



# Omdenken in de praktijk

PETER VAN ROOY, ACCANTO

Om het nieuwe waterbeheer op orde te krijgen, zijn onder meer samenwerking en een uitdunning van het oervoud aan rapporten noodzakelijk, meent het Rathenau Instituut. Op 21 mei bood het instituut de Tweede Kamer een advies aan waarin een achttal punten staat opgesomd waaraan zo snel mogelijk gewerkt moet gaan worden (zie *H<sub>2</sub>O* nr. 12 van 15 juni, pag. 10). Tijdens het congres 'Waterbeheer in de 21e eeuw' begin juli in Amsterdam (zie *H<sub>2</sub>O*: nr. 14/15, pagina 4 en 5) kwam het zogeheten 'omdenken' in de waterwereld aan de orde in de bijdrage van Peter van Rooy die namens het Rathenau Instituut sprak. Onderstaand vindt u zijn bijdrage.

De titel van de tweede dag van het congres 'Integratie van water en ruimte' klinkt aardig, maar wat bedoelen we er mee? Van Dale omschrijft integratie als het maken tot een geheel. Water en ruimte moeten dus een geheel worden. Deze boodschap lijkt me weinig nieuwswaarde te bevatten. Open water heeft immers per definitie een ruimtelijke dimensie en drukt als zodanig al duizenden jaren een stempel op de noordwest-Europese delta, die we pas amper twee eeuwen Nederland noemen. Met water en ruimte wordt waarschijnlijk gedoeld op waterbeheer en ruimtelijke ordening. Die integreren en dus tot een geheel maken? Schuilt hierin het wenkende perspectief? En is het überhaupt verstandig? Op zoek naar een antwoord ga ik eerst terug naar de wortels van zowel het waterbeheer als de ruimtelijke ordening.

## 700 jaar waterbeheer

Nederland is een delta en dat levert kansen, maar ook bedreigingen op. Drieduizend jaar geleden was dit al bekend. Onze voorvaders trokken naar onze delta met het oog op de kansen en wapenden zich tegen de 'waterwolf' door het aanleggen van terpen. Later volgden dijken en polders. Zo'n 40 jaar geleden gingen we nog verder. Om het plan-Mansholt ('Honger, dat nooit meer') tot een succes te maken zijn zogeheten waterhuishoudkundige optimalisaties uitgevoerd. Doel was peilbeheer tot op de centimeter nauwkeurig, zodat we zoveel mogelijk opbrengst per hectare landbouwgrond konden realiseren. De watersector heeft in opdracht van de maatschappelijke behoefte gehandeld en heeft dat ronduit voortreffelijk gedaan. Het is verwonderlijk dat waterschappen in de loop van de tijd niet zijn omgedoopt in landschappen, want ze zorgden vooral voor

zoveel mogelijk bruikbaar land. De daadkracht van de watersector was zo sterk dat waterbeheer geruime tijd geen onderwerp van gesprek meer was, net zo min als bijvoorbeeld elektriciteit dat nog is. Iedereen ging er vanuit dat het perfect is geregeld.

De watersector zelf begon hieraan te twijfelen na de bijna watersnoodramp en de ernstige wateroverlast aan het einde van de vorige eeuw. We zijn herhaaldelijk door het oog van de naald gekropen. In Nederland en Europa komt de 'waterwolf' volop tot leven. Alleen al in de jaargang 2000 van *NRC Handelsblad* komt het woord water ruim vierduizend maal voor. De watersector begint in te zien dat klimaatveranderingen en bodemdaling vragen om een minder technische benadering van water.

Volledig blijven inzetten op techniek kan wel, maar heeft aanzienlijke nadelen: een fors prijskaartje, een aanslag op landschap en cultuurhistorie en een immense schade als het mis gaat. Een gecombineerde technische en ruimtelijke benadering biedt juist meer voordelen dan nadelen. Maar het in praktijk brengen van zo'n benadering vergt wel het één en ander:

- acceptatie door burgers,
- de durf te delen door bestuurders van 650 overheden,
- ondergeschikt maken van institutionele belangen aan het nationale belang,
- vasthouden aan integraal waterbeheer en dus ook aandacht voor waterkwaliteit,
- een cultuururomslag, zeker binnen de watersector
- en niet te vergeten ruimte: vierkante kilometers wel te verstaan.

En die ruimte is eerder juist aan het water

onttrokken en vormt het domein van ruimtelijke ordenaars.

## 100 jaar ruimtelijke ordening

In het Nederland tot 1850 waren handel en landbouw de belangrijkste economische dragers. Vanaf de industriële revolutie kwam daar verandering in. In en rond steden vestigden zich fabrieken. Boeren trokken naar de steden om daar te werken. In 1901 nam de regering met het aannemen van de Woningwet verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. Er kwamen bouwvoorschriften voor woningen, wonen en werken werden ruimtelijk van elkaar gescheiden en gemeenten werden verplicht stratenplannen op te stellen. Hier ligt het begin van wat wij ruimtelijke ordening noemen: via beleid ordening aanbrengen in het gebruik van de ruimte.

Op papier zijn de mooiste concepten bedacht, vanuit het geloof in de maakbaarheid van de openbare ruimte. Volgens de eerste Nota R.O. (1960) zou een stedenring om het groene hart de verstedelijking binnen de randstad kunnen opvangen. In de praktijk voltrok de verstedelijking zich vooral op het platte land in onder meer het groene hart. Volgens de tweede Nota R.O. (1966) zou hoogbouw in steden de snel groeiende bevolking kunnen opvangen. In de praktijk trokken mensen massaal weg uit de steden om in landelijke laagbouw te kunnen wonen. Volgens de derde Nota R.O. (1973-1976) zouden in landelijke gebieden planten en dieren moeten worden beschermd. In de praktijk neemt de biodiversiteit in Nederland nog steeds af. Verder zou openbaar vervoer de automobiliteit kunnen afremmen. In de praktijk zwollen dagelijkse files aan tot tientallen kilometers. Volgens de vierde Nota R.O. (1988-1991) zou de vinexatie van oorspronkelijke ommelanden van steden positief uitwerken voor landelijk groen en mobiliteit. In de praktijk drukken vinexlocaties op alle regio's hetzelfde stempel en schieten bedrijven en kantoren langs snelwegen als paddestoelen uit de grond.

Met de vijfde Nota R.O. (2001) worden we gevraagd te vertrouwen op de blauwe ogen van rode en groene contouren en de zogeheten balansgebieden. Hoe de praktijk hierop reageert weten we pas over enkele jaren. Met deze opsomming van niet gehaalde beleidsdoelen wil ik niet zeggen dat ruimtelijk beleid overbodig zou zijn, want zonder dat beleid zou sprake zijn van ruimtelijke chaos. Wel wil ik wijzen op beperkingen in het realiseren van ruimtelijke concepten.

## Gezamenlijke uitdaging

Voor de watersector is de kloof tussen beleid en praktijk iets van de afgelopen twaalf jaar, sinds Neelie Kroes in 1989 de derde Nota



Waterhuishouding presenteerde. Naast techniek deden ecologie, milieu en ruimte toen hun intrede in het waterbeheer. In de ruimtelijke ordening is de kloof tussen droom en daad, zoals zojuist aangegeven, iets vanaf het begin. Kennelijk is de wereld in planologisch opzicht minder maakbaar dan we denken. Gezien de nog altijd toenemende individualisering en globalisering zal de dynamiek verder toenemen en zal de maakbaarheid naar verwachting verder afnemen.

Hoe daar mee om te gaan, in het meest dichtbevolkte land van Europa? Een land waar de komende decennia ruim een kwart van de ruimte van functie verandert. Een land dat links, rechts, boven en onder wordt ingehaald door zeewater, rivierwater, regenwater en grondwater. Een land waar het gezag van het openbaar bestuur met het jaar verder verdampst. Een land waar ruim 650 overheden zeggenschap hebben over waterbeheer en ruimtelijke ordening en zich steeds meer gedragen als concurrerende bedrijven. Een vraagstuk van formaat waar niet één, twee, drie een antwoord op te geven is.

### Gezamenlijke opgave

Wel is duidelijk dat we alles op alles moeten zetten om de openbare ruimte leefbaar te houden. In plaats van competitie tussen departementen, provincies, gemeenten en waterschappen over wie welke zeggenschap over welk deel van de ruimte heeft, is het van het grootste belang soepel samen te werken. Kennis, vaardigheden en daadkracht zijn zowel voor ruimtelijk waterbeheer als voor waterrijke ordening beperkende factoren. Beide velden kunnen van elkaar leren en hebben uiteindelijk hetzelfde doel: ruimtelijke kwaliteit die goed is voor groen, geld en geluk. Overheden die hier zichtbaar resultaat mee boeken zullen met recht overeind blijven als overheid. Overheden die vervallen in oeverloos overleg maken grote kans op termijn te worden afgedaan als 'overhead'.

Voor de watersector ligt de kunst in overwinning van koudwatervrees, zonder door te slaan naar blauwe goudkoorts. Water is weliswaar belangrijk maar niet altijd bepalend voor het gebruik van de ruimte. Wat is er bijvoorbeeld vanuit water in te brengen tegen een woonwijk op palen of een drijvende wijk voor de kust van Almere, in het Markermeer? Het waterbergend vermogen neemt er niet door af en toepassing van voorzorgsprincipes kunnen ook milieukundige bezwaren tot een minimum reduceren.

### Samenwerking: durf te delen

De durf te delen oftewel samenwerken kan op vele manieren. Sociaal levende insecten,

zoals mieren en bijen, accepteren hun lot en nemen niet meer initiatief dan wat bij hun strak omliggende rol hoort. Daarmee bereiken zij de hoogst mogelijke effectiviteit. Mensen zijn geen mieren en doen het anders. Wij leggen in wetten vast welke overheden voor wat aan de lat staan en we maken plannen, waarin we ambities en initiatieven vastleggen en aan elkaar kenbaar maken. Inherent aan de ontstaansgeschiedenis van waterbeheer en ruimtelijke ordening kennen we vele formele plannen om ontwikkelingen te sturen. Voor een beetje regio komt het neer op een streekplan, per gemeente een structuurplan en een bestemmingsplan, een waterhuishoudingsplan, een regionaal waterbeheersplan, een rijkswaterbeheersplan, per gemeente een rioleringsplan en een waterplan, per waterleidingbedrijf een bedrijfswaterplan, etcetera. Vrijwel niemand ziet door de bomen het bos nog, waardoor de uitwerking van de plannen in de praktijk gering is. Toch wordt voor elk planproces een projectorganisatie opgetuigd en worden bijeenkomsten georganiseerd voor andere overheden, het maatschappelijk middenveld en burgers. Het poldermodel draait op

volle toeren maar raakt steeds verder af van de uitvoering van beleid. En dat is juist waar overheden voor zijn ingesteld. Zeker in zo'n dynamische tijd als de onze is het zaak dat besturen een kwestie is van vooruitzien en zullen we in ons handelen moeten anticiperen op feitelijke ontwikkelingen.

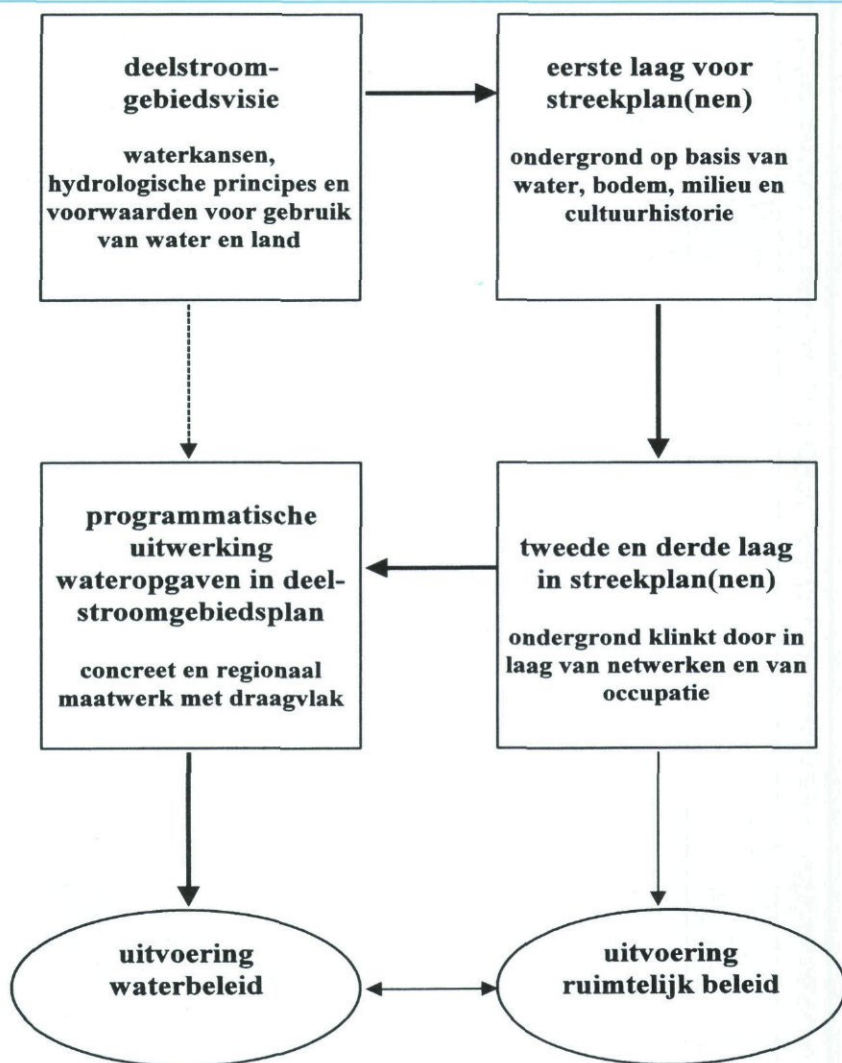
### Transparant planinstrumentarium

Tijdens onderzoek van het Rathenau Instituut, naar de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening, bleek keer op keer het belang van een adequaat planinstrumentarium. Niet als doel maar als middel om doelen op effectieve wijze te bereiken. Volgens velen voldoet het huidige planinstrumentarium daar niet aan. Een alternatief, dat voldoet aan de eisen van de EU Kaderrichtlijn Water, is geschetst in afbeelding 1.

### Deelstroomgebiedsvisie als basis voor streekplan

In afbeelding 1 staat bovenaan links een vakje met deelstroomgebiedsvisie. Het is een nieuw instrument dat voortkomt uit het waterbeleid van staatssecretaris Monique de

Afb. 1: Alternatief voor planvorming water en ruimtelijke ordening.





Vries. Zo'n visie geldt voor een deelstroomgebied, zoals Amstelland, Gelderse Vallei en Veluwe. Het gaat om een visie waarin waterkansen, hydrologische principes, het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime en voorwaarden voor gebruik van water en land worden geschetst. Waterkansenkaarten zijn te beschouwen als de vingeroefeningen voor deelstroomgebiedsvisies. Waterkansenkaarten zijn veelal nog geënt op bestuurlijke grenzen, zijn een product van een deel van de watersector en missen soms randvoorwaarden voor gebruik alsook hydrologische principes. Verder wordt in het ene geval nog vooral de technische taal van de watersector gesproken en gaan anderen juist op de stoel van de ruimtelijke ordening zitten. In beide gevallen werkt het niet uit zoals bedoeld. Een deelstroomgebiedsvisie is juist gericht op effectief samenspel tussen de gezamenlijke watersector en de ruimtelijke ordenaars, wetende dat er meer is dan waterbeheer.

### Streekplan als integratiekader

Uitgaande van soepel samenspel vormt een deelstroomgebiedsvisie belangrijke informatie bij het opstellen van een streekplan. Uit-

gaande van de lagenbenadering drukt water dan een stevig stempel op de eerste laag oftewel de ondergrond. Met bodem, milieu, cultuurhistorie en natuur vormt het de basis voor alle andere ontwikkelingen die in het kader van een streekplan worden opgepakt. Deze 'waterrijke' eerste laag klinkt door in de tweede en derde laag: die van netwerken (wegen, spoorwegen, havens, luchthavens) en die van occupatie (ruimtelijk patroon van wonen en werken). Hier worden vanuit onze algemene democratie afwegingen gemaakt en vormt water één van de ordenende principes. Niets meer maar ook niets minder dan dat. Vervolgens kan het ruimtelijke beleid op provinciaal niveau worden vertaald naar bestemmingsplannen of rechtstreeks worden uitgevoerd door provincies.

### Deelstroomgebiedsplan als operationeel programma

Een streekplan waarin water doorklinkt, kan wat betreft water in operationele termen worden uitgewerkt in een deelstroomgebiedsplan. In zo'n plan klinkt naar alle waarschijnlijkheid zowel de deelstroomgebiedsvisie als

het streekplan door. Het gaat om concreet en regionaal maatwerk voor waterbeheer in een deelstroomgebied. Vervolgens kan het plan door de verschillende overheden met water-taken gezamenlijk worden uitgevoerd. De uitvoering sluit goed aan op ruimtelijk beleid. En niet organisaties maar duurzaam waterbeheer staat centraal. Geen burger die dat niet begrijpt. Het begrip neemt verder toe als erbij wordt verteld dat alle deelstroomgebiedsplan-nen gezamenlijk de puzzelstukken vormen voor een internationaal stroomgebied: in Nederland de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn en Schelde.

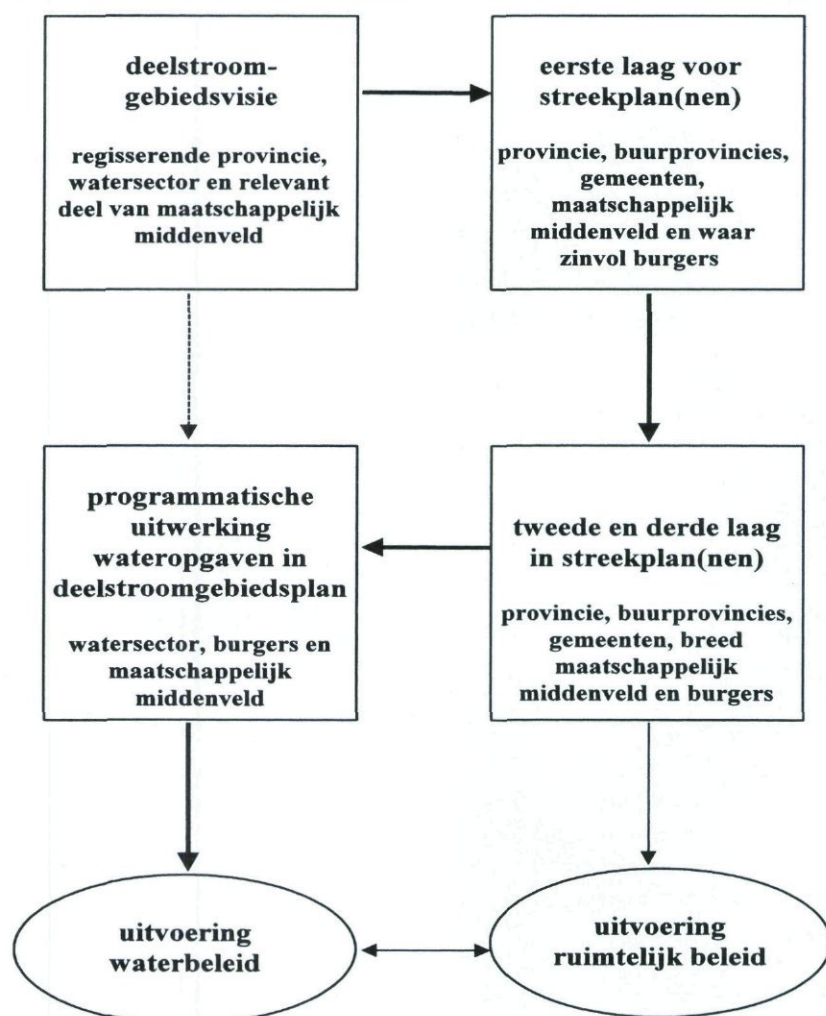
### Heldere taken en rollen

Dit eenvoudige maar waarschijnlijk effectieve planinstrumentarium ontvouwt ook een logische verdeling van taken en rollen (zie afbeelding 2). Voor een deelstroomgebiedsvisie is de regisserende provincie de belangrijkste actor. Die betreft er de betreffende watersector bij: andere inliggende provincie(s), waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterleidingbedrijven. En verder een relevant deel van het maatschappelijk middenveld; denk aan landbouworganisaties, natuurbeliezers en watersport. Gezien het abstractie-niveau van een visie lijkt het niet zinvol hier burgers actief bij te betrekken. Het kan leiden tot onterechte paniek. Er goed over communiceren nadat de visie op tafel ligt, biedt waarschijnlijk meer soelaas.

Een streekplan opstellen is de taak van een provincie. Die betreft er in verband met ruimtelijke afstemming buurprovincies bij. Verder gemeenten, een breed maatschappelijk middenveld en burgers. Een deelstroomgebiedsplan is bij uitstek het domein van waterschappen, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterleidingbedrijven. Het gaat om een uitvoeringsgericht plan, waarin alle activiteiten van alle wateractoren op hoofdlijnen zijn aangegeven. Tijdens het planproces worden overlap en hiaten zoveel mogelijk voorkomen. Met het oog op acceptatie van concrete maatregelen worden het maatschappelijk middenveld en burgers bij voorkeur direct betrokken.

In dezelfde lijn als het geschetste planinstrumentarium op regionale schaal kan het planinstrumentarium op nationale schaal worden aangepast. Dit betekent geen vijfde Nota Waterhuishouding meer, maar regisseren van stroomgebiedsvisies voor Eems, Maas, Rijn en Schelde. Verder inbrengen van water in de interdepartementale Nota R.O. en zorgen dat de deelstroomgebiedsplannen op elkaar aansluiten en ten goede komen aan een duurzame waterhuishouding per stroomgebied. Kortom: uitdagingen te over voor zowel de ministeries van LNV, Verkeer en Waterstaat als VROM.

Afb. 2: Indicatie van de belangrijkste actoren per onderdeel.



## Streekplan nieuwe stijl

In het geschetste alternatief voor het bestaande planinstrumentarium speelt het streekplan een hoofdrol. Deze rol strookt met de fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening die in de maak is. Met deze herziening worden provincies verplicht hun ruimtelijk beleid goed te doen aansluiten bij dat van buurprovincies en worden gemeenten verplicht om binnen bepaalde tijd hun bestemmingsplan aan te passen, conform de hoofdlijnen van het streekplan. Verder verdwijnt de beruchte artikel 19 procedure, waarmee gemeenten ruimtelijk beleid feitelijk aan hun laars kunnen lappen. Het karakter van streekplannen zal ook veranderen. Minder legitimeren van het gerealiseerde in de achterliggende periode en meer uitzetten van harde realiseerbare hoofdlijnen voor de toekomst.

Voor zover passend binnen die hoofdlijnen kunnen kansen worden benut door zowel gemeenten als de provincie zelf. De filosofie achter het streekplan verschuift van 'final target'-planning naar 'strategic opportunity'-planning. Anders gezegd: een accentverschuiving van einddoelen naar hoofdlijnen met daarbinnen veel ruimte voor zich aandienende kansen. Hiermee ligt een logische relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening nog meer binnen bereik.

## Voordelen op een rij

Samengevat de voordelen van de voorgestelde uitdunning van het plannenwoud:

- water wordt een natuurlijke basis voor ruimtelijke ordening en is sprake van verankering van een anticiperende watertoets in plaats van een toets achteraf;
- het planinstrumentarium wordt transparant voor burgers, bestuurders, beleidsmedewerkers, beheerders, belangenorganisaties en bedrijven;
- een forse reductie van oeverloos overleg, waardoor menskracht en middelen vrij komen voor uitvoering van beleid;
- meer duidelijkheid over posities van actoren;
- het is een middel om te komen tot een strategie voor een kleurrijke taakverdeling tussen overheden; met het oog op de landelijke verkiezingen, de kabinetsformatie en het regeerakkoord verschijnt april/mei 2002 een bericht aan het parlement over organisatie en financiering van het waterbeheer.

Tot slot: dat we anders moeten omgaan met water en ruimte is duidelijk. Dat we het in beginsel kunnen is ook duidelijk. Als we in koor roepen dat we het ook willen, waar wachten we dan nog op? 