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen goed is verlopen. Ook is de samenwerking op regionaal en lokaal niveau tussen waterschappen en

gemeenten op gang gebracht. De Commissie adviseert deze samenwerking in stand te houden en verder te versterken, ook voor andere wateronderwerpen.

Voor de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen adviseert de Commissie het Rijk in een eerder stadium met heldere kaders te komen, niet alleen vanwege de EU Richtlijn Overstromingsrisico's, maar juist ook vanuit andere beleidsterreinen zoals het natuurbeleid (Natura 2000 en EHS).

De Commissie constateert dat de gehanteerde insteek tot een laag ambitieniveau leidt voor wat betreft doelen en maatregelen. Daardoor is er een groot gat tussen het streefbeeld voor waterkwaliteit zoals dat in het oNWP is geformuleerd en de verwachte doelbereiking in 2015. Ook het European Environmental Bureau komt na analyse van de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen van Rijn en Maas tot de conclusie dat met deze plannen de KRW doelen niet worden gehaald.

De Commissie adviseert de kansen die de stroomgebiedaanpak biedt voor de waterkwaliteit alsnog beter te benutten. In een volgende generatie Stroomgebiedbeheerplannen kan de nu wat voorzichtige aanpak dan plaatsmaken voor een meer ambitieuze.

### **Waterveiligheid**

In haar advies over het Kabinetsstandpunt over het advies van de Deltacommissie (AcW-2008/333) heeft de Commissie reeds op hoofdlijnen aangegeven hoe zij denkt over het nieuwe waterveiligheidsbeleid. In het oNWP is aangegeven hoe de beleidsvernieuwing door het Kabinet wordt ingevuld en op welke termijnen dat gebeurt.

De Commissie constateert dat er de afgelopen jaren weinig voortgang is gemaakt met het dossier Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw. Er moet in de komende 15 jaar nog veel gebeuren voor de implementatie van het nieuwe veiligheidsdenken inderdaad een feit is. Tegelijkertijd beseft de Commissie dat er nog een belangrijk onderzoek loopt (VNK II) waarin bouwstenen worden voorbereid voor de verdere uitwerking van dit beleid. In grote lijnen onderschrijft de Commissie het uitgezette beleid (overstromingsrisico in plaats van overschrijdingsrisico, dijkringen, MKBA, slachtofferrisico's samen met economische risico's, adaptief in plaats van reactief, toetsen elke 6 jaar in plaats van 5 jaar).

De Commissie is van mening dat de primaire keringen in 2020 op orde moeten zijn volgens de beste inzichten van dat moment. Dat hoeft niet te betekenen dat alles dan al conform WV21 (en de nadere verbijzondering daarvan na VNK-II) zal zijn uitgevoerd. De Commissie dringt er wel op aan dat na de toetsing van 2011 van alle primaire keringen bekend is of ze wel of niet voldoen.

### **Internationaal**

De Commissie is verheugd over de internationale ambities van het NWP: Nederland werkt wereldwijd met water. Zij deelt de mening van het Kabinet dat Nederland zich concreet en actief moet inzetten om de water- en sanitatiedoelen voor Millenium Development Goal (MDG) 7 in 2015 daadwerkelijk te halen. Ook deelt de Commissie de mening dat Nederland zijn reputatie en positie als "Waterland" verder dient om te zetten in een sterkere positie van de Nederlandse watersector op de wereldmarkt. Om beide doelen te realiseren is het volgens de Commissie nodig dat de samenwerking van de Ministeries van V&W en OS, maar ook EZ, met nauwe betrokkenheid van de brede watersector versterkt wordt. Het akkoord van Schokland, met name het WASH-akkoord biedt daarvoor uitstekende aanzetten. Bundeling van het instrumentarium van

OS met de kennis en ervaring van V&W en de watersector kan de effectiviteit van de Nederlandse waterinzet aanzienlijk vergroten. De Commissie wijst erop dat water een essentiële bijdrage levert aan de realisatie van een aantal andere MDG's en dringt er op aan dit ook nadrukkelijker in het Kabinetsbeleid tot uitdrukking te laten komen.

Bij de definitieve keuze van Deltagebieden dient een vraaggestuurde en probleemgeoriënteerde benadering voorop te staan. Daarnaast pleit de Commissie er voor veel gewicht toe te kennen aan het voorhanden zijn van een bestaand en goed functionerend netwerk ter plekke. Om het hoge ambitieniveau van het NWP voor hulp aan deze deltagebieden waar te kunnen maken is een substantiële inzet van mensen en middelen nodig. Ook hier geldt dat bundeling van het departementaal instrumentarium en intensivering van de samenwerking binnen de watersector de effectiviteit van de inzet in belangrijke mate ten goede zal komen.

Inhoudelijk pleit de Commissie ervoor de Nederlandse inzet te focussen op die onderdelen waar Nederland een bewezen kracht op het mondiale speelveld heeft. Naast waterveiligheid en waterkwaliteit betreft dit ook het aspect "water governance". Bij de uitvoering van samenwerkingsprojecten zou het accent moeten liggen op innovatieve projecten, die na bewezen succes met inhoudelijke ondersteuning van VN instanties zoals UNDP en UNEP en met financiële bijdragen van de Wereldbank of regionale ontwikkelingsbanken opgeschaald kunnen worden.