



De haven van Stavoren. Beeld iStock/Nisangha

Veel onduidelijkheid, vertraging en extra kosten liggen op de loer

Water en bodem sturend vraagt om versterkte dijkbewaking

Auteurs

Friso de Zeeuw

Ties Rijcken

Em. prof. mr. Friso de Zeeuw en dr. ir. Ties Rijcken zijn beide zelfstandig adviseur voor gebiedsontwikkeling respectievelijk water-systemen en verbonden aan de TU Delft. Deze beschouwing is oorspronkelijk op verzoek van de Eerste Kamer (EK) geschreven in maart 2024. De vragen die zij beantwoorden, zijn door een commissie van de EK gesteld.

Water en bodem sturend (kortweg WBS): een mooi principe, wie kan daar nou tegen zijn? Sinds de lancering van de beleidsnotitie van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in november 2022, worden in recordtempo beleidsconcepten, richtlijnen, afwegingskaders en ge- en verbodsbepalingen uitgerold. Veel daarvan is vatbaar voor kritiek. Friso de Zeeuw en Ties Rijcken beantwoorden vragen uit het parlement.

1

Het principe is omarmd, maar hoe werkt het in de praktijk?

Voor iemand die zoekt naar heldere redeneerlijnen, is WBS een glibberig begrip waarop moeilijk vat is te krijgen. Hoe WBS in de praktijk werkt hangt af van de vraag of dit een *principe*, een *richting*, of een *verzameling beleidsvoorstellen en voorschriften* is.

WBS als *principe*: het water-bodemsysteem is leidend bij de inrichting van Nederland

Het is niet eenduidig wat “leidend” of “sturend” betekent. Als het betekent dat alle ruimtegebruikers zich moeten schikken naar het huidige water-bodemsysteem en de wensen die de beheerders daarvoor hebben, in plaats van andersom, is dat onmogelijk en ongewenst. In de praktijk gaat het in de fysieke omgeving om een samenspel van vele belangen en functies: water en bodem moeten volgens ons “meesturend” maar niet “dicterend” zijn.

WBS als *richting*, bijvoorbeeld op basis van de volgende waarden:

- Niet-afwentelen (de “kernwaarde” van WBS).

De menselijke samenleving is één groot, complex stelsel van afwentelingen, dus “niet-afwentelen” is als algemeen principe onmogelijk en subjectief. Het komt neer op een verschuiving van verantwoordelijkheden voor water en bodem van hogere (publieke) schaalniveaus naar lagere (private): de gebruikers van het water- en bodemsysteem moeten zich (onder invloed van een veranderend klimaat en maatschappelijke ontwikkelingen)



Voorbeeld Meinerswijk, Arnhem Met in donkerbruin met cijfer 1 gemarkeerd de geplande nieuwe woningen. De rivierafvoer door Arnhem gaat voor meer dan 95 procent door de hoofdgeul aan de noordkant en de nevengeul aan de zuidkant van Meinerswijk. De bouwwerken liggen in de luwte van het brugtalud (de witte streep op de kaart) en blokkeren de doorvoer niet. Als men in de toekomst meer of minder water langs Arnhem zou willen leiden, kan dat prima met aanpassingen aan de nevengeul, waarbij het momenteel beleid is om de afvoer over de Lek niet te laten toenemen en te concentreren op Waal en IJssel. Dit betekent dat de nieuwe gebouwen geen extra water te verduren hoeven te krijgen in de toekomst. Bovendien worden ze vanzelfsprekend op hoogte aangelegd.

meer schikken naar *de beheerders van het water en bodemsysteem*, dan andersom.

- Minder materiaal- en energieverbruik door ruimtelijke functies slimmer te ordenen.

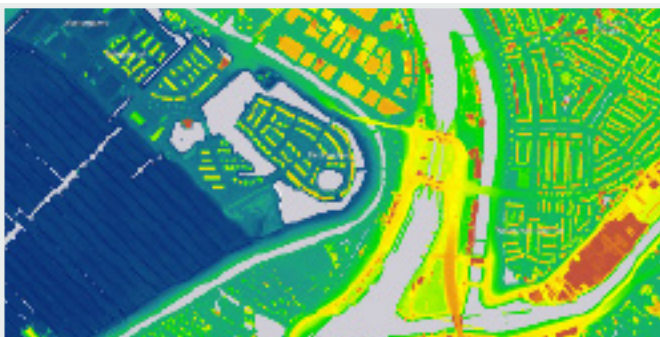
Dit is geen onzinnige gedachte. De vrees bestaat dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen enorm hoge energiekosten voor water-beheer ontstaan die de overheid geacht wordt op zich te nemen. Op systeemniveau vallen de vermeende meerkosten naar ons inzicht reuze mee. De bulk van de waterbeheerkosten moet de overheid toch wel maken, vanwege de bestaande ruimtelijke inrichting. Bovendien is waterbeheer doorgaans efficiënter op hogere schaalniveaus. En op die schaalniveaus draagt doorgaans de overheid verantwoordelijkheid.

- En zo zijn er nog meer WBS-waarden, zoals meer natuurlijkheid. Opnieuw geldt dat het geen onzinnige gedachten zijn. We zien in de praktijk dat iedereen WBS op een eigen manier in gaat vullen, om het eigen project ruggensteun van “het beleid” te geven.

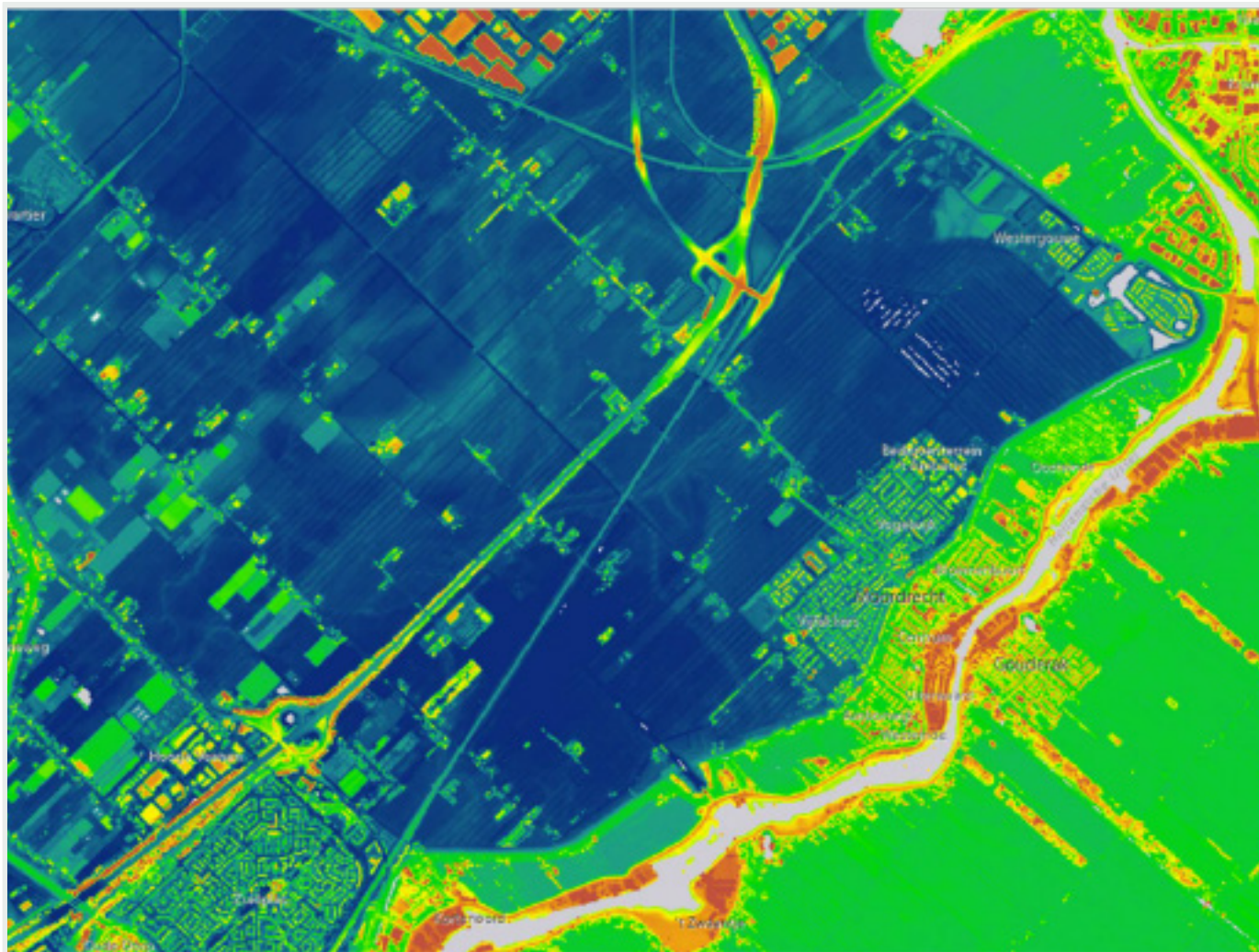
WBS als *verzameling beleidsvoorstellen en voorschriften*

In de uitwerking lijkt WBS vooral deze karakteristiek te hebben; zie bijvoorbeeld de uitgebreide WBS-uitvoeringsagenda. Over elk beleidsvoorstel valt apart te debatteren. Het merendeel van het publieke WBS-debat gaat over locatiekeuze en randvoorwaarden voor woningbouw. De WBS-waterbeheerder zegt anno 2024 (gechargeerd):

“Woningbouw: een dossier dat ons zorgen baart om onze toenemende verantwoordelijkheid en toenemende kosten, dus wij



Voorbeeld Westergouwe, bij Gouda Verhoogd gesitueerde woningen in Westergouwe conform het WBS-meerlaagse veiligheidsprincipe. De naburige dijk wordt binnenkort op de wettelijke veiligheidsnorm van 1:30.000 gebracht. Had men de extra moeite niet beter in vergroening en bereikbaarheid van de woonwijk kunnen steken?



Voorbeeld Vijfde Dorp, Zuidplaspolder De diepste polder van Nederland, tussen Gouda en Rotterdam keert steeds terug in de WBS-discussies. Het idee is dat WBS betekent om niet of minder bouwen in diepe gebieden. In het diepe donkerblauwe gebied staan al duizenden woningen en andere bouwwerken. Als de

zeespiegel stijgt en de neerslag toeneemt, zullen er structurele maatregelen nodig zijn om dit hele gebied op orde te houden, en daar verandert een woonwijk meer of minder niets aan. Ook de vanuit WBS gewenste lokale neerslagberging in de nieuwe woonwijken ("niet-afwentelen") heeft hier voor het overkoepelende watersysteem

(het hele donkerblauwe gebied) nauwelijks een significant effect. Een beetje waterberging in de woonwijk is prima, het heeft meerdere voordelen. Als de klimaatverandering de overheid menens is, moet er op watersysteemniveau gekeken worden – de sterke WBS-focus op nieuwbouw leidt de aandacht daar juist van af.

willen de woningbouw zodanig beïnvloeden dat wij er het minste extra verantwoordelijkheid en kosten voor hoeven te dragen."

maar zou volgens ons moeten zeggen:

"Woningbouw: een belangrijk dossier, waarbij wij als waterbeheerders alles zullen doen om de woningbouwers te ondersteunen – dat kost vanzelfsprekend geld en energie, dus laten we het daarover hebben."

2

Hoe ziet Nederland eruit in 2030 en 2050 als we dit principe wel of niet toepassen?

Overregulering

Er komt een imposante beleidsmachinerie op gang. Water-reoriënterende ambtenaren en kennisinstellingen werken aan

een borgingskalender, onderdeel van de *Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda 2023-2024*. Daarin staan tientallen vormen van juridische borging (verboden en geboden) om de 33 doelen en maatregelen in praktijk door te laten werken.

Daarnaast hebben de betrokken ministers het *Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving* gepresenteerd: waar wel (onder voorbehoud) en niet te bouwen. En een *Landelijke maatlat groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving* die aangeeft hoe er ontwikkeld en gebouwd moet worden. Ook deze beide documenten reppen veelvuldig over juridische borging en een vastlegging in bestuursovereenkomsten.

De provincies werken intussen aan *Geschiktheidskaarten water en bodem voor woon- en werklocaties*.



Voorbeeld Nieuw Monnickendam, Monnickendam Een geplande herontwikkeling van een landtong en een jachthaven met 460 woningen, loopt momenteel tegen een WBS-verbod aan vanwege het vermeende verlies aan waterberging van het Markermeer.

Wat blijkt als we de baten van dit verbod kwantificeren? Het verlies van zoetwaterberging door Nieuw Monnickendam is te compenseren met minder dan een tiende micrometer extra berging op het IJsselmeer. Het verlies aan kom(neerslag) berging is ook te ondervangen met een pompje

ter waarde van 150 euro. Wegen hier de WBS-baten op tegen de frustratie van de gemeente, de ontwikkelaars en bewoners die graag aan het water zouden willen wonen, vlak boven Amsterdam?

Zwakke redenerlijnen en onvoldoende uitwerking. Algemene verboden en geboden in plaats van integrale (regionale en lokale) gebiedsontwikkeling en risicobenaderingen

Goed voorbeeld is het pleidooi voor een gelijk speelveld. Dat klinkt voor de hand liggend, maar is in wezen een excuus voor verbodsbepalingen en strakke richtlijnen die een blokkade voor maatwerk vormen. Het speelveld wordt gelijk, ongeacht dat elk speelveld anders is, en het totale speelveld wordt kleiner. Zie de voorbeelden.

Overinvesteringen

Door het klimaatbestendig maken van Nederland op lage (private) schaalniveaus, terwijl het technisch en economisch gezien veel efficiënter kan op hogere (publieke) schaalniveaus.

3

Hoe krijg je begrip en draagvlak in de samenleving voor WBS op de korte en lange termijn?

Wij vrezen juist weinig draagvlak, om de volgende redenen:

- Projecten die onterecht verboden of nodeloos gecompliceerd worden, met aannemelijke kostenstijging;
- Verlies van vertrouwen in de overheid omdat WBS vaag is, maar wel allerlei principiële verboden en geboden stelt die aan het brede publiek slecht zijn uit te leggen;
- Overinvesteringen door méér juridische borging, méér “voorzorg” en minder MKBA’s; méér principiële sectorale benadering en minder integrale afweging.

Volgens ons zijn dezelfde nobele doelen achter WBS op een effectievere manier te bereiken, door een versterking van de



Voorbeeld Waterfront Kust, Lelystad Alle potentiële kustuitbreidingsmogelijkheden langs het Markermeer (Lelystad, Almere, Amsterdam, Volendam) verminderen bij elkaar minder dan 0,1 procent van de bergingscapaciteit van Markermeer-IJsselmeer. Om de extra verdamping door de klimaatverandering te compenseren zou

er 5 tot 20 procent extra waterberging nodig zijn. 0,1 procent valt daarbij in de verwaarloosbare marge.

Voor Markermeer/Noordzeekanaal/Amsterdam-Rijnkanaal is het meest rationeel en dienend aan de samenleving om het huidige

peilbeheer te consolideren. Indien er een serieuze extra zoetwatervoorraad zou moeten komen, waar de randen van de meren serieuze offers voor moeten brengen, dan is op een bierviltje uit te rekenen dat het veel economischer is om een peilverhoging alléén op het IJsselmeer te doen. En niet ook voor het Markermeer.

watertoets als procesinstrument en met innovaties. En grotere projecten door inzet van MKBA's (in ruimte en tijd). Geef ruimte voor gedifferentieerde gebiedsontwikkeling en maak deze klimaatbestendig op de meest efficiënte (hogere) schaalniveaus, met baten voor zowel de bestaande als de nieuwe ruimtegebruikers.

4

Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten, inclusief de kosten als we dit niet toepassen?

Deze vraag hangt af van wat WBS is. Wij maken ons zorgen over dat in de WBS-wereld eerder in principes en idealen wordt gedacht dan in creatief maatwerk en haalbaarheid. Juridische borging en het “voorzorg-beginsel” (de tegenhanger van de MKBA) krijgen overdadige toepassing gepast. Zij gaan zo een obstakel voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen vormen. De balans raakt zoek. Het gevaar van een nieuw stikstofdossier is niet denkbeeldig; deze keer geheel van Nederlandse makelij.

5

Zijn er gevolgen voor de governance?

De gevolgen van WBS voor de ruimtelijke governance zijn groot. Omdat WBS zo breed en

regulerend is, gebaseerd op een vaag concept en grofmazige landelijke geo-analyses, leidt het tot hogere proceskosten (meer praten, minder doen).

Het zal meer ambtelijke inzet vragen om de nieuwe verboden en geboden te implementeren en te handhaven. Die extra inzet is niet voor handen: de overheid kampt in deze sectoren met capaciteitstekorten. Dus het dreigt een rommelige boel te worden, met onduidelijkheid, vertraging en extra kosten voor de gebruikers van het water- en bodemsysteem.

Voorbeeld Landgoed 't Medler, Vorden Op Landgoed 't Medler in de Achterhoek heeft men met minutieus speurwerk op hoogtekarten het oorspronkelijke watersysteem teruggevonden. Een deel van de oeroude beken is uitgegraven. Daarmee willen de landgoedeigenaar samen met het waterschap en pachtboeren de waterhuishouding hier weer klimaat-robust maken, net als vroeger. Vooral om de verdroging tegen te gaan.

Met deze “retro-innovatie” willen wij laten zien hoe gedifferentieerd gebiedsoplossingen kunnen zijn. Soms wordt het beste (multifunctionele) resultaat bereikt met “harder pompen” of technische innovaties en soms juist door terug te gaan naar oude, vernietigde watersystemen. Vooral het terugdraaien van vroegere grove kanalisering van beken en andere waterlopen biedt perspectief.