

Onderzoeksrapport

Water meer sturend maken in de ruimtelijke puzzel

‘Waar staat WSHD in 2023?’

Rekenkamercommissie waterschap Hollandse Delta

23 oktober 2023

status: definitief

Onderzoekers:

Kees van Rietschoten, lid RKC

Wouter van Riel, secretaris RKC



Inhoud

1	Inleiding.....	3
2	Doel en onderzoeksaanpak	4
2.1	Doel en onderzoeksvragen	4
2.2	Aanpak	4
2.3	Afbakening	5
3	Conclusies en aanbevelingen	6
3.1	Conclusies.....	6
3.2	Aanbevelingen.....	7
4	Bestuurlijke context ruimtelijke planvorming en water-bodem-sturend.....	9
4.1	Tijdljn nationaal.....	9
4.2	Tijdljn Waterschap Hollandse Delta.....	11
4.3	Samenvatting en betekenis.....	12
5	Bevindingen.....	13
5.1	Juridisch instrumentarium	13
5.2	Bestuurlijk instrumentarium.....	14
5.3	Proactieve samenwerking.....	15
5.4	Integrale samenwerking.....	16
5.5	WSHD als Netwerkorganisatie	17
5.6	WSHD als waterautoriteit.....	18
5.7	De bestuurlijke en ambtelijke omgeving voor samenwerken en sturen.....	19
	Referenties	21
	Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde functionarissen	22
	Bijlage 2. Speelveld EU, Rijk en provincie Zuid-Holland.....	23
	Bijlage 3. Nationale Omgevingsvisie (NOVI)	26
	Bijlage 4. Structurerende keuzes uit kamerbrief 25 november 2022.....	27
	Bijlage 5. Standpunt dijkgraven in Noord-Brabant	32

1 Inleiding

Dit rapport richt de aandacht op de actuele positie van het waterschap Hollandse Delta bij de ruimtelijke planvorming, waar Rijk, provincies en gemeenten de primaire verantwoordelijkheid dragen. De verdeling van de schaarse ruimte van Nederland is een van de grootste bestuurlijke thema's in Nederland, waarbij grote belangen van vele partijen een rol spelen.

De directe en actuele aanleiding voor dit onderzoek is de brief (november 2022) van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer³ waarin het belang van 'water-en-bodem-sturend' werd uitgewerkt. Deze brief heeft ook gevolgen voor de waterschappen, en dus ook voor WSHD. In deze Kamerbrief werd het bestuurlijke principe 'water-en-bodem-sturend' voorzien van structurerende keuzen, als aanzet voor een verdere decentrale uitwerking. 'Water-en-bodem-sturend' houdt in: belangen van water en bodem moeten sturend zijn in de ruimtelijke ordening. Dit concept is uiteraard niet nieuw. Het werd immers al meer dan twintig jaar geleden geadviseerd in het adviesrapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw¹.

Het waterschap behartigt het 'belang van water'. Het waterschap is een functioneel bestuur met specifieke wettelijke kerntaken en heeft een waterstaatkundig juridisch en bestuurlijk instrumentarium dat gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke ordening en inrichting van een gebied. De uitdaging van het waterschap is om met zijn beschikbare bevoegdheden effectief bij te dragen aan de ruimtelijke planvorming, waarbij door medeoverheden rekening wordt gehouden met 'belang van water'.

De implementatie van 'water-en-bodem sturend' dwingt het waterschap om een positie in te nemen in ruimtelijke planprocessen. 'Samenwerken' en 'water-en-bodem sturend' zijn om die reden onlosmakelijk met elkaar verbonden en zijn beide onderdeel van 'de ruimtelijke puzzel' (hoe kan de ruimte in Nederland zo goed mogelijk worden verdeeld voor diverse gebruiksfuncties?). De urgentie van de maatschappelijke en politieke uitdagingen rond de ruimtelijke planvorming is hoog en het actuele debat wordt scherper. Bekende thema's hierin zijn het landelijk gebied, klimaatadaptatie en de woningopgave. Het speelveld van Rijk tot waterschappen is in beweging. Zo zijn provincies en waterschappen, naast medeoverheden en bedrijven, op zoek naar diverse vormen waarmee het bestuurlijke principe water-bodem-sturend ingevuld kan worden. De positionering door de dijkgraven in Noord-Brabant is hierbij een sprekend voorbeeld (zie bijlage 5): *"Onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project"*.

¹ Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 'Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient. Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw', 31 augustus 2000.

2 Doel en onderzoeksaanpak

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is aan te geven welke rol WSHD speelt in de ruimtelijke planvorming en daarbij een actueel beeld (2023) te geven van de uitwerking van het bestuurlijke principe 'water-en-bodem-sturend' door WSHD.

De urgentie van het onderzoek ligt in de spanning tussen enerzijds de bestuurlijke wens tot effectieve beïnvloeding op klimaat en ruimtelijke planvorming en anderzijds het beperkte juridische instrumentarium van een waterschap met betrekking tot de ruimtelijke planvorming binnen het eigen beheergebied.

Voor de centrale onderzoeksvraag wordt aangehaakt bij een beleidsdoel uit het Waterbeheerprogramma 2022-2027¹⁸ en het Wegenbeheerprogramma 2022-2027².

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Op welke wijze realiseert WSHD in zijn omgeving het door de VV vastgestelde doel: "WSHD wil als waterschap proactief en integraal samenwerken aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Een voortvarende netwerkorganisatie die gezien wordt als waterautoriteit, in verbinding met zijn omgeving?"

De deelvragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat is het juridische instrumentarium van WSHD en in hoeverre past WSHD dit instrumentarium toe bij de sturing op ruimtelijke planvorming?
2. Wat is het bestuurlijke instrumentarium van WSHD en in hoeverre past WSHD dit instrumentarium toe bij de sturing op ruimtelijke planvorming?
3. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan proactieve samenwerking?
4. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan integrale samenwerking, qua inhoud en stakeholderparticipatie?
5. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan een netwerkorganisatie, gericht op verbinding met de omgeving?
6. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan 'waterautoriteit'?
7. Hoe ziet de bestuurlijke en ambtelijke omgeving van WSHD eruit, en hoe zou die eruit moeten zien, voor samenwerking en sturing?

2.2 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een analyse van relevante documentatie die de bestuurlijke context beschrijft van het onderwerp 'water en bodem sturend'. Bij dit onderzoek zijn de volgende documenten als referentie gebruikt:

- Kamerbrief 'Water en Bodem sturend' van 25 november 2022³
- Bestuursakkoord WSHD 2019-2023⁴

² Waterschap Hollandse Delta, 'Wegenbeheerprogramma 2022-2027', 9 februari 2022.

³ Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 'Water en Bodem sturend', 25 november 2022, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab222462337b0d8de7/pdf>.

⁴ Waterschap Hollandse Delta, 'Bestuursprogramma 2019 - 2023, Bestuurlijke Agenda voor de bestuursperiode 2019 – 2023', 27 november 2019.

- Bestuursakkoord WSHD 2023-2027 ⁵
- Watervisie WSHD 2050 ⁶

Vervolgens zijn via interviews de rol van het waterschap, haar ambitie daarin en huidige belemmeringen nader besproken en is de opgehaalde informatie uit de documentatie geverifieerd. De geïnterviewde functionarissen zijn opgesomd in bijlage 1.

2.3 Afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het bestuur en de organisatie van WSHD. Er is geen onderzoek gedaan bij andere stakeholders en er worden derhalve geen uitspraken over de perceptie van WSHD door andere stakeholders.

⁵ Waterschap Hollandse Delta, 'Bestuursakkoord "Waterambities verenigd" - Bestuursperiode 2023 - 2027', mei 2023.

⁶ Waterschap Hollandse Delta, 'Samen werken aan een veilige en leefbare Hollandse Delta. Op koers met waterschap Hollandse Delta. Watervisie WSHD 2050.', 24 mei 2023.

3 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van het onderzoek is aan te geven welke rol WSHD speelt in de ruimtelijke planvorming en daarbij een actueel beeld (2023) te geven van de uitwerking van het bestuurlijke principe 'water-en-bodem-sturend' door WSHD.

3.1 Conclusies

Conclusie 1. De regie komt vooral van buiten, waardoor WSHD eerder volgt dan stuurt.

De omgeving vraagt 'iets' van WSHD, en de vraag wordt steeds groter. De voornaamste (regionale) partners in het beheersgebied van WSHD zijn de provincie Zuid-Holland, de 13 inliggende gemeenten, de ingelanden, de economische sectoren, voornamelijk landbouw (LTO) en de natuurorganisaties. Door de ondervonden klimaatverandering kijkt 'de omgeving' naar WSHD, als bron van kennis op het gebied van waterbeheer.

In de huidige dynamische omgeving wordt WSHD nu min of meer van buitenaf gestuurd door de externe vraag naar informatie van medeoverheden en ingelanden. Denk hierbij aan de regie, die primair EU, Rijk en de provincie Zuid-Holland voeren op de ruimtelijke inrichting; aan de noodzaak van klimaatadaptatie (op korte en langere termijn) door WSHD in de Hollandse delta; aan het actuele bestuurlijke principe 'Water-bodem-sturend'; aan deelname van WSHD aan landelijke NOVI-programma's, zoals het landelijk programma NPLG; en aan de vraag naar expertise aan WSHD over waterbeheer/watersysteem van gemeenten en ingelanden, bij hun lange termijn bestemmingsplannen/omgevingsvisies/investeringen.

Van oudsher ziet het waterschap Hollandse Delta zichzelf als een faciliterende 'partner in samenwerking'. WSHD positioneert zich echter niet als 'expertisecentrum' bij de ruimtelijke planvorming, terwijl het deze rol wel vervult. De omgeving vraagt bij de uitvoering van de landelijke programma's aan WSHD betrouwbare informatie. Hetzelfde doen de provincie Zuid-Holland en de inliggende gemeenten vanuit hun primaire rol bij de ruimtelijke inrichting (omgevingsvisies en bestemmingsplannen); en bij de uitvoering van landelijke programma's (DPRA en NPLG).

Hierbij steunt WSHD op de aanwezige data over waterbeheer en de aanwezige deskundigheid van gespecialiseerde medewerkers. Dit laatste is een groot goed, maar tegelijkertijd ook een zekere kwetsbaarheid voor het waterschap.

De focus lijkt nu te liggen op standpunten, die op korte termijn ingenomen moeten worden. Iedere heemraad kiest hierbij een bestuurlijke opstelling in overleg met de inhoudelijk deskundige, ambtelijke kernspeler(s) op het betreffende terrein, waarna de bestuurder vervolgens naar beste inzicht handelt in externe bestuurlijke contacten en overleggen.

Conclusie 2. Er wordt intern gewerkt aan 'losse oplossingen' gevonden, maar die zijn nog niet verbonden.

Het 'gonst' in zowel de organisatie als het bestuur met verschillende interpretaties van de onderzochte, bestuurlijke kernbegrippen: proactief, integraal, netwerkorganisatie en waterautoriteit. Iedere geïnterviewde binnen de organisatie is actief bezig om inhoud te geven aan deze termen. Deze actieve opstelling is een groot goed, maar tegelijkertijd ook een punt van zorg. Deze begrippen waren namelijk centraal gesteld in 2019. De ervaring leert – nu in 2023 – dat de verschillende circuits in de organisatie de begrippen wel hebben opgepakt, maar niet uit zichzelf zijn gekomen tot eensluidende interpretaties respectievelijk onderlinge verbinding.

Deze verschillende interpretaties sluiten elkaar niet noodzakelijkerwijs uit. Echter, alles bij elkaar genomen bieden ze (nog) geen duidelijkheid en leveren zij (nog) geen samenhangende ‘taal’ op, met risico van spraakverwarring en/of onuitgesproken verwachtingen.

De organisatie zit in 2023 vol kennis, deskundigheid en ervaring, maar deze kennis zit op veel plekken en in veel hoofden.

Conclusie 3. De juridische en bestuurlijke instrumenten worden niet uitgewerkt volgens ‘Water-bodem-sturend’.

WSHD beschikt – als functionele overheid – over juridische en bestuurlijke instrumenten, die in principe kunnen optellen tot een gecoördineerde werkwijze bij de ruimtelijke planvorming. WSHD werkt zijn regelgevende bevoegdheid echter niet actief en specifiek uit naar de ruimtelijke planvorming. Zo bleek ook dat WSHD zijn (beperkte) juridische instrumenten niet gestructureerd inzet bij de ruimtelijke planvorming en deze ook (nog) niet toesnijdt op het actuele bestuurlijke principe ‘water-bodem-sturend’.

WSHD geeft geen beleidsrijke invulling aan de eigen juridische en bestuurlijke instrumenten op het gebied van de ruimtelijke planvorming, zoals Watertoets, strategische samenwerkingsagenda’s met gemeenten (SSA) en de waterschapsverordening. Deze situatie leidt ertoe dat een concreet toetsingskader ontbreekt en de betrokkenen naar bevind van zaken, en dus zonder bestuurlijke richting, handelen.

Bij de inzet van de bestuurlijke instrumenten blijkt hetzelfde beeld: WSHD staat in 2023 aan het begin om deze instrumenten gericht in te zetten om het ‘belang van water’ in te zetten bij de ruimtelijke planvorming.

3.2 Aanbevelingen

De conclusies in voorgaande paragraaf leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1. Voer bestuurlijk de regie op de invulling van het begrip ‘waterautoriteit’ vanuit de strategische vraag “Welk waterschap wil WSHD zijn, en dan specifiek bij de ruimtelijke planvorming?”

De centrale beleidsdocumenten, zoals Waterbeheerprogramma, Bestuursakkoord en Watervisie geven de algemene strategie van het waterschap. Voor de ruimtelijke planvorming en de uitwerking van het bestuurlijke principe ‘water-bodem-sturend’ is zo’n uitwerking er nog niet, maar is er wel behoefte aan. De urgentie ligt in de actuele vragen uit de omgeving en de lange termijn gevolgen van klimaatvraagstukken voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in het algemeen en de Hollandse Delta in het bijzonder.

Het is voor de organisatie en de omgeving vooral van belang, dat het bestuur aangeeft welke ‘waterautoriteit’ het waterschap Hollandse Delta wil zijn bij de ruimtelijke planvorming. Wij geven bij deze aanbeveling twee mogelijke denkrichtingen in overweging voor de regiekeuze bij de ruimtelijke planvorming:

- Standpunt Unie van Waterschappen: waterschap is een expertisecentrum voor waterbeheer.
- Standpunt dijkgraven Noord-Brabant: ‘Onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project’. Dit standpunt is integraal opgenomen in bijlage 5.

Aanbeveling 2. Maak structurende keuzes, die in 2022 landelijk zijn aangereikt vanuit het bestuurlijke principe ‘water-bodem-sturend’

Deze aanbeveling biedt D&H de gelegenheid om actief de bestuurlijke regie te nemen op de doorvertaling van het bestuurlijke principe ‘water-bodem-sturend’. Met deze doorvertaling kan D&H in gesprek gaan met de VV over de uitwerking van het principe ‘water-bodem-sturend’ in de zin van:

- Sturen: wat betekent ‘sturen’ voor WSHD bij de ruimtelijke planvorming?
- Samenwerken: wat betekent ‘samenwerken’ voor WSHD bij de ruimtelijke planvorming?

Het Bestuursakkoord 2023-2027 (vastgesteld door VV op 24 mei 2023, blz. 2) vermeldde:

“De consequenties van de kamerbrief Water en Bodem Sturend zijn voor WSHD nog niet volledig duidelijk, omdat de parlementaire behandeling over de kamerbrief nog niet is afgerond. Dit maakt dat de structurende keuzes uit de kamerbrief nog niet vertaald kunnen worden in beleid.”

Deze passage gaat voorbij aan de inhoudelijke bijdragen, die D&H en organisatie voortdurend maken bij de deelname van WSHD aan de landelijke programma’s (NPLG, DPR) en aan de informatiewensen vanuit ‘de omgeving’. Hier bestaat bovendien het bestuurlijke risico dat met deze inhoudelijke bijdragen inmiddels al impliciet structurende keuzen zijn gemaakt, die lange termijn gevolgen voor WSHD kunnen hebben.

Aanbeveling 3. Werk de juridische en bestuurlijke instrumenten van WSHD uit, volgens het bestuurlijke principe ‘water-bodem-sturend’.

WSHD is regelgever en bevoegd gezag. Deze rol kan bij de ruimtelijke planvorming worden ingevuld aan de hand van de volgende vragen: Hoe wordt ‘water-bodem-sturend’ verwerkt in:

- Waterschapsverordening, als opvolger van de Keur
- Peilbeheer
- Vergunningverlening
- Gemeentelijke bestemmingsplannen, zowel bij de voorbereiding als bij de gemeentelijke besluitvorming (bv. formele zienswijze van het waterschap)
- Watertoets 1.0 en Watertoets 2.0
- Strategische samenwerkingsagenda’s (SSA)

Gewezen wordt op het belang van de uitwerking per juridisch en bestuurlijk instrument, omdat het waterschap behoefte heeft aan een concreet toetsingskader bij het nemen van besluiten over bijvoorbeeld de waterpeilen en de plannen van derden.

Aanbeveling 4. Ontwikkel een duidelijke profilering met woordvoeringslijnen voor de ruimtelijke planvorming

Een krachtig verhaal/narratief met bestuurlijk commitment draagt bij aan de overtuigingskracht van het ‘belang van water’/ ‘water-bodem-sturend’, zowel intern als extern. Om de organisatie als geheel mee te krijgen zijn voorbeeldgedrag en een bestuurlijk gedragen verhaal cruciaal. Het doel bij deze aanbeveling is: vergroting van de bestuurskracht en de uitvoeringskracht in de externe en interne netwerken.

4 Bestuurlijke context ruimtelijke planvorming en water-bodem-sturend

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen de actuele bestuurlijke context op landelijk en regionaal niveau. Dit speelveld is in maatschappelijk en politiek opzicht een spanningsveld, omdat de verschillende belangen van overheden en economische sectoren hierin een rol spelen. Het speelveld wordt verder toegelicht in bijlage 2.

4.1 Tijdlijn nationaal

- 2020 In 2020 heeft het **Rijk** gestart met de **Nationale Omgevingsvisie**⁷ (NOVI) gepubliceerd. Het motto van NOVI was “Nederland gaat op de schop”. In bijlage 3 staat een overzicht van de NOVI-programma’s, met de mogelijkheid om naar ieder programma door te klikken. Voor een waterschap zijn bijvoorbeeld het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (RES) van belang.
- 2021 In het **regerakkoord 2021-2025** van het Kabinet Rutte IV⁸ is ‘Water-en-bodem-sturend’ expliciet als leidend principe opgenomen. In het **regerakkoord Rutte IV 2021-2025**, blz. 14, staat: “We werken toe naar vernieuwde deltabeslissingen voor een waterveilig land met voldoende zoetwater en een toekomstbestendige inrichting. Water en bodem worden sturend bij ruimtelijke planvorming. Om die reden worden waterschappen daarbij eerder betrokken en krijgt de watertoets een dwingend karakter.”
- 2021 In het **regerakkoord Rutte IV 2021-2025**⁸, blz. 16, staat ook: “We versnellen de woningbouw tot rond de 100.000 woningen per jaar. We streven ernaar dat ten minste twee derde van de woningen betaalbare huurwoningen en koopwoningen tot aan de grens van de Nationale Hypotheekgarantie zijn.”
- 2021 Bij de woningopgave had de **Deltacommissaris** in december 2021 kritische kanttekeningen geplaatst. Hij wees erop dat bouwprojecten werden gepland, die niet goed passen in een verantwoord waterbeheer door de waterschappen.
- 2022 Het **kabinet** heeft op 22 november 2022 een brief⁹ aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin het belang van ‘Water-en-bodem-sturend’ werd uitgewerkt. In deze Kamerbrief staan 33 ‘structurende keuzen’ (zie bijlage 4), die op decentraal niveau specifiekere moeten worden uitgewerkt.
- 2023 Naar aanleiding van de Kamerbrief heeft de Tweede Kamer 238 vragen gesteld, die de **minister van Infrastructuur en Waterstaat** op 21 maart 2023 aan de Tweede Kamer heeft gezonden, ter kennisname van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat over de brief Water en Bodem sturend (27625, nr. 592). Op 27 maart 2023 heeft de Tweede Kamercommissie de beantwoording van de 238 vragen door de minister van I&W besproken⁹.
- 2023 In de periode 2021-2023 geven Rijk en provincies verdere uitwerking aan ‘Water-bodem-sturend’, om het hoofd te kunnen bieden aan de huidige en voorziene verandering van het klimaat. Voor het waterschap Hollandse Delta betekent ‘Water-en-bodem-sturend’ - als leidend principe - een intensivering van de sturing op water en bodem. De **minister van I&W** heeft op 21 maart 2023 bij

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving’, september 2020.

⁸ VVD, D66, CDA en ChristenUnie, ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie’, 15 december 2021.

⁹ Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ‘Antwoorden op feitelijke vragen water en bodem sturend’, 21 maart 2023, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-453c1daae04fae9253d4ab6cfd1540bd0109bbb6/pdf>.

antwoord 48 aangegeven: “In 2023 moeten de structurende keuzes in de gebiedsprogramma’s worden verwerkt. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de in de gebiedsprogramma’s opgenomen doelen. De precieze ingangsdatum wordt samen met de provincies (verantwoordelijk voor de uitvoering) bepaald in het licht van de uitvoeringsstrategie.”

En bij antwoord 57: “In de uitvoeringsstrategie wordt het overzicht gegeven over de uitvoering van de structurende keuzes en in de voortgangsrapportage wordt jaarlijks over de voortgang geïnformeerd.”

- 2023 Op 13 maart 2023 hebben de **dijkgraven uit Noord-Brabant** een opinieartikel gepubliceerd onder de titel: “Onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project”¹⁰. Zie bijlage 5 voor meer informatie.
- 2023 Op 28 maart 2023 heeft het **College van Rijksadviseurs** een advies¹¹ opgesteld over ‘Water-bodem-sturend’ met een beschrijving van de ‘state of the art’ bij de toepassing van het bestuurlijke principe ‘Water-bodem-sturend’. Het advies toont hierbij 80 praktijkvoorbeelden bij waterschappen, gemeenten, provincies en bedrijven.
- 2023 De **VNG** heeft in juli 2023 in een persbericht aangegeven dat de toepassing van het bestuurlijke principe ‘Water-bodem-sturend’ voor de gemeenten nog te ingewikkeld is¹².
- 2023 De **Unie van Waterschappen** zet het speelveld bij de ruimtelijke planvorming in het volgende perspectief¹³: “De Unie van Waterschappen stimuleert waterschappen om hun expertise in te zetten bij beslissingen over ruimtelijke inrichting en omgevingsbeleid. Ook zorgt de Unie ervoor dat de nationale partners de waterschappen beter betrekken bij gebiedsprocessen.

De Unie van Waterschappen zet zich in voor een betere verbinding tussen ruimte en water door partijen bij elkaar te brengen. Zo is er een leerkring Omgevingsagenda georganiseerd voor de waterschappen.

Vanuit het betrekken van nationale partners en het Interbestuurlijke Programma (IBP) heeft de Unie van Waterschappen ook een bijdrage aan de Nationale Woonagenda geleverd. Hierin staat nu dat nieuwbouwwoningen klimaatbestendig moeten worden opgeleverd.

De Unie van waterschappen is nauw betrokken bij het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, waarin samen met andere overheden gewerkt wordt aan het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van Nederland.”

- 2023 In een interview met Nieuwsuur¹⁴ geeft de **Rijksbouwmeester** de boodschap af ‘bezint eer ge begint’, door te uiten dat de aankomende keuzes voor de woningbouwopgave dermate belangrijk zijn dat eerst goed moet worden bedacht wat echt nodig is. Een interessante zinsnede is: Er ligt een enorme opgave, Nederland heeft bijna een miljoen nieuwe woningen nodig en die moeten vooral in

¹⁰ Erik de Ridder, Mario Jacobs, en Kees Jan de Vet, Waterschapsbestuurders: ‘onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project.’, 13 maart 2023, <https://www.brabantadvies.com/waterschapsbestuurders-onze-gebiedskennis-maakt-ons-de-autoriteit-rond-elk-ruimtelijk-project/>.

¹¹ College van rijksadviseurs, ‘Water en bodem sturend: do’s & don’ts. Een inventarisatie en verdiepend onderzoek naar projecten over water en bodem sturend.’, 28 maart 2023.

¹² VNG, “Gemeenten afwachtend met water en bodem sturend”, *stadszaken*, 24 juli 2023, <https://stadszaken.nl/artikel/5206/gemeenten-afwachtend-met-water-en-bodem-sturend>.

¹³ Unie van Waterschappen, ‘Water en bodem sturend’, geraadpleegd 19 september 2023, <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwantiteit/water-en-bodem-sturend/>.

¹⁴ Francesco Veenstra, Rijksbouwmeester wil pas op de plaats, goed nadenken en dan pas bouwen, 16 september 2023, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2490621-rijksbouwmeester-wil-pas-op-de-plaats-goed-nadenken-en-dan-pas-bouwen>.

de Randstad komen. "In laag gelegen gebied. Maar als je dat doet dan weet je dat je op termijn allerlei maatregelen moet gaan nemen", zegt Veenstra. "Bijvoorbeeld de wegen verhogen. Dat legt een hypotheek op de volgende generatie en dat moeten we niet willen." Als voorbeeld noemt hij de bouw van nieuwe wijken in Alphen aan den Rijn en Gouda. "Laaggelegen gebieden! Als je daar bouwt, moet je ook geld reserveren om mensen droge voeten te laten houden."

Het advies van de Rijksbouwmeester is beschreven in het rapport 'De 22e eeuw begint nu' van het College van rijksadviseurs¹⁵.

4.2 Tijdljn Waterschap Hollandse Delta

- 2019 De VV legde op 31 januari 2019 onder de noemer 'Samen Sterk' in het ambtiedocument '**Maat op Klimaat**' de basis voor de (hernieuwde) samenwerking met externe partijen.
- 2019 In het **Bestuursakkoord WSHD 2019-2023** werd de beweging van 'reactief' naar 'proactief' ingezet.
- 2021 **Mid term review**¹⁶: uitvoering Bestuursakkoord WSHD 2019-2023 blijft achter
- 2021 In het **Waterbeheerprogramma WSHD 2022-2027 en Wegenbeheerprogramma WSHD 2022-2027** is het beleidsdoel als volgt verwoord: "WSHD wil als waterschap proactief en integraal samenwerken aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Een voortvarende netwerkorganisatie die gezien wordt als waterautoriteit, in verbinding met zijn omgeving."
- 2022 Besluit **invoering stakeholdermanagement** (bij Klant Contact Centrum) – besluit van VV op 22 juni 2022.
- 2022 **Koersdocument** 'Samenwerken aan een veilige en leefbare Hollandse Delta, met participatietraject met omgeving en organisatie. Dit traject is afgesloten met de Watervisie 2050 (vastgesteld in 2023)
- 2022 **SSA**: eerste strategische samenwerkingsagenda, met gemeente Dordrecht.
- 2023 Het **Bestuursakkoord WSHD 2023-2027** ⁵, blz. 2, vermeldt over Water-Bodem-Sturend het volgende: "De consequenties van de kamerbrief Water en Bodem Sturend zijn voor WSHD nog niet volledig duidelijk, omdat de parlementaire behandeling over de kamerbrief nog niet is afgerond. Dit maakt dat de structurerende keuzes uit de kamerbrief nog niet vertaald kunnen worden in beleid."
- 2023 De **Watervisie WSHD 2050** ⁶ is op 24 mei 2023 door VV vastgesteld. Voordat de Watervisie werd vastgesteld, is er een meerjarig proces doorlopen. In die periode was de Wateragenda richtinggevend in de positionering van WSHD in de ruimtelijke processen en afstemming met stakeholders. De Watervisie 2050 was het resultaat van een uitgebreid interactief participatieproces, waaraan de omgeving en de organisatie hebben deelgenomen. Het streven van de Watervisie 2050 is: "*Het college en de ambtelijke organisatie gaan samen op pad met de medeoverheden en de andere stakeholders om de opgaven in ons gebied handen en voeten te geven, maatwerk af te spreken en de doelen van het waterschap te bereiken. Ook geeft de Watervisie WSHD 2050 richting aan de aanloop naar het volgende Waterbeheerprogramma 2028 – 2033, waar tijdens uw bestuursperiode van de huidige VV een aanvang wordt gemaakt*".

¹⁵ College van rijksadviseurs, 'De 22e eeuw begint nú. Agenda College van Rijksadviseurs 2021 - 2024', december 2021.

¹⁶ Waterschap Hollandse Delta, 'Midterm Review - Bestuursprogramma 2019-2023', 14 december 2021.

4.3 Samenvatting en betekenis

De paragrafen 4.1 en 4.2 beschreven de huidige nationale context en de bestuurlijke context van WSHD afzonderlijk. Deze achtergrond is van belang voor de positionering van WSHD bij de ruimtelijke planvorming.

De urgentie van de maatschappelijke en politieke uitdagingen rond de ruimtelijke planvorming is hoog en het actuele debat wordt scherper. Het speelveld van Rijk tot waterschappen is in beweging en is actief op zoek naar diverse vormen waarmee het bestuurlijke principe Water-bodem-sturend ingevuld kan worden. De positionering door de dijkgraven in Noord-Brabant is hiervan een sprekend voorbeeld.

WSHD spreekt in zijn bestuurlijke documenten over een geleidelijke invulling in de huidige bestuursperiode en via de weg van de Watervisie 2050 en het Waterbeheerprogramma 2028 – 2033.

En, het proces staat niet stil, want er is alweer een nieuwe bouwsteen in de maak: Nota Ruimte¹⁷, die wordt opgesteld door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). De nieuwe Nota Ruimte biedt een lange termijnvisie op ons land en zal antwoord geven op de vraag hoe we met de schaarse ruimte omgaan en tegelijkertijd onze ambities kunnen waarmaken. Hoe we met elkaar vorm en richting willen geven aan de grote opgaven waarvoor we gesteld staan. De nieuwe nota Ruimte blijkt vooruit naar 2030, 2050 en naar 2100. Daarmee zet het Rijk een nationale ruimtelijke koers uit, in de vorm van korte termijn keuzes en lange termijn richtinggevend uitspraken, die moeten gaan doorwerken in het provinciaal en lokaal beleid.

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Nota Ruimte', z.d., <https://www.platformparticipatie.nl/notaruimte/default.aspx>.

5 Bevindingen

5.1 Juridisch instrumentarium

Deelvraag 1. Wat is het juridische instrumentarium van WSHD en in hoeverre past WSHD dit instrumentarium toe bij de sturing op ruimtelijke planvorming?

Voor WSHD zijn bij de ruimtelijke planvorming Europese regelgeving en Nederlandse programma's relevant, die onder regie staan van EU, Rijk en de provincie Zuid-Holland. Het gaat vooral om:

- EU: Kaderrichtlijn Water (KRW), EU-richtlijn Natura 2000, EU-bodemrichtlijn en EU Natuurherstelwet;
- Rijk: Deltaprogramma, Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Omgevingswet;
- Rijk/provincie: uitwerking van Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) en de nationale woningbouwopgave.

De voornaamste juridische instrumenten, die WSHD zelfstandig zou kunnen inzetten ten behoeve van de ruimtelijke planvorming, zijn:

- Waterbeheerplan
- Keur, die in het kader van de Omgevingswet wordt opgezet in een 'waterschapsverordening'
- Legger
- Peilbeheer
- Indienen van formele zienswijzen op gemeentelijke bestemmingsplannen

In hoeverre past WSHD dit instrumentarium specifiek toe bij de sturing op de ruimtelijke planvorming? Deze vraag is binnen WSHD nog niet gesteld, zo blijkt uit de gehouden interviews. Er is in de organisatie geen bezinning gaande op het juridische instrumentarium, naar aanleiding van 'Water-bodem-sturend'. Dit komt mede omdat het principe 'Water-Bodem-Sturend' in 2021 door het kabinet werd gelanceerd via het regeerakkoord, nadat het Waterbeheerplan 2022-2027 was vastgesteld.

De omzetting van de Keur in een waterschapsverordening vindt plaats in 2023. WSHD volgt ontwikkelingen bij andere waterschappen zoals het Hoogheemraadschap van Rijnland, waar wordt gewerkt aan strengere regels voor de fysieke leefomgeving/ruimtelijke ordening in waterschapsverordeningen.

Ten aanzien van het peilbeheer wilde WSHD niet afwijken van de traditionele beleidslijn: 'peil volgt functie'. Dit houdt in: het waterpeil in het watersysteem staat ten dienste van het economische en maatschappelijk gebruik van de ruimte.

Uit de interviews blijkt dat WSHD geen gebruik maakt van de mogelijkheid om formele zienswijzen in te dienen op gemeentelijke omgevingsvisies en bestemmingsplannen. Bij het ambtelijk wederhoor werd gesteld dat dit wel gebeurt. Het verkregen beeld is dus voor de RKC niet consistent. In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op de watertoetsprocedure met de Watertoets1.0 en de Watertoets 2.0.

De juridische borging van het bestuurlijke principe water en bodem sturend staat nog aan het begin van het proces, omdat alle partijen – waaronder het Rijk zelf – (volgens WSHD) hier nog zoekende in zijn.

5.2 Bestuurlijk instrumentarium

Deelvraag 2. Wat is het bestuurlijke instrumentarium van WSHD en in hoeverre past WSHD dit instrumentarium toe bij de sturing op ruimtelijke planvorming?

Het politiek-bestuurlijke spanningsveld rondom de ruimtelijke planvorming wordt intenser. De omgeving van het waterschap Hollandse Delta is - in dit oplopend politiek spanningsveld - sterk in beweging en er zijn veel belangen van stakeholders in het geding.

De ontwikkelingen met betrekking tot de ruimtelijke planvorming zijn voor WSHD:

- Van primaire (kern)taken naar gebiedsgericht werken
- Van uitvoering per bestuurlijke programma/primaire taak naar integrale aanpak
- Anticiperen op de Omgevingswet (in werking per 1 januari 2024?)
- Zoeken naar concrete uitwerking vanuit Watervisie WSHD 2050 en Bestuursprogramma WSHD 2023-2027
- Beeldvorming per eiland (WSHD bestaat uit vijf eilanden: Goeree Overflakkee, Hoeksche Waard, Voorne-Putten, IJsselmonde, Eiland van Dordrecht)
- Beeldvorming per gemeente (13 inliggende gemeenten)

De beschikbare bestuurlijke instrumenten zijn:

- Watertoets 1.0
- Watertoets 2.0
- Strategische samenwerkingsagenda
- Omgevingsvisie/Watervisie 2050

WSHD positioneert zich - in het maatschappelijke en bestuurlijke spanningsveld van de ruimtelijke planvorming - vooral als partner, in samenwerking met de omgeving. In de kaderstellende beleidsdocumenten presenteert WSHD zich vooral als een faciliterende partner, in samenwerking met de omgeving. WSHD benadrukt hierin dat de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting van Nederland ligt bij Rijk, provincies en gemeenten. WSHD neemt daarmee een bescheiden rol aan, omdat er in het kader van Huis op Orde, de maatschappelijke opgaven en actuele uitdagingen bij de ruimtelijke planvorming aanleiding is voor een meer sturende opstelling.

Het wateradvies 1.0, dat WSHD vanaf 2008 aan gemeenten geeft, wordt door WSHD niet gebruikt om van te leren: WSHD monitort niet structureel de opvolging door de gemeenten van de uitgebrachte wateradviezen. De organisatie stelt dat nu vrijwel ieder bestemmingsplan in de fase van voorbereiding wordt gezien door WSHD. Op het niveau van individuele medewerker wordt de relatie met de betrokken gemeente onderhouden en daar kan wel een beeld bestaan van de opvolging van het wateradvies.

Een kernpunt van 'Water-Bodem-Sturend' is - volgens de Unie van Waterschappen - de watertoets dwingender te maken dan de huidige vrijwillige watertoets (die was afgesproken in Bestuursakkoord Water in 2008). De meer dwingende watertoets wordt de 'Watertoets 2.0' genoemd. Het wateradvies 2.0 staat in regeerakkoord Rutte IV⁸ en wordt nagestreefd door de Unie van Waterschappen, maar is bij WSHD – op leidinggevend niveau - niet bekend bij de betrokken afdelingen.

In 2023 heeft WSHD de eerste SSA vastgesteld met de gemeente Dordrecht. Op 6 februari 2023 ondertekenden Waterschap Hollandse Delta en gemeente Dordrecht een strategische

samenwerkingsagenda voor de komende jaren. De komende jaren werken zij samen aan ambities, plannen en projecten op het gebied van waterkwaliteit, waterveiligheid en wateroverlast. Binnen het beheergebied van WSHD liggen 13 gemeenten.

In 2023 wordt gewerkt aan een SSA met het drinkwaterbedrijf Evides en de gemeenten Goeree Overflakkee en Barendrecht. Het is nog niet duidelijk hoe WSHD SSA's met de overige stakeholders in het beheergebied wil invullen. In 2023 wordt een plan opgesteld om voor de andere gemeenten een SSA op te zetten.

Waterschap en gemeenten zijn bezig elkaar op te zoeken (stand 2023). VTH wil zo veel mogelijk aan de voorkant komen bij de voorbereiding van bestemmingsplannen, want bij de verdere uitwerking van een bestemmingsplan komen vergunningverlening en beheer/onderhoud van het waterschap toch al snel in beeld. VTH is nu - in 2023 - vooral bezig met het opzetten van een strategische aanpak in de verbinding met de omgeving en met het vinden van effectieve samenwerkingsvormen binnen de organisatie.

Voorafgaand aan de Watervisie 2050 was er een Wateragenda. Met het van kracht worden van de Wateragenda had de VV vooral ingezet op de informele instrumenten die eerder in het proces van de ruimtelijke planvorming aan bod komen. Hierbij kan worden gedacht aan het actief dan wel reactief meedoen aan structuur- en omgevingsvisies, waarbij de keuze tussen actief en reactief met name door de trekkende organisatie (meestal gemeente) wordt bepaald.

Het interactieve proces van de Watervisie 2050 (met de omgeving en de organisatie) was zo ingericht dat het vormen van de visie al bestuurlijk is ingezet om aan samenwerking vorm te geven. De Watervisie is door de VV vastgesteld op 24 mei 2023.

5.3 Proactieve samenwerking

Deelvraag 3. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan proactieve samenwerking?

De bestuurlijke ambitie is vastgelegd in het Waterbeheerplan 2022-2027¹⁸ en luidt als volgt:

“(..) het perspectief van de “samenwerkende overheid” die concrete doelen bereikt door bewust en proactief samen te werken met anderen. De overheid zoekt hierbij naar partners met overlappende belangen en doelen. Denk bij deze rol bijvoorbeeld aan onze samenwerking met de gemeenten en drinkwaterbedrijven in de (afval)waterketen of het samen met gemeenten en andere partijen stimuleren van klimaatadaptief bouwen.”

En

“In het Bestuursprogramma 2019-2023 hebben we dit verder uitgewerkt en merken we over (externe) samenwerking het volgende op: “Van reactief naar proactief; goede samenwerking is vaak een kwestie van vroegtijdige samenwerking. Door meer te investeren in samenwerking aan de voorkant van het proces, kan ‘gedoe’ aan de achterkant worden voorkomen” (Blz. 74)

Het waterschap vertrekt vanuit (rond 2019) een situatie waarin ‘reactief handelen’ bij projecten en gebiedsgericht beleid de praktijk was. Van oudsher vervulde het waterschap zijn taken in isolatie/geheel zelfstandig. Ingelanden en gemeenten klopten aan bij het waterschap als ze iets nodig hadden van het waterschap: vergunningaanvraag, timing/planning

¹⁸ Waterschap Hollandse Delta, ‘Waterbeheerprogramma 2022-2027’, 31 maart 2021.

onderhoudswerkzaamheden, meldingen, handhavingsverzoeken. Het waterschap reageerde, daarbij toetsend aan wet- en regelgeving en beleid, dan op de vraag vanuit de omgeving.

Uit de documentenstudie en interviews kwam naar voren dat de ambitie is om 'aan de voorkant' te komen. In de organisatie geeft men op diverse wijzen invulling aan 'proactief':

- Aan de voorkant komen van vergunningverlening door advisering
- Aan de voorkant komen van bestemmingsplannen
- Aan de voorkant komen van ruimtelijke besluitvorming door medeoverheden
- Inzet van netwerkanalyse als instrument
- Inzet van gebiedsvierer als instrument
- Vroeg aan tafel zitten bij medeoverheden om de inrichting van het gebied met elkaar af te stemmen, waarbij water en bodem sturend standaard wordt meegenomen

Deze benaderingen sluiten elkaar niet uit, en worden op verschillende plekken in de organisatie gehanteerd en uitgewerkt.

De interne organisatie draait op verschillende snelheden waar het gaat om de uitwerking van het principe "Water-bodem-sturend". De interne circuits geven hierbij verschillende interpretaties aan kernbegrippen. Ieder circuit geeft nog een eigen invulling aan 'proactief'. De organisatie van WSHD zit vol kennis, deskundigheid en ervaring, maar deze kennis is wijdverspreid in veel hoofden. Er wordt gewerkt aan samenwerking tussen de verschillende circuits in de organisatie. Hetzelfde geldt voor het ontsluiten van deze verspreide kennis, maar dit proces staat in 2023 nog aan het begin.

Op bestuurlijk niveau zit het 'proactief handelen' vooral in de relationele sfeer, waar het gaat om het opbouwen en onderhouden van een verstandhouding met andere bestuurders. Voor bestuurders van WSHD is het 'proactief handelen' ook een opgave in de bestuurlijke overleggen. Hierbij gaat het nu (nog) vooral om positionering.

De Watervisie WSHD 2050 en het bestuursakkoord 2023-2027 zijn voor nu de belangrijkste kaderstellende 'instrumenten' voor de VV. De organisatie is nog zoekende hoe zij de VV proactief kan meenemen in deze ontwikkeling. Het viel ambtenaren op dat sommige VV-leden niet wisten of DPRA een landelijke of waterschapsopgave is. Hieruit blijkt dat er nog een zekere kennisleemte is voor deze onderwerpen.

5.4 Integrale samenwerking

Deelvraag 4. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan integrale samenwerking, qua inhoud en stakeholderparticipatie?

De ambitie voor integraliteit is verwoord in het Bestuursakkoord 2023-2027:

“Gezien de samenhang van de problematiek van enerzijds schoon en anderzijds voldoende water is een integrale aanpak per gebied noodzakelijk. Het is wel mogelijk om daarbij te differentiëren naar de prioriteiten in de verschillende gebieden. Daarbij is nauwe samenwerking met gemeente en andere partijen noodzakelijk. Maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, worden integraal gekoppeld aan de doelen van het Waterbeheerprogramma, het Wegenbeheerprogramma en het Groenbeleidsplan en via concrete maatregelen klimaatbestendig uitgewerkt. In het verband van de gebiedsgerichte aanpak komt ook de discussie “functie volgt peil, peil volgt functie” aan de orde. Deze uitgangspunten staan symbool voor belangen van natuur en agrarische

bedrijven. Dit vraagt om een zorgvuldige aanpak, in een goede samenwerking met de bestuursorganen die besluiten over de ruimtelijke ordening, in het bijzonder provincie en gemeenten. Klimaatrobuuste inrichting van de gebieden is een gezamenlijk belang.”

“Integrale aanpak in de leefomgeving: de water- en bodemopgaven hangen samen met klimaatadaptatie, waterkwaliteit, verstedelijking, woningbouw, landbouw en energievoorziening. Daarom is een integrale aanpak noodzakelijk, waarbij functiecombinaties gezocht worden, die bijdragen aan een hogere kwaliteit van de leefomgeving”

“De Agenda Duurzaam WSHD vormt het kader voor de verdere concretisering van een klimaatneutraal, energieneutraal en circulair waterschap Hollandse Delta. De Agenda Duurzaam werkt integraal door in alle ontwikkelingen van de waterschapstaken.”

Uit de interviews komt naar voren dat het begrip ‘integraal’ in de organisatie verschillend wordt ingevuld, en wel als:

- Vertaling naar primaire taken, door de projectorganisatie.
- Gebiedsgericht werken, door de projectorganisatie en de afdeling vergunningverlening al anticiperend op de Omgevingswet.
- Bundeling van interne kennis, door het team stakeholdermanagement en public affairs
- Positie van medeoverheden kennen

Deze benaderingen sluiten elkaar niet uit en worden op verschillende plekken in de organisatie gehanteerd en uitgewerkt.

Ook voor het thema ‘integraal’ geldt dat de interne circuits hieraan verschillende interpretaties geven.

5.5 WSHD als Netwerkorganisatie

Deelvraag 5. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan een netwerkorganisatie, gericht op verbinding met de omgeving?

De ambitie voor ‘netwerkorganisatie’ is verwoord in het Waterbeheerplan 2022-2027, en luidt als volgt:

“Bij de uitwerking en uitvoering van dit Waterbeheerprogramma gaan we door op deze inmiddels ingeslagen weg, waarbij we “rolbewust handelen” en “integraal gebiedsgericht werken” centraal stellen.” (blz. 73)

En

“Het eerste doel voor de aanpak betreft een sterke relatie van het waterschap met zijn omgeving. Om de ambities waar te maken leggen wij mede door de komst van de Omgevingswet de nadruk op een goede externe samenwerking, op structurele en zorgvuldige participatie en op een optimale dienstverlening door de organisatie. Immers, samen met onze omgeving kunnen we veel meer bereiken dan alleen.” (blz. 74)

Uit de interviews komt naar voren dat het begrip ‘netwerkorganisatie’ in de organisatie verschillend wordt ingevuld, en wel als volgt:

- Omgevingsmanagement, bij de uitvoering van projecten.

- Burgerparticipatie, bij projecten en gebiedstrajecten al anticiperend op wettelijke verplichting in de Omgevingswet (en op grond van de reeds ingegane verplichting van uit de Wet Open Overheid).
- Stakeholdersparticipatie, bij beleidstrajecten (zoals het opstellen van Watervisie 2050 op basis van een Koersdocument).
- Stakeholders management, in ontwikkeling vanaf 2023 en overwegend ten behoeve van het college van D&H.
- Public Affairs, als het meest recente instrument in 2023.

Deze benaderingen sluiten elkaar niet uit en worden op verschillende plekken in de organisatie gehanteerd en uitgewerkt.

5.6 WSHD als waterautoriteit

Deelvraag 6. Hoe geeft WSHD concrete invulling aan 'waterautoriteit'?

Er is geen vastgelegde ambitie voor het begrip 'Waterautoriteit'. WSHD positioneert zich bij de fysieke leefomgeving niet expliciet als 'Waterautoriteit' noch als sturende 'regelgever' of 'bevoegd gezag'. Het woord 'waterautoriteit' wordt zelden gebruikt in de beleidsdocumenten en interviews.

Uit de interviews komt naar voren dat het begrip 'waterautoriteit' in de organisatie verschillend wordt ingevuld, en wel als volgt:

- WSHD is een 'waterautoriteit', wanneer de omgeving het belang van 'water' inziet en de juiste prioriteit aan water geeft.
- WSHD is van oudsher een autoriteit als het gaat om haar primaire watertaken.
- Het gaat er vooral om dat partijen buiten WSHD dat ook zo ervaren. Het gaat hier vooral om een imago.
- WSHD faciliteert in de gebruiksfuncties van water en zorgt voor droge voeten. Daarop kan wshd worden aangesproken. WSHD dient duidelijk te maken wat zij wel en niet doet, en waarom. Vanuit die uitgangspositie kun je het gesprek met anderen beter voeren. Het is geen doel op zichzelf om 'waterautoriteit' te zijn. Zolang partners maar op tijd komen met vragen, dan wordt WSHD gezien als autoriteit.

In beleidsdocumenten en interviews wordt WSHD vooral neergezet als WSHD als partner in samenwerking, maar ook wel eens als:

- WSHD geeft sturing, bij de uitvoering van de eigen primaire taken
- WSHD als gebiedsregisseur, bij gebiedstrajecten
- WSHD als strateeg, in het interbestuurlijke netwerk
- WSHD als kennispartner/autoriteit, als wensbeeld vanuit public affairs

Deze benaderingen sluiten elkaar niet uit en worden op verschillende plekken in de organisatie gehanteerd en uitgewerkt.

WSHD levert in de praktijk ook expertise over waterbeheer aan partners in diverse vormen van samenwerking. Deze rol betreft onder meer:

- NOVI-programma's DPRA, NPLG, RES
- Advisering bij vergunningverlening aan ingelanden en gemeenten
- Advisering bij omgevingsvisies en bestemmingplannen van gemeenten

In grote trekken zien bestuur en organisatie WSHD hooguit als een ‘samenwerkingspartner’. Dit blijkt duidelijk uit het Bestuursakkoord 2023-2027 (blz. 9 en 10):

“Al in het Bestuursprogramma 2019-2023 stond het belang van externe oriëntatie centraal. Terugkijkend is het algemene beeld dat het waterschap een verbeter slag heeft gemaakt en beter gesteld staat als samenwerkingspartner. Uit het stakeholderonderzoek van april 2022 bleek dat de veranderingen binnen WSHD zichtbaar worden en partners graag willen samenwerken. Toch laat het onderzoek zien dat er ook in de bestuursperiode 2023-2027 nog het nodige moet gebeuren op dit gebied. WSHD wil een goede, betrouwbare samenwerkingspartner zijn en tegelijkertijd actief en tijdig kunnen inspelen op (mogelijke) ontwikkelingen om het waterschap heen. Om dit te kunnen zijn kent en ziet het waterschap zijn partners. Partners zijn bijvoorbeeld onze inliggende gemeente, provincie, veiligheidsregio’s, andere waterschappen, samenwerkingsverbanden zoals de Zuidwestelijke Delta en belangenorganisaties zoals LTO, VBNE en de KVK.”

5.7 De bestuurlijke en ambtelijke omgeving voor samenwerken en sturen

Deelvraag 7. Hoe ziet de bestuurlijke en ambtelijke omgeving van WSHD eruit, en hoe zou die eruit moeten zien, voor samenwerking en sturing?

De begrippen proactief, integraal, netwerkorganisatie en waterautoriteit zijn in 2019 centraal gesteld in het bestuursakkoord. De ervaring leert – nu in 2023 - dat de verschillende circuits in de organisatie de begrippen wel hebben opgepakt, maar niet uit zichzelf zijn gekomen tot eensluidende interpretaties en onderlinge verbinding. Tabel 1 biedt een overzicht van de door WSHD gehanteerde termen.

Tabel 1. Gehanteerde begrippen binnen WSHD per onderwerp

Proactief	Integraal	Netwerkorganisatie	Waterautoriteit
Aan de voorkant komen van: <ul style="list-style-type: none"> • Vergunningverlening • Bestemmingsplannen • Besluitvorming door medeoverheden 	Vertaling naar primaire taken	Omgevingsmanagement	WSHD geeft sturing
Netwerkanalyse als instrument	Gebiedsgericht werken	Burgerparticipatie	WSHD is partner in samenwerking
Gebiedsvier als instrument	Bundeling van interne kennis	Stakeholders participatie	WSHD is gebiedsregisseur
	Positie van medeoverheden kennen	Stakeholders management	WSHD is strateeg
		Public Affairs	

Het is vooral de dijkgraaf die strategisch denken en handelen binnen zijn portefeuille stimuleert, bijvoorbeeld bij VTH en Stakeholdermanagement/public affairs. Binnen de organisatie bestaat er een verschil tussen enerzijds de projectorganisatie en VTH en anderzijds beleid/strategie en stakeholder-management/public affairs:

- De projectorganisatie en VTH zijn elk al jaren gewend te werken met proactief handelen richting de omgeving, binnen hun eigen, primaire taken. Met andere woorden, bij de projectenorganisatie is er een heel concreet project dat uitgevoerd moet worden of een vergunningsaanvraag die beoordeeld moet worden. Deze twee circuits verwerken ieder zelfstandig de bestuurlijke ambities in de primaire taken van het waterschap. Zij passen ook vormen van burgerparticipatie toe. Deze afdelingen zijn met name bezig met het 'wat', ofwel de inhoud.
- Beleid/strategie en stakeholdermanagement/public affairs: iedere ambtelijke kernspeler vertaalt vanaf 2021/2022 naar beste inzicht de bestuurlijke uitgangspunten van WSHD. Zij onderzoeken hoe verschillende (externe) opgaven bekeken, beoordeeld en verder gebracht kunnen worden. Deze afdelingen zijn met name bezig met 'hoe', ofwel de wijze waarop opgaven met externen kunnen worden ingevuld. Echter, veelal zijn Beleid/strategie en Stakeholdermanagement/public affairs afhankelijk van andere onderdelen van de organisatie. Daarvoor is een intern een initiatieventafel in het leven geroepen.

Het interne resultaat is dat het binnen de organisatie op vele niveaus 'gonst' van initiatieven en (persoonlijke) opvattingen. Uit de interviews bleek dat het proces van interne samenwerking tussen de genoemde circuits aan het begin staat. Op dat vlak wordt er gewerkt aan de volgende initiatieven om meer verbinding aan te brengen:

- Dialoog met de omgeving over klimaatadaptatie (economische sectoren en gemeenten)
- Gebiedsvier/klimateonderlegger per gebied/eiland
- Netwerkanalyses van de omgeving
- Stakeholdermanagement
- Public Affairs

Bestuurders die aan tafel zitten bij bestuurlijke overleggen, zoals NPLG of DPRA worden altijd voorbereid. Dat kan mondeling of schriftelijk zijn. Soms gaat er ook ambtelijke begeleiding mee naar een overleg.

In de organisatie leven hierbij belangrijke vragen over de rol van de VV: Hoe stuur je als VV in zo'n dynamisch veld? Wat is je rol als VV-lid? Hoe stuur je hierin? Voor veel ambities is het erg lastig om meetbare en beïnvloedbare doelstellingen eraan te verbinden. Het gaat er eigenlijk om dat je kunt stellen wanneer je tevreden bent.

Referenties

- College van rijksadviseurs. 'De 22e eeuw begint nú. Agenda College van Rijksadviseurs 2021 - 2024', december 2021.
- . 'Water en bodem sturend: do's & don'ts. Een inventarisatie en verdiepend onderzoek naar projecten over water en bodem sturend.', 28 maart 2023.
- Commissie Waterbeheer 21e eeuw. 'Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient. Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw', 31 augustus 2000.
- Erik de Ridder, Mario Jacobs, en Kees Jan de Vet. Waterschapsbestuurders: 'onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project.', 13 maart 2023. <https://www.brabantadvies.com/waterschapsbestuurders-onze-gebiedskennis-maakt-ons-de-autoriteit-rond-elk-ruimtelijk-project/>.
- Francesco Veenstra. Rijksbouwmeester wil pas op de plaats, goed nadenken en dan pas bouwen, 16 september 2023. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2490621-rijksbouwmeester-wil-pas-op-de-plaats-goed-nadenken-en-dan-pas-bouwen>.
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat. 'Antwoorden op feitelijke vragen water en bodem sturend', 21 maart 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-453c1daae04fae9253d4ab6cfd1540bd0109bbb6/pdf>.
- . 'Water en Bodem sturend', 25 november 2022. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab222462337b0d8de7/pdf>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 'Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving', september 2020.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 'Nota Ruimte', z.d. <https://www.platformparticipatie.nl/notaruimte/default.aspx>.
- Unie van Waterschappen. 'Water en bodem sturend'. Geraadpleegd 19 september 2023. <https://unievandwaterschappen.nl/waterkwantiteit/water-en-bodem-sturend/>.
- VNG. "Gemeenten afwachtend met water en bodem sturend". *stadszaken*, 24 juli 2023. <https://stadszaken.nl/artikel/5206/gemeenten-afwachtend-met-water-en-bodem-sturend>.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie', 15 december 2021.
- Waterschap Hollandse Delta. 'Bestuursakkoord "Waterambities verenigd" - Bestuursperiode 2023 - 2027', mei 2023.
- . 'Bestuursprogramma 2019 - 2023, Bestuurlijke Agenda voor de bestuursperiode 2019 – 2023', 27 november 2019.
- . 'Midterm Review - Bestuursprogramma 2019-2023', 14 december 2021.
- . 'Samen werken aan een veilige en leefbare Hollandse Delta. Op koers met waterschap Hollandse Delta. Watervisie WSHD 2050.', 24 mei 2023.
- . 'Waterbeheerprogramma 2022-2027', 31 maart 2021.
- . 'Wegenbeheerprogramma 2022-2027', 9 februari 2022.

Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde functionarissen

Ambtelijke organisatie

- Assetmanager Watersysteem
- Afdelingshoofd Klant en Communicatie
- Afdelingshoofd Strategie en Beleid
- Afdelingshoofd Juridische zaken
- Afdelingshoofd Vergunning, Toezicht en Handhaving
- Strategisch adviseur Stakeholdermanagement
- Senior beleidsadviseur
- Adviseur klimaatadaptatie
- Strategisch adviseur fysieke leefomgeving
- Programmamanager Omgevingswet

Bijlage 2. Speelveld EU, Rijk en provincie Zuid-Holland

*Deltaprogramma*¹⁹

In 2008 bracht de tweede Deltacommissie (de commissie-Veerman) zijn advies Samen werken met water uit. Op basis van de aanbevelingen uit dit advies werd het Deltaprogramma in het leven geroepen. In dit nationale programma werken overheden en andere organisaties samen aan drie opgaven: Nederland nu en in de toekomst beschermen tegen overstromingen, zorgen voor voldoende zoetwater en de inrichting van ons land klimaatbestendig maken. Het jaar 2050 is hierbij de stip op de horizon. Het Deltaprogramma is in 2012 wettelijk verankerd met de Deltawet en voor de financiering van maatregelen is het Deltafonds ingesteld. Onder regie van de Deltacommissaris wordt elk jaar op Prinsjesdag een Deltaprogramma uitgebracht.”

*Ruimtelijke Adaptatie*²⁰

Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA) is gericht op het klimaatbestendig maken van Nederland. Het plan heeft als doel om Nederland voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast, droogte, hitte en bodemdaling. Het DPRA is een gezamenlijk initiatief van de Rijksoverheid, gemeenten, waterschappen en provincies. De provincie Zuid-Holland heeft een uitvoeringsagenda opgesteld om de gevolgen van klimaatverandering in de provincie aan te pakken¹².

Het eerste Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA), dat in 2017 verscheen, als onderdeel van het Deltaprogramma. [Deltaplan Ruimtelijke adaptatie | Drie thema's | Deltaprogramma](#) Vanuit dit deelprogramma werken partijen in de regio samen aan het beperken van wateroverlast, hitte, droogte en de gevolgen van overstromingen, als een vanzelfsprekend onderdeel van ruimtelijke aanpassingen in ons land. Naast de drie generieke deelprogramma's zijn er ook nog zes regionale deelprogramma's waarin het generieke beleid gebiedsgericht wordt uitgewerkt in de vorm van voorkeursstrategieën. Vanuit Hollandse Delta zijn we betrokken bij de deelprogramma's Kust, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke Delta.”

*De Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*²¹

De NOVI is in 2020 is vastgesteld, waarin het Rijk een langetermijnvisie geeft op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. De NOVI bestaat uit programma's (zie Bijlage 3) De NOVI stelt een nieuwe aanpak voor: integraal, samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties, en met meer regie vanuit het Rijk. Voor ieder belangrijk onderwerp in de NOVI – de zogenoemde 'prioriteiten': ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's, toekomstbestendige ontwikkeling landelijk gebied – is in de Uitvoeringsagenda te zien welke programma's op dit moment lopen en welke worden ontwikkeld. Denk daarbij aan het

¹⁹ WSHD Waterbeheerplan 2022-2027, blz. 23:

²⁰ WSHD Waterbeheerplan 2022-2027, blz. 23:

²¹ Zie website [Nationale Programma's | De Nationale Omgevingsvisie](#)

Programma Energiehoofdstructuur, Programma Gezonde Leefomgeving en Nationaal Programma Landelijk Gebied. Er is vanaf een NOVI-monitor²².

Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

NPLG is een NOVI-programma. Rijksoverheid vóór 2030 de natuur ruimte bieden voor herstel en versterking, de kwaliteit van water en bodem verbeteren en meer doen tegen klimaatverandering. Dit beleid stelt harde eisen aan de ruimtelijke inrichting. Ook dit heeft invloed op het waterbeheer van de waterschappen, en dus ook van WSHD. Op 22 november 2022 heeft de provincie Zuid-Holland het Startdocument voor het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied bekend gemaakt. Met document werkt de provincie ZH aan een toekomstbestendig, leefbaar, gezond en vitaal platteland in onze provincie.

Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied

Het ZH-PLG is de regionale invulling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het programma is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied in Zuid-Holland. Het programma heeft als doel om de kwaliteit van het landschap, de natuur en de recreatie te verbeteren en de economische vitaliteit van het landelijk gebied te versterken¹. NPLG/ZH-PLG: De provincie Zuid-Holland is in 2023 bezig om een visie te ontwikkelen op de ruimtelijke inrichting van Zuid-Holland (peilmomenten zijn 1 juli 2023 met een eerste visie en november 2023 met een toetsing door de Ecologische Autoriteit). Vanuit NPLG moet iedere provincie per 1 juli 2023 een toetsbare visie indienen. Voor de provincie Zuid-Holland is dit het Z-PLG. Deze provinciale visies worden getoetst door de nationale Ecologische Autoriteit. Het provinciale plan wordt in november 2023 in de inspraak gebracht. Uiteindelijk neemt het kabinet (?) een besluit op het plan, in voorjaar 2024.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 naar verwachting in werking treedt, verplicht de overheden tot een 'integrale aanpak'. De Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken: samenhangend, als één overheid, zorgend voor ketensamenwerking, in samenspraak met de samenleving²³. Onder de Omgevingswet hangt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Woningbouwopgave

Coalitieakkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Het akkoord is op 15 december 2021 gepresenteerd en bevat de plannen voor de kabinetsperiode 2021-2025. In het regeerakkoord Rutte IV 2021-2025 staat²⁴ (blz. 16): "We versnellen de woningbouw tot rond de 100.000 woningen per jaar. We streven ernaar dat ten minste twee derde van de woningen betaalbare huurwoningen en koopwoningen tot aan de grens van de Nationale Hypotheekgarantie zijn." Het Rijk wil een grote hoeveelheid woningen bouwen, met een opgave van 1 miljoen woningen bouwen tot 2030. Bij de had de Deltacommissaris in december 2021 kritische kanttekeningen

²² Zie websites <https://www.pbl.nl/publicaties/monitor-nationale-omgevingsvisie-2020> en <https://www.clo.nl/monitor-nationale-omgevingsvisie-2020>

²³ Zie website [Anders \(samen\)werken | Aan de slag met de Omgevingswet](#)

²⁴ [Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst \(overheid.nl\)](#)

had geplaatst. Hij wees erop dat bouwprojecten werden gepland, die niet goed passen in een verantwoord waterbeheer door de waterschappen. Voor WSHD zijn de belangrijkste spelers het Rijk, de Deltacommissaris, de provincie Zuid-Holland en de 13 gemeenten in het beheergebied van WSHD.

KRW-richtlijn

De KRW-richtlijn, voor waterkwaliteit met 2027 als horizon.

EU-richtlijn Natura 2000

De EU-richtlijn Natura 2000 – stikstof.

EU-bodemrichtlijn

De EU-bodemrichtlijn noemt een bodem gezond als de SOC/klei ratio groter is dan 1/13. Vanuit dat perspectief zijn vrijwel alle bodems in Nederland gezond. Alleen de zeeklei bodems (onder meer Zeeland en Hollandse Delta) vereisen extra aandacht (of een afwijkende beoordeling).

Natuurherstel wet

De Natuurherstel wet (goedgekeurd door Europees Parlement op 12 juli 2023) legt de inspanningsverplichting op om 2050 de natuur te hebben hersteld.

Bijlage 3. Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

NOVI - Meer informatie over elk programma door programma aan te klikken:

[Deltaprogramma](#)

[Nationaal Water Programma 2022-2027](#)

[Programma Noordzee 2022-2027](#)

[Programma Energiehoofdstructuur](#)

[Nationale Agenda Laadinfrastructuur \(NAL\)](#)

[Nationaal Programma Regionale Energie Strategie \(NP RES\)](#)

[Nationaal Milieuprogramma \(NMP\)](#)

[Nationaal Programma voor Industriële Clusters \(PICLS\)](#)

[Ruimtelijke Strategie Datacenters](#)

[Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023](#)

[Erfgoed Deal](#)

[Programma Verstedelijking en Wonen](#)

[Programma Bodem en Ondergrond](#)

[Programma Gezonde Leefomgeving](#)

[Programma ONS Landschap](#)

[Nationaal Programma Landelijk Gebied](#)

[Programma Versterken Biodiversiteit](#)

[Deltaprogramma Zoetwater](#)

[Programma Natuur](#)

[Realisatieplan Visie Landbouw, Natuur en Voedsel](#)

[Nationaal Programma Landbouwbodems](#)

[Programma Integraal Riviermanagement](#)

[Programma Ruimte voor Biobased bouwen](#)

[Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp 2021-2024](#)

Bijlage 4. Structurerende keuzes uit kamerbrief 25 november 2022

Structurerende keuzes

Voldoende water

1. Op basis van het huidige klimaatscenario, hanteren we voor het hoofdwatersysteem de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte, die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt.
2. De omvang van alle grondwateronttrekkingen wordt in beeld gebracht. Hiermee werken we toe naar een robuust grondwatersysteem en beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking om ook in de toekomst zoveel mogelijk functies te faciliteren. We werken dit gezamenlijk met alle betrokkenen uit in het kader van NPLG.
3. We werken toe naar nieuwe en diverse drinkwaterbronnen. Hiermee zorgen we voor voldoende drinkwaterbronnen van voldoende kwaliteit. Provincies en drinkwaterbedrijven schalen daarbij op via regionale systemen naar een verbonden landelijk drinkwaternet.
4. We werken toe naar een drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking van 100 liter in 2035 (thans 125 liter) en beperken laagwaardig gebruik van drinkwater. Grootverbruikers vragen we het drinkwatergebruik ook met 20% te reduceren. Zo beperken we het effect van toename van de watervraag in relatie tot de schaarsere beschikbaarheid van water.

Schoon en gezond water

5. We voeren maatregelen uit van de Kaderrichtlijn Water (KRW) Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027⁸, het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2022-2026 met bijbehorend addendum⁹, de derogatiebeschikking, de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en uitvoeringsprogramma's zoals voor reducties van medicijnresten en andere chemische stoffen. Provincies geven in samenwerking met waterschappen en andere gebiedspartners bij het maken van hun gebiedsprogramma's¹⁰ aan welke maatregelen waar nodig zijn om de doelen vanuit de KRW, de Nitraatrichtlijn, de Richtlijn duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen.
6. We begrenzen de koelwaterlozingen op de grote rivieren. Daarmee blijft de temperatuur van het rivierwater op een acceptabel niveau.

Ruimte voor water

7. We creëren ruimte voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water in onze ruimtelijke inrichting, landgebruik en landbeheer. Hiermee vergroten we de veerkracht van zowel het hoofdwatersysteem als regionale watersystemen. Dit wordt vanaf heden door het Rijk, de waterschappen, provincies en gemeenten uitgewerkt en in de gebiedsprogramma's opgenomen.

8. We houden rekening met grotere peilfluctuaties en de optie van peilaanpassingen van het IJsselmeer en het Markermeer. Hiermee borgen we de zoetwatervoorziening vanuit het IJsselmeer en Markermeer in de toekomst. Het betreft de optie om de huidige zoetwaterbuffer van 20 cm naar 50 cm te vergroten, door het zomerpeil verder te laten uitzakken en eventueel hoger op te zetten bij verwachte langdurige droogte. Daarnaast willen we de waterafvoer naar de Waddenzee vanuit het IJsselmeer veilig stellen, ook als de zeespiegel stijgt. Dit betreft de optie om het winterpeil met 30 cm te laten meestijgen.
9. We staan geen nieuwe landaanwinning (eilanden) toe in het IJsselmeergebied, behalve voor overstroombare natuur en om te voldoen aan de Natura 2000-doelen en KRW. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee en het Barro of de BKL onder de Omgevingswet¹¹ wordt hierop in 2026 aangescherpt. Bestaande vergevorderde afspraken over uitbreidingsprojecten worden gerespecteerd. De voorwaarden voor buitendijks bouwen op het bestaande land worden aangescherpt.
10. We staan in de uiterwaarden (die vallen onder de Beleidslijn grote rivieren) geen nieuwe bebouwing meer toe. Daarmee maken we onze rivieren klimaatrobuuster en voorkomen we toenemende schade. Partijen houden hier vanaf heden rekening mee. Er wordt onderzocht hoe de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) wordt aangescherpt. Dit is niet van toepassing op ontwikkellocaties, waar met het Rijk reeds bestuurlijke (beleids)afspraken over zijn gemaakt.
11. We actualiseren de huidige reserveringszones rond primaire waterkeringen (dijken en kust). Daarmee reserveren we ruimte voor toekomstige dijk- en kustversterkingen, en maken ze zo blijvend mogelijk. Ruimtelijke plannen en instrumenten van de gemeenten en provincies worden hierop aangepast. Dit pakken we in 2023 samen met de waterschappen, provincies en gemeentes op.
12. We verzoeken provincies, waterschappen en gemeenten zowel op dijken de biodiversiteit te bevorderen, als binnendijks naar ruimte te zoeken voor natuurlijke achteroevers (PAGW en NPLG). Hiermee zorgen we voor robuuste watersystemen.
13. We reserveren de 5% tot 10% van diepe polders voor waterberging, bij voorkeur de diepste delen. We voorkomen hiermee wateroverlast als gevolg van aanhoudende regenval of piekbuien. Hier is geen nieuwe bebouwing toegestaan, tenzij het niet ten koste gaat van het waterbergend vermogen.
14. We staan kustuitbreiding vooralsnog niet toe. Hiermee voorkomen we onnodige druk op onze zandvoorraad, die cruciaal is om de kust orde te houden met het oog op zeespiegelstijging.

Structureerende keuzes

Bodem

15. We versterken de regie op de inrichting van de ondergrond. Daarmee bereiken we een efficiënte inrichting ervan, zodat ontwikkelingen als woningbouw en energietransitie mogelijk worden gemaakt zonder de bodem aan te tasten. Rijk en gemeenten ontwikkelen hiervoor een gezamenlijk instrument.
16. We streven bij verstedelijking en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, dekken de bodem zo min mogelijk af en herstellen de bodem waar mogelijk. Zo behouden we waardevolle organisch rijke landbouw- en natuurbodems en blijft de sponswerking van de bodem behouden. Samen met gemeenten en provincies zetten we in op beperking van onnodig landgebruik.
17. We sturen ook in bestaand bebouwd gebied op vermindering van onnodige bodemafdekking. De verstedelijkte omgeving wordt beter leefbaar als er minder hitte-stress is of wateroverlast tijdens piekbuien. Dit bereiken we door de bodem te herstellen en in te zetten op stedelijk groen.
18. We behouden ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. Dit doen we door maatregelen uit te werken voor het beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. Vanuit het Nationaal Programma Landbouwbodems trekken we samen met kennispartijen, de agrarische sector en de ketenpartijen op. Dit wordt in het Nationaal Strategisch Plan¹⁵ verankerd.
19. We gaan bodemverstoring door ontgraving tegen en hergebruiken grond hoogwaardig. Daarmee behouden we gezonde en vitale bodems. Samen met provincies en waterschappen start het Rijk hier als opdrachtgever zelf pilots voor.
20. We herijken de aanpak van bestaande en diffuse bodemverontreiniging. Dit doen we om de risico's voor mens en milieu te beperken. Hiervoor is een gebiedsgerichte aanpak nodig, omdat geheel saneren praktisch vaak geen optie is.

Structureerende keuzes

Bebouwd gebied

21. We maken de risico's van overstromingen, wateroverlast, bodemdaling en drinkwaterbeschikbaarheid sturend bij de locatiekeuze en inrichting van woningbouw. Hiermee voorkomen we dat we nieuwbouw gaan realiseren op locaties waar we later spijt van gaan krijgen. Provincies nemen in hun ruimtelijke arrangementen het (concept) richtinggevend kader mee.
22. We benutten locaties waar in de toekomst ruimte nodig is voor waterberging, rivierafvoer en toekomstige dijkversterkingen niet (meer) voor bebouwing.

23. We passen de maatlat voor een klimaatadaptieve en natuurinclusieve bebouwde omgeving toe. Daarmee ontwikkelen we gebieden klimaatbestendiger. Deze maatlat is voorzien in december 2022.
24. We sturen als overheden op zo min mogelijk afdekking van de bodem. Daarmee behouden we buiten het bebouwd gebied goede landbouwgrond, reduceren we hittestress en bevorderen we waterinfiltratie binnen het bebouwd gebied. We werken dit samen met provincies en gemeenten uit en zetten in de ladder duurzame verstedelijking in op minder netto landgebruik.

Laagveengebieden

25. We bewegen toe naar een grondwaterstand van 20 cm tot 40 cm onder maaiveld, afhankelijk van de bodemcompositie, omstandigheden van het watersysteem en de behoeften van het gebied. Hiermee wordt bereikt dat bodemdaling wordt geminimaliseerd en uitstoot broeikasgassen wordt gereduceerd. Dit wordt in NPLG gebiedsprocessen door alle betrokken partijen samen uitgewerkt.
26. We minimaliseren de aanvoer van gebiedsvreemd water. Daardoor houden we zoveel mogelijk zoetwater beschikbaar voor peilopzet en tegengaan van verzilting. De provincies en waterschappen maken in gebiedsprocessen ruimte voor het vasthouden en bergen van zoveel mogelijk gebiedseigen water. Met name in perioden van droogte zal externe aanvoer toch nodig blijven.
27. We beheren onze landbouwgronden duurzaam. In aanvulling op structurerende keuze 18 voorkomen we hiermee onomkeerbare oxidatie van veen en behouden we ook voor de toekomst waardevolle landbouwgronden. We werken maatregelen voor beheer van landbouwgronden op het gebied van materieel, nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen etc. uit. Het Rijk vraagt provincies stevig in te zetten op het behoud van grasland.

Verziltende kustgebieden

28. Het Rijk en waterschappen zetten zich in voor aanvoer van zoetwater, maar kunnen geen nieuwe maatregelen garanderen om verziltende gebieden te voorzien van zoetwater van elders. Omdat de aanvoer van extra (schaars) zoetwater van buiten het gebied niet altijd en overal kan worden gegarandeerd, zal er op termijn vaker sprake zijn van tijdelijke en regionale verzilting.
29. We vragen alle watergebruikers rekening te houden met en zelf maatregelen te nemen om beter bestand te zijn tegen periodes van extreme droogte, watertekorten en verzilting.

Hoge zandgronden

30. We houden water langer vast en voeren het minder snel af. We herstellen daarmee de sponswerking van de bodem en bereiken een robuust grondwatersysteem. Dit wordt in gebiedsprocessen geborgd.
31. We verhogen de grondwaterpeilen met mogelijk 10 cm tot 50 cm. Daardoor wordt op de hoge zandgronden verdroging bestreden. Omdat het hier maatwerk betreft, wordt dit in gebiedsprocessen verder uitgewerkt.
32. In de gebiedsprocessen zetten we in op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Hiermee halen we niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitraatrichtlijn) maar kunnen we ook andere doelstellingen realiseren (zoals natuur, groenblauwe dooradering en waterberging).
33. We beperken de grondwateronttrekkingen rond Natura 2000-gebieden. Daarmee voorkomen we verdroging deze gebieden. Dit wordt in de gebiedsprocessen uitgewerkt.

Bijlage 5. Standpunt dijkgraven in Noord-Brabant

INTERVIEWREEKS BODEM EN WATER STUREND

ERIK DE RIDDER, watergraaf waterschap de Dommel

MARIO JACOBS, dijkgraaf waterschap Aa en Maas

KEES JAN DE VET, dijkgraaf Brabantse Delta

13 maart 2023

Waterschappen cruciaal in tijden van klimaatverandering: ‘Onze gebiedskennis maakt ons de autoriteit rond elk ruimtelijk project.’

Als één partij zich bewust is van het belang van water en bodem op ons leven, dan is het wel het waterschap. De urgentie achter het uitgangspunt ‘water en bodem sturend’ in ruimtelijke planvorming hoeft niemand ze dan ook uit te leggen. Tegelijkertijd is dit ook de partij die in het hele samenspel der krachten misschien wel de minste formele bevoegdheden heeft. “Maar dat hoeft helemaal niet erg te zijn, als je vanuit je autoriteit in plaats van macht handelt”, stelt dijkgraaf Kees Jan de Vet van Brabantse Delta vast.

“Wij hebben meer regionale gebiedskennis dan wie dan ook en we zijn dé autoriteit op het gebied van water; dat betekent dat niemand om ons heen kan op het thema ‘water en bodem sturend’.” Hij noemt dat uitgangspunt trouwens “geen dogma, maar eerder een wenkend perspectief”, waar de andere betrokken partijen zich aan kunnen optrekken.

Provincie en gemeenten zijn er om de knopen door te hakken en de genomen besluiten te handhaven, geeft ook watergraaf Erik de Ridder (waterschap De Dommel) aan. “Maar als je de waterschappen alleen zou neerzetten als een functionele uitvoerende overheidslaag zou je ons echt tekort doen. En omdat we vanaf het allereerste moment aan tafel zitten bij de voorbereiding van ruimtelijke projecten, zijn onze inzichten al in een vroeg stadium heel invloedrijk.”

Dijkgraaf Mario Jacobs (waterschap Aa en Maas) merkt dat ook in de dagelijkse praktijk. “Alles begint met dat inzicht. Natuurlijk komt het uiteindelijk ook aan op de moed om harde besluiten te nemen, want niet alles kan overal. Juist omdat wij de uitgelezen partij zijn om die inzichten gefundeerd met de wereld te delen, moet je onze positie niet onderschatten. Zelfs als we uiteindelijk geen formele bevoegdheden hebben om besluiten te nemen.”

Geleende macht

Dat hun invloed overal merkbaar is laat onverlet dat de waterschapsbestuurders hun positie graag versterkt zouden zien. “We functioneren nu vooral op geleende macht”, zegt De Ridder. “Het zou goed zijn als de wetgever ons de instrumenten zou geven om ook zelf te kunnen handhaven. De watertoets is onder aan de streep iets optioneels, iets dat aan de kant kan worden gelegd als de verwachte economische ontwikkeling zo belangrijk gevonden wordt dat onze argumenten overruled worden.” Jacobs hoopt dat de minister daad bij het woord voegt en met instrumenten over de brug komt bij de verdere uitwerking van het principe ‘water en bodem sturend’. De Vet kijkt ook naar de gedeputeerde: “Wij vallen niet hiërarchisch onder de provinciale overheid. Bij de provincie moeten ze onze rol nog wat beter gaan doorgronden.”

De drie waterschapsbestuurders hoeven hun achterban er niet meer van te doordringen dat er harde besluiten nodig zijn. Klimaatverandering zit steeds nadrukkelijker in de hoofden van overheden, ondernemers en individuele burgers. Jacobs: “Die piekbuien helpen ons ons verhaal te vertellen. We zeggen wel eens: ‘Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood.’ Overdreven natuurlijk, maar juist die droogtes en overstromingen maken voor iedereen zichtbaar wat de ernst van de situatie is.” Per regio ziet hij daarin trouwens nog flinke verschillen. “Gemeenten langs de Maas, de Dommel en de Aa snappen het al heel goed, maar hoe verder stroomopwaarts, hoe minder heftig de problemen en hoe lastiger het is om alle partijen te doordringen van het belang om water en bodem sturend te laten zijn. En toch heb je iedereen nodig, ook stroomopwaarts, voor nu en later. We zijn misschien heel goed in dweilen, maar de kraan moet dicht.”

Maar daarmee zijn we er nog niet, vult De Vet direct aan. Zeker in de Brabantse Delta is verzilting een serieus probleem geworden. “We hebben last van een opeenstapeling van problemen, waarvan aanhoudende droogte, zeespiegelstijging en rivierwaterdaling de meest in het oog springende zijn. De zoetwaterbeschikbaarheid in West-Brabant is nu al een enorme uitdaging, maar dat zal de komende jaren alleen maar erger worden. De Brabantse Wal is zelfs het droogste en meest stikstofgevoelige gebied van Nederland. Al onze besluiten zijn door die situatie in feite klimaatbesluiten.”

Grenzen aan de maakbaarheid

De weersextremen – of ze nu in droogte of overstromingen uitmonden – laten de grenzen zien van de maakbaarheid van onze ruimtelijke ontwikkeling, zeggen de drie waterschapsbestuurders. Technische oplossingen blijven vanzelfsprekend van belang, maar als water en bodem sturend zijn, is de tijd dat alle heil van de technologie moet komen voorbij. “Dan komt het aan op alle kennis die wij in huis hebben”, zegt De Ridder. “Wij zijn de autoriteit op gebied van water en bodem, het is dus aan ons dat verhaal op een overtuigende manier onder de aandacht te brengen. De vorig jaar gemaakte **Klimaatonderlegger** is daarbij een nuttig instrument.”

En dus blijven de waterschappen de bestuurders in provincies en gemeenten voeden met hun inzichten om ze daarmee – hopelijk – te doordringen van de noodzaak om meer naar de natuur te luisteren. Dat is helaas niet altijd even vanzelfsprekend, zo stelt De Vet nuchter vast. “Het instellen van de **Commissie Droogte** was een heel goed initiatief van de provincie. De aanbevelingen zijn cruciaal, er valt geen tijd meer te verliezen. Hier ligt een grote opgave voor de provinciale bestuurders en besturen van de waterschappen. De ernst van de verdroging is zo groot dat er een grote verbouwing nodig is, zowel letterlijk als figuurlijk. Realiseren we ons wel dat Brabant de enige provincie is die al het drinkwater onder natuurgebieden weghaalt? We moeten dus als de weerga nadenken over alternatieve onttrekkingen.”

Daarbij koesteren de waterschappen hun goede verhoudingen met de natuurorganisaties en waterbedrijven. In West-Brabant wordt bijvoorbeeld samengewerkt aan maatregelen om de zoetwaterbeschikbaarheid te blijven garanderen. Maar er is meer nodig dan dat. “Het houdt niet op bij de inzet van overheden, ondernemers en investeerders”, waarschuwt Jacobs. “Elke burger kan wat doen. Haal de tegels uit je tuin, zaag de regenpijp af als die uitkomt op het riool.” En zie de waterschappen als een bondgenoot in plaats van een obstakel, vult De Ridder aan. “We snappen echt wel dat het pijnlijk kan zijn voor een ondernemer als de provincie op een gegeven moment verbiedt te bouwen in een gebied waarvan wij hebben gezegd dat het vanwege waterberging onwenselijk is. Maar besef dan ook dat zo’n besluit op de lange termijn echt het beste is voor iedereen. En los daarvan, we zijn altijd bereid om mee te denken over alternatieven die wel verstandig zijn.”

Dit interview is onderdeel van onze interactieve verkenning naar 'water en bodem sturend'. In een reeks interviews laten we het Brabantse speelveld en de wetenschap reflecteren op het principe 'water en bodem sturend'. Wat betekent dit principe in de praktijk? Hoe weeg je het af in de context van schaarse ruimte? Maar ook hoe kunnen we het bodem- en watersysteem als kans inzetten? En welke rol hebben provincie, gemeenten en waterschappen hierin? De interviews zijn soms verkennend, soms duidend en een andere keer richtinggevend. Startpunt bij elk interview: een omkering in denken en doen in de ruimtelijke inrichting is nodig om voorbereid te zijn op de effecten van klimaatverandering. De interviews bieden – net zoals onze eerdere inspiratiesessies – aanknopingspunten voor een koers voor water en bodem sturend. We verwachten in het tweede kwartaal van 2023 de resultaten van onze verkenning op te leveren in de vorm van een digitaal kompas.