

ADVIES OVER DE WATERVISIE

1. Aanleiding

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op 7 september 2007 de Watervisie “Nederland veroveren op de toekomst”, Kabinetsvisie op het Waterbeleid uitgebracht. Het Kabinet is van mening dat het waterbeleid kan bijdragen aan een duurzame toekomst van Nederland, waarin economische groei, milieukwaliteit en het welzijn van mens en dier meer in evenwicht zijn. In het Beleidsprogramma heeft het Kabinet Balkenende IV reeds eerder “duurzaam waterbeleid” gepositioneerd als schakel tussen ecologie en economie. Om die positie waar te maken heeft het waterbeleid naar het oordeel van het Kabinet een nieuwe impuls nodig. De Watervisie geeft daarvoor de richting aan en agendeert activiteiten die het Kabinet zal ondernemen. Het Kabinet geeft ook aan dat de gepresenteerde Watervisie onderdeel is van een proces op weg naar het eerste Nationale Waterplan, dat in 2009 als integrerend kader voor het toekomstige waterbeleid zal worden gepresenteerd.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in haar brief van 23 oktober 2007 (DGW/BOI 2007/1421) aan de Commissie gevraagd om advies uit te brengen over de kabinetsvisie op het waterbeleid en het te volgen traject bij de verdere uitwerking van de thema's die zijn genoemd in de Watervisie.

Zij heeft daarbij specifiek de volgende vragen aan de Commissie voorgelegd:

- 1. Wat is de algemene reactie van de Commissie op de Watervisie?*
- 2. Biedt de Watervisie voldoende handvatten om een impuls in de uitvoering van het waterbeleid te geven? Wat is er volgens de Commissie in het vervolgetraject voor nodig om de gekozen integrale benadering toegepast te krijgen?*
- 3. In de Watervisie is een groot aantal activiteiten benoemd voor de komende jaren. Heeft de Commissie suggesties voor een daadkrachtige uitvoering ervan zodat snel resultaten zichtbaar kunnen worden?*
- 4. Wat is er volgens de Commissie nodig om vanuit de Watervisie te komen tot het Nationale Waterplan in 2009? Zijn de inhoudelijke thema's van de Watervisie dekkend voor het Waterplan of ontbreken er nog onderdelen? Heeft de Commissie aanbevelingen voor het te volgen proces?*
- 5. Zijn er andere opmerkingen die de Commissie wil meegeven naar aanleiding van het uitbrengen van de Watervisie?*

De Commissie geeft in dit advies haar bevindingen weer ten aanzien van de Watervisie en geeft aanbevelingen voor het vervolgetraject van het waterbeleid in het algemeen en de opstelling van het Nationaal Waterplan in het bijzonder. De Commissie geeft aan welke stappen volgens haar noodzakelijk zijn om tot daadwerkelijke uitvoering van het

gedachtegoed van de Watervisie en een goede invulling van het eerste Nationale Waterplan te komen.

De Commissie heeft ervoor gekozen dit advies te presenteren vanuit een aantal centrale thema's (Positionering en functie Watervisie, Samenhang, Uitvoering, Water en Ruimtelijke Ontwikkeling en Financiering). De vragen van de Staatssecretaris worden bij de beschouwing van de Commissie over deze thema's meegenomen. Daarmee is het advies een lopend verhaal waarin de Commissie impliciet antwoord geeft op de vragen uit de adviesaanvraag.

De Commissie bouwt in het voorliggende advies voort op haar eerdere adviezen over de Decembernote 2006 (AcW-2007/020) en Veiligheid tegen Overstromen (AcW-2006/103). Ter voorbereiding van het advies heeft de Commissie op 22 oktober 2007 een besloten discussiemiddag georganiseerd met deskundigen uit de wereld van het bestuur, uit de wereld van de uitvoering van het waterbeleid en uit de wetenschappelijke wereld.

2. Hoofdpijnen van het advies

De Commissie constateert met tevredenheid dat het Kabinet met de Watervisie zowel de urgentie van de waterproblematiek onderstreept als de agendering ter hand neemt. De Commissie is het eens met het Kabinet dat, gezien de uitdagingen waar Nederland voor staat, fundamentele veranderingen nodig zijn in de manier van denken en doen in het waterbeleid. Een nieuwe visie past daarin. De Commissie mist in de Watervisie echter een duidelijk beeld van de gewenste toekomstige ontwikkeling van Nederland. De Commissie beveelt dan ook aan om in het Nationale Waterplan een verder uitgewerkt toekomstbeeld op te nemen (2100). Tevens adviseert de Commissie om in dat plan meer aandacht te besteden aan het beleid voor de middenlange termijn (2015-2050).

De Watervisie kijkt vooruit, maar kan tegelijkertijd niet los gezien worden van het eerdere waterbeleid. In die zin is de Watervisie een belangrijke schakel in de beleidsontwikkeling voor water. De Commissie adviseert om, voorafgaand aan de verdere uitwerking van de Watervisie tot een Nationaal Waterplan, een evaluatie uit te voeren over de effectiviteit van het beleid dat in de afgelopen periode is gevoerd en aan te geven welke lessen daaruit getrokken worden.

De Commissie onderschrijft het hoofddoel van het waterbeleid zoals dat in de Watervisie is opgenomen, waarbij duurzaamheid centraal staat en water beschouwd wordt als schakel tussen economie en ecologie.

De Watervisie is een sectorvisie, maar biedt naar de mening van de Commissie wel voldoende aangrijpingspunten en kansen voor verdere interne en externe integratie. Het verdient aanbeveling op basis van de Watervisie verder te werken naar een kabinetsbrede visie op de toekomstige inrichting van "Nederland Waterland". Het waterbeleid kan een belangrijke schakel vormen tussen de pijlers van het kabinetsbeleid. De Commissie doet daarvoor in dit advies enkele voorzetten.

De voorliggende visie is naar de mening van de Commissie nog onvoldoende richtinggevend om een goede uitvoering door waterschappen, provincies, gemeenten en Rijk mogelijk te maken. Dat komt door het ontbreken van een duidelijk toekomstbeeld, maar ook doordat het waterbeleid in de Watervisie nog niet is vertaald in concrete uitvoeringsmaatregelen. De Commissie beveelt aan een analyse te maken van de uitvoeringspraktijk van het waterbeleid: wat zijn knelpunten in regelgeving en

administratieve lasten die uitvoering van het huidige beleid én toekomstige innovaties belemmeren.

De door het Kabinet gepresenteerde aanpak door middel van iconen is naar de mening van de Commissie geschikt om van visie naar praktijk te komen. Vereist is wel dat voor een effectieve en leerzame uitvoering van de iconen de nodige experimenteeruimte wordt gecreëerd. Bovendien dient de samenhang tussen de iconen bewaakt te worden. De Commissie ziet uit naar de verdere invulling van de icoonprojecten en nodigt de Staatssecretaris uit in het Nationaal Waterplan zowel over de ervaringen met de werkwijze als over de inhoudelijke voortgang van de iconen te rapporteren.

De Watervisie staat een sturende rol voor water in de Ruimtelijke Ontwikkeling voor. De Commissie constateert echter dat de Watervisie nog onvoldoende instrumenten biedt om die meer sturende rol van water in de praktijk ook waar te maken. De structuurvisiestatus van het Nationale Waterplan biedt geen garantie voor daadwerkelijke ruimtelijke inpassing van water. De Commissie adviseert om in het Nationale Waterplan het instrumentarium voor de noodzakelijke samenhang tussen water en Ruimtelijke Ontwikkeling verder uit te werken. Het gaat dan onder andere om een verbeterde watertoets.

De Commissie waardeert de inzet van het Kabinet om meer te gaan werken vanuit het concept gebiedsontwikkeling. Daarvoor is het nodig om een nieuwe bestuursstijl te ontwikkelen, waarbij het Rijk eerder partner van de regio is dan bovengeschiedte. De Commissie adviseert daartoe verschillende samenwerkingsmodellen te onderzoeken en daarbij ook de ervaringen met de interbestuurlijke werkwijze rond de KRW en Ruimte voor de Rivier te betrekken.

Wat betreft de financiering constateert de Commissie met instemming dat het Kabinet vanuit de enveloppe Water en Kust extra middelen beschikbaar stelt voor de versterking van de dijken in de periode 2008-2011. De Commissie is echter van mening dat ook voor de periode na 2011 middelen voor de waterveiligheid gereserveerd dienen te worden. Daarnaast adviseert de Commissie dat het Kabinet op korte termijn een visie uitwerkt over de toekomstige financiering van het waterbeleid en nader inzicht geeft in de wijze waarop de middelen voor het bevorderen van synergie tussen KRW en WB21 en de impuls voor innovatie worden ingezet.

Om het Nationale Waterplan 2009 daadwerkelijk te laten dienen als leidraad voor het handelen van overheden, burgers en de private sector is het noodzakelijk meer richting te geven aan de toekomstige koers van het waterbeleid. Voor de (ruimtelijke) doorwerking van het Waterplan is het van groot belang dat andere overheden vroegtijdig worden betrokken bij het proces. De Commissie beveelt tevens aan om de procesgang voor de korte en middenlange termijn te verduidelijken, waarbij wordt aangegeven hoe de vele op te stellen plannen in de komende periode op elkaar worden afgestemd.

Participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is een essentiële factor voor het toekomstige waterbeleid. De Commissie adviseert om dit onderwerp meer aandacht te geven bij de opstelling van het Nationale Waterplan en om daarbij een communicatiestrategie te ontwikkelen.

3. Beschouwingen van de Commissie

3.1 Positionering en functie Watervisie

De Commissie constateert met genoegen dat het Kabinet met de voorliggende Watervisie onderstreept dat water een centrale rol moet spelen bij de duurzame ontwikkeling en de ruimtelijke inrichting van ons land. Deze kabinetsbrede benadering van het waterbeleid bevestigt de toenemende aandacht voor water op de politieke en maatschappelijke agenda.

In eerdere adviezen is de Commissie al ingegaan op de noodzaak om meer aandacht te geven aan water en om samenhang aan te brengen zowel binnen het beleidsveld water als met andere sectoren. De uitkomsten van de tweede landelijke toetsing van de Primaire Waterkeringen en de snel veranderende inzichten in de gevolgen van klimaatveranderingen waren eerder aanleiding voor de Commissie om in haar advies 'Veiligheid tegen Overstromen' de urgentie van de veiligheidsthematiek te benadrukken en de Staatssecretaris te adviseren een samenhangende anticiperende visie op de waterveiligheid van Nederland te presenteren. In haar advies over de Decembernote 2006 benadrukte de Commissie de behoefte aan meer samenhang en sturing op rijksniveau en pleitte zij ervoor de samenhang binnen het waterbeleid en met aanpalende sectoren te stroomlijnen door een rijksbrede, gemeenschappelijke inhoudelijke agenda op te stellen.

Naast de klimaatverandering en de behoefte aan samenhang in het waterbeleid komt de urgentie voor een nieuwe visie op water ook voort uit de toenemende druk op watersystemen door economische ontwikkeling en schaarste aan ruimte. De Commissie is het eens met de diagnose van het Kabinet dat gezien deze uitdagingen fundamentele veranderingen nodig zijn in de manier van denken en doen in het waterbeleid. Het kabinet geeft in de Watervisie aan dat het watermanagement in transitie verkeert: "van keren en beheren naar anticiperen en meebewegen met water". Met de Watervisie wil het Kabinet een volgende stap zetten in dat transitieproces. De Watervisie beoogt de basis te zijn voor het eerste Nationale Waterplan in 2009. Daarin zal een doorkijk worden geboden naar de periode 2009 – 2015 en zal verder worden gewerkt aan een meer uitgewerkt Waterplan in 2015.

Tegelijkertijd kan, in de ogen van de Commissie, de Watervisie niet los worden gezien van het eerdere waterbeleid. Immers de agenda van de Watervisie kan het beste slagen als de implementatie van het vigerend waterbeleid succesvol is en op schema ligt. De Commissie benadrukt dat het belangrijk is om te leren van succes en falen van dat eerdere beleid. Zijn de ambities uit bijvoorbeeld de Vierde Nota Waterhuishouding en de nota "Anders omgaan met water; Waterbeheer in de 21^e eeuw" verwezenlijkt? En hoe beoordeelt het Kabinet de voortgang op dit moment van de uitvoering van de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water 2003? De Commissie mist in de Watervisie een analyse van de resultaten van het vigerend waterbeleid. Voor de verdere uitwerking van de Watervisie tot een Nationaal Waterplan is het noodzakelijk dat deze analyse alsnog wordt gemaakt.

De Commissie mist in de Watervisie een beeld van de gewenste toekomstige ontwikkeling van Nederland. De Watervisie kijkt onvoldoende voorbij de horizon. Dat toekomstbeeld wordt doorgeschoven naar het Nationale Waterplan. De Commissie duurzame kustontwikkeling (Deltacommissie) zal komend jaar een deel van het toekomstbeeld op de zeer lange termijn in gaan vullen. De Adviescommissie Water

constateert dat de periode 2015 – 2050 buiten beeld lijkt te blijven. De Deltacommissie kijkt vooral naar de lange termijn (na 2050) en de huidige beleidsplannen vullen de periode tot 2015 in. De Commissie vindt het noodzakelijk dat het Nationale Waterplan het beleid voor de periode 2015-2050 nader uitwerkt.

3.2 Samenhang

De Watervisie is een sectorvisie. In die zin bouwt de Watervisie voort op eerdere waterbeleidsdocumenten zoals de derde en de vierde Nota Waterhuishouding en de Nota “Anders Omgaan met Water, Waterbeleid in de 21^e eeuw”. Waar deze eerdere nota’s zich vooral richtten op de versterking van de samenhangen binnen het waterbeleid en de afstemming met beïnvloedende sectoren, bevat de Watervisie echter ook elementen die een opstap vormen voor het formuleren van een samenhangend beleid voor de inrichting van het land. De Commissie doelt dan met name op de versterkte rol die water volgens de Watervisie zal moeten spelen in de ruimtelijke ontwikkeling. De Commissie waardeert deze aanpak, maar is van mening dat de Watervisie zowel voor de interne samenhang als voor wat betreft de externe integratie nog verder ingevuld en uitgewerkt dient te worden.

Daarnaast verdient het in de ogen van de Commissie aanbeveling toe te werken naar een kabinetsbrede visie op de toekomstige inrichting van “Nederland Waterland”. In zo’n brede, integrale visie moeten de sectoren water, natuur, stedelijke en regionale ontwikkeling, landbouw en recreatie op elkaar worden afgestemd, in samenhang met aspecten als economie, innovatie, privaat-publieke samenwerking, internationale samenwerking en de bestuurlijke inrichting van ons land.

De Commissie onderschrijft het hoofddoel van het waterbeleid zoals dat in de Watervisie is opgenomen, waarbij duurzaamheid centraal staat en water beschouwd wordt als schakel tussen economie en ecologie. De ambitie van de Staatssecretaris om het waterbeleid te laten functioneren als een verbindende schakel tussen de pijlers van het Beleidsprogramma van het Kabinet is nog niet gerealiseerd. De Commissie ziet daar wel belangrijke kansen en doet in dit advies daarom graag enkele voorstellen om deze schakelfunctie van het waterbeleid te verbreden en verder uit te werken.

De inhoud van de Watervisie is direct gerelateerd aan de pijlers “Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie” (pijler 2), “Duurzame leefomgeving” (3), “Sociale samenhang” (4), “Overheid en dienstbare publieke sector” (6) en “Een actieve internationale en Europese rol” (1). De Commissie is van mening dat door het daadwerkelijk aan elkaar schakelen van de activiteiten binnen de pijler “Duurzame leefomgeving” en het verbinden van deze activiteiten met de activiteiten in de andere pijlers, een stap vooruit wordt gezet in het geïntegreerd denken en handelen van de Rijksoverheid. Dat verbinden gaat echter niet vanzelf; het is noodzakelijk dat instrumentele en organisatorische invulling wordt gegeven aan het realiseren van deze dwarsverbindingen. De Commissie beveelt aan dat die verbinding in het Nationale Waterplan nader wordt uitgewerkt. De Commissie doet graag een aantal voorzetten voor volgens haar kansrijke verbindingen:

Water en Innovatie, EZ - V&W, pijler 2 en 3.

Om de grote uitdagingen op watergebied succesvol tegemoet te kunnen treden zijn innovatieve ontwikkelingen op het gebied van deltatechnologie en watertechnologie noodzakelijk. De Commissie onderstreept graag de eerdere conclusie van het

Innovatieplatform dat water één van de sleutelgebieden is waarin de Nederlandse economie excelleert en waarvoor grote kansen zijn om onze internationale concurrentiepositie te versterken. De Commissie bepleit een versterkte samenwerking tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken om waterinnovatie en de daarvoor noodzakelijke samenwerking tussen publieke en private partijen, universiteiten en onderzoeksinstituten te bevorderen.

Water en Ontwikkelingssamenwerking, BZ - V&W - VROM, pijler 1 en 3.

Het Kabinet geeft in de Watervisie aan actief te zullen bijdragen aan de realisatie van de Millenniumdoelstelling voor water en sanitatie. Het in juni 2007 in Schokland gesloten Wash-akkoord biedt een goede basis voor nieuwe vormen van samenwerking tussen de betrokken departementen en de Nederlandse watersector en een bredere inzet van het reeds beschikbare instrumentarium (o.a. Partners voor Water). Water speelt een centrale rol bij de realisatie van een groot deel van de Millenniumdoelstellingen. De Commissie beveelt daarom aan bij de uitvoering en follow-up van de Beleidsbrief van het Kabinet aan de Tweede kamer (16 oktober 2007)¹ nadere uitwerking te geven aan de Nederlandse internationale inzet op het gebied van water en sanitatie en de manier waarop de samenwerking tussen de waterdepartementen en het Wash-akkoord daarbij vorm zal krijgen.

Water en Duurzaamheid, V&W - VROM - LNV, pijler 3.

Het gedachtegoed van de Watervisie nodigt uit tot een verdere invulling van de rolverdeling tussen VROM, V&W en LNV bij de duurzame inrichting van het land. De Commissie kan zich voorstellen dat de Haagse regie voor de duurzame ontwikkeling van natte gebieden en grote wateren en de daarvoor noodzakelijke klimaatadaptatie bij V&W wordt gelegd.

Water en Drinkwater, V&W – VROM, pijler 3.

De Commissie is van mening dat de Watervisie tevens een uitstekende aanleiding is om een stap voorwaarts te zetten in het verbeteren van de samenhangen tussen de “klassieke” watersector en de drinkwatersector. Drinkwater kan kwalitatief en kwantitatief niet los worden gezien van de andere waterthema's en het omgevingsbeleid in de breedte. De Commissie constateert met voldoening dat de drinkwaterbedrijven en de waterschappen steeds meer samenwerken en dat positieve ontwikkelingen plaatsvinden in het denken over de waterketenbenadering. Een voorbeeld daarvan is Waternet, het waterbedrijf in Amsterdam en omstreken dat zich heeft ontwikkeld tot een zogenaamd watercyclusbedrijf waarin de zorg voor drinkwater, afvalwater en grond- en oppervlaktewater zijn geïntegreerd. De Commissie geeft in overweging ook op Rijksniveau de samenhang tussen integraal waterbeleid, de drinkwatervoorziening en sanitatie te versterken.

3.3 Uitvoering

De Watervisie biedt geen expliciete toekomstbeelden. De voorliggende visie is daardoor nog onvoldoende richtinggevend voor uitvoering door waterschappen, provincies, gemeenten en het Rijk. Een daadkrachtige uitvoering vereist rijksbrede kaders die niet strijdig zijn met elkaar, maar elkaar ondersteunen en versterken. Het Rijk moet de regie voeren en duidelijke keuzen maken om implementatie op regionaal en lokaal niveau

¹ TK 2007-2008, 31 250 nr.1.

mogelijk te maken. Een uitermate belangrijk aspect daarbij is de samenhang met het afwegingskader van de ruimtelijke ordening.

De Commissie constateert daarnaast dat de urgentie van een nieuwe impuls voor het waterbeleid in de Watervisie niet wordt doorvertaald in concrete uitvoeringsmaatregelen voor de korte termijn. De verandering in het denken over water (transitie) moet nog resulteren in een verandering in het doen (uitvoering).

De Commissie is bovendien van mening dat er meer aandacht nodig is voor de uitvoeringspraktijk. Het is noodzakelijk te onderzoeken welke belemmeringen de uitvoering van het huidige waterbeleid in de weg zitten. Dat geldt nog meer waar het gaat om nieuwe innovatieve oplossingen. De Commissie constateert dat innovatieve projecten, zoals waterwonen in IJburg, in de praktijk moeizaam of niet van de grond komen doordat regelgeving in de weg staat. De transactiekosten voor deze projecten zijn daardoor te hoog. De Commissie adviseert de Staatssecretaris om een analyse te maken van de uitvoeringspraktijk en aan te geven hoe deze knelpunten weggenomen kunnen worden.

Voorgaande constatering vereisen nauwe betrokkenheid van de uitvoerders bij de verdere uitwerking van deze Watervisie. Een eerste product waarin dat gestalte moet krijgen is het Nationale Waterplan 2009.

De Commissie is van mening dat de aanpak door middel van iconen geschikt is om van visie naar praktijk te komen. Vereist is wel dat de iconen breed worden ingestoken, niet alleen vanuit het sectorale waterbelang, en niet per thema uit de Watervisie. Voor een effectieve en leerzame uitvoering van de icoonprojecten is het nodig dat er een bepaalde mate van experimenteer ruimte is en dat de opgedane leereffecten en ervaringen ook op andere plaatsen worden toegepast. In dat verband beveelt de Commissie aan de ervaringen te benutten die zijn opgedaan bij eerdere grootschalige, integrale projecten zoals de ROM- projecten uit de jaren 90.

De Commissie beveelt bovendien aan dat de samenhang tussen de iconen wordt bewaakt. Zo kunnen de iconen Afsluitdijk en IJsselmeergebied naar de mening van de Commissie niet los van elkaar worden behandeld en ook niet los worden gezien van de gebiedsgerichte aanpak.

De Commissie heeft met veel belangstelling kennis genomen van het opnemen in de Watervisie van de icoon "Indonesië". Deze aanpak getuigt van een brede insteek van het waterbeleid met oog voor maatschappelijke ontwikkelingen. De Commissie onderschrijft de internationale watersolidariteit die uit de Watervisie spreekt. De inzet van Nederlandse kennis en expertise op het gebied van watertechnologie en deltatechnologie kan een belangrijke bijdrage zijn aan het realiseren van de Millenniumontwikkelingsdoelen en tegelijkertijd een nieuwe impuls geven aan de positie van de Nederlandse watersector op de wereldmarkt. De keuze van Indonesië als Icoon voor de internationale samenwerking kan vanuit beide invalshoeken van harte ondersteund worden. De Commissie ziet uit naar een verdere invulling van dit Icoonproject. De ervaringen bij dit project zouden gebruikt kunnen worden bij de verdere vormgeving van de samenwerking op watergebied tussen de ministeries van V&W en Ontwikkelingssamenwerking. De Commissie ziet de verdere gedachtevorming op dit terrein met belangstelling tegemoet.

De Commissie is gecharmeerd van de Icoon "Canon van Nederland Waterland". Water is een essentieel onderdeel van het Nederlands cultuurgood en bewustwording van de rol van het water is van essentieel belang voor de verdere ontwikkeling van

draagvlak voor het beleid. Educatie, communicatie en participatie zullen er aan moeten bijdragen dat betrokkenheid en bewustwording van de Nederlandse bevolking bij Nederland Waterland verder wordt vergroot.

De Watervisie geeft niet aan op welke wijze de ervaringen opgedaan in de iconoprojecten worden benut voor toekomstig waterbeleid en –uitvoering. De Commissie nodigt de staatssecretaris daarom graag uit in het Nationaal Waterplan aan te geven wanneer en hoe over de voortgang van de iconen wordt gerapporteerd.

3.4 Water en Ruimtelijke Ontwikkeling

De Watervisie staat een sturende rol voor water in de Ruimtelijke Ontwikkeling voor. De Commissie heeft met instemming vastgesteld dat het Kabinet het principe ‘functie volgt peil’ vaker wil toepassen, in plaats van ‘peil volgt functie’. De Commissie constateert echter dat de Watervisie nog onvoldoende instrumenten geeft om die meer sturende rol van water in de praktijk ook waar te kunnen maken. Het feit dat het Waterplan voor de ruimtelijke aspecten de status van structuurvisie krijgt, biedt naar de mening van de Commissie onvoldoende waarborgen voor daadwerkelijke ruimtelijke reserveringen voor water, omdat dat instrument juridisch alleen zelf-bindend voor het betreffende bestuursorgaan is. De Commissie adviseert dan ook om in het Nationale Waterplan 2009 het instrumentarium voor de samenhang tussen water en ruimte verder uit te werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verbeterde watertoets en het nader vormgeven van het watersaspect in de omgevingsvergunning.

De Commissie heeft waardering voor de keuze van het Kabinet om meer te gaan werken vanuit het concept ‘gebiedsontwikkeling’. Deze nieuwe manier van samenwerken in een gebied kan ervoor zorgen dat water eerder en meer gelijkwaardig aan andere belangen wordt betrokken bij ruimtelijke besluitvorming. Dat vraagt een proactieve houding van betrokkenen in het gebied, met een belangrijke rol voor de waterschappen. Waterschappen moeten vroegtijdig en constructief meedenken in gebiedsontwikkelingen, in plaats van een sectorale toetsing achteraf uit te voeren. De commissie is van mening dat deze rol met nog meer kracht mag worden uitgeoefend. De Commissie signaleert op dat vlak wel een mogelijk spanningsveld tussen de algemene en de functionele democratie. Daarom moeten de provinciale besturen de waterschappen in die belangrijke rol ondersteunen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het water- en ruimtelijke ordeningsbeleid in de provincies. Ook het Rijk moet een actieve rol hebben bij gebiedsontwikkelingen. Bij de uitwerking van het concept “gebiedsontwikkeling” dient speciale aandacht gegeven te worden aan de rol van het Rijk in relatie tot het schaalniveau van de gebieden. Daarbij geldt dat in sommige gevallen – voor kleinere gebiedseenheden - volstaan kan worden met het bieden van kaders voor het maken van afspraken tussen andere spelers, terwijl voor grotere eenheden gekeken moet worden hoe het Rijk, c.q. het ministerie van V&W, zelf de regie gaat voeren. De Commissie vindt het van belang dat bij de diverse gebiedsontwikkelingsprojecten ruimte wordt ingebouwd om van elkaar te leren. Daarin moet het Rijk een faciliterende rol hebben.

De toepassing van gebiedsontwikkeling als werkwijze vereist een nieuwe bestuursstijl, waarin het Rijk meer partner van de regio is dan bovengeschiedte. De structuur van zo’n samenwerkingsmodel moet verder ontwikkeld worden. De Commissie adviseert verschillende mogelijkheden te onderzoeken. Een optie is het instellen van een onafhankelijke gebiedsautoriteit die de bestuurlijke partijen kan ondersteunen en

aanspreken op de voortgang van het proces. Een ander kansrijk model is de werkwijze die wordt gehanteerd bij het Urgentieprogramma Randstad, waarbij gebiedsgerichte projecten worden getrokken door één bewindspersoon en één bestuurder uit de regio. De Commissie beveelt aan bij de ontwikkeling van een werkwijze voor gebiedsprocessen ook de ervaringen te betrekken die zijn opgedaan rond de interbestuurlijke werkwijze bij Ruimte voor de Rivier en de Kaderrichtlijn Water. Ten slotte heeft de Commissie in een recent advies (AcW-2007/249) samen met de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving geadviseerd in een aantal pilots ervaring op te doen met gebiedsgericht werken in de grensregio's. Dergelijke pilots kunnen ook leiden tot inzichten in de wijze van samenwerken en sturing bij gebiedsontwikkeling.

De Commissie ziet met belangstelling uit naar de verdere uitwerking van het concept gebiedsontwikkeling en met name ook naar de verdere toepassing daarvan voor de grote rijkswateren; naast het IJsselmeer en de Zeeuwse Delta ook de Noordzee, Waddenzee, Kustzone en het Rivierengebied.

3.5 Financiering

De Commissie constateert dat het Kabinet vanuit de enveloppe Water en Kust in pijler 3 van het Beleidsprogramma extra middelen beschikbaar stelt voor versterking van de dijken in de periode 2008-2011. Daarmee geeft het Kabinet gedeeltelijk invulling aan het eerdere advies van de AcW over de Veiligheid tegen overstromen (AcW-2006/103), waarin de Commissie pleitte voor het maken van financiële reserveringen voor noodzakelijke investeringen in de primaire waterkeringen.

Tegelijkertijd heeft de Commissie nog steeds zorgen over de middelen voor de waterveiligheid voor de periode na 2011 (Hoogwaterbeschermingsprogramma en Waterveiligheid 21^e eeuw). Gezien het belang van het onderwerp waterveiligheid is de Commissie van mening dat ook voor de langere termijn financiën gereserveerd moeten worden voor maatregelen die zullen voortvloeien uit de 3^e toetsing van de primaire waterkeringen, een nieuwe normstelling voor waterkeringen (WV21) en klimaatverandering. Daarnaast beveelt de Commissie aan dat het Kabinet op korte termijn een visie uitwerkt over de toekomstige financiering van het waterbeleid naar aanleiding van onder andere het advies van de Commissie Vellinga.

De Commissie mist in de Watervisie een overzicht van de kosten voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en de maatregelen in het kader van WB21. In haar advies over de Decemhernota 2006 heeft de Commissie zich afgevraagd of de voorgenomen 1,9 miljard aan kostenbesparing door synergie en innovatie daadwerkelijk bereikt kan worden met de huidige aanpak. In de Watervisie geeft het Kabinet aan dat het, na toetsing aan de FES criteria, in de periode tot 2011 250 mln. euro beschikbaar stelt om een impuls te geven aan deze 'kosteneffectieve maatregelen en innovatie' voor de Kaderrichtlijn Water. De Commissie acht het positief dat het Kabinet daarmee één van de aanbevelingen uit dat advies opvolgt, namelijk het geven van een substantiële financiële impuls voor de regionale wateropgave. De Commissie tekent daarbij aan dat het van belang is nu ook zo snel mogelijk nader inzicht te geven in de wijze waarop het te behalen synergievoordeel gerealiseerd gaat worden.

De Watervisie signaleert dat de huidige financiering van het waterbeheer geen vanzelfsprekendheid is voor de toekomst, maar laat in het midden hoe een toekomstige financieringsstructuur er uit kan zien. Wel kiest het Kabinet voor een meer economische

benadering van het waterbeheer, waarbij de toegevoegde waarde van het waterbeheer aan het economisch verkeer meer aandacht moet krijgen.

De Commissie acht het van belang dat het kabinet een visie ontwikkelt op de toekomstige financieringsstructuur van het waterbeleid, waarbij het economisch denken wordt doorvertaald in financieringsmogelijkheden. Naar mening van de Commissie impliceert een dergelijke aanpak dat de huidige werking van het MKBA instrumentarium wordt aangepast, waarbij ook meer kwalitatieve en immateriële aspecten als veiligheid of kwaliteit van de leefomgeving worden meegenomen. De Commissie refereert ook graag aan haar eerdere advies over de Decemhernota 2006 waarin werd gepleit voor het leggen van sterkere verbindingen met bijvoorbeeld het Investeringsbeleid voor het Landelijk Gebied en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Ook voor de financiering geldt dat de mogelijkheden binnen de Duurzaamheidspijler maximaal benut moeten worden.

4. Naar een Nationaal Waterplan

Zoals de Staatssecretaris al aangaf in haar adviesaanvraag aan de Commissie ziet zij de Watervisie als de opmaat naar het eerste Nationale Waterplan, zoals dat op basis van de nieuwe Waterwet in 2009 vastgesteld moet worden. Langs deze lijn dient een consistent waterbeleidskader vastgesteld te worden dat richtinggevend is voor de uitvoering door gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk, en dat een leidraad biedt voor het handelen van burgers, maatschappelijke organisaties en private partijen.

In eerdere paragrafen heeft de Commissie al op verschillende plaatsen gerefereerd aan het Nationale Waterplan. De Commissie doet hier graag een aantal suggesties zowel inhoudelijk als procesmatig, om te komen tot een goed Nationaal Waterplan in 2009.

Een eerste vereiste is om in het Nationale Waterplan een beeld op te nemen hoe Nederland er in de verdere toekomst uit moet zien (2100). Tevens adviseert de Commissie om in dat plan meer aandacht te besteden aan de middellange termijn 2015-2050.

De Commissie mist in de Watervisie een evaluatie van het eerdere beleid en een visie op de wijze waarop in de toekomst met evaluatie wordt omgegaan. De Commissie beveelt dan ook aan dat dit onderwerp in het Nationale Waterplan nadrukkelijk aan de orde komt.

Participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is een essentiële factor voor het toekomstige waterbeleid. De commissie adviseert om dit onderwerp meer aandacht te geven bij het opstellen en uitvoeren van het Nationale Waterplan en om een communicatiestrategie te ontwikkelen.

In de Watervisie wordt op een aantal plaatsen gesproken over het belang van innovatie. Het valt de Commissie op dat niet wordt aangegeven hoe deze innovatie kan worden bevorderd of op welke terreinen verdere kennisontwikkeling noodzakelijk is. Een kennisagenda wordt node gemist. In het Nationale Waterplan moet ingegaan worden op de kennisontwikkeling die nodig is om de ambities uit de Watervisie en het Waterplan waar te maken. De Commissie heeft in haar werkplan voor 2008 het voornemen opgenomen om over dit thema te adviseren.

Ten slotte is er een aantal inhoudelijke thema's waarvan de Commissie van mening is dat die meer aandacht behoeven. In de Watervisie is geen visie opgenomen over de toekomst van de Noordzee, terwijl daar wel een aantal specifieke, met name ruimtelijke

kansen liggen. De Commissie acht het wenselijk dat daarvoor in het Waterplan meer aandacht komt. Daarnaast zijn ook de thema's grondwater en droogte in de Watervisie naar de mening van de Commissie onderbelicht.

Het Nationale Waterplan dient een breed gedragen plan te worden om de uitvoering ervan te garanderen. Betrokkenheid van burgers, andere overheden en maatschappelijke organisaties is daarmee een vereiste. Voor de (ruimtelijke) doorwerking van het Waterplan is het van groot belang dat andere overheden vroegtijdig worden betrokken bij het proces. De beperkte tijd die beschikbaar is om het Waterplan op te stellen, maakt dat tot een uitdaging voor het proces. De Commissie geeft in overweging om bij het procesontwerp een doorkijk te geven naar de periode 2009-2015 waarin het Waterplan uitgevoerd moet worden en verder gewerkt wordt naar een tweede, meer uitgewerkt Nationaal Waterplan in 2015. Daarbij dient een evaluatiestap van proces en inhoud ingebouwd te worden.

De Commissie kijkt met zorg naar de grote hoeveelheid plannen die in de komende twee jaar geproduceerd moet gaan worden. Tegelijk met het Nationale Waterplan moeten Regionale Waterplannen en Beheersplannen opgesteld worden. Tevens komen in deze periode de Stroomgebiedbeheersplannen op alle niveaus beschikbaar. In de Watervisie worden ook voor verschillende deelonderwerpen beleidsdocumenten, plannen of visies aangekondigd, zoals de Nota Waterveiligheid 21^e eeuw en het beleidskader IJsselmeer. De Commissie heeft geen helder beeld gekregen over hoe al deze plannen horizontaal en verticaal aansluiting krijgen op elkaar en hoe zij hun doorwerking krijgen in de ruimtelijke planfiguren. De Commissie nodigt de Staatssecretaris uit aan te geven hoe de procesmatige afstemming van nu tot aan het tweede Nationale Waterplan in 2015 eruit ziet en daarbij gebruik te maken van de reeds opgedane ervaringen van het lopende Kaderrichtlijn Water proces.