

Anders omgaan met water

Waterbeleid voor de 21^e eeuw



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Anders omgaan met water

Waterbeleid in
de 21^e eeuw

Hetzelfde water

Hetzelfde water dat met stormgejoel
En helse vlagen komt en wordt gevreesd,
Is ook het water dat, sereen en koel,
De mensen van hun kwellingen geneest.

Ons lage land aan zee is een groot lijf
Met aderen, aorta's, bloedkanalen
En al wat zich vertakt - een druk bedrijf
Dat regelt dat we pijnloos ademhalen.

Geen netwerk dat je ongestraft verbouwt.
Het overstroomt bij elke prop meteen.
Wordt het in één arterie te benauwd,
Dan spatten duizend haarvaten uiteen.

Elk lichaam is een tijdelijke spons.
Bepleister het geval met poederdons
En kalk, van top tot teen, dan wordt dat lijf
Sneller dan je tot tien telt droog en - stijf.

Verwen de stroom die door je lichaam stuwt.
Laat bloed, bekwaam getemd, de vrije loop.
Bedenk - wie van de norske buien gruwet -

Dat ook een hart niet wordt geamputeerd
Omdat het breken kan. Wie water keert
Omdat het aanvalt doodt de biotoop

Van al wat weerloos is en wordt bedreigd.
Het lijkt wel op een gordiaanse knoop.

Het water zelf, intussen, daalt en stijgt.

Gerrit Komrij

VOORREDEN.

Wanneer ik, kort na dat de Wateren der Overstrominge eenigzins afgelopen waren, ondernam de gevolgen van die alvernielende plage, in deze Landstreek met eigen ogen op te neemen, was myn inzicht om deswegen eenige Aanteekeningen voor myn byzonder gebruik te maken. Een klein Voetpad leidt ons meermaalen op een groteren Weg; en even zoo is het my in dezen gegaan. Want toen ik alle die Rampen by den anderen gevoegd had, dagt het my niet ongevoeglyk te zullen zyn, daar op een middel van Redres voor het toekomende te laten volgen, bestaande in het maken van een Overlaat, ten einde de overtollige Opper-Rivierwateren naar den Bies-Bos af te leiden. Dit opstel aan eenigen myner bekenden hebbende laten lezen, heeft my aanleiding gegeven om het in 't licht te brengen; waar toe ik te

2

ge-

D E VERSCHRIKKELYKE WATERSNOOD,

Langs de Rivieren de WAAL en de MAAS,
voorgevallen in de Maand February des
Jaars 1757

Met derzelver

DROEVIGE GEVOLGEN,

Uit geloofbaare Berigten en eigen Bevindinge
by een verzameld en beschreven:

Waar by gevoegd is een

V E R T O O G

Over het eenig Middel van Redres,

Voor het toekomende.

DOOR

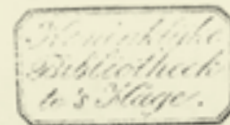
JACOB PIERLINCK,

*Kapitein Luitenant en ordinar Ingenieur ten
dienste der Vereenigde Nederlanden.*

Opgehelderd door een Kaart van de Rivieren.



Te A M S T E R D A M,
By I S A A K T I R I O N. 1757.



Voorwoord

Voor U ligt het kabinetsstandpunt over het waterbeleid in de 21^e eeuw. De directe aanleiding is mijn zorg over het toenemend hoogwater in de rivieren, wateroverlast en de versnelde stijging van de zeespiegel. In een land als Nederland, ingeklemd tussen de zee en de uitloop van vier grote rivieren, zijn water en ruimte van nature tot elkaar veroordeeld. Ruimtelijke ordening in laag Nederland is eeuwenlang eigenlijk vooral een kwestie van scheiden en gescheiden houden van land en water geweest. Dat heeft ons geen windeieren gelegd, want inmiddels wordt ongeveer tweederde van het Bruto Nationaal Product (ruim f 400 miljard per jaar) verdiend in laag Nederland. Maar er zijn veranderingen op komst. Enerzijds verandert het klimaat, waardoor de kans op overstroming en wateroverlast toeneemt. Anderzijds neemt de bevolkingsdichtheid, het vermogen van de economische motor en daarmee ook de kwetsbaarheid van economie en samenleving voor calamiteiten toe. Dit zijn twee - voor de veiligheid - ongunstige ontwikkelingen die elkaar versterken: een toenemende kans met een groter gevolg. Het veiligheidsrisico wordt dus snel groter (veiligheidsrisico = kans maal gevolg).

In 1999 heb ik, samen met de voorzitter van de Unie van Waterschappen, een onafhankelijke Commissie gevraagd na te gaan of het huidige waterbeheer wel voldoende voor de toekomst is toegerust en ik constateer dat ik daarmee niet te vroeg ben geweest. Overal in en buiten Europa zien we wateroverlast. Zwitserland, Italië en Groot-Brittannië leren ons hoe wijs het is om vooruit te kijken. De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw concludeert dat het huidige systeem van waterbeheer zeker niet in staat is om de toekomstige ontwikkelingen op te vangen. Om Nederland de komende eeuw, wat het water betreft, voldoende veilig, leefbaar en aantrekkelijk te houden voor bewoners en investeerders is een omslag in het waterbeleid en in het denken over water, noodzakelijk.

Die omslag komt erop neer dat Nederland zich meer naar het water zal moeten schikken. Aan het water moet ruimte worden gegeven in plaats van ontnomen om de kans op calamiteiten door overstromingen niet verder te laten oplopen, om wateroverlast te beperken en om water te kunnen sparen voor de verwachte droge perioden. Ruimte, niet in de hoogte tussen nog hogere dijken, of in de laagte door het verdiepen van de geulen, maar in de breedte. Dat kost dus ruimte maar we krijgen er meer veiligheid en minder wateroverlast voor terug. Veiligheid is een belang dat nu op een andere manier bij de ruimtelijke inrichting moet meespelen. Alleen door ruimte te geven kunnen we echt orde op zaken stellen want als we dat niet tijdig doen dan neemt het water die ruimte, vroeger of later, hardhandig zelf.

Mijn pleidooi voor vernieuwing van het waterbeheer blijkt breed te worden gedragen, maar er is meer nodig. Het vraagt creativiteit, energie, tijd en geld. Voor een lange reeks van jaren is structureel meer geld nodig voor de bescherming van Nederland tegen overstroming.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
drs. J.M. de Vries



Inhoud

1. De zeespiegel stijgt en de bodem daalt 11

- 1.1. Probleem- en doelstelling 11
- 1.2. Hoofdpijnen van het kabinetsstandpunt 15
- 1.3. Vervolgproces 18

2. Burger en maatschappij 21

- 2.1. Bewustwording en draagvlak 21
- 2.2. Inzicht in risico's en kansen 23

3 Een andere aanpak voor veiligheid en wateroverlast 27

- 3.1. Anticiperen in plaats van reageren 27
- 3.2. Méér ruimte naast techniek 29
- 3.3. Verantwoordelijkheden niet afwentelen 33

4. Ruimte voor water vergroten 35

- 4.1. Internationale afspraken 35
- 4.2. Hoofdsysteem 37
- 4.3. Regionaal systeem 39

5. Ruimte voor water behouden 43

- 5.1. "Watertoets" 43
- 5.2. Toetsingscriteria 45
- 5.3. Buitendijks bouwen 46

6. Kennisontwikkeling 49

7. Bestuur 53

- 7.1. Rolverdeling 53
- 7.2. Taakstellende afspraken 53

8. Financiering 57

- 8.1. Planmatige aanpak voor het hoofdsysteem 57
- 8.2. Regionaal systeem 59

Bijlage 1, Stand van zaken Aanpak Wateroverlast 63

Bijlage 2, Internationale afspraken 67

**Dodental
watersnood Alpen
gestegen tot 28**



Noodtoestand uitgeroepen in Noord-Italië



Italiaanse hellingen roetsjbaan voor water

**Veel overlast
in Holland
door regenval**



Britse strijd tegen het water



Noodweer teistert oostkust Spanje



Najaar 2000.

Hevige neerslag, al dan niet in combinatie met storm, teistert Europa, inclusief Nederland. Evenals in vele voorgaande jaren kan het watersysteem deze hoeveelheden niet opvangen. Rivieren treden buiten hun oevers, polders zijn niet meer droog te malen en steden lopen onder water.

Waar het echt mis gaat lopen de kosten in de miljarden (schatting wateroverlast Engeland circa 1 tot 1,5 miljard gulden). In Nederland houdt het net op tijd op met regenen.

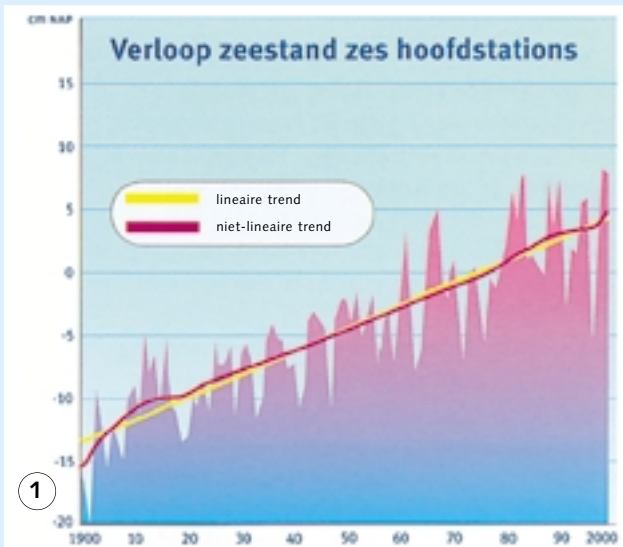
1. De zeespiegel stijgt en de bodem daalt

In 1993 en 1995 werd Nederland opgeschrikt door extreem hoge waterstanden op de rivieren. Bewoners en bedrijven in het Maasdal ondervonden veel hinder en schade door wateroverlast. Langs de Rijn en de Waal moesten mensen uit voorzorg huis en haard verlaten, maar kwamen er uiteindelijk met de schrik vanaf. Niet lang daarna kregen in weer andere delen van Nederland burgers en landbouwers met wateroverlast door langdurige regenval te kampen. In de jaren 90 kende Nederland enkele zomers van extreem lage aanvoer van water. Drinkwaterbedrijven, landbouwers en scheepvaart leden schade. We kunnen deze gebeurtenissen niet als incidenten beschouwen.

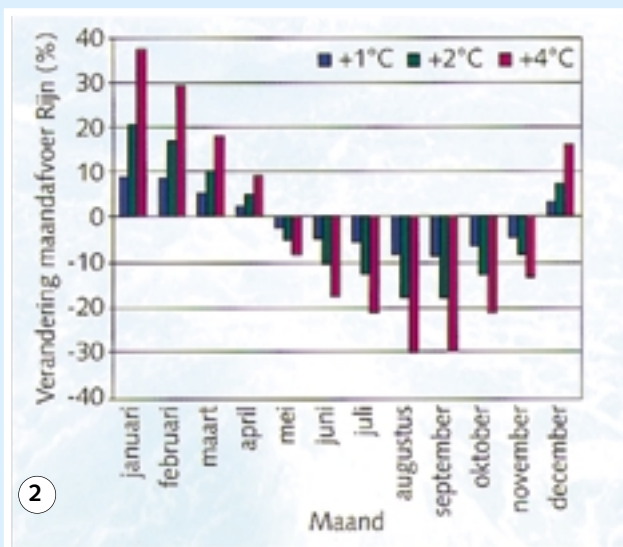
1.1 Probleem- en doelstelling

De meeste wetenschappers zijn het erover eens dat het klimaat, en dus ook het klimaat in Nederland, de komende decennia aanzienlijk verandert. Die verandering zal zich uiten in nattere winters, drogere zomers en een stijgende zeespiegel. Tegelijkertijd daalt de Nederlandse bodem. We moeten er rekening mee houden dat omstandigheden met extreem grote wateraanvoer én extreem kleine wateraanvoer vaker zullen optreden. In een land als Nederland, ingeklemd tussen de zee en de uitloop van vier grote rivieren, met een dichte bevolking en een groeiende economie, leidt dit te vaak tot grote problemen, tenzij ingezet wordt op een structureel andere aanpak.

De grootste zorg is het overstromen of doorbreken van waterkeringen langs de kust, de Rijn en de Maas of in het IJsselmeergebied. Hierbij ontstaat niet alleen grote economische schade maar zijn ook mensenlevens in het geding: er is een veiligheidsprobleem. Als onbedijkte rivieren,



1



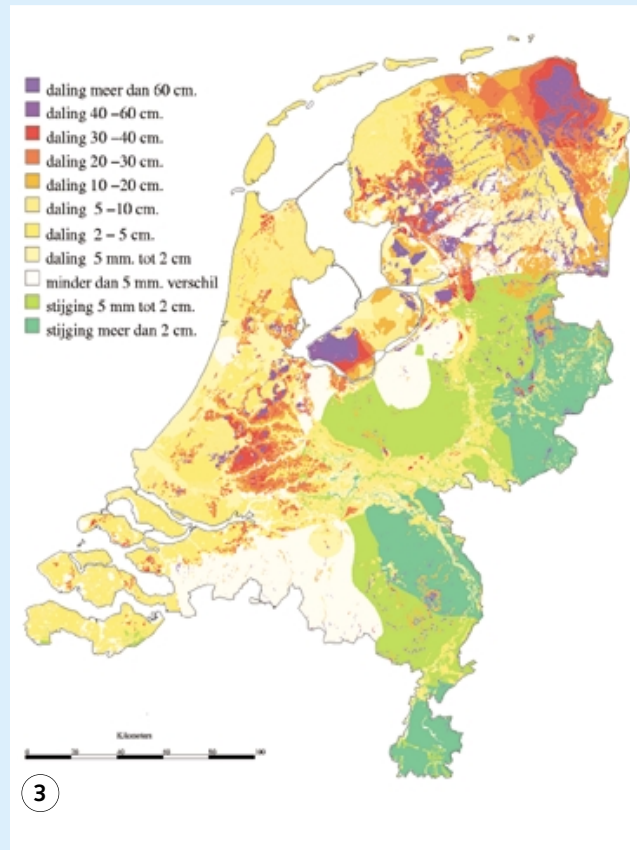
2

1. De zeespiegel stijgt

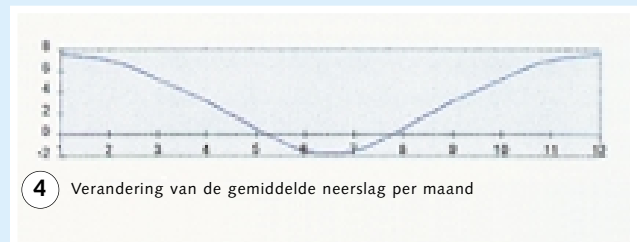
De zeespiegel is in de afgelopen eeuw 20 cm gestegen. In de komende eeuw is de stijging naar verwachting groter; de gemiddelde verwachting is 60 centimeter. Daarmee neemt ook de waterstand van het IJsselmeer toe.

2. De rivierafvoer stijgt

Klimaatverandering leidt tot maximaal 40 % hogere rivierafvoeren in de winter en tot 30 % lagere afvoeren in de zomer.



3



4

Verandering van de gemiddelde neerslag per maand

3. De bodem daalt

In laag Nederland is de verwachte bodemdaling voor 2050 tussen de 2 en 60 centimeter.

4. de neerslag neemt toe

De hoeveelheid neerslag neemt tot 2050 in de winter met ca. 10 % toe en in de zomer met enkele procenten af.

beken of sloten overlopen of het grondwater zeer hoog komt te staan, kan grote maatschappelijke en economische schade optreden, maar lopen mensen geen direct gevaar. Er is dan sprake van wateroverlast. Recente overstromingen in Groot-Brittannië, Italië en Spanje geven de ernst van dit probleem aan.

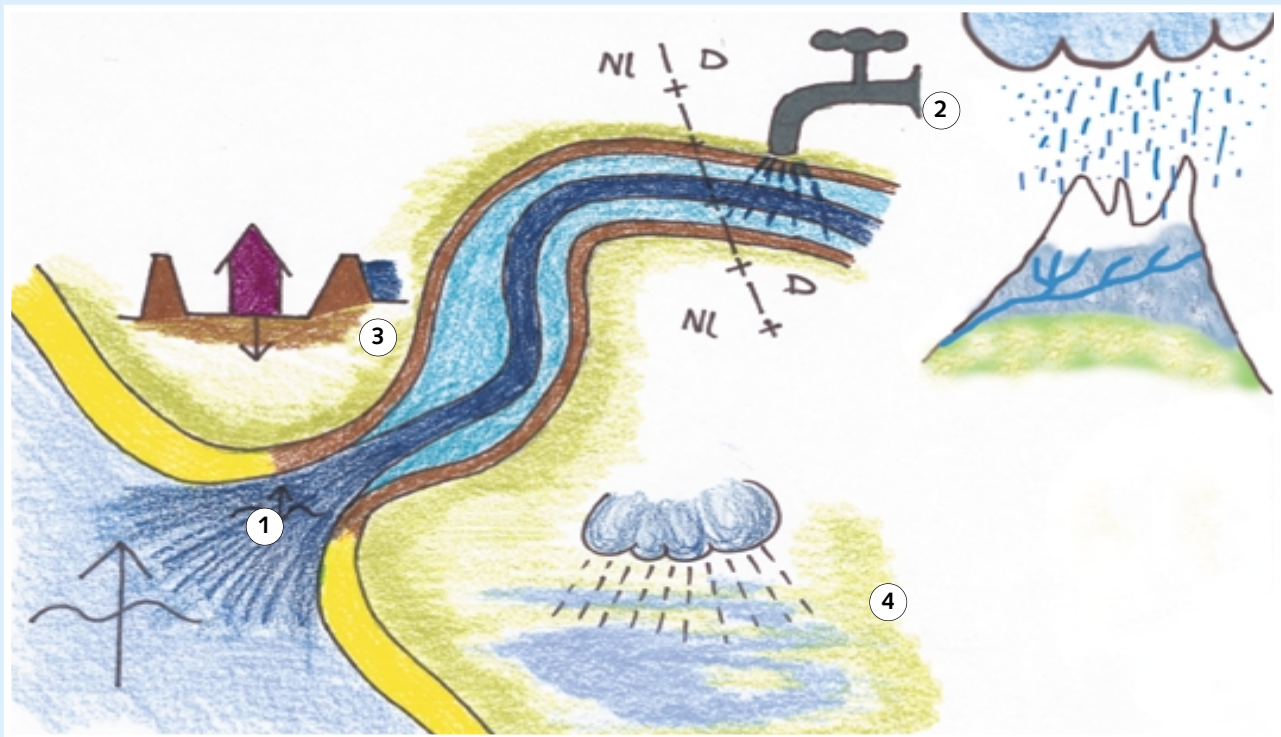
Extreem weinig water is in eerste instantie ook een overlastprobleem en kan eveneens tot grote economische schade leiden. Wanneer het tekort lang aanhoudt, kan dit tot substantiële problemen leiden in de drinkwatervoorziening, scheepvaart, verdroging.

1 In de notitie 'Aanpak Wateroverlast' (1999) geven Rijk, provincies en waterschappen een gezamenlijk plan van aanpak voor het bestrijden van wateroverlast. Het plan bestaat uit vier onderdelen: onderzoek naar het waterbeheer in de 21^e eeuw, bestuurlijke maatregelen, maatregelen in het regionale systeem en maatregelen in het hoofdsysteem. De stand van zaken is beschreven in bijlage 1.

In de notitie 'Aanpak Wateroverlast'¹ wordt een onderzoek naar het waterbeheer in de 21^e eeuw aangekondigd. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen hebben hiertoe in het voorjaar van 1999 de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw ingesteld. Als taak kreeg de commissie te 'adviseren over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling'.

De Commissie geeft in haar advies 'Waterbeleid in de 21^e Eeuw' (augustus 2000) een helder beeld: het watersysteem is nu en voor de toekomst niet op orde. Zonder verdere inspanning neemt onder invloed van klimaatverandering en bodemdaling de veiligheid af en de wateroverlast toe. Tegelijkertijd groeit het aantal inwoners dat beschermd moet worden en neemt de economische waarde van het te beschermen goed toe. De Commissie constateert ook dat burgers en politiek te weinig aandacht hebben voor deze problematiek. Daarnaast zijn de regie en de sturing in het waterbeleid sterk versnipperd.

De Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw onderschrijft de koers in het waterbeleid die is ingezet met de vierde Nota waterhuishouding en de notitie 'Aanpak Wateroverlast'. Zij ondersteunt de keuze voor ruimtelijke maatregelen in het watersysteem. Tegelijkertijd constateert zij dat dit beleid onvoldoende van de grond komt en doet daarom aanbevelingen om de doorwerking van het waterbeleid te versterken. Verder voegt de Commissie een nieuw element toe: zij stelt dat het waterbeleid sterker moet anticiperen op



1. De zee stijgt.

Hoe hoger de zee, hoe hoger de waterstand van IJsselmeer en benedenrivierengebied, hoe moeilijker het rivierwater weg kan stromen.

2. De kans op overstroming neemt toe.

De rivierafvoeren nemen toe. Des te meer water er door de 'riviergoot' moet, des te hoger wordt de waterstand. De kans op overstroming neemt toe.

3. De zee stijgt, de rivierafvoer neemt toe en de bodem daalt.

Hoe groter het verschil tussen waterstand en lager gelegen polder, hoe groter de gevolgen bij overstroming.

4. De neerslag in de winter neemt toe.

Wateroverlast dreigt.

Stijgende waterspiegel, meer regenwater en dalende bodem

Vaker voorkomende én hogere pieken in de rivierafvoeren in combinatie met moeilijker afstroming van al dat rivierwater naar zee door (versnelde) zeespiegelstijging, zijn de verwachte gevolgen van klimaatverandering. De kans wordt groter dat het water over de rand (duinen, rivierdijken) loopt.

De hogere piekafvoeren van de rivieren worden veroorzaakt door de verwachte toename van zware regenbuien in de winter. In de zomer worden overigens juist langere droge perioden voorzien met toenemende kans op watertekorten.

Het effect van de hogere hoogwaterstanden op zee en in de

rivieren wordt verder versterkt door een gestaag voortschrijdende bodemdaling. Dit is een gevolg van de langzame geologische kanteling van Nederland over de as Groningen - Bergen op Zoom en een snelle klink van bemalen poldergebieden in laag Nederland.

toekomstige ontwikkelingen rond klimaat, bodem, bevolking en economische waarde, in plaats van te reageren op incidenten.

Voorliggend kabinetsstandpunt geeft weer welke conclusies het kabinet trekt uit het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw en welke acties het – rekening houdend met klimaatverandering en bodemdaling – nodig acht om de veiligheid te behouden en de wateroverlast te verminderen. De uitwerking van deze acties wil het kabinet waar mogelijk combineren met de aanpak van watertekorten, verdroging en waterkwaliteit. Het kabinet houdt hierbij rekening met drie andere adviezen die het afgelopen jaar over het waterbeheer zijn uitgebracht: ‘Provincies maken ruimte voor water’ van de Commissie Leemhuis, ‘Het blauwe goud verzilveren’ van het Rathenau-Instituut en ‘Over stromen’ van NRLO, RMNO en AWT. Over dit laatste advies geeft het kabinet in dit standpunt een reactie op hoofdlijnen. Begin 2001 volgt een aparte reactie aan de Tweede Kamer.

Bij de opstelling van dit standpunt zijn ook reacties van de Commissie Integraal Waterbeleid (CIW), van het Overlegorgaan Water- en Noordzeeaangelegenheden (OWN) en de rapportage van het Centraal Planbureau (CPB) over kosten en baten van ruimte voor water meegenomen.

1.2 Hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt

Het kabinet stelt zich in hoofdlijnen achter het advies van de Commissie. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om te anticiperen op de verwachte klimaatsverandering en bodemdaling. De veiligheid moet gewaarborgd blijven, de kans op overstromingen mag niet toenemen. Wateroverlast moet teruggedrongen worden. Méér ruimte voor water naast technische maatregelen en taakstellende afspraken tussen verschillende overheden zijn essentieel voor het slagen van dit beleid. Het kabinet realiseert zich dat deze nieuwe aanpak een forse extra inspanning vergt.

Voor de aanpak van veiligheid en wateroverlast is uiteindelijk een goede mix van ruimtelijke en technische maatregelen noodzakelijk, waarbij het kabinet de voorkeur geeft aan het altijd bezien van ruimtelijke maatregelen, naast technische.

**Rathenau-instituut en
Commissie Leemhuis adviseren
ook over waterbeheer**

Het Rathenau-instituut is een onafhankelijke organisatie die adviezen uitbrengt aan het Nederlandse parlement op het gebied van maatschappelijke en ethische aspecten van nieuwe technologie. In 1998 is het instituut gestart met het onderzoek 'Duurzaam waterbeheer in de praktijk', waarbij onderzocht is in hoeverre de beleidsmatige trendbreuk bij het waterbeheer in praktijk is gebracht. Duurzaam waterbeheer betekent verandering van vooral een technisch-economische naar een veel bredere oriëntatie met ook aandacht voor ruimtelijk-ecologische en sociaal-culturele aspecten.

Het instituut concludeert dat beleid en praktijk ver uit elkaar lopen. De denkomslag naar integraal waterbeheer, waarbij meer rekening wordt gehouden met de dynamiek en de waarden van het water zelf, is op papier wel gemaakt maar de praktijk blijkt weerbarstig. 'Integraal waterbeheer smooit in vele belangen en gebrek aan politieke steun buiten het terrein van het waterbeheer. Waterbeheer speelt bij de besluitvorming over de inrichting van Nederland bijna geen rol. Als dat zo blijft, heeft dat als consequentie dat delen van Nederland op termijn niet of slechts tegen zeer hoge kosten bewoonbaar blijven'. Het Rathenau-instituut beveelt onder meer aan om in onder meer



*Rapport Rathenau instituut,
november 2000*

de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de waterhuishouding de verplichting op te nemen om doelen in concreet toetsbare termen te formuleren.

De ontwikkeling van het waterbeheer was voor het dagelijks bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) reden om een ad hoc commissie Water ('Commissie Leemhuis') in te stellen met de taak om over een interprovinciale strategie te adviseren. Het advies - 'Provincies maken ruimte voor water' - gaat in op de relatie tussen waterbeheer, ruimtelijke ordening en milieu en de taken en bevoegdheden van de provincies bij extreme wateroverlast. Provincies hebben de taak om daadwerkelijk ruimte te maken voor water en water mede sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening.



*Rapport Commissie Leemhuis,
augustus 2000*

De Commissie beveelt de provincies aan het voortouw te nemen bij de bestrijding van regionale wateroverlast en watertekorten. Ook zouden provincies de introductie van zowel de lagenbenadering als de regionale stroomgebiedbenadering bij het waterbeheer actief moeten effectueren. De provincies zouden ook een actieve rol kunnen spelen bij de systeemkeuzes in de (inter)nationale hoogwaterbescherming. Om vaart te zetten achter de uitvoering van meer ruimte voor water wordt een bestuursovereenkomst tussen het ministerie van V&W en de provincies aanbevolen.

Onder technische maatregelen worden maatregelen zoals dijkverhogingen en -versterkingen, bemaling en stuwen verstaan. Onder ruimtelijke maatregelen verstaat het kabinet onder meer het verbreden of verlagen van uiterwaarden en de inzet van waterbergings- en retentiegebieden.

Dit kabinetsstandpunt geeft de overkoepelende visie van het Rijk weer op de aanpak van veiligheid en wateroverlast. Het kabinet wil de uitvoering hiervan natuurlijk waar mogelijk combineren met de aanpak van andere problemen in het waterbeheer, zoals diffuse bronnen van verontreiniging, verontreinigde waterbodems, watertekorten en verdroging. Ook ziet het goede mogelijkheden om de uitvoering te combineren met wensen op andere beleidsterreinen, zoals de reconstructie van het landelijk gebied, de aanleg van de ecologische hoofdstructuur, winning van oppervlaktedelfstoffen, landinrichting en overige gebiedsgerichte projecten, woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen. Met de aanpak van het kabinet om naast technische maatregelen meer ruimte voor water te creëren wordt dus veiligheid en beperking van wateroverlast gediend en kan tevens een belangrijke kwaliteitsimpuls aan de ruimtelijke inrichting van ons land worden gegeven.

Voor de aanpak van het veiligheidsprobleem en de vermindering van de wateroverlast kiest het kabinet de volgende hoofdlijnen:

- Burgers herkennen en erkennen het waterprobleem onvoldoende. De overheid moet meer inzicht geven in de aard en de omvang van deze risico's en burgers de mogelijkheid bieden om zelf een bijdrage te leveren aan het verminderen van de risico's, in aanvulling op de inspanningen van de overheid (hoofdstuk 2).
- Een nieuwe aanpak voor veiligheid en wateroverlast, die stoelt op drie uitgangspunten (hoofdstuk 3):
 1. anticiperen in plaats van reageren;
 2. niet afwentelen van waterhuishoudkundige problemen door het volgen van de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren en het niet afwentelen van bestuurlijke verantwoordelijkheden;
 3. méér ruimte naast techniek.
- Naast technische maatregelen is méér ruimte nodig om (incidenteel) water op te vangen. Deze ruimte moet waar

mogelijk tegelijkertijd voor andere doeleinden worden gebruikt die te verenigen zijn met het opvangen van water (hoofdstuk 4).

- Een “watertoets” moet voorkomen dat de bestaande ruimte voor water geleidelijk afneemt, door bijvoorbeeld landinrichting, de aanleg van infrastructuur of woningbouw (hoofdstuk 5).
- De nieuwe aanpak in het waterbeleid stelt ook nieuwe eisen aan de kennisinfrastructuur (hoofdstuk 6).
- Voor de aanpak van veiligheid en wateroverlast zijn Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten samen verantwoordelijk. Bestuurlijke afspraken over rolverdeling en samenwerking moeten voor een snelle en effectieve implementatie zorgen (hoofdstuk 7).
- De ontwikkelingen rond klimaat en bodem én de nieuwe aanpak maken extra investeringen met een structureel karakter in het waterbeheer nodig, zowel in het hoofdsysteem als in het regionale systeem (hoofdstuk 8).

1.3 Vervolgproces

Het kabinet wil in het vervolgproces nauw samenwerken met provincies, waterschappen, gemeenten en ook met maatschappelijke groeperingen en branche-organisaties.

De aanpak van het veiligheidsprobleem en de vermindering van de wateroverlast wordt in dit standpunt beleidsmatig verankerd. Naast concrete acties benoemt dit standpunt aspecten die nader verkend moeten worden, voordat er een besluit over genomen kan worden. De resultaten zullen in volgende beleidsnota's en bestuurlijke afspraken worden vastgelegd:

Het Rijk stelt op korte termijn een Startovereenkomst op met IPO, UVW en VNG. Daarin komen bestuurlijke afspraken over de implementatie van de nieuwe aanpak te staan. Ook somt de overeenkomst de acties op die ertoe moeten leiden dat het Rijk en andere overheden in 2002 taakstellende afspraken kunnen vastleggen in een Bestuursakkoord.

De ruimtelijke consequenties van het kabinetsstandpunt worden op hoofdlijnen opgenomen in de vijfde Nota ruimtelijke ordening.

In 2001 verschijnt het tweede Structuurschema Groene Ruimte. Dit geeft aan hoe in het landelijk gebied maatregelen voor meer veiligheid en minder wateroverlast te combineren zijn met maatregelen voor onder meer verbetering van de waterkwaliteit, verdrogingsbestrijding, reconstructie van het landelijk gebied en de versterking van de ecologische hoofdstructuur.

Het kabinetsstandpunt 'Ruimte voor de rivier' geeft voor de Rijn een concrete uitwerking van dit kabinetsstandpunt. De derde Kustnota doet dit voor de kust.



Wat kan de burger zelf?

In gebieden met risico's op wateroverlast kunnen burgers ook zelf voorzorgsmaatregelen nemen om hun huizen en andere eigendommen te beschermen. Veel schade is te voorkomen.

In Duitsland heeft het Ministerie voor ruimtelijke ordening na het hoogwater van 1995 besloten om door middel van een brochure de bevolking te informeren. De minister spreekt in een voorwoord de burgers en de bedrijven direct aan op hun verantwoordelijkheid bij het beperken van hoogwaterschade. Naast de inspanningen van overheden hebben volgens de minister ook burgers zelf mogelijkheden om hun eigendommen te beschermen dan wel om bij het ontwerp van gebouwen rekening te houden met verhoogde risico's op hoogwater. Aangereikte voorbeelden zijn:



- het zo hoog mogelijk in huis plaatsen van verwarmings-, elektra- en telecommunicatie-installaties,
- gebruik van waterbestendige bouwstoffen (plavuizen)
- het maken van waterdichte kelders.

Ook in de Duitse deelstaten zijn er vergelijkbare initiatieven geweest. Nordrhein-Westfalen en Rheinland-Pfalz informeren burgers en bedrijven door middel van brochures over de mogelijkheden om schade aan woningen en

bedrijfsgebouwen te beperken. Er worden praktische tips gegeven bij dreigende overstromingen (checklist met o.a. afdichting, olietanks en grondwater).

2. Burger en maatschappij

Een delta met zijn vele water is aantrekkelijk om in te wonen, te werken en te recreëren. Maar zo'n laaggelegen gebied kent ook risico's: absolute veiligheid is niet te garanderen en ook wateroverlast is niet uit te sluiten. De overheid moet burgers hiervan bewust maken. Bewoners kunnen dan, in aanvulling op inspanningen van de overheid, ook zelf een bijdrage leveren aan het voorkomen van schade en overlast.

2.1 Bewustwording en draagvlak

Probleem

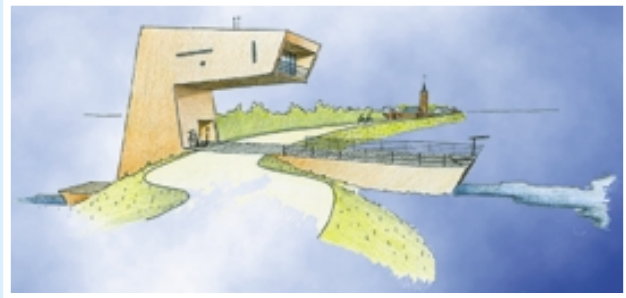
Burgers en maatschappelijke groeperingen herkennen en erkennen het waterprobleem onvoldoende. Vaak zijn zij zich niet bewust van een mogelijke dreiging. Hierdoor komen maatregelen van overheden vaak onverwacht en is er geen begrip voor.

Aanpak

Het kabinet wil burgers en maatschappelijke organisaties beter informeren over de risico's en kansen van het leven in een delta. Onder regie van het ministerie van v&w zal het Rijk in 2001, samen met IPO, UVW en VNG, een landelijk communicatieplan opstellen. Provincies, waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de doorwerking op regionale en lokale schaal. Een 'platform water', zoals de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw heeft geadviseerd, kan eraan bijdragen dat de aandacht voor water niet verslapt.

Het kabinet beraadt zich de komende tijd over de behoefte aan en opzet van een dergelijk platform.

In de komende periode zijn ingrijpende maatregelen nodig om de veiligheid te behouden en wateroverlast te verminderen. Snelheid en zorgvuldigheid strijden hierbij om voorrang. Het Rijk zal, waar zij initiatief neemt voor maatregelen,



Wonen: water als bondgenoot

In 'normale' omstandigheden wordt water steeds meer gewaardeerd als element van onze woonomgeving. Geleidelijk aan verschijnt meer water in woonwijken, worden gedempte grachten weer geopend en verschijnt er steeds meer natte natuur binnen onze stedelijke structuur: water doorbreekt de hardheid van beton, steen en de stress. Water wordt in dat denken niet als vijand of prooi gezien, maar vooral als partner. De eigenschappen van het water zelf en de wijze waarop het water wordt beleefd, zouden daarbij uitgangspunt moeten zijn. Innovatieve vormen van amfibisch



wonen zijn daarvan een voorbeeld, vooral wanneer meer water in de polder gebracht wordt. Kansen voor zowel wonen als het water

worden zo gegrepen, zonder dat de veiligheid in gevaar komt.

burgers en bedrijven vanaf de voorbereidingsfase betrekken, zodat zij hun mening over de plannen kunnen geven en mee kunnen denken over alternatieve oplossingen.

We moeten ervan uitgaan dat zowel langs het hoofdsysteem als in het regionale systeem gebieden nodig zijn om water in tijden van veel regen of een grote rivierafvoer tijdelijk te bergen. Bestuurders en waterbeheerders mogen nadelige effecten niet afwentelen op de toevallige eigenaren en gebruikers van deze gronden. In 2001 zal het Rijk, samen met andere overheden, mogelijkheden voor schadevergoeding en gebruiksvoorwaarden in beeld brengen.

Het kabinet streeft er naar om schade door wateroverlast verzekeraar te maken. Burgers, bedrijven en weersgevoelige sectoren kunnen dan zelf beoordelen of zij zich voor schade door wateroverlast willen verzekeren. Een interdepartementale werkgroep verkent onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de verzekeringssector de (on)mogelijkheden van schadedekking middels verzekeren voor de weersgevoelige sectoren. Het verzekeraar maken van schade door dijkdoorbraak of het overstromen van primaire waterkeringen is niet haalbaar. Het kabinet heeft in 1998 besloten dat het Rijk in dit geval verantwoordelijk is voor vergoedingen in het kader van bestaande schaderegelingen.

2.2 inzicht in risico's en kansen

Probleem

Overstromingen en wateroverlast zijn niet uit te sluiten. Burgers weten onvoldoende wat ze wel en niet mogen verwachten van de overheid op het gebied van veiligheid en wateroverlast. Voor een deel van het watersysteem zijn de taakstellingen niet helder vastgelegd.

Aanpak

Het kabinet wil de burgers inzicht geven in de kans dat de omgeving getroffen wordt door overstromingen of wateroverlast. Dit wordt onderdeel van het communicatieplan.

Voor het hoofdsysteem is de taakstelling van de overheid in de wet vastgelegd in de vorm van veiligheidsnormen. Het kabinet onderkent dat de gevolgen van een overstroming

steeds ernstiger zullen worden omdat de bevolking groeit en de economische waarde van het gebied toeneemt.

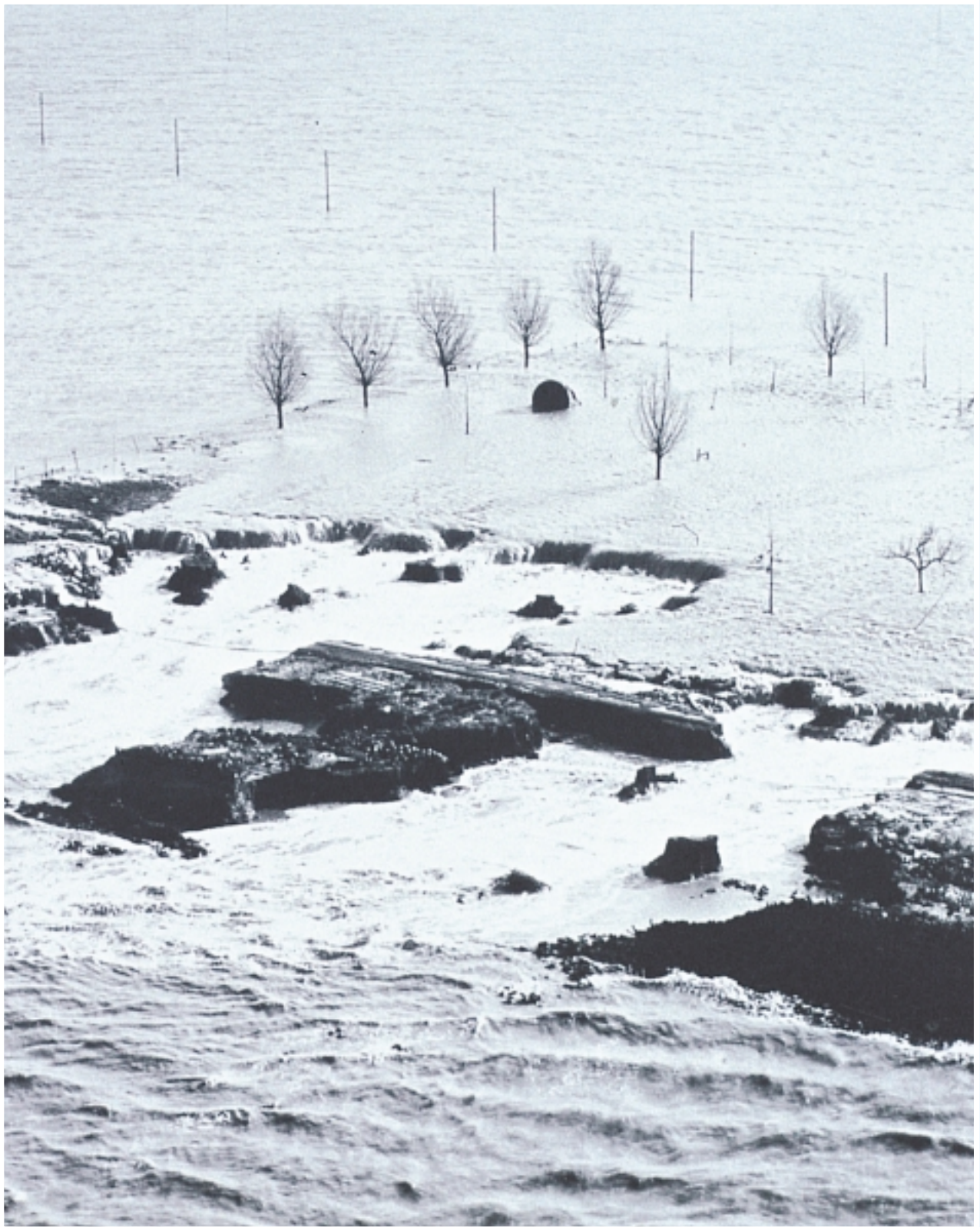
Het handhaven van de veiligheidsnormen is dus van steeds groter belang. v&w brengt in 2002 voor elke dijkkring de overstromingskans en mogelijke zwakke schakels in beeld. Ook zal het in 2002 een beeld geven van de gevolgen van een overstroming, om de kosten en baten van investeringen in veiligheid inzichtelijker te maken.

Voor het regionale systeem is niet vastgelegd welke mate van bescherming de regionale overheden aan de burger moeten bieden. Verkend zal worden op welke wijze en met welke status normering van wateroverlast ingevoerd kan worden.

Deze verkenning vindt plaats onder regie van de Unie van Waterschappen en in samenwerking met Rijk, IPO, en vng. Het kabinet wil hier uiterlijk in 2002 een besluit over nemen.

Zelfs als de watersystemen op orde zijn, kán het een keer misgaan. In (inter)gemeentelijke rampenbestrijdingsplannen en calamiteitenplannen van waterschappen staat omschreven hoe mensen, dieren en goederen dan tijdig in veiligheid te brengen zijn. Het kabinet zal bevorderen dat de calamiteiten- en rampenbestrijdingsplannen op elkaar worden afgestemd. Hiervoor is een wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen en de Waterstaatswet in voorbereiding. Ook bij de aanwijzing en inrichting van waterbergingsgebieden zullen evacuatiemogelijkheden moeten worden verkend en de daarvoor benodigde hulpverleningsmiddelen vóóraf worden geregeld. Betrokken overheden nemen in 2001 een gezamenlijk hoogwaterinformatiesysteem (HIS) in gebruik dat bestuurders bij een dreigende ramp van eenduidige informatie voorziet.

Wonen en werken in de omgeving van water is aantrekkelijk maar is in het verleden veelal ten koste gegaan van de ruimte voor water. Er zijn wel goede mogelijkheden voor wonen en werken aan het water zolang rekening wordt gehouden met de eisen die veiligheid en waterberging nu en in de toekomst stellen. Overheden moeten aangeven of, en zo ja onder welke voorwaarden, wonen en werken aan het water mogelijk is. Dit biedt private partijen de gelegenheid om met nieuwe, creatieve bouwwijzen te komen die rekening houden met het behoud van ruimte voor water en met wateroverlast.



3. Een andere aanpak voor veiligheid en wateroverlast

De problemen op het gebied van veiligheid en wateroverlast vragen om een nieuwe aanpak. Het waterbeleid en de ruimtelijke inrichting van ons land moeten nu al rekening houden met de klimaatveranderingen en bodemdaling die we in de toekomst verwachten. Naar huidig inzicht is op termijn meer ruimte voor water nodig, die we nu al moeten reserveren. Om te voorkomen dat waterproblemen worden afgewenteld op benedenstrooms gelegen gebieden, is een heldere strategie nodig.

3.1 Anticiperen in plaats van reageren

Probleem

In brede kring is men het erover eens dat de komende decennia de zeespiegel versneld zal stijgen, de hoogwaterstand in de rivieren zal toenemen en de bodem verder zal dalen. Ook zullen in de zomer vaker watertekorten optreden. Als we niets doen, neemt de veiligheid af en de wateroverlast toe, terwijl tegelijkertijd de bevolking en de waarde van het te beschermen goed groeien. Het gevolg is dat de schade bij een overstroming hoger uitvalt. Dát deze ontwikkelingen zullen plaatsvinden, lijkt zeker; de snelheid en de omvang van de ontwikkelingen zijn echter nog onzeker. De vraag is hoe met deze onzekerheid moet worden omgegaan.

Aanpak

Het kabinet wil anticiperen op toekomstige klimaatveranderingen en bodemdaling en daarbij rekening houden met de onzekerheid die hiermee is gemoeid:

- Overstromingen en wateroverlast mogen in de toekomst niet vaker voorkomen als het klimaat verandert en de bodem

Het risico van een overstroming

Overstromingen zijn nooit helemaal uit te sluiten. Een groot deel van ons land ligt immers onder de zeespiegel. Daarbij zullen we niet alleen moeten anticiperen op zeespiegelstijging en bodemdaling, maar mogelijk ook met een toenemende kans op zware stormen. Anticiperen is hard nodig, want een ongeluk zit in een klein hoekje.

Voorbeeld Hoek van Holland

In het winterseizoen 1999-2000 zijn relatief veel zware stormen over de Noordzee en West-Europa getrokken. De vraag rijst of er een kans is dat in Nederland zware materiële schade en slachtoffers zullen vallen bij een zeer zware storm. Daartoe zijn berekeningen uitgevoerd voor de locatie Hoek van Holland met de stormvloed van 1953 als referentie. De norm is de waterstand die hoort bij een gebeurtenis met een kans van optreden van eens per 10.000 jaar (de veiligheidsnorm). Uit de berekeningen blijkt dat zeer hoge waterstanden langs de Nederlandse kust met mogelijk grote materiële schade en slachtoffers zeker niet uitgesloten kunnen worden.

De Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen ('van overschrijdingskans naar overstromingskans', juni 2000) heeft onderzocht dat dijken en smalle duinregels in Centraal-Holland bij een zeespiegelstijging van 50 tot 100 cm, een factor 2 tot 4, resp. 6 tot 15 grotere kans hebben om door te

A berekende hoogte waterstand (m + NAP)

B verschil t.o.v. de van de veiligheidsnorm

A

B

I	De maximale gemeten waterstand tijdens de storm van 1953 van 3.85 m boven NAP. Sedertdien zijn de zeekeringen versterkt waardoor in de huidige situatie deze waterstand veilig gekeerd kan worden.	3.85	1.20 lager (nog veilig)
II	Door zeespiegelstijging en bodemdaling sinds 1953 zou de waterstand bij dezelfde storm als in 1953 nu al ca. 20 cm hoger zijn gekomen	4.05	1.00 lager (nog veilig)
III	In 1953 waren niet alle omstandigheden zo ongunstig. Als bij een volgende keer het springtij iets hoger is en als ook de windrichting iets ongunstiger is, dan wordt de waterstand nog 75 cm extra hoger.	4.80	0.25 lager (nog veilig)
IV	En stel dat het bijvoorbeeld 4% harder stormt , dan wordt de waterstand gelijk aan de huidige veiligheidsnorm.	5.05	gelijk
V	En als het 10 % harder stormt , dan is de waterstand ca. 40 cm hoger dan wat de zeekering aan kan en is overstroming van het achterland mogelijk.	5.45	0.40 hoger (gevaarlijk)

breken dan in de huidige situatie. Een grotere rivierafvoer in de Rijn biedt een vergelijkbaar plaatje: een toename met 1000 tot 3000 m³/s levert een factor 2 tot 3, resp. 10 grotere kans op overstroming. Aangezien er steeds meer geïnvesteerd wordt in het lage deel van Nederland neemt niet alleen de kans op overstromen toe, maar worden ook de eventuele gevolgen rampzaliger. Althans, wanneer er geen tegenmaatregelen worden genomen.



daalt. Dit vraagt om een structurele aanpak van het waterbeheer.

- Maatregelen die op korte termijn uitgevoerd worden voor de bescherming tegen overstromingen of wateroverlast, moeten ook op lange termijn, bij een verdere wijziging van het klimaat, effectief blijven. De waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) moeten maatregelen expliciet aan deze voorwaarde toetsen. Daarnaast wil het kabinet, daar waar voldoende maatschappelijk en financieel draagvlak bestaat, die maatregelen treffen die formeel pas in de toekomst nodig zijn, bij verdere verhoging van bijvoorbeeld de maatgevende rivierafvoer of de zeespiegel. Hiermee kan voorkomen worden dat een gebied meerdere malen een ingreep te verwerken krijgt (bijvoorbeeld tweemaal een dijkverlegging) of juist bereikt worden dat met enige extra inspanning de ruimtelijke kwaliteit of natuurwaarden versterkt kunnen worden.
- Ruimte die, naar het huidige inzicht, op termijn nodig is voor de bescherming tegen overstromingen of wateroverlast, moet nu al voor dit doel worden gereserveerd.

Het kabinet gaat uit van de klimaatscenario's die de IPCC en de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw hanteren en kijkt daarbij circa honderd jaar vooruit.

Ook perioden met extreem laagwater zullen naar verwachting vaker optreden, wat gevolgen zal hebben voor onder meer de verdroging, verzilting, waterkwaliteit en de bevaarbaarheid van vaarwegen. Het Rijk gaat onder regie van het ministerie van v&w samen met waterschappen scenario's opstellen voor extreem laagwater. De belangrijkste gevolgen en maatregelen worden voor 2002 in beeld gebracht.

3.2 Méér ruimte naast techniek

Probleem

Het oppervlak aan gebieden voor waterberging is drastisch afgenomen. Gebieden, die vroeger extreme waterhoeveelheden zonder al te veel overlast konden opvangen, zijn in de loop van de laatste vijf eeuwen geleidelijk voor andere doeleinden in gebruik genomen. De natuurlijke opvangcapaciteit van de delta is grotendeels verdwenen. Met technische middelen als dijkverhogen en bemalen alléén raken we aan de grenzen van het mogelijke. Bodemdaling enerzijds en hogere dijken

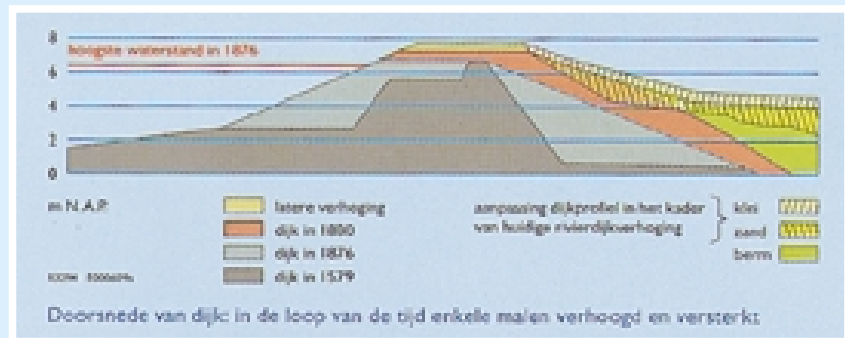
Onderzoek CPB: ruimtelijke maatregelen bieden perspectief

Ruimte voor water: kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven, CPB, nov. 2000

Recent heeft het Centraal Planbureau op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd van een aantal projecten gericht op behoud van veiligheid en een vermindering van toekomstig wateroverlast. Het betreft hier projecten in het rivierengebied, langs de kust, projecten die betrekking hebben op regionale watersystemen en de aanwijzing van noodoverloopgebieden. Een belangrijk kenmerk van de projecten is dat de oplossing van het waterprobleem, anders dan in het verleden, niet alleen in technische maar ook in *ruimtelijke* maatregelen wordt gezocht. Voor zover hierover informatie beschikbaar was, zijn ook alternatieve maatregelen geanalyseerd, bijvoorbeeld het verhogen van dijken.

In de analyse is zoveel mogelijk rekening gehouden met alle relevante baten en kosten. Dat wil zeggen ook baten en kosten die moeilijk of niet in een geldbedrag zijn uit te drukken, zoals gevolgen voor biodiversiteit en potentiële slachtoffers, zijn in de evaluatie betrokken.

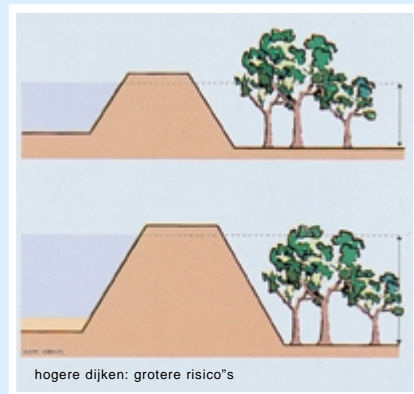
De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de geanalyseerde projecten in termen van maat-



schappelijke baten en kosten in potentie kansrijk zijn. Voor de meeste projecten geldt dat de berekende maatschappelijke baten van de ruimtelijke oplossingen groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

Het positieve verschil tussen baten en kosten is het grootst voor het project duinverbreding. Ook concludeert het CPB dat het beter is het teveel aan water op een verstandige manier gecontroleerd te laten overstromen in noodoverloopgebieden (waar in beginsel maar eenmaal per 1250 jaar gebruik van behoeft te worden gemaakt), dan het water zijn gang te laten gaan. Daarentegen plaatst het CPB-rapport de meeste vraagtekens bij het project regionale wateren. Niet alleen vanwege de aanzienlijke ruimteclaims van dit project maar ook omdat die claims hoofdzakelijk betrekking hebben op het dichtbevolkte westen van het land.

De reikwijdte van de conclusies wordt beperkt door onvolledigheden in de specificatie van de geanalyseerde projecten alsmede door tekortkomingen in de



beschikbare data. Een belangrijke vooronderstelling in dit verband is dat de gebieden voor waterberging zo gekozen worden dat ze niet ten koste gaan van stedelijke ontwikkelingen.

Voor meer definitieve uitspraken is aanvullend onderzoek noodzakelijk, bijvoorbeeld in de planfase van het project 'Ruimte voor de Rivier'.

anderzijds maken een ramp bij een overstroming groter: gaat het mis, dan gaat het ook goed mis!

De vraag is op welke weg verder moet worden gegaan. Ook het CPB heeft een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke kosten en baten van zowel ruimtelijke oplossingen als technische maatregelen. Geconcludeerd wordt dat de onderzochte projecten in termen van maatschappelijke kosten en baten in potentie kansrijk zijn, maar dat - gezien het karakter van de uitgevoerde studies en de onzekerheden die inherent zijn aan projecten in een verkenningsfase - geen hardere en specifiek projectgerichte uitspraken gedaan kunnen worden.

Aanpak

Een goede mix van technische en ruimtelijke maatregelen is nodig om de gevolgen van zeespiegelstijging, bodemdaling en klimaatverandering op te vangen. Het kabinet geeft hierbij de voorkeur aan het altijd bezien van ruimtelijke maatregelen, naast technische. Omdat ruimte een schaars goed is moet ruimte voor waterberging, in het hoofd- en regionaal systeem, waar mogelijk gecombineerd worden met doelen die daarmee te verenigen zijn, zoals natuur, recreatie, winning van oppervlaktedelfstoffen en landbouw. Onder bepaalde voorwaarden zijn wellicht ook combinaties mogelijk met wonen en werken.

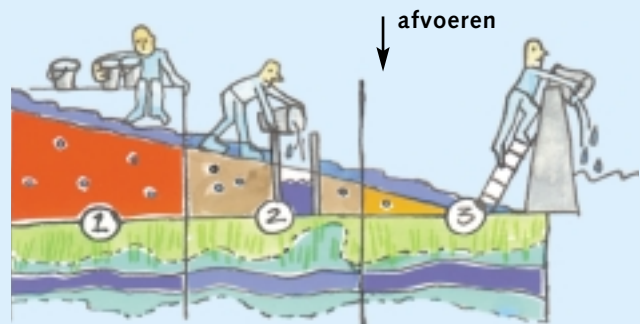
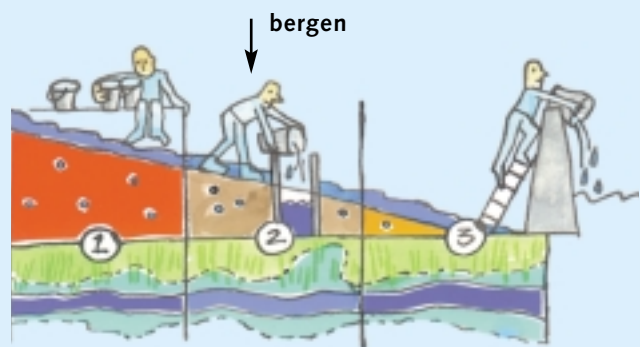
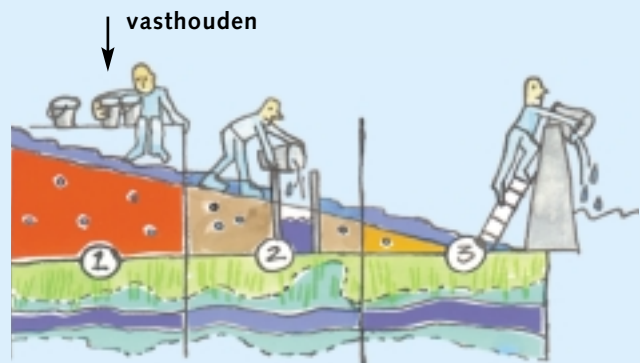
Bij concrete uitwerkingen (op projectniveau) zullen maatregelen met een maatschappelijke kosten-batenanalyse getoetst worden. Hierbij wegen ook kosten en baten mee die niet in geld zijn uit te drukken, zoals die van natuur en ruimtelijke kwaliteit. Cruciaal is of de maatregelen ook op de lange termijn effectief zijn en passen in de landelijke en internationale samenhang.

Bestaande ruimte voor water, die van belang is voor het op orde houden van de watersystemen, moet behouden blijven. Om dit te waarborgen moeten bestuurders ruimtelijke besluiten expliciet toetsen aan de effecten op veiligheid, wateroverlast en verdroging, rekening houdend met ontwikkelingen van klimaat en bodem. De resultaten van deze toetsing moeten zij betrekken bij de integrale afweging.



Niet afwentelen door drietrapsstrategie

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw adviseert de verplichte toepassing van de drietrapsstrategie: vasthouden, bergen en dan pas afvoeren.



3.3 Verantwoordelijkheden niet afwentelen

Probleem

In tijden van te veel water is het verleidelijk om water zo snel mogelijk af te voeren. Een snelle afvoer kan op kleine schaal gezien een goede oplossing zijn, maar betekent meestal dat het probleem naar de benedenstrooms gelegen regio wordt verplaatst. Een systeem gericht op snelle afvoer werkt daarnaast verdroging in de hand. In tijden van een geringe aanvoer zal eerder een watertekort en verzilting optreden. Perioden met geringe wateraanvoer zullen naar verwachting vaker voorkomen.

Aanpak

Het kabinet wil voorkomen dat wateroverlast en veiligheidsproblemen worden afgewenteld op benedenstrooms gelegen regio's en grote problemen op het gebied van veiligheid en wateroverlast veroorzaken. Gekozen wordt voor de volgende strategie. Tijdens extreem natte omstandigheden moet alle ruimte kunnen worden benut. De drietrapsstrategie 'vasthouden-bergen-afvoeren' is dan op het niveau van stroomgebieden en deelstroomgebieden het leidende principe. Dit houdt in dat neerslag in de eerste plaats zo lang mogelijk wordt vastgehouden in het deelstroomgebied waarin de neerslag valt. Wanneer dit niet langer mogelijk is, wordt het water tijdelijk geborgen in daarvoor bestemde waterbergingsgebieden. Pas als ook die mogelijkheid ten volle is benut, wordt het overtollige water afgevoerd. In de notitie Aanpak Wateroverlast heeft het kabinet aangegeven welke maatregelen in het hoofdsysteem nodig zijn om deze afvoer tot stand te brengen (o.a. uitbreiding van de gemaalcapaciteit bij IJmuiden en Gouda, uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk). Ook onder droge en normale omstandigheden dient water zo lang mogelijk vastgehouden te worden. Het doel hiervan is verdroging te voorkomen, ook in aangrenzende regio's, en het inlaten van gebiedsvreemd water te beperken. De strategie van 'niet-afwentelen' vereist regionaal maatwerk. Bij het uitwerken van de strategie voor 'niet-afwentelen' moeten ook doelstellingen voor verdrogingsbestrijding, verziltingsbestrijding en verbetering van de waterkwaliteit geïntegreerd worden. Internationaal zijn in het kader van de hoogwateractieplannen voor de Rijn en de Maas inmiddels afspraken gemaakt om het afwentelen van veiligheids- en wateroverlastproblemen tegen te gaan.

Europese samenwerking bij de hoogwaterbestrijding

Na de hoogwaters van 1993 en 1995 is de internationale samenwerking bij de hoogwaterbestrijding in een stroomversnelling gekomen. In het zogenaamde IRMA-programma, worden met steun van de Europese Unie in het gehele stroomgebied van de Rijn en de Maas projecten uitgevoerd. In het bijzonder projecten met de doelstelling 'ruimte voor de rivier' worden gestimuleerd. Voorbeelden van dergelijke rijksprojecten zijn (onderdelen van) de Maaswerken en het beter doorstroombaar maken van de spoorbrug bij Oosterbeek, gecombineerd met herinrichting van de nabijgelegen Rosandepolder. De waterschappen voeren eveneens veel projecten uit, meestal met doel om water langer vast te houden.

Ook direct over de grens, in Nordrhein-Westfalen, wordt ingezet op 'ruimte voor de rivier'. Het in 1992 opgestelde "Gesamtkonzept" omvat ondermeer het verkrijgen en behouden van retentiegebieden langs de Nederrijn, de natuurlijke verbetering van waterlopen en de opname van regen in de bodem. Van de elf projecten zullen er waarschijnlijk acht worden uitgevoerd als dijkeruglegging (Flutpolder) en drie als retentiegebied (Taschenpolder). De dijkerugleggingen zorgen voor verlaging van extreme hoogwaterstanden bovenstrooms



van de projecten. De retentiegebieden bij Bylerward, Ilvericherbruch en Worringerbruch zijn voor Nederland van groot belang omdat ze een deel van de extreme hoogwatergolf kunnen bergen en zodoende de waterstand bij Lobith met circa 10 cm kunnen verlagen.

4. Ruimte voor water vergroten

Zowel nu als in het licht van de toekomstige ontwikkelingen is meer ruimte nodig om water veilig en zonder veel overlast te kunnen opvangen en afvoeren. In alle delen van het watersysteem is meer ruimte nodig, van de haarvaten tot het hoofdsysteem - ook in delen van de internationale stroomgebieden.

4.1 Internationale afspraken

Probleem

Nederland ligt in de delta van Rijn, Maas, Schelde en Eems. In de stroomgebieden van deze rivieren zijn de afgelopen decennia de mogelijkheden voor het opvangen van water afgenomen. Oorzaken zijn onder meer verharding van het oppervlak, verkleining van uiterwaarden en bochtafsnijdingen in rivieren. Om de opvangmogelijkheden te herstellen zijn ook in de bovenstroomse delen van de stroomgebieden maatregelen nodig. De veiligheid van de Nederlandse burger is er mede van afhankelijk.

Aanpak

De samenwerking met de andere landen in de stroomgebieden van Rijn en Maas heeft geleid tot het opstellen van gezamenlijke hoogwateractieprogramma's en afspraken over rivierverruimende maatregelen (bijlage 2). Het Europese Interreg-programma voor Rijn en Maas heeft hieraan een belangrijke impuls gegeven. Hetzelfde geldt voor de bilaterale samenwerking in de grensgebieden, bijvoorbeeld tussen de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen en Nederland. De maatregelen in bovenstrooms gelegen landen leveren een essentiële bijdrage aan het handhaven van de veiligheid in Nederland. Het kabinet zal daarom actief bijdragen aan de totstandkoming en uitvoering van Europese samenwerkingsprojecten op het gebied van hoogwaterbescherming.

Ruimte voor water in het hoofdsysteem

In en langs het hoofdsysteem zijn grootschalige maatregelen nodig om de ruimte voor het water te vergroten.

Kust

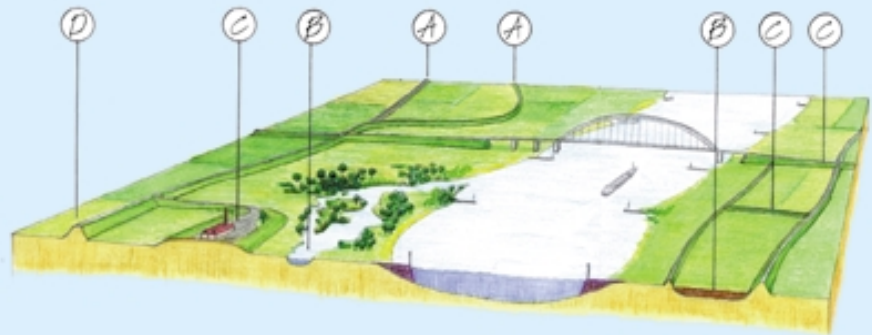
Ter plaatse van zwakke schakels in de duinenrij heeft landwaartse verbreding de voorkeur. Als dat niet mogelijk is, dan wordt de zeekering zeewaarts verbreed.



Rivierengebied

Meer ruimte voor de rivier is mogelijk door:

- A landwaartse verlegging van de winterdijken,
- B verlaging van de uiterwaarden,
- C verwijdering van obstakels in de uiterwaard en
- D het inzetten van retentiegebieden.



IJsselmeergebied

De spuicapaciteit in de Afsluitdijk wordt uitgebreid zodat de veiligheid van het omliggende gebieden in de komende decennia gewaarborgd.



Maatregelen in het buitenland kunnen het Nederlandse probleem echter slechts ten dele oplossen. Daarvoor zijn ook in Nederland maatregelen noodzakelijk.

4.2 Hoofdsysteem

Probleem

In en langs het hoofdsysteem is meer ruimte nodig om de veiligheid bij verdergaande klimaatverandering en bodemdaling te kunnen handhaven. Problemen in de kust, rivieren en het IJsselmeergebied hangen met elkaar samen. Ook de oplossingen moeten in samenhang gezien worden.

Aanpak

Kust

Op dit moment voldoet de waterkering langs de kust aan de veiligheidsnormen. Een verder stijgende zeespiegel heeft direct tot gevolg dat een aantal zwakke schakels in de waterkering versterkt zal moeten worden. Om hierop te anticiperen zal het kabinet in samenwerking met de regionale overheden hiervoor in 2001 gebieden reserveren. Het kabinet is voornemens om in ieder geval de reserveringen ter plekke van Callantsoog en omgeving, Delfland-Ter Heijde en delen van Zeeuws Vlaanderen te laten volgen door een daadwerkelijke versterking waarbij meervoudig ruimtegebruik met vooral natuur en recreatie het uitgangspunt vormt. Het kabinet wil nieuwe activiteiten die niet met de toekomstige waterkeringsfunctie te verenigen zijn uit deze gebieden weren en waar mogelijk activiteiten stimuleren die er wel mee te verenigen zijn, zoals natuur en recreatie, waarmee ook de ruimtelijke kwaliteit verbetert.

Rivieren

Het kabinet start in 2001 met de planfase 'Ruimte voor de rivier'. In deze fase worden maatregelenpakketten ontwikkeld om de wettelijke veiligheidsnormen te bereiken die horen bij de afvoer die vanaf 2001 maatgevend is. De maatregelenpakketten bestaan uit een goede mix van technische en ruimtelijke maatregelen, waarbij het kabinet de voorkeur geeft aan het altijd bezien van ruimtelijke maatregelen, naast technische. Het kabinet stelt de uitgangspunten voor de planfase vast in een apart kabinetsstandpunt. Voor de toenemende afvoeren in de toekomst zijn naast rivierverruimende maatregelen ook waterbergingsgebieden

(retentiegebieden) nodig. Het kabinet is voornemens om in ieder geval de Ooijpolder, het Rijnstrangengebied en de Biesbosch en ruimte voor het landwaarts verleggen van de dijk bij de Waalsprong daarvoor te reserveren. Het Rijk zal op de kortst mogelijke termijn in overleg met regionale bestuurders uitwerken wanneer en hoe deze gebieden worden gereserveerd en op welke wijze ze worden ingezet. Het resultaat hiervan wordt in 2002 opgenomen in het 'Nationaal Bestuursakkoord Water' (hoofdstuk 7). Duitsland zal, vanwege mogelijke grensoverschrijdende effecten, betrokken worden bij beslissingen over het Rijnstrangengebied en de Ooijpolder.

Hoe goed wij ook met het 'ruimte voor de rivier' concept zullen anticiperen op toenemende afvoeren, we zullen rekening moeten houden met de onvoorspelbaarheid van de natuur. Het kan tóch een keer misgaan. Het kabinet geeft er de voorkeur aan ook in deze rampsituaties het overstromen zo gecontroleerd mogelijk te laten plaatsvinden. Een onafhankelijke commissie zal in nauw overleg met Rijk, provincies en waterschappen en de bewoners van het gebied, het concept van gecontroleerd overstromen gezamenlijk uitwerken en besluitvormingsprocedures voor dreigende overstromingen opstellen.

IJsselmeer

Het kabinet wil het water uit het IJsselmeer zo lang mogelijk onder vrij verval blijven lozen op de Waddenzee. Uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk is hiervoor op korte termijn noodzakelijk. Een studie hiernaar loopt inmiddels, als uitwerking van de notitie 'Aanpak Wateroverlast'. In 2003 kan naar verwachting een besluit worden genomen over de uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk.

Vanwege de stijgende zeespiegel, moet op langere termijn het IJsselmeerpeil mee stijgen om te kunnen blijven spuien in de Waddenzee.

Een flexibeler peilbeheer kan de bergingscapaciteit van het IJsselmeer mogelijk vergroten. Het kabinet gaat onder regie van het ministerie van v&w na of met een ander peilregime meer water in het IJsselmeer geborgen kan worden. Hierbij wordt ook onderzocht of een ander peilregime tegemoet kan komen aan de wens voor een natuurlijker peil. Kleine aanpassingen van het peilregime, binnen de marge van het huidige peilbesluit, kunnen op korte termijn ingevoerd worden. Verdere optimalisaties kunnen eerst doorgevoerd

worden nadat de uitbreiding van de spuicapaciteit voltooid is. Het kabinet wil met name die ontwikkelingen tegenhouden die een toekomstige peilverhoging of een flexibeler peil op het IJsselmeer belemmeren. Voordat het peil daadwerkelijk wordt verhoogd, moet de waterkering rond het IJsselmeer worden versterkt. Bij voorkeur gebeurt dit in de vorm van natuurlijke vooroevers.

4.3 Regionaal systeem

Probleem

Een belangrijke opgave ligt er om de regionale watersystemen op orde te brengen en te houden. Thans is nog niet helemaal duidelijk hoeveel ruimte daarvoor nodig is en welke maatregelen genomen moeten worden. Plannen voor de toekomstige inrichting van het hoofd- en regionaal systeem zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd. Regelgeving, beleid en beheer in Nederland en aangrenzende landen verschillen teveel om tot een adequate aanpak in grensoverschrijdende deelstroomgebieden te komen. Daarnaast is voor het regionale systeem niet duidelijk geregeld welke mate van bescherming de regionale overheden de burger moeten bieden.

Aanpak

Het kabinet vraagt aan provincies (regie), waterschappen en gemeenten, uiterlijk in 2002 een 'watervisie' op te stellen waarin is aangegeven hoe zij het regionale watersysteem op orde willen brengen, rekening houdend met klimaatverandering en bodemdaling. In afwachting van de besluitvorming over normering van wateroverlast (paragraaf 2.2), vormt de systematiek die de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw voorstelt een goed uitgangspunt. Onderdeel van de watervisie is een waterkansenkaart die aangeeft waar ruimte voor water nodig is.

Het kabinet vraagt provincies (regie), waterschappen en gemeenten om op basis van de 'watervisie' en de waterkansenkaart een uitvoeringsprogramma voor de komende 10 jaar op te stellen. De uitvoeringsprogramma's vormen de basis voor een 'Nationaal Bestuursakkoord Water' met taakstellende afspraken tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het Rijk wil dit bestuursakkoord in 2002 sluiten.



1. Regionaal meer ruimte voor water

Zowel in hoog als in laag Nederland wordt aan het watersysteem gesleuteld om meer ruimte aan het water te geven. Wateroverlast wordt zo tegengegaan

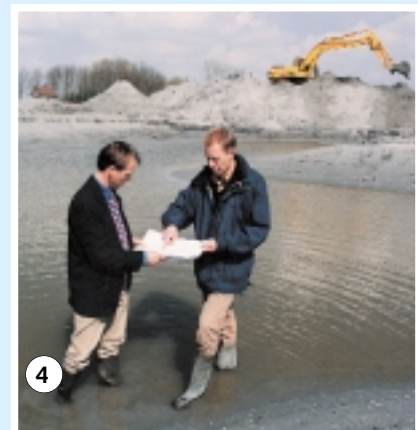
2. Extra slinger in de beek

Hermeandering van beken blijkt in hoog Nederland een efficiënte maatregel te zijn ter voorkoming van wateroverlast. Het mes snijdt aan twee kanten: de wateroverlast vermindert en financieel zijn de baten groter dan de kosten. Natuur en recreatie liften mee.

3. en 4. Kool wijkt voor water

Als het september 1994 na extreme regenval eindelijk droog wordt,

staan grote delen van Noord-Holland blank, omdat de gemalen en boezems onvoldoende capaciteit hebben om in korte tijd zoveel water weg te krijgen. In de polders De Woudmeer en Speketer gaat hierdoor een groot deel van de kolen- en wortelenoogst verloren. Het Waterschap Groot-Geestmerambacht constateert dat de polders te weinig open water hebben om als buffer te kunnen fungeren. Het waterschap gaat aan de slag onder het motto 'de polders moeten hun eigen broek ophouden'. Waar zich de kans voordoeft heeft het waterschap kavels gekocht. De boeren zien zelf het belang in van extra waterberging vanwege de oogstschade. Niemand



hoeft te verhuizen en geen boer beëindigt gedwongen zijn bedrijf. Als alle werken gereed zijn, is er 13 ha open water bij gekomen. Mocht het ooit weer zo hard regenen als in 1994 dan stijgt het waterpeil in de polders niet meer een meter maar slechts zestig centimeter.

Watervisies en uitvoeringsprogramma's kunnen het beste worden opgesteld op het schaalniveau van de 17 deelstroomgebieden die de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw onderscheidt. Bij de uitwerking zal ervoor worden gezorgd dat die passen binnen één van de vier Nederlandse stroomgebieden uit de EG-Kaderrichtlijn Water. Voor de deelstroomgebieden in de grensstreek nemen de provincies het initiatief om te komen tot grensoverschrijdende, gezamenlijke watervisies. Het Rijk spant zich in hiervoor een gunstig klimaat te creëren op het niveau van nationale overheden van de betrokken landen.

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden in het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de te treffen waterhuishoudkundige maatregelen gericht op vasthouden en bergen van water ligt bij het waterschap. De ruimtelijke inpassing is een taak van de provincie evenals de regie voor wat betreft de samenhang tussen deze beide sporen. Provincies zorgen voor een keuze op basis van een integrale afweging en leggen deze uiterlijk in 2005 vast in provinciale beleidsplannen en streekplannen. Gemeenten passen hun bestemmingsplannen erop aan, provincies zien daar ook op toe. Het Rijk stelt de landelijke kaders, toetst de resultaten hieraan en faciliteert het proces. Rijkswaterstaat en waterschappen zorgen ervoor dat de samenhang tussen hoofd- en regionaal systeem gewaarborgd is en blijft. Maatregelen in beide systemen moeten goed op elkaar aansluiten en niet tot afwenteling van problemen leiden.



Bestaand instrumentarium "Watertoets"

Het waterschap heeft op grond van de huidige regelgeving enkele formele en informele momenten waarop het zijn belangen kan inbrengen. Het waterschap kan zelfstandig een visie vormen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de vorm van watervisies of waterkansenkaarten. Dergelijke documenten vormen belangrijke input voor de politieke afweging van gemeenten en provincies met betrekking tot de ruimtelijke ordening.

Ook kan het waterschap nieuwe, niet geplande ruimtelijke initiatieven ter sprake brengen bij gemeenten. Recentelijk is daartoe artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening gewijzigd.

Bij ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen staan ook nog diverse formele - vaak meer juridische - mogelijkheden open om het waterbelang in te brengen, bijvoorbeeld via de Provinciaal Planologische Commissie. Er kan beroep worden aangetekend bij de

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, wanneer een vanuit wateroogpunt ongewenst bestemmingsplan toch ongewijzigd goedgekeurd wordt door Gedeputeerde Staten van een provincie. In uitzonderlijke omstandigheden is het ook nog denkbaar dat de Minister van VROM, namens het kabinet, een 'in-de-plaatsstellingsbesluit' neemt.

Het Rijk legt in planologische kernbeslissingen (bijv. Nota ruimtelijke ordening) de ruimte-vraag voor water vast. Dit verplicht de mede-overheden bij het vaststellen van hun ruimtelijke streek-, structuur- en bestemmingsplannen rekening te houden met deze vraag. Tevens ontstaat daarmee de mogelijkheid voor de Minister van VROM om namens het Kabinet aanwijzingen te geven aan provincies over de invulling van streekplannen en aan gemeenten over bestemmingsplannen.

Het Rijk legt in het waterbeleid de principes 'niet afwentelen', 'bergingsstrits' etc. vast.

Dit verplicht provincies bij het opstellen van hun waterhuishoudingsplan rekening te houden met deze principes.

De provincie houdt ook bij de uitwerking van het streekplan (en voorzover aanwezig in de nota planbeoordeling) nadrukkelijk rekening met de principes 'niet afwentelen' en 'bergingsstrits'. Dit verplicht gemeenten om deze

principes bij het vaststellen van structuur- en bestemmingsplannen mede als uitgangspunt te nemen. De provincie kan in een dergelijke nota planbeoordeling tevens voorschrijven dat in de toelichting op een bestemmingsplan expliciet aandacht besteed wordt aan de consequenties voor de waterhuishouding, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in een waterparagraaf. Het voorschrijven van een dergelijk paragraaf maakt het GS eenvoudiger om een bestemmingsplan op al zijn merites te beoordelen bij de goedkeuring. Daarenboven zal het ook het overleg tussen initiatiefnemers, gemeenten en waterschappen bevorderen.

Daarnaast legt de provincie de principes vast in het waterhuishoudingsplan. Dit verplicht waterschappen om rekening te houden met deze principes. De provincie kan waterbeheersplannen van de waterschappen niet goedkeuren wanneer ze strijdig zijn met het provinciaal beleid.

Tot slot:

Waterkwaliteit is één van de milieuaspecten waarop getoetst wordt in milieueffectrapportages (m.e.r.), die op basis van de Wet milieubeheer verplicht zijn voor een groot aantal projecten.

De Ministers van VROM en LNV zijn formeel adviseur in de m.e.r.-procedures.

5. Ruimte voor water behouden

Ruimte die nu beschikbaar is voor de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast moet ten minste behouden blijven. De aanwezige ruimte mag niet sluipenderwijs verloren gaan bij de uitvoering van nieuwe projecten voor infrastructuur, woningbouw, landbouw of bedrijventerreinen.

5.1 "Watertoets"

Probleem

Ruimtelijke besluiten zijn gebaseerd op een integrale afweging van alle aspecten. Volgens de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en de Commissie Leemhuis had de overheid in het verleden echter onvoldoende oog voor de gevolgen voor veiligheid en wateroverlast. Daardoor is sluipenderwijs veel ruimte aan het watersysteem onttrokken. Terwijl toch alles op alles wordt gezet om méér ruimte voor water te vinden, bestaat ook in de toekomst het risico dat er ruimte verloren gaat. Verschillende bepalingen in de Wet op de ruimtelijke ordening bieden de mogelijkheid om de gevolgen voor het watersysteem te toetsen. De Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw constateert dat deze mogelijkheden niet ten volle worden benut.

Aanpak

Water zal, meer dan het nu het geval is, sturend zijn bij de ruimtelijke inrichting en grondgebruik in Nederland. Nieuwe ruimtelijke besluiten mogen de problematiek van veiligheid en wateroverlast niet ongemerkt vergroten. Bij nieuwe ruimtelijke besluiten moeten de gevolgen voor veiligheid en wateroverlast voortaan expliciet in beeld worden gebracht in een aparte paragraaf in de nota van toelichting en onderdeel vormen van de integrale afweging. Dit geldt voor alle fasen van de planontwikkeling.



Arnhem 1830



Arnhem 2000



Venlo en Blerick



Kampen

Flessenhalzen van de rivier

De steden langs de rivieren zijn in de loop der tijd dermate uitgegroeid dat de rivier veel ruimte heeft moeten inleveren. Het zijn nu de 'flessenhalzen' van de rivier die alleen door ingrijpende maatregelen boven- en/of benedenstrooms beschermd kunnen worden tegen overstromingen.



Zutphen

Het huidige wettelijke instrumentarium van de Wet op de ruimtelijke ordening biedt hiervoor voldoende mogelijkheden. Zo is sinds dit jaar in de Wet op de ruimtelijke ordening opgenomen dat waterschappen altijd betrokken moeten worden bij overleg over bestemmingsplannen. Het kabinet beschouwt het daadwerkelijk benutten van de mogelijkheden als een adequate invulling van de “watertoets” van de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw.

De “watertoets” is van toepassing op allerlei ruimtelijke besluiten: wijzigingen in bestemmingsplannen, streekplannen, nieuwe plannen voor infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen en herstructureringsplannen in het stedelijk en landelijk gebied. Bij de toepassing van de “watertoets” kunnen gevolgen voor veiligheid en wateroverlast in samenhang met gevolgen voor waterkwaliteit en verdroging in beeld gebracht worden.

Het kabinet wil dat de “watertoets” vanaf heden wordt toegepast door alle overheden. De rijksvertegenwoordigers in de regio (inspecties ruimtelijke ordening en regionale directies van Rijkswaterstaat) zien -vanuit hun reguliere taak- toe op de toepassing van de “watertoets” in onder meer de provinciale planologische commissies. De toepassing van de “watertoets” zal geëvalueerd worden (2002); aan de hand daarvan zal het kabinet besluiten of aan de “watertoets” een andere (wettelijke) inhoud gegeven moet worden.

5.2 Toetsingscriteria

Probleem

Burgers, bedrijven en overheden moeten inzicht hebben in de werking van de “watertoets”: Hoe worden de gevolgen voor veiligheid en wateroverlast beoordeeld?

Aanpak

De “watertoets” moet ruimtelijke besluiten toetsen aan de volgende criteria:

1. Bij de keuze voor de locatie mag de activiteit in beginsel geen belemmering vormen voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in het deelstroomgebied.
2. Bij de inpassing van de activiteit is het uitgangspunt dat geen afwenteling van waterproblemen op andere delen van het deelstroomgebied plaatsvindt. Water moet zoveel

- mogelijk ter plekke worden vastgehouden (bijvoorbeeld door het verharde oppervlak te minimaliseren), vervolgens geborgen en mag pas in laatste instantie worden afgevoerd.
3. Als er na een integrale afweging toch een beslissing valt die negatieve gevolgen heeft voor de (toekomstige) veiligheid of wateroverlast, moet aangegeven worden welke maatregelen nodig zijn om het watersysteem op orde te houden. Deze maatregelen vormen onderdeel van het ruimtelijke besluit; de kosten komen in principe voor rekening van de initiatiefnemer van de voorgenomen activiteit.

Na het gereedkomen van de watervisies - en mogelijke normering van wateroverlast - vormen deze tevens de basis voor de “watertoets”. Het Rijk zal, samen met IPO, UVW en VNG, de criteria nader concretiseren en aanvullen met criteria op het gebied van watertekort, waterkwaliteit en verdroging.

5.3 Buitendijks bouwen

Probleem

De druk om buitendijkse gebieden voor allerlei bestemmingen in gebruik te nemen, neemt toe. In het verleden hebben vergelijkbare ontwikkelingen ertoe geleid dat de veerkracht van het watersysteem sterk is ingeperkt. Dit zet de veiligheid voor binnendijkse gebieden op termijn op het spel. Daarnaast is het risico van overlast en schade voor de bewoners van buitendijkse gebieden groot en neemt met de jaren toe.

Aanpak

Voor buitendijks bouwen langs de grote wateren, dus aan de onbeschermde buitenkant van de waterkeringen, geldt een strenge regulering. Voor activiteiten in grote rivieren en langs de kust geldt het principe ‘nee, tenzij’: onder voorwaarden zijn alleen activiteiten toegestaan die onlosmakelijk verbonden zijn met het watersysteem of die vanwege een zwaarwegend maatschappelijk belang niet elders terecht kunnen. Een ‘ja, mits’-beleid geldt voor activiteiten binnen de bestaande woonkernen.

Voor het rivierengebied zijn voorwaarden vastgelegd in de beleidslijn ‘Ruimte voor de Rivier’, voor de kust in de derde Kustnota. In het kader van de vijfde Nota ruimtelijke ordening wordt bezien of de beleidslijn Ruimte voor de Rivier op enkele punten beperkt aangepast moet worden, om regionaal

maatwerk te bevorderen. Voor het IJsselmeer wordt het opstellen van een beleidslijn nog overwogen, mogelijk als onderdeel van de in de vijfde Nota ruimtelijke ordening aangekondigde integrale visie over het IJsselmeergebied.



Kennis delen is het devies

Habiforum, het Expertisecentrum Meervoudig Ruimtegebruik, is een voorbeeld van vernieuwing in kennis en kennisinfrastructuur. Habiforum is gericht op het creëren van samenwerkingsverbanden tussen wetenschap, overheden, belangenorganisaties en marktpartijen. Integratie van alfa-, beta- en gamma-wetenschappen speelt een belangrijke rol. Binnen Habiforum krijgt het thema 'Water en Ruimte' speciale aandacht. Nieuwe werkvormen om kennis te genereren en te delen, worden toegepast. Als voorbeeld hiervan geldt het samen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitschrijven van een prijsvraag over het 'Waterlandschap van de toekomst'. De prijsvraag stimuleert professionals ontwerpgerichte oplossingen te zoeken voor meervoudig ruimtegebruik in en langs het water. Integratie van diverse disciplines, ongebruikelijke consortia en betrokkenheid van belangenorganisaties strekt hierbij tot aanbeveling.

6. Kennisontwikkeling

De nieuwe aanpak die nú wordt voorgestaan, is mede het resultaat van kennisontwikkeling in de afgelopen jaren. Voor de uitvoering van dit beleid blijft nieuwe kennis nodig. Daarnaast moet het beleid en beheer in de toekomst weer gesteld staan voor nieuwe problemen, daar moet de kennisontwikkeling op vooruitlopen. Omdat de waterproblematiek veelomvattender wordt, is professionele samenwerking tussen de aanbieders en de gebruikers van die kennis van groot belang.

Probleem

Aanpassing in de inrichting en werkwijze van de kennisinfrastructuur is noodzakelijk om adequaat een bijdrage aan de nieuwe aanpak te kunnen leveren. Dit is de strekking van het advies 'Over Stromen', dat de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) hebben uitgebracht.

Aanpak

Vernieuwing in kennis en kennisinfrastructuur is een voorwaarde om het nieuwe waterbeleid adequaat en verantwoord vorm te kunnen geven. Ontwikkeling van nieuwe kennis en technologie op het gebied van de 'traditionele' aspecten van het waterbeleid, zoals veiligheid en waterkwaliteit, blijft noodzakelijk. Daarnaast vragen maatschappelijke ontwikkelingen en de verbreding van het waterbeleid ook om nieuwe kennis. Hierbij gaat het om kennis op het gebied van gammawetenschappen, ruimtelijke ordening en bestuurskunde, zodat naast de technologische oplossingsrichtingen ook maatschappelijke en bestuurlijke aspecten kunnen worden verkend en het maatschappelijk draagvlak voor oplossingen van tevoren kan worden ingeschat.

Kennisinstituten moeten zich voorbereiden op nieuwe kennisvragen. Samenwerking tussen instituten en het sluiten van allianties is hiervoor essentieel. De betrokken departementen zullen binnen de bestaande onderzoeksprogramma's ruimte maken voor de nieuwe kennisthema's.

Hierbij kan worden gedacht aan kennisthema's zoals de beleving van overstromingen en natte voeten, de 'waarde' van water, meervoudig gebruik van ruimte voor water, verzekeren van waterschade etcetera. Bij de start van onderzoek naar deze nieuwe kennisthema's zal interdepartementaal overleg plaatsvinden. Een goed voorbeeld hiervan is de huidige voorbereiding van ICES-KIS-III, waar een groot deel van de hierboven geschetste kennisthema's wordt ingebracht. Ook in de lopende en juist startende projecten uit ICES-KIS-II, zoals EMR/Habiforum en Delfts Cluster, staat een integrale aanpak centraal. Tegen het licht van deze ontwikkelingen ziet het kabinet onvoldoende meerwaarde in een 'task-force' voor de aansturing van het wateronderzoek, zoals voorgesteld door de drie raden.

Het belang van kennisontwikkeling in regionale innovatieve praktijkprojecten wordt onderschreven. Het kabinet wil hiervoor aansluiten bij lopende projecten in verschillende regio's. Afspraken hierover wil het Rijk hierover maken in de Startovereenkomst en het 'Nationaal Bestuursakkoord Water'.

Het kabinet zal bezien in hoeverre de beoogde vernieuwing in kennisontwikkeling meegenomen kan worden bij de invulling van de nieuwe ICES-kennisimpuls.

Begin 2001 zal het kabinet een separaat standpunt over het advies 'Over Stroom' aan de Tweede Kamer toezenden.

Het bestuur in de Delta



800 - 1250

- vooral boerensamenleving in gehuchten en buurtschappen
- landsheren verplichten onderdanen om het land tegen vijanden -incl. het water- te verdedigen ('landwere')
- veenontginningen met maaiveldddaling tot gevolg

1250 - 1600

- streekwaterschappen
- landverlies door bestuurlijk falen
- polders met molenbemaling
- regelgeving door landsbestuur

1600 - 1800

- landwinst door droogmakerijen
- Staten nemen de waterstaatszorg over van landsheren
- getrapte bemaling door molengang

1800 - 2000

- eenheidsstaat (Bataafse Republiek) met instelling van Rijkswaterstaat ('Corps Ingenieurs')
- waterstaatsbestuur op zowel rijks-, provinciaal- als waterschapsniveau
- nadruk op beleid over waterbeheer



7. Bestuur

Om de nieuwe aanpak van het waterbeleid tot uitvoering te brengen, zullen de verschillende overheden hun verantwoordelijkheden moeten oppakken. Bestuurlijke afspraken tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zijn nodig voor een snelle implementatie.

7.1 Rolverdeling

Probleem

De nieuwe aanpak in het waterbeleid vraagt inspanning van alle bestuurslagen. Voor een goede samenwerking is helderheid over rolverdeling een voorwaarde. Het dichterbij elkaar brengen van ruimtelijke inrichtingsbeleid en waterbeleid doet hier een extra beroep op.

Aanpak

Het kabinet sluit aan bij het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw om uit te gaan van de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden. Discussies over herverkaveling en reorganisaties werken vertragend.

7.2 Taakstellende afspraken

Probleem

Om tijdig gesteld te staan voor de gevolgen van klimaatverandering en bodemdaling, moet iedere bestuurslaag een bijdrage leveren. Bestuurders moeten van elkaar weten wie welke taak op zich neemt en ervan op aan kunnen dat die op tijd wordt uitgevoerd.

Aanpak

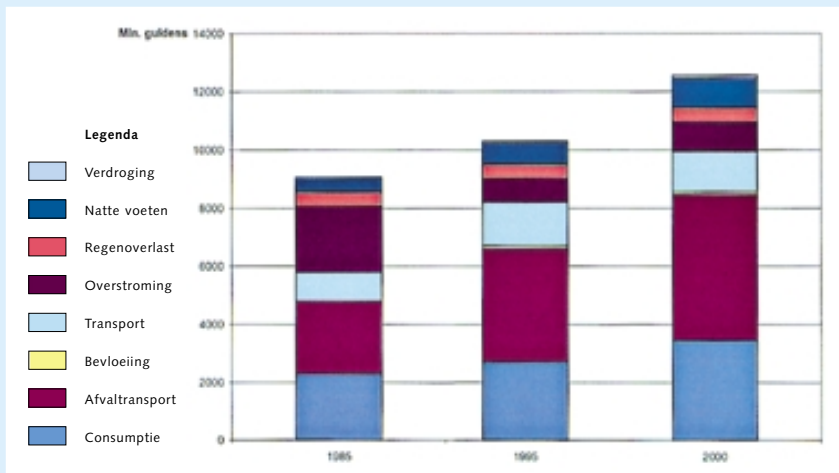
Het kabinet onderschrijft de noodzaak van taakstellende afspraken tussen de bestuurslagen, zoals voorgesteld door de Commissie Waterbeheer 21^e Eeuw en de Commissie Leemhuis. Het kabinet wil hier in twee stappen naartoe werken. Om snel en voortvarend aan de slag te kunnen gaan, wil het Rijk begin 2001 een 'Startovereenkomst' sluiten met IPO, UVW en VNG. In deze startovereenkomst wil het Rijk afspraken maken over:

- de uitgangspunten van het waterbeleid over veiligheid en wateroverlast;
- het opstellen van regionale watervisies en uitvoeringsprogramma's, waarbij in samenhang met de aanpak van veiligheid en wateroverlast ook de aanpak van watertekorten, verdroging en waterkwaliteit wordt meegenomen;
- het reserveren en het gebruik van retentiegebieden en noodoverloopgebieden;
- het verkennen van normering van wateroverlast en de besluitvorming daarover;
- het toepassen, monitoren en evalueren van de "watertoets";
- het opstellen van een gezamenlijk communicatieplan;
- het aansluiten bij lopende pilotprojecten om ervaring op te doen met het nieuwe waterbeleid en om innovatieve kennis te ontwikkelen.

In 2002 wil het kabinet een Nationaal Bestuursakkoord Water sluiten waarin de gezamenlijke taakstelling van het Rijk, de provincies, waterschappen en gemeenten is vastgelegd. Bij die gelegenheid zal in beeld worden gebracht welke maatregelen getroffen worden voor de uitvoering van projecten. Voor de regionale watersystemen vormen de uitvoeringsprogramma's van de watervisies de basis. Voor het hoofdsysteem het uitvoeringsprogramma van het Rijk zoals dat wordt opgenomen in het Infracfonds (hoofdstuk 8).

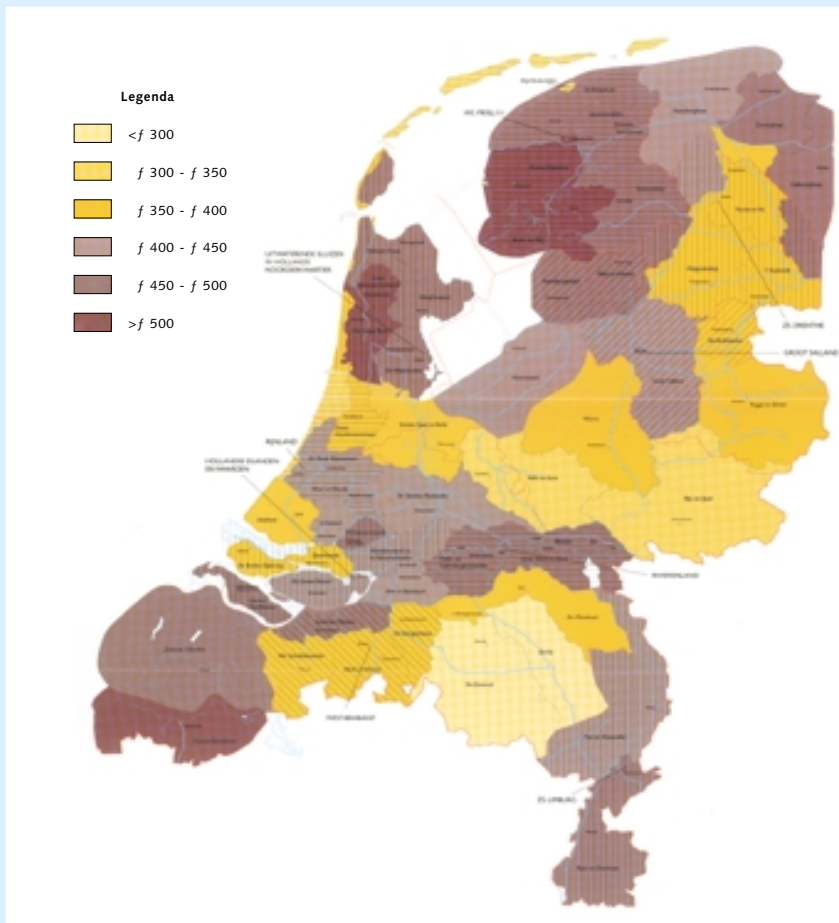
De 'Startovereenkomst' en het 'Nationaal Bestuursakkoord Water' vormen een nadere uitwerking van de paragraaf 'ruimte voor water' uit het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Het BANS-overhedenoverleg zal voor dit onderdeel worden uitgebreid met de Unie van Waterschappen.

De prijs van water



Ontwikkeling kosten waterbeheer

De totale kosten van het waterbeheer bedragen op dit moment ruim 12,5 miljard gulden per jaar. Meer dan de helft gaat op aan drinkwaterbereiding en aan maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit (o.a. afvalwaterzuivering). De kosten voor aanleg en onderhoud waterkeringen, verdroging, retentie en afvoer van regenwater en waterpeilbeheer verschillen op jaarbasis, maar maken circa 20 % uit van de totale kosten voor waterbeheer.



Lastendruk per huishouden

De kosten voor regionaal waterbeheer nemen naar verwachting de komende jaren toe, waardoor de lastendruk per huishouden zal stijgen. Tussen de waterschappen onderling verschilden de lasten per huishouden in 1999 sterk.

8. Financiering

Om het waterbeheer in Nederland op orde te krijgen en te houden zal blijvend inspanning nodig zijn van alle betrokken overheden. Door rekening te houden met de langetermijnontwikkelingen kan worden voorkomen dat Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onverwachts met nieuwe taakstellingen worden geconfronteerd die financieel moeilijk zijn in te passen. Een lange termijn strategie biedt de mogelijkheid om de totale kosten die het gevolg zijn van klimaatontwikkeling en bodemdaling ook structureel in te passen.

8.1 Planmatige aanpak voor het hoofdsysteem

Probleem

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw is van mening dat voor de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast in het hoofdsysteem in de toekomst structureel meer geld nodig is.

Aanpak

Het kabinet gaat ervan uit dat een aantal ontwikkelingen, zoals bodemdaling en klimatologische ontwikkeling in de toekomst blijven leiden tot substantiële uitgaven voor de bescherming tegen water. Op dit moment bestaat nog geen concreet uitgewerkt maatregelenpakket voor alle gesignaleerde problemen, onder meer omdat onzeker is hoe de klimaatontwikkeling daadwerkelijk zal uitpakken. Daarmee is ook nog geen zicht op de omvang en fasering van de benodigde middelen op langere termijn.

Voor de prioritering en bepaling van een kosteneffectieve mix van maatregelen (ruimte voor het water respectievelijk effectieve technische maatregelen) en daarmee samenhangende middelen zal het instrument van de (maatschappelijke) kosten-batenanalyse een belangrijke rol spelen. Het kabinet wil een voortschrijdend programma van concrete maatregelen en projecten in het hoofdsysteem opstellen voor termijnen van 5 jaar met een doorkijk naar 10 jaar. Het daarmee gemoeide financiële beslag zal op het infrafonds voor 'natte'

Delfland investeert in maatregelen tegen wateroverlast

Na de wateroverlast van september 1998 is het Hoogheemraadschap van Delfland gestart met het project 'ABCDelfland'. Dit project is erop gericht de kans op wateroverlast, zoals optrad na de hevige regenval van met name 13 en 14 september 1998, sterk te verminderen.

Het project heeft in september 2000 geresulteerd in een besluit van het algemeen bestuur van Delfland om voor een bedrag van f 126 miljoen in vijf jaar tijd allereerst het boezemsysteem zo robuust te maken dat het na een periode waarin al veel regen is gevallen, 100 mm regen per 48 uur kan verwerken zonder dat de boezemkaden in gevaar komen. In een volgende fase van het project komt ook verbetering van de waterhuishouding in de polders aan de beurt.

De maximale verwerkingscapaciteit van de boezem in een regenachtige

periode als het onbebouwde land verzadigd is met water, is in de huidige situatie ca 50 mm per 48 uur. Gebleken is, dat bij heviger regenval de middelen om de waterhuishouding te beheersen snel tekortschieten en de kans op overlopen of zelfs doorbreken van boezemkaden onverantwoord groot wordt.

Met de uitvoering van 'ABCDelfland' wordt beoogd dat niet alleen de kans op wateroverlast wordt verkleind, maar ook nog heviger neerslag zo kan worden verwerkt dat weliswaar wateroverlast onvermijdelijk is, maar ernstiger calamiteiten voorkomen kunnen worden.

Dit vergt naast vergroting van bergings- en bemalingscapaciteit ook het reserveren van gebieden voor waterberging. Deze gebieden behouden hun huidige, doorgaans agrarische, functie, maar kunnen in geval van nood een zodanig grote hoeveelheid water bergen dat de boezem erdoor ontlast wordt.

Aanwijzing van dergelijke locaties is in het sterk verstedelijkte en verglaasde Delfland een groot probleem dat samen met de gemeenten, met hun bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening, moet worden opgelost.

De in het kader van 'ABCDelfland' te nemen maatregelen worden zo ontworpen dat deze in het licht van mogelijke klimaat-verandering van nut zullen blijven en eventueel verdergaande ingrepen kunnen worden aangehaakt.

Hoogheemraadschap Delfland verdubbelt in de komende 5 jaar de capaciteit van het watersysteem. Aangezien de nood hoog is (3 jaren achtereenvolgende wateroverlast) en de vergroting van de gemalen snel is uit te voeren, wordt daar al in 2001 mee begonnen. Het geschikt maken van gebieden voor wateropvang (zgn. 'bergboezems', vergelijkbaar met de Polder Berkel) wordt eveneens voortvarend opgepakt.



Boezemgemaal Westland wordt sinds begin 2000 bijgestaan door enkele noodpompen. Tijdens het noodweer van november 2000 hebben deze erger voorkomen. In 2001 wordt de capaciteit van het gemaal definitief verdrievoudigd.



Bergboezem Polder Berkel is vóór 1998 tientallen jaren niet voor waterberging ingezet. In 1998, 1999 en in 2000 bleek het gebruik nodig om het overstromen van de boezems tegen te gaan [foto links: in gebruik, foto rechts: wederom droog]. In de komende jaren wordt meer dan 100 hectare landbouwgebied geschikt gemaakt om als extra 'bergboezem' te fungeren.



infrastructuur worden ingepast in de nieuwe geëxtrapoleerde meerjarencijfers vanaf 2006 (groei 2,8 % overeenkomstig de 'droge' infrastructuur) en inclusief de wijze van beheersing zoals die binnen het Infracfonds tot en met 2020, zoals in het NVVP aangegeven, wordt gehanteerd voor de 'droge' infrastructuur. Voorshands wordt voor de confrontatie van benodigde en beschikbare middelen uitgegaan van de periode tot 2020 om vast te stellen of deze benadering juist is. Vervolgens zal telkens worden nagegaan of deze werkwijze voor de volgende perioden kan en moet worden voortgezet. De projecten zijn primair gericht op het creëren van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast. Het financieel beslag van de projecten betreft de financiële verantwoordelijkheden die het Rijk terzake op zich neemt en is all-in, dat wil zeggen inclusief uitgaven voor onderhoud/beheer, onderzoek, grondaankopen, vergoedingen, compensaties en inpassing natuur voor zover het gaat om maatregelen binnen de wettelijke eisen. Wanneer er daarenboven sprake is van extra kosten voor natuurontwikkeling en recreatie dan zullen deze worden opgevangen binnen de daarvoor bestemde middelen op de begroting van LNV. Uitgaande van de extrapolatie van beschikbare middelen voor natte infrastructuur conform de extrapolatiemethodiek binnen het Infracfonds voor droge infrastructuur zijn de maatregelen in principe te financieren en zullen geen aanvullende claims nodig zijn. Mogelijke kasritme-problemen in de in beschouwing genomen periode zullen binnen het infraconds worden geacommodeerd onder meer door de nog niet concreet belegde middelen voor 1-a projecten aan te wenden voor de tijdelijk noodzakelijke intertemporele verschuivingen. Dit zal bij de respectievelijke begrotingsvoorbereidingen worden bezien aan de hand van de uitvoering van de concrete programma's.

8.2 Regionaal systeem

Probleem

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw is van mening dat voor de bescherming tegen overstromingen en wateroverlast in het regionale systeem in de toekomst structureel meer geld nodig is.

Aanpak

Het kabinet houdt vast aan het standpunt zoals verwoord in de notitie 'Aanpak Wateroverlast' van december 1998. Daarin wordt aangegeven de eerste verantwoordelijkheid ook in

financiële zin bij de waterbeheerder ligt. De nu geïnventariseerde problemen wijken niet dusdanig af dat heroverweging aan de orde is. Voor de extra uitgaven in het regionale systeem ten behoeve van de waterhuishouding handhaaft het kabinet het standpunt dat deze in beginsel door de waterschappen worden opgevangen. Het kabinet neemt derhalve niet de aanbeveling van de Commissie over om deze investeringskosten vanwege versnelde klimaatverandering en de principiële keuze voor ruimte voor water door het Rijk te vergoeden. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de regionale waterbeheerder. Afhankelijk van de te nemen maatregelen is het mogelijk dat de regionale lasten hierdoor stijgen, waarbij regionale verschillen kunnen optreden.

Indien de taakstelling voor het regionale systeem groter wordt als gevolg van maatregelen die het Rijk (in het hoofdsysteem) uitvoert, zal het Rijk de extra kosten voor het regionale systeem wél vergoeden. Wanneer er sprake is van extra kosten door meekoppeling van belangen voor bijvoorbeeld natuurontwikkeling en recreatie, dan zullen deze worden opgevangen binnen de daarvoor bestemde middelen.

Bijlage 1

Stand van zaken Aanpak Wateroverlast

Doelstelling aanpak wateroverlast

De laatste jaren is Nederland een aantal malen geconfronteerd met wateroverlast door hoge rivierwaterstanden (1993 en 1995) en door hevige regenval (1993, 1994 en 1998). Het door het Rijk uitgekeerde schadebedrag over deze jaren beloopt, inclusief de vergoeding voor de wateroverlast van dit najaar, naar verwachting ruim 1,5 miljard gulden. Dit is slechts een deel van de maatschappelijk geleden schade.

In laag-Nederland wordt het regenwater via polders en boezems naar het buitenwater getransporteerd. In hoog Nederland stroomt het water via beken en rivieren weg. De verschillende onderdelen van deze ketens hangen nauw met elkaar samen. De meeste wateroverlast in het najaar van 1998 trad op in de regionale wateren als direct gevolg van de extreme regenval. Daarbij werd de afvoer van water ernstig belemmerd door hoge waterstanden op o.a. het IJsselmeer. De komende decennia zal de zeespiegel naar verwachting stijgen en neemt de kans op extreme neerslag en zeer hoge rivierafvoeren toe. Daarnaast daalt in West- en Noord-Nederland de bodem. Hierdoor zal op termijn de kans op grote wateroverlast alleen maar toenemen, en zullen de risico's op schade groter worden. In de vierde Nota waterhuishouding zijn diverse acties opgenomen die inspelen op deze ontwikkelingen. Gezien de recente ervaringen is versnelling en intensivering van het beleid op een aantal punten geboden.

Doelstelling aanpak wateroverlast: duurzame beperking van het risico op schade door wateroverlast

Oplossingsrichtingen

De oplossing van de wateroverlast moet in twee richtingen worden gezocht. Enerzijds moet meer water in de regionale systemen worden vastgehouden, anderzijds moet het overtollige water sneller worden afgevoerd.

In uitzonderlijke situaties kan water tijdelijk worden geborgen in zgn. ‘retentiegebieden’.

De strategische aanpak voor toekomstgericht waterbeheer kent de volgende uitgangspunten:

- *veiligheid voorop*: zo snel mogelijk voldoen aan de normen (Wet op de waterkering);
- *afwenteling voorkomen*: oplossingen op de ene plaats mogen niet leiden tot problemen elders; stroomgebied benadering;
- *ruimte voor water*: water als ordenend principe voor de ruimtelijke inrichting, veerkrachtige watersystemen, aanwijzing van retentiegebieden;
- *regionaal maatwerk*: gebiedsgerichte benadering en een integrale aanpak;
- *garanties bestaan niet*: wateroverlast kan nooit voor 100 % worden voorkomen.

Onderzoek ‘Waterbeheer 21^e eeuw’:

Plan van aanpak wateroverlast en stand van zaken

Op basis van de strategische uitgangspunten voor een toekomstgericht waterbeheer wordt een onafhankelijk onderzoek ‘Waterbeheer 21^e eeuw’ uitgevoerd onder begeleiding van een Commissie van onafhankelijke deskundigen. Het onderzoek wordt gefaseerd opgezet en is gericht op bestuurlijk-juridische én waterhuishoudkundige aspecten. De Commissie zal, mede op basis van de resultaten van bedoelde studie, in 2000 een advies uitbrengen over de wenselijke waterhuishoudkundige inrichting van Nederland voor de 21^e eeuw, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan voor de korte termijn te nemen maatregelen.

Stand van zaken: De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw heeft op 31 augustus 2000 haar rapport ‘Waterbeleid in de 21^e eeuw’ uitgebracht.

Bestuurlijke maatregelen:

Versterking van de samenwerking door een (tijdelijk) bestuurlijk overleg over wateroverlast tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG. Er zal op korte termijn een 8-tal acties op bestuurlijk-juridisch terrein worden opgepakt. Deze acties zijn vooral gericht op versterking van de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke inrichting, besluitvorming over rivierverruiming en aanwijzing van retentiegebieden.

Maatregelen in de regionale watersystemen:

Stand van zaken: In het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw wordt op deze bestuurlijke maatregelen ingegaan. In het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' en het standpunt 'Ruimte voor de Rivier' worden voorstellen gedaan hoe de genoemde punten verder opgepakt worden. Daarbij worden veel zaken met IPO, Unie van Waterschappen en VNG samen opgepakt en uitgewerkt.

In het regionaal waterbeheer kunnen, op basis van reeds lopende activiteiten, diverse 'geen-spijt' maatregelen worden genomen voor de verbetering van de waterhuishoudkundige inrichting. De beheerder (het waterschap) is bij de (versnelde) aanpak van deze knelpunten de eerst verantwoordelijke, ook in financiële zin. Overige maatregelen in de regionale systemen zijn in het onderzoek 'Waterbeheer 21^e eeuw' verkend.

Stand van zaken: Inmiddels wordt door de regionale partijen (waterschappen, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties) op alle fronten in de regionale systemen gewerkt aan planvorming en uitvoering van maatregelen. Door de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw is hier ook veel aandacht aan besteed.

Maatregelen in het hoofdwatersysteem: Er kan op korte termijn een aantal maatregelen worden genomen waarvan op voorhand vast staat dat ze een bijdrage leveren aan de vermindering van de wateroverlast in extreme omstandigheden. Deze maatregelen, waarvoor geen alternatieven bestaan, zijn te beschouwen als 'geen spijt' maatregelen. Voorgesteld wordt de voorbereiding en uitvoering nu reeds te starten. Het betreft de volgende maatregelen, die ten laste komen van de rijksbegroting:

- Vergroting maalcapaciteit boezem Noordzeekanaal/ Amsterdam-Rijnkanaal bij IJmuiden, Nieuwegein en Gouda met in totaal circa 110 m³/s. Kosten: 125 miljoen gulden (inclusief voorbereidingskosten). Planvorming 1999-2000, uitvoering 2001-2003.
- Voorbereidende werkzaamheden voor de uitbreiding van spui/gemaal capaciteit op de Afsluitdijk in combinatie met eventuele peilaanpassingen en dijkversterking/aanleg vooroevers. Planvorming 1999-2002. Kosten: 25 miljoen gulden.

Stand van zaken: De voorbereidingen van de uitvoering van de gemaaluitbreiding bij IJmuiden en Gouda zijn op schema. De uitbreiding bij Nieuwegein is vanwege efficiëntie redenen vervangen door extra uitbreiding bij IJmuiden. Ook de planvorming voor de uitbreiding van de spuicapaciteit op de Afsluitdijk ligt op schema. De daadwerkelijke bouw kan in 2007 worden afgerond, mits de benodigde financiële middelen tijdig beschikbaar komen. Aanpassingen van het peilbesluit is voorzien na realisatie van de extra spuicapaciteit.

Bijlage 2

Internationale afspraken

1.1 Verklaring van Arles

1. Politieke kaders

Naar aanleiding van de hoogwaters in Rijn en Maas in de winter van 1995, hebben de milieuministers van Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, België en Nederland op 4 februari 1995 te Arles een gezamenlijke verklaring afgelegd betreffende de noodzaak tot het treffen van maatregelen teneinde de risico's van toekomstige hoogwaters sterk te reduceren.

In deze verklaring benadrukken de ministers de volgende zaken:

- concrete maatregelen dienen op een aantal terreinen te worden getroffen, waaronder ruimtelijke ordening en landgebruik en waterbeheer;
- voor het Rijn- en het Maasstroomgebied dienen actieprogramma's te worden opgezet met doelstellingen en maatregelen;
- voor de Rijn dient bij het opstellen van de actieprogramma's gebruik gemaakt te worden van de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn;
- bij de ontwikkeling van de plannen dienen de mogelijkheden onderzocht te worden om een internationaal gecoördineerd waterbeheerssysteem te ontwikkelen, ruimtelijke ordeningsmaatregelen te nemen die een grotere wateropslag in het gehele stroomgebied mogelijk maken (zoals veranderd landgebruik, bebossing, natuurherstel, aanleg overloopgebieden etc.) en het voorkomen van verstedelijking van kwetsbare gebieden langs Rijn en Maas, mogelijk inclusief een verbod op bouwen.

1.2 Verklaring van Straatsburg

Op 30 maart 1995 hebben de ministers van ruimtelijke ordening van deze landen te Straatsburg de aanbevelingen van hun milieucollega's, met betrekking tot de noodzaak van het treffen van maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening, bekrachtigd. De ministers benadrukken dat, hoewel de operationele maatregelen vooral op lokaal en regionaal

niveau betrekking zullen hebben, deze dienen te worden vastgelegd in het kader van integrale visies voor het gehele stroomgebied van de Rijn, resp. de Maas.

Daarnaast beklemtonen de ministers van ruimtelijke ordening de noodzaak tot samenwerking tussen beleidsterreinen bij de opstelling van maatregelen tegen hoogwater. Hierbij dient gedacht te worden aan samenwerking tussen ruimtelijke ordening, waterbeheer, natuurbeheer en milieubeheer.

1.3 De EG-Kaderrichtlijn Water

Op 23 oktober 2000 is de EG-richtlijn 2000/60/EG, kortweg, de Kaderrichtlijn Water, vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad.

Het doel van de richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van het oppervlaktewater en grondwater. Daarmee dient ook een bijdrage geleverd te worden aan het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. De richtlijn legt lidstaten op om in het kader van (internationale) stroomgebieden, gemeenschappelijke plannen en programma's van maatregelen op te stellen, of ten minste de uitvoering daarvan te coördineren.

Al hoort hoogwatervoorcoming en -bescherming niet tot de primaire doelstellingen van de kaderrichtlijn, de richtlijn benadrukt wel degelijk het belang van het stroomgebiedbreed nemen van maatregelen om ondermeer de aquatische ecosystemen te beschermen en te verbeteren en het duurzaam watergebruik te bevorderen, in de erkenning dat daarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan de voorkoming van hoogwater en -bescherming.

2.1 Hoogwateractieprogramma's

2. uitvoeringsplannen

De verklaringen van Arles en Straatsburg zijn de directe aanleiding geweest voor het opstellen van actieprogramma's tegen hoogwater voor het Rijn- resp. het Maasstroomgebied. Voor de Rijn is dat gebeurd door de verdragspartijen van de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn. De 12^e Rijnministerconferentie heeft op 22 januari 1998 te Rotterdam het 'Actieplan Hoogwater' voor de Rijn goedgekeurd.

Het bleek politiek onhaalbaar om de opstelling van het actieplan binnen de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas te coördineren. Voor de Maas is dan ook een Werkgroep Hoogwater Maas opgericht met een dienovereenkomstige taak als voor de IRC. Op 8 april 1998 is

door de betreffende ministers van Frankrijk, het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en Nederland te Namen het 'Actieplan Hoogwater Maas' vastgesteld.

De Europese Unie heeft de uitvoering van deze plannen gesteund door het openstellen van het Interreg IIC programma IRMA in de periode 1997-2001. Voor dit programma is 137 miljoen ecu (1997) beschikbaar gesteld.

2.1.1 Het 'Actieplan Hoogwater' voor de Rijn

Het doel van het Actieplan is de verbetering van de bescherming van mensen en goederen tegen hoogwater, met inachtneming van de doelstelling van de ecologische verbetering van de Rijn en zijn uiterwaarden.

De doelstellingen zijn:

- vermindering van de schaderisico's met 10% in het jaar 2005, en 25% in het jaar 2020;
- erlaging van extreme hoogwaterstanden benedenstrooms van het door stuwen gereguleerde gedeelte van de Bovenrijn met 30 cm in 2005 en met 70 cm in 2020;
- grotere bewustwording met betrekking tot hoogwater;
- verbetering van het waarschuwingssysteem met betrekking tot hoogwater.

Tot de belangrijkste categorie maatregelen behoort het vergroten van de waterretentie in zowel het Rijnstroomgebied (o.a. herstel natuurlijke waterlopen, extensivering landbouw, herbebossing) als langs de Rijn (heringebruikname overstromingsgebieden en aanleg retentiebekkens), technische voorzieningen, voorzorgsmaatregelen met behulp van planning en hoogwatervoorspelling.

De geschatte kosten voor de uitvoering van het Actieplan Hoogwater Rijn bedragen 12 miljard ecu. Dit plan dient in de periode 1998-2020 te worden verwezenlijkt.

Voor de 13e Rijnministerconferentie van 29 januari 2001 te Straatsburg wordt een tussenbalans opgemaakt van de voortgang van de uitvoering van de maatregelen van de eerste fase (1998-2000). In de IRC is vastgesteld dat de voortgang m.b.t. de vermindering van extreme hoogwaterstanden, verkorting van de waarschuwingstijd alsmede versterking van het bewustzijn zijn voortvarend opgepakt. Er zijn evenwel minder vorderingen geboekt t.a.v de vermindering van de schaderisico's.

2.1.2 Het 'Actieplan HoogwaterMaas'

Vastgesteld kan worden dat het Actieplan Hoogwater Maas in alle opzichten minder ambitieus en concreet is dan dat voor de Rijn.

In dit actieplan zijn noch concrete doelstellingen gekwantificeerd, noch concrete maatregelen gekwantificeerd, noch is een raming van de benodigde hoeveelheid investeringen gegeven.

Wel is een grote inventarisatie van mogelijk te treffen maatregelen in het plan opgenomen. Ook deze zijn niet gekwantificeerd.

De doelstelling van het Actieplan Hoogwater Maas is het komen tot een coherent geheel van maatregelen op de korte, middellange en lange termijn om ervoor te zorgen dat de schade als gevolg van extreme hoogwaters wordt voorkomen en/of beperkt. De maatregelen dienen te zijn gericht op het verminderen van de overstromingskans in samenhang met een vermindering van de kwetsbaarheid in geval van overstroming (reductie schaderisico). De maatregelen dienen met name in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening te worden geplaatst. In geval van negatieve bijwerkingen voor andere beleidsterreinen dienen compenserende maatregelen te worden getroffen. Technische maatregelen vormen het sluitstuk.

In de periode tot 2000 dienen diverse studies en verkenningen te worden uitgevoerd om de benodigde basisgegevens te leveren die de basis moeten vormen voor het kwantificeren van operationele doelstellingen in 2001.

Het Actieplan Hoogwater Maas omarmt wel een aantal strategische basisprincipes die we ook terugzien in het plan voor de Rijn:

- versterking van het bewustzijn en leren omgaan met risico's;
- de trits: water vasthouden, bergen en afvoeren;
- ruimte voor de Maas en haar zijrivieren vergroten;
- verbetering van de voorspellings- en waarschuwings-systemen.

Colofon

© Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Postbus 20906, 2500 EX Den Haag, telefoon 070-3517086

Dit is een uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor vragen over deze publicatie en voor het aanvragen van meer exemplaren kunt u bellen met de gratis informatielijn van alle ministeries:
de Postbus 51 Informatiedienst, telefoon 0800 - 8051

Meer informatie over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is ook te vinden op internet.

Het adres is <http://www.minvenw.nl>

Deze nota is als PDF-file op internet beschikbaar op <http://www.wateractueel.nl>

December 2000

Coördinatie ministerie van Verkeer en Waterstaat:
Hoofdkantoor van de Waterstaat

Productie: Reinders Partners, Pim Reinders, Den Haag
Vormgeving: Mulder van Meurs, Toni Mulder, Amsterdam
Druk: Snoeck - Ducaju & Zoon NV, Gent, België

Foto- en illustratieverantwoording:

Airphoto Netten, Maastricht

ANP, Den Haag

Dratex, Lelystad

Jan van Duinen, Vaassen

Tineke Dijkstra, Den Haag

Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Lé Giesen, Venlo

Hilberink Bosch architecten, Den Bosch

Toon van Lieshout, Amsterdam

Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst, afd. Grafische Technieken, Delft

RIKZ, Den Haag

RIZA, Lelystad

TU Delft

Universiteitsbibliotheek, Amsterdam

Waterbouwkundig Laboratorium, Delft

