



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Scanning the Policy

Tijd voor een nieuwe afweging?

Colofon

Uitgave

RIZA en RIKZ (Waterverkenningen)

RIZA rapport 2000.044

RIKZ rapport 2000.048

ISBN: 903695343X

Drukwerk en vormgeving

Thieme Deventer

Oplage

700

Datum

September 2000

Informatie:

Joep Geenen

RIZA

Postbus 17

8200 AA Lelystad

Telefoon: 0320-298726

Telefax: 0320-249218

E-mail: j.geenen@riza.rws.minvenw.nl

Digitaal

www.waterland.net/wvk

Onderzoeksteam:

- dhr. mr. P.J. de Putter (KPMG Milieu, projectleider)
- mw. mr. W.J. Opperman (KPMG Milieu)
- mw. mr. D. Wennink (KPMG Milieu)
- dhr. ir. V.J.A. Swinkels (KPMG Milieu)
- dhr. drs. A. van Elteren (OpdenKamp Adviesgroep)

Begeleidingscommissie:

- dhr. drs. J.P.W. Geenen (RWS/RIZA)
- dhr. ir. K.C.J. van den Ende (RWS/RIKZ)
- dhr. drs. S. van Dijk (RWS, HKW)
- mw. drs. M.C.M. Hobbelen (RIZA/OAG Beleid Strategie en Management)
- mw. ir. G. Lenselink (RWS/RIZA)
- dhr. drs. K.J. Wulffraat (RWS/RIKZ)
- mw. drs. R. Postma (RWS, HKW)

Inhoud

Samenvatting	5
1 Verantwoording	9
2 Inleiding	11
3 Opzet van het onderzoek	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Een scan van documenten	13
3.3 Zes thema's bij de kop gepakt	14
3.4 Discussies met experts en eindrapportage	15
4 Veranderend Europa	17
4.1 Inleiding	17
4.2 De veranderende omgeving	17
4.3 Discussiepunten	19
4.4 Verwachtingen voor NW4+	22
5 Water, wonen, werken	25
5.1 Inleiding	25
5.2 De veranderende omgeving	25
5.3 Discussiepunten	26
5.4 Verwachtingen voor NW4+	30
6 Samenwerking op lokaal niveau	33
6.1 Inleiding	33
6.2 De veranderende omgeving	33
6.3 Discussiepunten	34
6.4 Verwachtingen voor NW4+	36
7 Recreatie, cultuur en water	39
7.1 Inleiding	39
7.2 De veranderende omgeving	39
7.3 Discussiepunten	41
7.4 Verwachtingen voor NW4+	44
8 Marktwerving en privatisering	45
8.1 Inleiding	45
8.2 De veranderende omgeving	45
8.3 Discussiepunten	46
8.4 Verwachtingen voor NW4+	49
9 Water en ethiek	51
9.1 Inleiding	51
9.2 Achtergronden bij het thema	51
9.3 Discussiepunten	54
9.4 Verwachtingen voor NW4+	56

10 Conclusies en aanbevelingen	59
10.1 Inleiding	59
10.2 Gescande documenten en externe integratie	59
10.3 Van zes thema's naar zes nieuwe motto's	60
10.4 Afronding: een nieuwe afweging binnen nieuwe kaders?	65
 Bijlagen	 67
Bijlage 1: Gescande documenten	69
Bijlage 2: Deelnemers per workshop	73
Bijlage 3: Vogelrichtlijngebieden	77

Samenvatting

Het project 'Scanning the policy', uitgevoerd in het kader van Waterverkenningen van RIZA en RIKZ, richt zich op mogelijk voor de toekomstige Nota waterhuishouding (NW4+) relevante ontwikkelingen op een negental aanverwante beleidsterreinen. De uitgevoerde scan van talrijke documenten en diverse georganiseerde discussiebijeenkomsten heeft dit rapport opgeleverd dat als discussiedocument dient in het totstandkomingsproces van de opvolger van de Vierde Nota waterhuishouding: NW4+. Het onderzoek heeft zich gaandeweg geconcentreerd rondom zes thema's:

- 1 'Veranderend Europa';
- 2 'Water, wonen, werken';
- 3 'Samenwerking op lokaal niveau';
- 4 'Recreatie, cultuur en water';
- 5 'Marktwerking en privatisering';
- 6 'Water en ethiek'.

De scan van talrijke documenten heeft een beperkt aantal concrete aanknopingspunten opgeleverd. Behalve dat een aantal essentiële documenten ten tijde van de scan nog in conceptfase verkeerde, viel op dat het element 'water' in veel documenten niet of nauwelijks een (concrete) plaats had gekregen. Discussies over de consequenties van nieuw beleid voor water vinden soms wel plaats, maar krijgen geen neerslag in beleidsdocumenten. *Om die reden bleken met name de discussiebijeenkomsten met experts cruciaal voor dit project.* Beleidsvoorbereiding voor een integraal opgezette nota vraagt met andere woorden niet enkel om kennis van aanverwante beleidsnota's en -documenten, maar is daarnaast vooral gebaat bij het direct betrekken van de organisaties/partners achter de verschillende documenten. Geformuleerde aanbevelingen richten zich hier dan ook vooral op het investeren in het direct betrekken van de aan het waterbeheer verwante sectoren, op zowel internationaal, nationaal als regionaal en lokaal niveau. Traditionele sectoren als landbouw en scheepvaart blijven hierbij belangrijk. Daarnaast echter vragen aan belang winnende sectoren zoals wonen, werken, natuur, recreatie en cultuur extra aandacht.

Van zes thema's naar zes nieuwe motto's

De dwarsdoorsnede van de zes belichte thema's heeft een zestal nieuwe motto's opgeleverd die elk vragen oproepen die bij de voorbereiding van NW4+ aandacht verdienen. In het slothoofdstuk 10 zijn per motto concrete aanbevelingen geformuleerd. Van belang is op te merken dat de aanbevelingen voortkomen uit de gevoerde discussies en op hun beurt weer bedoeld zijn voor verdere discussie. Voor deze samenvatting zijn de aanbevelingen kernachtig geformuleerd.

Voor het eerste motto, '**Nieuwe grenzen?**', geldt dat 'Europa' nog niet lijkt te leven bij de waterbeheerder. Zo zijn de toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving enerzijds en de mogelijkheden die de nieuwe (watersysteem-)grenzen bieden anderzijds nog deels onbekend. Geconcludeerd is dat de Nederlandse overheid teveel in zichzelf is gekeerd en nog te

vaak oplossingen voor problemen in eigen huis lijkt te zoeken, daar waar investeren in Europese kennis en samenwerking wel eens tot een positiever effect kan leiden. Om die reden wordt ook aanbevolen te investeren in 'Europa', waarbij NW4+ aan zou moeten geven welk ambitieniveau gekozen wordt op zowel internationaal, nationaal als regionaal niveau. Ook zal nagedacht moeten worden over de geconstateerde spanning tussen de verdergaande sectorale thematische invloed van 'Brussel' enerzijds en de in Nederland levende regionale wens tot kaders voor gebiedsgerichte en integrale oplossingen anderzijds.

'Europa' is voor de waterbeheerder dan ook meer dan een goede implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water. Een richtlijn overigens die niet of nauwelijks ingaat op de problematiek van de wateroverlast en het grondwaterbeheer. Het verdient dan ook aanbeveling dat NW4+ aangeeft op welke wijze deze kwantiteitsvraagstukken ingevuld zullen worden.

Voor het tweede motto '**Nieuwe combinaties?**' is van belang te constateren dat er op dit moment weinig creatief wordt omgegaan met het integreren van functies c.q. het optimaal benutten van de steeds schaarser wordende ruimte. Voor 'booming' functies als bijvoorbeeld recreatie, cultuur, natuur maar ook waterberging zal steeds meer ruimte gevonden moeten worden, al dan niet in combinatie met (nieuwe vormen) van land- en woningbouw. Ontwikkelingen waarmee ook de waterbeheerder rekening zal moeten houden. Om meer gebruik te maken van de ruimte die water biedt zal er veel meer gebiedsgericht en creatiever nagedacht worden over functiecombinaties. NW4+ kan hiervoor niet alleen voorstellen doen, maar kan tevens het waterhuishoudkundig kader aangeven waarbinnen de 'herinrichting' van (met name) het landelijke gebied planologisch vorm gegeven moet worden.

Omdat water aanvaard zal worden als (mede-)ordenend principe is een evenwichtige samenhang met en tussen aanverwante beleidsvelden noodzakelijk. Regionale waterbeheerders zullen een grotere rol gaan spelen in het planproces gericht op de ruimtelijke ordening. Allerlei integratieslagen dwingen tot (verdergaande) samenwerking met zowel publieke als private partijen. Het derde motto is dan ook '**Nieuwe partners?**'. De samenwerking met de partners, dat vooral als een sturingsvraagstuk wordt gezien, zal zich vooral moeten richten op de uitvoeringsfase. Het sturingsniveau waarop en waarbinnen samenwerking georganiseerd moet worden is nu niet duidelijk en dat frustriert samenwerkingsprocessen. De belangrijkste aanbeveling voor dit motto is dan ook dat NW4+ een visie op samenwerking formuleert, gekoppeld aan de stroomgebiedbenadering.

Zowel Europees als nationaal doen zich allerlei ontwikkelingen voor die leiden tot verdergaande verticale (integraal waterketenbedrijf) en horizontale integratieslagen (utilities). Ontwikkelingen overigens die, zo is de indruk, nog onvoldoende bekend zijn bij de waterbeheerder. Investeren in kennis hierover is dan ook een eerste vereiste. Marktwerving is immers niet meer weg te denken en binnen het vierde motto '**Nieuwe markten?**' is het dan ook zaak dat de overheid voor taken die in beginsel voor marktwerving in aanmerking komen nagaat wat zij wil. Vervolgens zal dan bepaald moeten worden of het vastgestelde doel via marktwerving gerealiseerd kan worden. De rol van de rijksoverheid verandert daarmee van speler naar regisseur. Er zal - en daarvoor kan NW4+ het kader aanreiken - vaker nagedacht moeten worden over de mogelijkheden van marktwerving, rekening houdend met de wensen van en de ontwikkelingen in de markt en de publiek taak van de overheid. Dat er daarbij onder invloed van marktwerving andere vormen van sturing vereist zullen zijn, lijkt onontkoombaar.

Heel concreet kan dan aan het duidelijk toedelen van verantwoordelijkheden aan waterbeheerders worden gedacht, te formaliseren door zogenaamde zorgplichten.

Waar traditionele sectoren als landbouw en beroepsvaart aan belang inboeten, neemt het economisch belang van '**Nieuwe sectoren**' als recreatie en toerisme en cultuur toe. Ook de waterbeheerder zal bij de uitoefening van haar taak meer rekening moeten houden met deze, binnen het vijfde motto vallende, aan belang winnende sectoren. Maar ook meer traditionele sectoren als wonen en werken (ruimtelijke ordening) vragen om een hernieuwde aandacht. Aanbevolen wordt dan ook dat NW4+ met een visie komt hoe met deze nieuwe sectoren in het waterbeheer om te gaan dan wel wat zij van deze sectoren verwacht. Eén en ander geldt in het bijzonder voor 'toerisme en recreatie', een sector die vooralsnog in 'het haagse' geen duidelijke plek heeft gekregen.

Naast of misschien zelfs wel boven de nieuw geformuleerde motto's staat het laatste motto '**Nieuwe waarden**'. Buiten, maar zeker ook binnen de wereld van het water veranderen waardepatronen. Een ontwikkeling als een toename van de vraag naar (meer) kwaliteit onderstreept dit. De belangstelling voor de belevingswaarde van water lijkt toe te nemen: water wordt niet langer gezien als een bedreiging of als een 'kille' productiewaarde. De nieuwe waarden vragen ook van de waterbeheerder om een heroriëntatie op het takenpakket.

Rekening houden met nieuwe waarden vraagt om nieuwe kaders, waarbij realiseerbare, afrekenbare doelen, uitgangspunten en prioriteiten worden gesteld. Veel bestaande problemen zijn immers symptomen van een *waterhuishouding die is gebaseerd op verkeerde doelen, uitgangspunten en prioriteiten*. Zo is er bijvoorbeeld gebouwd op plaatsen waar dit uit het oogpunt van water feitelijk onverantwoord was. Er is dan ook behoefte aan een andere wijze van omgaan met water, een manier waarbij de belevingswaarde van water veel meer tot uitdrukking komt. Veel meer dan vroeger zal, weliswaar op een pragmatische wijze, rekening gehouden moeten worden met ecologische natuurwetten, waarbij niet zozeer de mens als wel de omgeving van de mens (ecosystemen) centraal staat: 'eco-pragmatisme'. De NW4+ zou daarvoor concrete aangrijpingspunten moeten leveren. Voor de aanvaarding van dit nieuwe paradigma is echter wel een forse mentaliteitsverandering nodig. Aanbevolen wordt dan ook dat NW4+ beleid bevat om die mentaliteitsverandering in gang te zetten.

Een nieuwe afweging binnen nieuwe kaders?

De kunst bij alle ideeën, voorstellen, e.d. lijkt te zijn dat RWS zal moeten *laveren tussen enerzijds het optimaliseren van bestaande structuren en anderzijds het zoeken naar nieuwe, al dan niet aanvullende sturingsmechanismen*. Hoe dan ook: NW4+ zal een visie moeten geven op de huidige c.q. de gewenste sturingsmechanismen, zowel in strategische, technische, organisatorische, financiële als communicatieve zin. Elk van de nieuwe motto's maakt dit duidelijk. Het lijkt dan ook tijd voor een 'nieuwe afweging', ingegeven door de eis dat water een belangrijk (mede-)ordenend principe is. NW4+ zal hierbij niet zozeer nieuwe doelen moeten stellen, maar zal vooral moeten investeren in het aangeven van kaders, waarbinnen verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt. De 'nieuwe afweging' vraagt om een nieuwe visie.

De waterbeheerder heeft, wanneer eco-pragmatisme leidraad wordt voor het handelen, als functioneel bestuurder behoefte aan (nieuwe) beginselen, zoals het voorzorgbeginsel, het herstelbeginsel en het non-afwentelingsbeginsel. Momenteel moet namelijk geconstateerd worden dat de waterbeheerder geen instrumenten heeft om water ordenend te laten zijn. De hamvraag voor NW4+ is dan ook: hoe kun je processen op gang brengen, waarbij er èn een mentaliteitsverandering optreedt en waarbij het waterbeheer, door middel van genoemde beginselen, nog beter wordt afgestemd op natuurwetten. NW4+ zal praktische manieren aan moeten reiken om één en ander te concretiseren.

1 Verantwoording

Rijkswaterstaat oriënteert zich door middel van drie afzonderlijk uit te voeren verkenningen op onderwerpen en ontwikkelingen die het waterbeleid nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden. De verkenningen komen voort uit het beleidsvoorbereidende onderzoeksprogramma Waterverkenningen (WVK) en vertalen één en ander naar potenties voor het huidige waterbeleid. Het resultaat van de drie verkenningen mondt dit najaar uit in een discussienotitie maatschappelijke verkenningen, die als input dient voor de nieuw te verschijnen nota waterhuishouding: de Vierde Nota waterhuishouding Plus (NW4+).

Twee eerdere verkenningen zijn inmiddels gepubliceerd, te weten: 'Trends in water' en 'Watercactussen en zee-egels'. Het rapport 'Trends in water' gaat in op de (mogelijke) gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor het waterbeleid nu en in de nabije toekomst. Het document 'Watercactussen en zee-egels' heeft juist de toekomst als vertrekpunt gekozen (2030). De voorliggende derde en laatste verkenning 'Scanning the policy' richt zich op mogelijk voor het waterbeleid relevante ontwikkelingen in aanverwante beleidsterreinen, dat wil zeggen die ontwikkelingen buiten het beleidsveld water, die van invloed (kunnen) zijn op de wijze waarop het waterbeleid en -beheer worden uitgevoerd. Sinds de Vierde Nota waterhuishouding (NW4) wordt er immers alweer gewerkt aan nieuw/aanvullend beleid, op allerlei terreinen binnen diverse departementen. Daarbij is kennis van andere beleidsvelden van belang voor het opstellen van de integrale rijksnota NW4+.

Aan KPMG Milieu en OpdenKamp Adviesgroep (OAG) is opdracht verleend een selectie van beleidsdocumenten van andere departementen te scannen en ontwikkelingen en discussiepunten die van belang (kunnen) zijn voor het waterbeheer in beeld te brengen. Deze ontwikkelingen en discussiepunten zijn vervolgens, via expertmeetings, besproken met ter zake deskundigen van binnen, maar vooral ook van buiten de wereld van het water. Een belangrijke opdracht hierbij was na te gaan welke verwachtingen bij de participanten leven ten aanzien van NW4+. Hoewel de deelnemers aan de expertmeetings met zorg zijn geselecteerd, blijft het onvermijdelijk dat de uitkomsten van deze bijeenkomsten door de geselecteerde mensen worden gekleurd. De bevindingen van zowel de uitgevoerde scans als de georganiseerde discussiebijeenkomsten zijn in dit rapport samengevat. Een rapport dat, zonder dat het de pretentie heeft een blauwdruk te zijn, wil uitnodigen tot verdere discussie over voor de waterstaat zo relevante issues.

2 Inleiding

Van de waterbeheerder wordt vandaag de dag een brede kijk op het takenpakket verwacht. Bij die brede kijk hoort ook dat over de muren van de eigen organisatie wordt gekeken. Externe integratie is een sleutelbegrip, zoals dit ook nog eens in de Vierde Nota waterhuishouding (NW4) is benadrukt. Zeker waar het om de voorbereidingen van de nieuwe rijksnota NW4+ gaat, is het dan ook van belang kennis te nemen van ontwikkelingen op andere beleidsvelden dan water, zoals ruimtelijke ordening, milieu en natuur.

Om die reden is aan KPMG Milieu en OpdenKamp Adviesgroep opdracht gegeven een verkenning uit te voeren op aanverwante beleidsterreinen: 'Scanning the policy'. Deze verkenning richt zich op die ontwikkelingen buiten het beleidsveld water die van invloed (kunnen) zijn op de wijze waarop het waterbeleid en -beheer worden uitgevoerd. Sinds de Vierde Nota waterhuishouding (NW4) wordt er immers alweer gewerkt aan nieuw/aanvullend beleid, op allerlei terreinen binnen diverse departementen.

Voor het project is de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd.

1. Geef een inventarisatie van die (concept-)documenten die voor de (toekomstige) wereld van het water (zoet en zout, nationaal en internationaal) van belang zijn.
2. Scan de onder 1 gevonden documenten en geef aan welke onderdelen hieruit van belang zijn voor het waterbeleid (ontwikkelingen en discussiepunten).
3. Geef van de bevindingen in het onder 2 opgestelde rapport de implicaties aan voor het waterbeleid en -beheer. Doet dit in nauw overleg met de betrokken partijen.
4. Stel een eindrapportage op die strategisch van aard is en die zich vlot laat lezen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd uiteengezet. Hier wordt ook duidelijk dat er gedurende het proces voor gekozen is voor zes thema's na te gaan wat de implicaties zijn voor het waterbeleid en het waterbeheer:

1. 'Veranderend Europa';
2. 'Water, wonen, werken';
3. 'Samenwerking op lokaal niveau';
4. 'Recreatie, cultuur en water';
5. 'Marktwerking en privatisering';
6. 'Water en ethiek'.

Deze zes thema's worden in afzonderlijke hoofdstukken behandeld, respectievelijk de hoofdstukken 4 t/m 9. Per thema worden, op hoofdlijnen, de belangrijkste ontwikkelingen, discussiepunten en geïnventariseerde verwachtingen voor NW4+ weergegeven. Hoofdstuk 10, tenslotte, geeft een

dwarsdoorsnede van de eerder per thema gevonden ontwikkelingen, discussiepunten en geïnventariseerde verwachtingen. Op deze wijze zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3 Opzet van het onderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de uitgevoerde scan van documenten uit aanverwante beleidsterreinen (par. 3.2), de op basis daarvan geselecteerde discussiethema's (par. 3.3) en de betekenis hiervan voor het waterbeleid en -beheer, zoals dit aandacht zou moeten/kunnen krijgen in NW4+ (par. 3.4).

3.2 Een scan van documenten

In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om voor de volgende negen beleidsvelden/onderwerpen een scan van (concept-)documenten uit te voeren (een volledige literatuurlijst per onderwerp is als bijlage 1 opgenomen):

- 1 Ruimtelijke ordening;
- 2 Milieu;
- 3 Natuur;
- 4 Landbouw;
- 5 Cultuur;
- 6 Recreatie;
- 7 Privatisering en marktwerking;
- 8 Verkeer en vervoer;
- 9 Belastingstelsel.

Kiezen is verliezen. Dit betekent dat andere beleidsvelden/onderwerpen, in verband met de afbakening van het onderzoek, niet zijn meegenomen in het onderzoek. Niet omdat deze niet belangrijk zouden zijn, maar wel omdat deze in andere kaders al zijn of worden opgepakt. Zo is ervoor gekozen het onderwerp 'informatie-en communicatietechnologie' (ICT) niet te behandelen. Hoewel het beleidsveld 'water' niet tot de scope van het onderzoek hoorde, is wel gekozen voor een behandeling van de Europese Kader-richtlijn Water (EKW).

De resultaten van de scan zijn in een reader samengebracht (getiteld: 'Formats van de documenten')¹. De reader heeft vooral een functie gehad tijdens het onderzoeksproces: naast onze eigen kennis en expertise is de reader gebruikt om de discussiebijeenkomsten goed voor te bereiden². Daar is dan ook de eerste link tussen de gescande documenten en de voorliggende onderzoeksresultaten gelegd. De tweede link bestaat uit het illustreren van de geschetste ontwikkelingen in de hoofdstukken 4 t/m 9 aan

Note:

¹ De reader is niet als bijlage bij dit rapport opgenomen, maar kan worden geraadpleegd op de internetsite van de Waterverkenningen: <http://www.waterland.net/wvk>.

² Zeker gezien de conceptstatus van veel documenten moet worden opgemerkt dat de inhoud hiervan inmiddels verouderd kan zijn.

de hand van tekstfragmenten uit beleidsnota's, waaruit deze ontwikkelingen konden worden opgemaakt.

Tekstfragmenten uit de gescande documenten (bijlage 1) zijn in dit rapport ingekaderd weergegeven, met bronvermelding. Om het verschil met de citaten uit de discussiebijeenkomsten duidelijk te maken, wordt een onderbroken kader gepresenteerd.

Conclusie

De uitvoering van de scans heeft ons wel tot een aantal conclusies gebracht, van belang voor het vervolg van het onderzoek. De hoofdconclusie is geweest dat de scans niet genoeg concrete aanknopingspunten hebben opgeleverd. Op voorhand erg relevant gedachte beleidsdocumenten waren veelal nog in een conceptfase en daarmee nogal eens 'dun' voor het onderzoek. Concreet moet dan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) en de nota Natuur, Bos en Landschap in de 21e eeuw (NBL21). Uit andere nota's/documenten bleek – met inachtneming overigens van het feit dat elk document snel gescand moest worden – vaak dat het element 'water' niet of nauwelijks een (concrete) plaats had gekregen. Er werden wel bouwstenen aangereikt, maar veel ontwikkelingen en potentiële discussiepunten zijn uiteindelijk op basis van eigen kennis en expertise in beeld gebracht.

Waar 'water' nog wel eens wordt verweten dat het weinig rekening houdt met andere sectoren, gaat de omgekeerde conclusie ook nog wel eens op. Externe integratie blijft blijkbaar een grote opgave.

Eén en ander heeft ertoe geleid dat de input vanuit de aanverwante beleidsterreinen niet zozeer vanuit de scans, maar vooral vanuit de discussiebijeenkomsten moest worden gehaald. Voor een goed inzicht in beleidsontwikkelingen op aanliggende beleidsterreinen is niet alleen van belang wat er in de nota's zelf staat. Ook is het van belang te weten wie de organisaties c.q. partners achter de opgestelde documenten zijn en welke gedachten en meningen bij hen leven.

3.3 Zes thema's bij de kop gepakt

In overleg met de begeleidingscommissie is, mede gezien de inhoud van de uitgevoerde scans, besloten voor zes thema's tot verdieping van de discussie te komen. Een belangrijke overweging daarbij was de verwachting dat de gesignaleerde ontwikkelingen voor deze thema's veel aanknopingspunten zouden opleveren voor de discussie op weg naar de volgende nota waterhuishouding. Het thema "Water en ethiek" is gekozen naar aanleiding van discussie en artikelen in voor het waterbeheer relevante tijdschriften. De zes thema's zijn:

1. 'Veranderend Europa';
2. 'Water, wonen, werken';
3. 'Samenwerking op lokaal niveau';
4. 'Recreatie, cultuur en water';
5. 'Marktwerving en privatisering';
6. 'Water en ethiek'.

Meer thema's waren mogelijk geweest, maar er moest een keuze worden gemaakt. Niet alles kon, gezien de aard en de omvang van het onderzoek, worden behandeld.

De thema's geven ieder, uitgezonderd 'water en ethiek' (zie hiervoor hoofdstuk 9), een dwarsdoorsnede van verschillende gescande documenten.

3.4 Discussies met experts en eindrapportage

Voor elk van de thema's is vervolgens een discussiedocument gemaakt, dat als basis heeft gediend voor de per thema te organiseren workshop/discussiebijeenkomst. Genodigden hebben dit document voorafgaand aan de sessie ontvangen. Het document bevatte de gesignaleerde ontwikkelingen en discussiepunten. In elke workshop, samengesteld uit deskundigen van verschillende zorgvuldig geselecteerde organisaties en belangenvertegenwoordigers, zijn de gesignaleerde ontwikkelingen getoetst en bediscussieerd in het licht van hun mogelijke betekenis voor het waterbeleid. Aan het eind van de discussie zijn de verwachtingen van de discussiepartners ten aanzien van een nieuw/aanvullend waterbeleid geïnventariseerd.

Voor elk thema is, zoals gezegd, een beperkt maar select aantal personen uitgenodigd, om als representant/expert van betrokken en belanghebbende organisaties deel te nemen aan de discussie. Vertegenwoordigers uit de watersector werden overigens ook uitgenodigd om te discussiëren over de mogelijke invloed van nieuwe ontwikkelingen op het waterbeheer. De deelnemers aan de verscheidene sessies zijn vermeld in bijlage 2.

In dit rapport wordt een samenvatting gegeven van de gesignaleerde ontwikkelingen met de daarbij aan te tekenen nuanceringsen verkregen uit de discussieronde met experts, gevolgd door de belangrijkste mogelijke consequenties die deze ontwikkelingen geven voor het waterbeleid, evenals de verwachtingen die men heeft ten aanzien van nieuw/aanvullend waterbeleid.

Leuke, interessante citaten zijn in ononderbroken kaders opgenomen.

4 Veranderend Europa

4.1 Inleiding

Europese ontwikkelingen krijgen een steeds duidelijker weerslag, ook in ons land. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een toenemende stroom aan wet- en regelgeving vanuit Europa (Verdragen, richtlijnen en verordeningen). Ook internationaal waterbeleid staat momenteel volop in de belangstelling. Voor het thema 'Veranderend Europa' zijn voor deze studie twee onderwerpen geselecteerd:

1. *Europese natuurwet- en regelgeving*: Meest in het oog springend op dit moment is de impact van Europese natuurbeschermingswetgeving. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, gericht op soorten- en gebiedsbescherming³;
2. *Europese Kaderrichtlijn Water (EKW)*. Deze onlangs vastgestelde richtlijn vervangt een aantal vroegere richtlijnen op het gebied van water en bewerkstelligt daarmee een integratie van regelgeving. De EKW beoogt "aquatische en terrestrische ecosystemen voor verdere achteruitgang te behoeden, duurzaam gebruik van water te bevorderen en de gevolgen van overstromingen en droogte te beperken"⁴.

"Het is de verwachting dat internationalisering – te beschouwen als een groeiende verweving op wereldschaal van handel, investeringen en samenwerking – de komende jaren nog onverminderd door zal gaan".

Nota Kracht en Kwaliteit.

4.2 De veranderende omgeving

Europese natuurwet- en regelgeving

Steeds meer gebieden – vogel- en habitatrichtlijngebieden – worden nu aangewezen als mogelijke speciale beschermingszone. Van belang hierbij is dat het Europese Hof van Justitie (HvJEG) Nederland veroordeeld heeft in verband met het niet nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit de EG-Vogelrichtlijn. Zowel naar aantal als naar oppervlakte zijn te weinig beschermde gebieden aangewezen. De sancties als gevolg van het niet voldoen aan Europese regelgeving zijn fors.

"Het Europese Hof van Justitie heeft Nederland veroordeeld in verband met het niet nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit de EG-Vogelrichtlijn".

Note:

3 De Vogelrichtlijn heeft tot doel de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de lidstaten doeltreffend te beschermen. Om dit te bereiken voorziet de richtlijn in soort- en gebiedsbeschermingsbepalingen. Leefgebieden van de in het wild levende vogels omvatten ondermeer delen van het gebied de Rijnakken. De selectie van de gebieden die voor aanwijzing in aanmerking komen, is gebaseerd op ecologische/ornithologische criteria. Op basis van de Habitatrichtlijn worden op vergelijkbare wijze gebieden als beschermd aangewezen.

4 G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes (1999), 'Europees waterbeleid en de lokale overheid', *Ars Aequi*, mei 1999, themanr. 'Water', pp. 389-396

Relevant voor de toekomst is dat de ecologische hoofdstructuur (EHS), als onderdeel van het Europese netwerk 'Natura 2000' verder gerealiseerd zal worden. Op het 'droge' zal er tot 2018 nog zo'n 100.000 hectare aan natuurgebied ontwikkeld worden, veelal ten koste van landbouwgrond. Uiteindelijk zal Nederland een kleine 1 miljoen hectare aan natuurgebieden kennen, zo'n 25% van het grondgebied (730.000 ha. EHS + rest buiten de EHS).

"De EHS moet een vangnet zijn voor het behoud van biodiversiteit en is het voornaamste instrument dat we inzetten om invulling te geven aan de internationale verplichtingen (Richtlijnen en Conventies) voor gebieden en soorten". *NBL21, concept.*

Een derde belangrijke ontwikkeling is dat de steeds schaarser en duurder wordende ruimte leidt tot meervoudig ruimtegebruik. Zo zal de functie natuur steeds meer geïntegreerd worden met andere functies, in het bijzonder valt te denken aan integratie met de functies landbouw, cultuur, recreatie (nat en droog) en waterberging. Natuur wordt daarmee een steeds belangrijker afwegingscriterium voor overheden. Natuurbelangen spelen een rol bij bijvoorbeeld vergunningverlening en het wijzigen van peilbesluiten in het kader van de Wet op de waterhuishouding, overigens in combinatie met andere functies als recreatie en (met name) cultuur. Ten slotte geldt dat water een steeds belangrijker rol gaat spelen bij ruimtelijke ordeningsprocedures.

"Water speelt een steeds belangrijkere rol bij de inrichtingsvraagstukken van het landelijk gebied. Dit geldt voor het noodzakelijke waterbergend vermogen in relatie tot de veiligheid en de kwaliteit van natuur en landschap". *Nota Kracht en Kwaliteit.*

Europese Kaderrichtlijn Water

Internationaal waterbeleid staat steeds meer in de belangstelling. Zo wordt de organisatie van het waterbeheer op een steeds hoger schaalniveau vormgegeven, gekoppeld aan de stroomgebiedbenadering. De Europese Kaderrichtlijn Water (EKW) beoogt vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater in de Gemeenschap. Een belangrijk aspect hierbij lijkt de organisatorische inbedding. De Minister van V&W wordt coördinerende autoriteit voor de vier stroomgebieden Rijn, Maas, Eems en Schelde.

Thema's in de EKW zijn behoud en bescherming van ecosystemen en wetlands, bevordering van duurzaam watergebruik en bescherming van bronnen en het leveren van een bijdrage aan de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en droogte. Opmerkelijk is echter dat deze laatste doelstelling, zo bleek uit de discussiesessie, in de uitvoering niet is opgepakt.

Een andere belangrijke voortgaande ontwikkeling is dat de schaalvergroting in waterschapsland doorzet, mogelijk tot er circa 25 waterschappen zijn geformeerd. Er gaan overigens zelfs stemmen op om uiteindelijk slechts tot 4 waterschappen te komen (voor de vier grote stroomgebieden).

4.3 Discussiepunten

Europese natuurwet- en regelgeving

De discussiepunten zijn te rubriceren naar de volgende items:

- Onbekendheid met Europa
- Integratie van functies en meervoudig ruimtegebruik.

Onbekendheid met Europa

De gevoerde discussie overziend valt op dat 'Europa' nauwelijks leeft, niet bij Rijkswaterstaat, maar evenmin bij andere overheden. De invloed van wat er in 'Brussel' en 'Straatsburg' gebeurt wordt niet eens zozeer onderschat, het lijkt er veel meer op dat men er gewoonweg geen of weinig kennis van heeft.

"Europa leeft niet in Nederland".

Duidelijk is bijvoorbeeld dat de gevolgen van het aanwijzen van vogel- en habitatbeschermingsgebieden lang niet door elk bestuursorgaan overzien worden. De Limburgse Korenwolf heeft dat onmiskenbaar aangetoond. De kennis van de, overigens niet eenvoudig te begrijpen, richtlijnen is matig te noemen en iedere overheid, waaronder RWS zal moeten investeren in het vergroten van de kennis over de Europese regelgeving. Zeker nu de richtlijnen van invloed zijn op zoveel beleidsterreinen (RO, landbouw, natuur, recreatie en milieu) is een gezamenlijke benadering van dit kennisprobleem noodzakelijk. Wanneer niet wordt geïnvesteerd in kennisvergroting over de invloed van de richtlijnen, zullen meer besluiten worden gecorrigeerd.

"Het gaat niet aan om alleen richting het Ministerie van LNV te wijzen, vergeet niet dat voor 80% van de 'natte' natuur RWS beheerder is".

In het verlengde hiervan zal de impact van met name de Vogel- en de Habitatrichtlijn ook zijn weerslag moeten krijgen in de ruimtelijke plannen. Op dit moment moet toch worden geconstateerd dat de doorwerking op regionaal en lokaal niveau nog te wensen overlaat. Niet eens zo verwonderlijk omdat de rijksoverheid geen handreikingen geeft hoe om te gaan met de, toch al oude, richtlijnen. Hoe dan ook: natuur zal in de belangenafweging bij besluitvorming steeds meer aandacht (moeten) krijgen.

"LNV gaat niet op de Maasvlakte toekijken of de Vogelrichtlijn wel wordt nageleefd".

Nu is, zo werd geconstateerd, Nederland niet te vergelijken met andere Europese landen. Denk alleen maar aan het verschil in beschikbare ruimte, maar ook de zoet-/zoutovergangen zijn, door de ligging, vrijwel uniek voor Nederland. Eén en ander neemt echter niet weg dat er ook alle reden is om meer op Europees niveau op te pakken, zoals de stroomgebiedbenadering dat feitelijk ook eist. Hierover zullen keuzes gemaakt moeten worden.

"Voorwaarde voor een breed plattelandsbeleid is een optimale samenwerking; van -Brussel tot Borculo-". *Nota Kracht en Kwaliteit*.

Natuurlijk kan en moet er hierbij zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds bestaande samenwerkingsstructuren, maar daarmee is niet alles gedekt. Concreet moet dan worden gedacht aan de zogenaamde 'haarvaten', die wel degelijk passen in de stroomgebiedbenadering, maar die bijvoorbeeld niet door de internationale riviercommissies worden meegenomen.

Integratie van functies en meervoudig ruimtegebruik

Steeds schaarser wordende ruimte vraagt om een creatievere omgang met het integreren van functies. Een belangrijke vraag is dan echter of integratie van functies wel overal mogelijk is. De vraag stellen is haar beantwoorden, maar is aan te geven welke functies op welke plek met elkaar te combineren zijn? Een moeilijke opgave. Immers: juist het gebiedsgerichte concept verhindert dat er op hoger niveau concrete aanwijzingen kunnen worden gegeven. Nederland is nu eenmaal geen eenheidsworst. Maar juist daarom is er een spanning tussen de verdergaande globalisering enerzijds en de wens tot gebiedsgerichte oplossingen anderzijds. Het is opmerkelijk dat er vanuit Europa en toch ook vanuit de Rijksoverheid steeds meer sectorale wet- en regelgeving komt, terwijl de praktijk steeds meer vraagt om kaders voor meer integrale gebiedsgerichte sturing (regionaal maatwerk).

Toch kan NW4+ wel een positieve bijdrage leveren aan de discussie over dit onderwerp. Behalve dat (de sectorale!) regelgeving die achter de afzonderlijke functies schuil gaat nog wel eens conflicteert (denk aan een stiltegebied dat tevens is aangewezen als snelvaartzone), geldt dat ook hier meer geïnvesteerd moet worden in kennis- en draagvlakvergroting. Zeker bij een gevoelig onderwerp als waterberging is het wegnemen van potentiële weerstanden een forse opgave.

"Je moet wel durven kiezen tussen functies, niet alles is verenigbaar".

Maar wat ook van belang is dat creatiever wordt nagedacht (in het gebied zelf!) over de integratiemogelijkheden van functies, niet in de laatste plaats over de combinatie met/tussen functies als natuur(-ontwikkeling), waterberging, recreatie en cultuur. De indruk bestaat dat vooral over ruimtelijke integratie wordt nagedacht. Er zijn echter ook zogenaamde temporele opties denkbaar, functies kunnen bijvoorbeeld gedurende een bepaalde tijdsperiode worden gecombineerd. Vergelijkbaar met de broedfunctie van vogels en de recreatiefunctie in natuurgebieden.

"Vanuit Europa komt steeds meer wet- en regelgeving, terwijl wij in Nederland steeds meer gebiedsgericht (kleinschaliger) willen doen".

Mogelijk dat ook grenzen kunnen worden gesteld aan de omvang van bepaalde functies, zoals bijvoorbeeld het toelaatbaar aantal schepen of bijvoorbeeld sportvissers in een kwetsbaar gebied. De vraag is wel of een dergelijk criterium handhaafbaar is. Daarbij komt dat op dit moment weinig of geen inzicht bestaat in de effecten van de belasting van bepaalde functies. Bijvoorbeeld: bij hoeveel vaarbewegingen wordt de draagkracht van een functie overschreden?

Hoewel het voor de hand ligt, werd nog eens onderstreept dat koppeling met andere belangrijke rijksnota's, waaronder VIJNO en NBL21 essentieel is. Sowieso is van belang dat het bestaande plannenstelsel meer samenhangend zal moeten worden ontwikkeld en geactualiseerd. Geen eenvoudige opgave in het toch nog steeds overwegend sectoraal georganiseerde Nederland. Er is daartoe behoefte aan een nieuw of aanvullend sturingsprincipe. De bestuurlijke grenzen zijn nu eenmaal van een andere orde dan de watersysteemgrenzen.

"Horizon verbreden, voorbij pure sectorale beleidsmaatregelen, concentreren op de algehele situatie in het Europese grondgebied en rekening houden met ontwikkelingsmogelijkheden voor individuele regio's". *European Spatial Development Perspective (ESPD)*.

Van belang is in ieder geval dat meer met water rekening gehouden zal moeten worden, niet in de laatste plaats met de zogenaamde belevingswaarde van water, waarover later meer.

Europese Kaderrichtlijn Water (EKW)

Hoewel er over tal van EKW-gelieerde onderwerpen te discussiëren valt, heeft de discussie zich toegespitst op een tweetal belangrijke items:

- De EKW en gemiste kansen
- Investeren in Europese samenwerking

Andere onderwerpen, zoals de implementatie van de richtlijn en de afrekenbaarheid van doelstellingen leidden niet tot veel discussie.

De EKW en gemiste kansen

Van belang is te constateren dat de EKW niet ingaat op overlastproblemen, de richtlijn is ecologisch kwalitatief en chemisch van aard en heeft hier kansen laten liggen om tot meer eenheid in de aanpak van Europese kwantiteitsproblemen te komen. Zeker gezien de overlastproblemen van de afgelopen jaren is hier alle reden toe.

Het is verstandig om de vaak bovenstroomse veroorzaakte problemen, die nu eenmaal (ook) benedenstroomse effecten hebben, Europees aan te pakken. Nederland heeft snel de neiging, zo werd wel gesteld, de oplossing binnen de eigen landsgrenzen te zoeken, maar het verdient aanbeveling meer aandacht te geven aan bovenstroomse oplossingen. Eén en ander kan bijvoorbeeld vorm krijgen in het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen, die behalve op kwaliteits- ook op grensoverschrijdende kwantiteitsaspecten in zullen moeten gaan.

Behalve dat het overlastprobleem in de uitvoering van de EKW geen inhoud wordt gegeven, geldt als potentieel probleem dat het grondwaterbeheer tussen wal en schip kan vallen. Het lijkt erop dat de provincies niet van plan zijn het grondwaterbeheer "zomaar uit handen" te geven, vanwege het algemene industriebelang (grondwateronttrekkingen), terwijl milieu- en natuureisen hiermee kunnen conflicteren. Van belang is dat hier algemene belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, waarvoor de provincie bij uitstek geschikt is.

Er zal nagedacht moeten worden over de vraag wat het betekent als de Minister van V&W coördinerende autoriteit wordt voor de Nederlandse stroomgebieden. Hoe verhoudt zich dit tot bijvoorbeeld de grondwatertaak van de provincie? De stroomgebiedbenadering en bestaande bestuurlijke indeling bijten elkaar nu eenmaal soms. Op dit vlak zijn er overigens wel veel vorderingen gemaakt, dramatiseren van het probleem heeft dan ook weinig zin.

Investeren in Europese samenwerking

Europa eist dat meer geïnvesteerd wordt in grensoverschrijdende samenwerking, waarbij in eerste instantie zoveel mogelijk gezocht moet worden naar aansluiting bij bestaande samenwerkings-/overlegstructuren. Ook de bestaande planstructuren zullen tegen deze achtergrond bezien moeten worden.

"De EKW is geen vehikel voor reorganisaties. We moeten ook eens leren gewoon geduld te hebben om beleid tot uitvoering te laten komen".

De afstemming tussen het effect van kiezen voor de stroomgebiedbenadering enerzijds en bestaande benaderingen anderzijds is wel belangrijk. Aanhaken lijkt, waar dat kan, voor de hand te liggen, zoals bijvoorbeeld bij de actieprogramma's voor de grote rivieren, waarbij dan ook de 'haarvaten' een plaats zouden moeten krijgen. Wellicht dat ook de reikwijdte van waterakkoorden kan worden opgerekt om integraal waterbeheer echt vorm te geven.

Van belang is dat Nederland hierbij niet op eigen houtje gaat opereren. Dit betekent concreet dat nagedacht zal moeten worden over het te kiezen ambitieniveau.

"Het overleg tussen een waterschap in Nederland en de counterpart in Duitsland stelt niet veel meer voor dan een koekje bij de thee".

4.4 Verwachtingen voor NW4+

Uit het voorgaande komen tal van discussiepunten naar voren. Samengevat zal NW4+ in ieder geval moeten investeren in 'Europa'. De invloed van 'Europa' is lang niet bij iedereen duidelijk. Dit geldt in het bijzonder voor Europese wet- en regelgeving, waarvan de impact nauwelijks overschat kan worden. RWS zal, in overleg met de andere betrokken overheden, moeten investeren in kennisverbreding hieromtrent, niet in de laatste plaats bij het vergunningverlenende en handhavende bevoegd gezag. Maar ook zal RWS kaderstellend moeten optreden, waarbij gestuurd wordt op afrekenbare realistische doelen.

Verder geldt, in het verlengde van bovenstaande, dat Nederland teveel in zichzelf is gekeerd en nog te vaak oplossingen voor problemen in eigen huis lijkt te zoeken, daar waar investeren in Europese samenwerking wel eens tot een positiever effect kan leiden. Hiervoor geldt dat RWS keuzes zal moeten maken, in het bijzonder met betrekking tot het ambitieniveau ten aanzien van Europese afstemming en samenwerking, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de vraag bij welke reeds bestaande samenwerkings- en afstemmingsstructuren aangehaakt kan worden (stroomgebiedbeheersplannen, andere plannen en bijvoorbeeld waterakkoorden). In dit licht is ook van belang dat plannen en planprocedures beter op elkaar worden afgestemd. NW4+ zal hier met een voorstel moeten komen.

Verder zal daar waar de EKW een kans heeft laten liggen, NW4+ in moeten springen (kwantiteitsbeheer). De nota zal aan moeten geven op welke wijze het kwantiteitsvraagstuk ingevuld zal worden. Concreet moet dan worden gedacht aan de problematiek van de overlast en het grondwaterbeheer.

NW4+ zal ten slotte ook aandacht moeten geven aan het creatief omgaan met functiecombinaties. Niet alles kan overal en het is zeker niet mogelijk Nederland als eenheidsworst te behandelen, maar NW4+ kan wel investeren in het aangeven van opties onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld via pilots. Verder kan NW4+ voorstellen doen voor incentives om de integratieslagen te bewerkstelligen. Behalve aan RO-prikkels, kan wellicht ook aan financiële prikkels worden gedacht om meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken.

De kunst bij alle voorstellen lijkt te zijn dat RWS zal moeten laveren tussen enerzijds 'geduld' en anderzijds het zoeken naar nieuwe, al dan niet aanvullende sturingsalternatieven. De laatstgenoemde optie lijkt de meeste

stemmen te krijgen, vooral ingegeven door de verdergaande globalisering en de wens om steeds meer tot integrale gebiedsgerichte oplossingen te komen, daar waar het Europese en het Nederlandse bestuur en wet- en regelgeving nog immer sectoraal is georganiseerd.

5 Water, wonen, werken

5.1 Inleiding

Het thema 'water, wonen, werken' is eigenlijk uit verwondering ontstaan. De ruimtelijke (her-)inrichting van Nederland overziend, werden vragen gesteld als: "wat maakt dat er nog steeds in uiterwaarden of meters onder de zeespiegel wordt gebouwd?"; "hoe moet dit in de toekomst, rekening houdend met een steeds schaarser wordende ruimte en een toename van de bevolkingsgroei?" en "is water eigenlijk wel een ordenend principe, en zo ja, wat betekent dat dan?".

5.2 De veranderende omgeving

De voortgaande groei van de bevolking zal Nederland in 2020 naar circa 18 miljoen inwoners brengen. Daarbij komt dat het aantal inwoners per wooneenheid verder afneemt. Toch wordt de stijging in het absolute aantal woningen dat gerealiseerd zal moeten worden niet als voornaamste ontwikkeling voor de toekomst gezien. De snelle groei van het aantal woningen op VINEX-locaties maakt duidelijk dat Nederland in kwantitatieve zin nog voldoende ruimte biedt voor uitbreiding van het aantal woningen. Discussies rond diezelfde VINEX-locaties maken echter steeds duidelijker dat in de vraag naar woonruimte ook belangrijke kwaliteitseisen liggen opgesloten. De uitdaging voor de toekomst is om de kwalitatieve en kwantitatieve woonvraag in het landschap in te passen.

"De woonconsument vindt ook het woonmilieu steeds belangrijker".
Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, concept.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de zogenaamde 'belevingswaarde' van water toe zal nemen. Dit uit zich bijvoorbeeld, niettegenstaande de incidentele gevallen van wateroverlast langs de grote rivieren en Noord-Holland van de afgelopen jaren, in de wens om aan of in de nabijheid van water te wonen. Maar er wordt ook door steeds meer mensen aandacht gevraagd voor de intrinsieke waarde van het water.

Nu blijft water weliswaar een productiefactor, alleen zal daar steeds efficiënter mee om worden gegaan. Tegen de achtergrond van deze reeds ingezette ontwikkeling vergt economisch beleid (ook in de toekomst) een integrale afweging tussen alle mogelijk denkbare belangen. Gemeenten en provincies zullen een actief economisch beleid gaan voeren, dit zal zich bijvoorbeeld uiten bij de planning van bedrijventerreinen. Een groot aantal economische, technologische, sociale en ruimtelijke factoren is samen bepalend voor de economische kracht van de regio. De nadruk hierbij ligt op regionaal maatwerk, waarbij de provincies de regierol zullen (blijven) vervullen. Regio's zijn in de beste positie om een integrale afweging tussen wonen, werken, water, milieu en andere aspecten te maken⁵.

.....
Note:

5 Zie o.m. de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (EZ)

Verder wordt water meer en meer aanvaard als (mede-)ordenend principe. Voor een duurzaam beleid op het gebied van R.O., milieu, natuur en water is een evenwichtige samenhang van deze beleidsvelden noodzakelijk. Regionale waterbeheerders zullen een nadrukkelijker rol gaan spelen in het planproces gericht op de ruimtelijke ordening. Niet zo verwonderlijk als bedacht wordt dat ruimte steeds schaarser wordt. Eén en ander leidt tot een groter multifunctioneel gebruik van de ruimte.

"De kijk op de ruimtelijke ordening van Nederland is veranderd. Uitgangspunt is inspelen op het natuurlijk watersysteem".
Een waterbed voor Nederland.

Tenslotte is verondersteld dat samenwerking in de regio (en op lokaal niveau) niet langer alleen plaats zal vinden tussen publieke partijen, maar in de toekomst zal steeds vaker samengewerkt worden tussen publieke en private partijen (publiekprivate samenwerking, PPS).

Voorbeeld

In de regio Tilburg-Breda is een Structuurvisie Water opgesteld in opdracht van de waterbeheerders. De regiovisie bevat een analyse van grond- en oppervlaktesystemen en een beschrijving van het bestaande bodemgebruik. Vervolgens zijn uitgangspunten, ordeningsprincipes en randvoorwaarden voor het bodemgebruik geformuleerd. Door confrontatie van het watersysteem met de ordeningsprincipes zijn zoekgebieden voor diverse functies bepaald⁶.

5.3 Discussiepunten

De discussiepunten zijn onder te verdelen naar drie onderwerpen:

1. ruimte en water;
2. kwaliteit en leefbaarheid;
3. sturing en organisatie.

Ruimte en water

De steeds verder oplopende druk vanuit gebruiksfuncties op de watersystemen dwingen tot een heroriëntatie op de positie van water(-beheer) ten opzichte van deze functies. Wil het waterbeheer grenzen stellen aan het gebruik van het systeem of geeft het waterbeheer de randvoorwaarden waaronder aangepast gebruik mogelijk is? Heel concreet: wordt bouwen in uiterwaarden nog toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden dan? Bij de hierboven gestelde vragen moet worden bedacht dat water niet alleen ruimte kost, het biedt vooral ook ruimte. De vraag blijft alleen hoe met deze ruimte kan worden omgegaan.

"Partijen moeten weten wat ze willen, zo weet LNV niet wat het wil met betrekking tot de benodigde ruimte voor voedselproductie, milieudoelstellingen, e.d. Wie niet kiest wordt overspeeld".

Nederland wordt heringericht door allerlei ontwikkelingen. Het is dan ook van belang dat de impact hiervan goed in kaart wordt gebracht. Dat veronderstelt wel dat partijen moeten weten wat zij willen. Immers, zo werd

.....
Note:

6 ROM Magazine nr. 5 mei 1999, p. 27

gesteld, wie niet kiest wordt overspeeld. Ook waterbeheerders zullen hun ambities duidelijk moeten maken, tegen de achtergrond van de draagkracht van vooraf bepaalde functies.

Waar er ook gebouwd wordt, water zal een belangrijke(re) ordenende functie moeten vervullen. Een moeilijke discussie, zeker als de vraag gesteld wordt of NW4+ moet aangeven waar water ordenend is en waar volgend. Het type gebied of zwaarte van de functie is bepalend. Essentieel zijn de eisen vanuit het watersysteem (water ordenend). Het gebruik moet hierop worden afgestemd, niet andersom. Maar gaat dit ook altijd op?

"Omschakelen naar duurzaam waterbeheer: water als ordenend principe". *Kadaverordening Plattelandsontwikkeling (POP)*.

Opgemerkt is ook dat de afweging – waar wel en waar niet bouwen – tenminste op regionaal niveau moet plaatsvinden. Lokale afwegingen zijn nog nauwelijks geschikt in het licht van de verdergaande schaalvergrotingen, zeker wanneer besloten wordt dat niet meer overal gebouwd kan worden. Hoe hieraan vorm moet worden gegeven en op welke wijze water hierbij een rol speelt is een vraag waarop geen pasklaar antwoord gegeven kon worden. Het kiezen voor deze nieuwe wijze van sturing grijpt immers ongetwijfeld diep in in de autonomie van gemeenten. Gemeenten waar de kennis van water over het algemeen nog onvoldoende aanwezig is.

Maar ook voor waterbeheerder zal een meer bovenlokale afweging tot vragen leiden, niet in de laatste plaats omdat ook integraal waterbeheer te gengestelde belangen in zich heeft. Zo zal rekening gehouden moeten worden met het mogelijke effect van bouwprojecten c.q. milieubelastende activiteiten. Vanuit kwaliteitsoverwegingen gedacht zou dit moeten betekenen dat deze activiteiten zoveel mogelijk benedenstrooms worden uitgevoerd, terwijl het echter vanuit kwantiteitsoverwegingen ongewenst is om benedenstrooms te bouwen. Gedoeld wordt dan op de jaarlijkse bodemdaling van ca. 1 à 1,5 centimeter per jaar. Een echt dilemma.

"Bedenk eens een keer dat water ook ruimte biedt!".

Tot slot werd gesteld dat ook de randen van het water beter benut moeten worden voor andere functies dan wonen en werken. Zeker in combinatie met recreatie, natuurontwikkeling en ruimte voor waterberging worden hier mogelijkheden gezien. Hoe dit echter vormgegeven moet worden – zowel in termen van organisatie, techniek, financiering en communicatie – is lang niet altijd duidelijk.

Kwaliteit en leefbaarheid

De toenemende vraag naar kwaliteit kan niet langer worden genegeerd. Zo is er kwantitatief geen woningtekort, kwalitatief wel, zowel bij bestaande als nieuw te bouwen woningen. De belevingswaarde van water wordt daarbij steeds belangrijker, getuige de trend om aan het water te wonen.

De kwaliteit slaat ook op het bevoegd gezag. Hoe groter de kwaliteit, des te bepalender is de rol die het kan spelen. Gesteld werd dat de kwaliteit van veel organisaties te wensen overlaat, daar waar het kennis van water betreft. Hierbij werd met name weer gewezen op de (middelgrote en kleinere) gemeenten. Daar waar de steeds groter worden waterschappen meer en meer investeren in kennis over ruimtelijke ordening, investeren gemeenten relatief weinig in water. Hiervoor is bij veel organisaties een cultuuromslag vereist (zelfbeinning). Toch volstaat het niet voor RWS en-

kel te wijzen naar de gemeenten. RWS (en de waterschappen) kan (kunnen) zelf ook het initiatief nemen om de gemeenten meer bij het water te betrekken.

"Je moet niet alleen pro-actief, maar juist ook reactief durven zijn".

Waar verder nog weinig aandacht voor is – vooral ook bij burgers – is dat de risico's van wonen aan het water nauwelijks worden gekend. Mensen moeten zich bewuster worden van wat wonen aan water óók betekent. Er wordt wel erg gemakkelijk richting de overheid (veelal waterschap of RWS) gewezen als er zich een calamiteit voordoet. Waarom zouden bijvoorbeeld koop- en huurcontracten het element water (in de vorm van risicoaanvaarding) niet meenemen, bijvoorbeeld zoals dat ook bij bodemverontreiniging gebeurt.

"Nederland is geobsedeerd door groei. Investeren in kwaliteit loont niet".

Een discussiepunt dat zowel op deze plaats als in de volgende paragraaf beschreven kan worden hangt samen met de wijze waarop bestaande financiële sturingsprincipes werken, zoals het Gemeentefonds en het lokaal belastingstelsel. Het financiële en fiscale sturings-/beloningsmechanisme overziend, moet worden geconstateerd dat deze het investeren in kwantitatieve doelstellingen bevordert. Investeren in kwaliteit (van groen, e.d) loont niet. Het is dan ook niet verwonderlijk te moeten constateren dat bijvoorbeeld gemeenten maar blijven investeren in woningbouw en bedrijventerreinen, dat levert immers veel geld op. Jaarlijks krijgen de gemeenten volgens een bepaalde verdeelsleutel een uitkering uit het Gemeentefonds. De omvang van de uitkering wordt grotendeels bepaald door het aantal inwoners, het aantal woonruimten, de sociale structuur en het wel of niet hebben van een centrumfunctie, kortom kenmerken van het stedelijk gebied. En ook het lokale belastingstelsel belooft gemeenten, met name via de onroerende zaakbelasting, voor (nog meer) woningen en bedrijven. Hoe anders is de situatie bijvoorbeeld in Engeland. Wie daar aan het landelijk gebied komt wordt bij wijze van spreke gelyocht.

Sturing en organisatie

Veel van de behandelde vragen werden gekwalificeerd als sturingsvraagstukken. Wie door de discussie probeert heen te kijken, ontwaart een aantal typische kenmerken van het huidige Nederlands sturingsmechanisme, die hieronder ongenueanceerd worden weergegeven :

- Er wordt gestuurd op kwantiteit en niet op kwaliteit;
- Er wordt gestuurd vanuit sectorale belangen, niet vanuit een integraal belang;
- Er wordt gestuurd op technische in plaats van op organisatorische oplossingen;
- Er wordt gestuurd op lokale belangen daar waar een bovenlokale sturing noodzakelijk is;
- Er wordt gestuurd op de korte en niet op de lange termijn;
- Er wordt gestuurd op beleid en niet op uitvoering;
- Er wordt gestuurd met publieke en te weinig met private middelen;
- Er wordt gestuurd op doelen en niet op effecten.

.....
Note:

7 Het sturingsvraagstuk kwam zowel bij dit thema als bij het volgende te behandelen thema 'Samenwerking op lokaal niveau' aan bod. Wij hebben ervoor gekozen de discussie op deze plaats weer te geven.

"De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zou eigenlijk NW4+ overbodig moeten maken, dan ben je echt integraal bezig".
"Nota's blijven te veel beleidsstukken. Bestaand beleid wordt maar ten dele uitgevoerd. Nieuwe nota's zouden meer uitvoeringsgericht moeten zijn. Zij moeten geen doelen maar kaders aangeven".

Deze kenmerken maken dat het conflict tussen bijvoorbeeld water en wonen (bouwen) op dit moment te groot is. Er zijn wijzigingen nodig binnen de huidige sturingsprincipes. Of zoals het zo mooi werd verwoord tijdens de discussiebijeenkomst: "het is tijd voor een nieuwe afweging". Er zullen niet alleen nieuwe randvoorwaarden moeten worden aangegeven. Ook de consequenties van de uiteindelijke keuzen zullen beter inzichtelijk moeten worden gemaakt.

"Water is te lang volgend geweest, het is tijd voor een nieuwe afweging. De nieuwe afweging zullen waterbeheerders wel moeten bevechten".

Elk van de hierboven geschetste principes, hoe beperkt ook in kaart gebracht, zullen heroverwogen moeten worden. Hoe dat moet is een goede vraag, maar dat RWS in samenwerking met alle betrokken partijen hier werk van moet maken staat wel vast. De eerste taak hierbij bestaat uit het communiceren van deze vastgeroeste principes. Vaak beseft men niet eens dat men in gewoontes is blijven hangen. Positief is dat juist integraal waterbeheer ruimte biedt voor een dergelijke reflectie. Het beleidsconcept blijft dwingen tot wegen en heroverwegen.

"Meebewegen met water komt in de plaats van de strijd tegen het water". *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, concept.*

Geconstateerd moet worden dat de competentiestrijd tussen overheden integrale gebiedsgerichte oplossingen frustreert: "je redt het niet meer met afstemming van sectoraal verdeelde bevoegdheden". Er zullen dan ook fundamentele keuzen gemaakt moeten worden. Niemand durft dit echter te stellen, de institutionele grenzen zijn hard. Concreet: oppervlakte- en grondwaterbeheer horen in één hand thuis, dat eist de watersysteembenaadering. Nu wordt alleen geïnvesteerd in toedelingsvraagstukken (bv.: stedelijke grondwaterproblematiek, verdrogingvraagstuk) en daar kom je niet of nauwelijks uit met het bestaande wetgevingsstelsel. Alternatieven dienen zich aan in de vorm van bijvoorbeeld convenanten, maar deze vormen ook geen panacee voor sectorale verantwoordelijkheidsvraagstukken.

Verder kwam hier aan de orde dat waterbeheerders nog steeds onvoldoende betrokken zijn c.q. te weinig hun invloed laten gelden bij planvorming. Zeker bij ruimtelijke plannen zal een meer pro-actieve houding moeten worden aangenomen. Tegelijkertijd moet de waterbeheerder ook niet bang zijn puur reactief te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het aanvechten van een (ontwerp-)bestemmingsplan, indien dit te weinig of geen rekening houdt met eisen zoals de waterhuishouding die stelt.

Als voorstel voor een grotere betrokkenheid van private partijen bij projecten werd gewezen op de mogelijkheden van publiekprivate samenwerking (PPS), met name als alternatief om draagvlak te creëren in de regio. Daarbij kunnen projecten dan wellicht ook sneller worden uitgevoerd. Als belangrijkste probleem hiervoor werd echter gewezen op het grote cultuurverschil tussen publieke en private partijen. Over de potenties van PPS verschilden de meningen aanzienlijk: de één ziet er niets in, de ander gelooft er heilig

in, mits ook hier beter wordt nagedacht over de randvoorwaarden waarbinnen en de wijze waarop PPS een bijdrage kan leveren aan het bereiken van overheidsdoelen.

"Waarom niet PPS als doel stellen, bij wijze van proef?".

Als mogelijk voorbeeld van PPS-constructies werd gedacht aan zogenaamde 'rood-voor-groen-' en 'rood-voor-blauw constructies'.

5.4 Verwachtingen voor NW4+

NW4+ zal in moeten springen op ontwikkelingen als een toename van de vraag naar zowel kwantiteit (concreet: woon- en werkfunctie) als kwaliteit. Met name de vraag naar kwaliteit, die mede voortkomt uit de belangstelling voor de belevingswaarde van water, is relatief nieuw en vraagt ook van de waterbeheerders een heroriëntatie op taken. Dat de vraag naar zowel kwantiteit als kwaliteit ook nog eens in het licht moet worden gezien van een ontwikkeling als meervoudig ruimtegebruik en (verdergaande) integratie van diverse functies is duidelijk gebleken.

"NW4+ moet alternatieven bieden voor buitendijks wonen".

Heroriëntatie op enerzijds de productie- en de belevingswaarde van water en anderzijds de noodzaak tot meervoudig ruimtegebruik dwingt bestuurlijk Nederland, en dus ook de waterbeheerder, te zoeken naar nieuwe of aanvullende samenwerkingsstructuren. NW4+ wordt hier uitgedaagd te investeren!

NW4+ zal niet zozeer nieuwe doelen moeten stellen, maar zal vooral moeten investeren in het aangeven van kaders, waarbinnen verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt. Die kaders zijn bijvoorbeeld gewenst voor de vraag waar al dan niet gebouwd kan worden. De eisen vanuit het watersysteem vormen hierbij een belangrijke toetsingseis, maar ook daarmee zijn niet alle vragen op te lossen. Eisen kunnen conflicteren, zoals bijvoorbeeld kwaliteits- en kwantiteitseisen.

RWS wordt ook uitgedaagd te investeren in kennis van en over het water. Het volstaat hierbij niet steeds te tikken op de vingers van de ander (gemeenten bijvoorbeeld), de waterbeheerder zal zich in eerste instantie proactief en waar nodig reactief op moeten stellen. Water gaat ons allen aan en de waterkennisbank van Nederland (de waterbeheerder) heeft hier een belangrijke taak, die niet te onderschatten is.

Bovenal zal NW4+ aandacht moeten geven aan een herbezinning op de huidige sturingsmechanismen, zowel in strategische, technische, organisatorische, financiële als communicatieve zin. Geconcludeerd werd dat veel vragen met betrekking tot water sturingsvraagstukken zijn: "waarom gaan de dingen zoals ze gaan?" is hierbij steeds de te stellen vraag. Voor deze heroriëntatie is echter de nodige lef vereist, er zal namelijk soms diep ingegrepen moeten worden in redelijk vastgeroeste gewoonten. Het is tijd voor een 'nieuwe afweging', ingegeven door de eis dat water een belangrijk medeordenend principe is.

"Bij de ruimtelijk keuzes, die in het landelijk gebied gemaakt moeten worden, zal steeds meer rekening gehouden moeten worden met de beperkingen respectievelijk kansen, die vanuit het oogpunt van waterbeheer bestaan". *Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (POP)*.

Als voorstel voor een grotere betrokkenheid van private partijen bij projecten kan NW4+ de mogelijkheden van publiekprivate samenwerking (PPS) in kaart brengen en de randvoorwaarden waarbinnen en de wijze waarop PPS een bijdrage kan leveren aan het bereiken van overheidsdoelen.

6 Samenwerking op lokaal niveau

6.1 Inleiding

Een thema dat voortkomt uit vragen als "hoe wordt er momenteel samengewerkt tussen partijen" en "welke visie en rol heeft de waterbeheerder hierbij?" is samengevat onder de werktitel 'Samenwerking op lokaal niveau'. Bij de uitwerking van het thema bleken zich – niet zo verwonderlijk overigens – veel raakvlakken voor te doen met het hiervoor behandelde thema 'Water, wonen, werken'. Redactioneel heeft dit ertoe geleid dat er een zekere kruisbestuiving heeft plaatsgevonden. Elementen uit de ene discussie zijn soms terug te vinden in de weergave van de andere.

6.2 De veranderende omgeving

Voor dit thema is allereerst van belang dat water wordt aanvaard als (mede-)ordenend principe. Voor een duurzaam beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water is een evenwichtige samenhang van deze beleidsvelden noodzakelijk. Regionale waterbeheerders gaan, meer dan tot nu toe het geval is geweest, een rol spelen in het planproces gericht op de ruimtelijke ordening. Van belang hierbij is dat het inzicht in de samenhangen tussen onderdelen van de waterketen sterk is toegenomen.

"Water als ordenend principe wordt door iedereen anders uitgelegd"

Een tweede belangrijk genoemde ontwikkeling is dat afstemmings- en coördinatieproblemen in wet- en regelgeving tot allerlei integratievoorstellen leiden. Tot nu toe heeft die integratieslag echter vooral sectoraal (binnen één kolom plaatsgevonden), maar er zijn tendensen om tot horizontale integratie over te gaan. Concrete voorbeelden zijn planvorming (zoals provinciale omgevingsplannen en stedelijke waterplannen) en instrumenten als bestuursakkoorden (akkoord tussen publieke partijen) en convenanten (akkoorden tussen publieke en private partijen). De integratieslagen dwingen tot (verdergaande) samenwerking tussen zowel publieke partijen onderling als tussen publieke en private partijen (PPS).

Een derde, steeds terugkomende, ontwikkeling is dat ruimte steeds schaarser wordt, en als gevolg van de toenemende vraag wordt grond duurder en duurder. Eén en ander leidt tot een groter multifunctioneel gebruik van de ruimte. Zo is er bijvoorbeeld een nieuwe vorm van landbouw op komst, de zogenaamde 'natte landbouw'. Een ontwikkeling die goed samengaat met de aanpak van bijvoorbeeld de verdroging (als gevolg waarvan landbouwpercelen kunnen vernatten) en waterberging.

Een vierde, eveneens vaak genoemde trend is dat water weliswaar een productiefactor blijft, maar dat daar steeds efficiënter mee om wordt gegaan, niet in de laatste plaats door de eerder gesignaleerde ontwikkeling dat de vraag naar kwaliteit toeneemt en dat water naast productiefactor vooral ook een belevingsfactor vormt.

Hoewel niet duidelijk is wat de prijs van water zal gaan doen – de meningen hierover lopen nogal uiteen – is als ontwikkeling genoemd dat water steeds vaker zal worden gebruikt als grondslag voor belastingheffing.

"Water wordt steeds meer een melkkoe".

6.3 Discussiepunten

De discussiepunten zijn onder te verdelen naar drie onderwerpen, die elk nader worden uitgewerkt:

1. Samenwerking en stagnatie van een gewenste ontwikkeling;
2. Integratie van functies/multifunctioneel gebruik;
3. Kwalitatieve en kwantitatieve normering.

Samenwerking en stagnatie van een gewenste ontwikkeling

Eén van de belangrijkste zaken die naar voren kwam is dat de visie op samenwerking gekoppeld moet worden aan de stroomgebiedbenadering. Probleem nu is echter dat watersystemen steeds anders gedefinieerd worden, en daarmee ook het motto 'water als ordenend principe'.

"Wat is een watersysteem: een polder of Noordwest Europa?".

Vooraf om deze reden, zo is verondersteld, stagneert samenwerking. Het sturingsniveau waarop en waarbinnen samenwerking georganiseerd moet worden is nu niet duidelijk en dat frustreert samenwerkingsprocessen. Opvallend is wel dat het probleem zich met name in de uitvoeringsfase van projecten voordoet. Er dient dan ook een (nieuwe) visie op samenwerking te komen, in het bijzonder ook van RWS.

"Rijkswaterstaat heeft geen visie op samenwerking".

Bij het formuleren van een dergelijke visie moet wel worden bedacht dat de wijze en omvang van sturing per regio kunnen verschillen. Een standaard-procedure is dan ook niet voor te schrijven, maatwerk is de boodschap. Maar maatwerk betekent niet dat er helemaal geen richting aan samenwerkingsprocessen te geven is. Veel meer dan nu het geval is zullen *gezamenlijk doelen moeten worden vastgesteld, zal nagedacht moeten worden* over de afzonderlijke ambitieniveaus en zullen concrete acties op voorhand gezamenlijk moeten worden doorgenomen. Daarbij horen afspraken over de visie op een uit te voeren project, de missie, het doel, de uit te voeren acties, het gezamenlijk belang, financiën, de wijze waarop gemonitord gaat worden, e.d. Feitelijk te vergelijken met een op maat gemaakt procesmatig draaiboek. Het ontbreken hiervan leidt er toe dat het gevaar groot is dat partijen gaan 'zwemmen' en dat projecten uiteindelijk niet of slechts met zeer grote vertragingen en budgetoverschrijdingen worden uitgevoerd.

"Bij de aanleg van een simpel fietspad zijn al 26 gemeenten betrokken".

RWS zal dan ook veel meer kaderstellend op moeten treden. Hierbij wordt vooral bedoeld op processturing, inhoudelijk is samenwerking niet of nauwelijks voor te schrijven. Het bestuurlijke klimaat maar ook de specifieke gebiedsfactoren vragen steeds weer om maatwerk. Of zoals werd gezegd: "de regio kun je niet voorschrijven, maatwerk is niet voor te koken".

Bij het denken over kaders, moet worden bedacht dat de overheid ook onderhandelingsruimte moet hebben, dit geldt temeer bij samenwerking met private partijen (PPS). Private partijen verwijten de overheid maar al te vaak dat er niet snel kan worden gewerkt. Los van vaak lange wettelijke procedures – is hier niet meer winst te halen? – is het ook van belang dat de onderhandelaars namens de overheid ook gemandateerd worden om beslissingen te nemen. Dat hoort bij meer bedrijfsmatig werken. Bij PPS-projecten is verder van belang dat de participerende publieke organisaties eerst samen tot afspraken komen, vóórdat met private partijen wordt gesproken. Wanneer private partijen van begin af aan worden uitgenodigd is de kans aanwezig dat zij de diverse overheidsorganisaties tegen elkaar uitspelen.

"Als je niet goed samenwerkt word je uitgespeeld door de partij met bevoegdheden om het proces te frustreren".

Al met al werd geconcludeerd dat er behoefte is aan nieuwe sturingsmechanismen (vergelijk ook de discussie zoals die gevoerd is bij het thema 'Water, wonen, werken'). Toch viel op dat met name van de zijde van gemeenten een beroep werd gedaan op de factor 'geduld'. Gemeenten vragen er aandacht voor dat de nieuwe werkwijzen tijd vragen om geïmplementeerd te worden. Er moet met andere woorden niet te overhaast naar nieuwe sturingsmechanismen gegrepen worden: "zo leren we het natuurlijk nooit!". Er zou dan ook veel meer van lopende projecten c.q. processen geleerd moeten worden.

Maar hiermee was de discussie niet afgedaan. Gesteld werd dat het sectoraal georganiseerd Nederland (bestuur + wetgeving) integrale gebiedsgerichte projecten frustreert. Ook Europa viel dit verwijt te beurt. De theorie loopt achter bij de praktijk: daar waar de praktijk in Nederland vraagt om integrale gebiedsgerichte sturingsmechanismen, zijn nieuwe wet- en regelgeving, zowel vanuit 'Brussel' als 'Den Haag' nog immer als sectoraal te benoemen. Zeker Europa is nu eenmaal sectoraal thematisch georiënteerd. Aangegeven werd dan ook dat er geen samenwerkingsprobleem was, maar een daaraan ten grondslag liggend competentieprobleem (hetgeen weer tot verantwoordelijkheidsvraagstukken leidt), als gevolg waarvan overheden niet willen samenwerken.

"Waarom wil RWS niet samenwerken?".

RWS werd verweten dat het niet wil samenwerken. De tegenwerping dat RWS juist veel participeert in convenanten, bestuursovereenkomsten, e.d. werd gepareerd met de stelling dat deze vormen van sturing nu juist voortkomen uit onduidelijkheden omtrent de taak- en verantwoordelijkheidsafbakening.

"Misschien heb je wel verschillende sturingsniveaus nodig, zowel Europees, nationaal, regionaal als lokaal?".

De overheid moet ook durven sturen c.q. van hun bevoegdheden gebruik durven maken. Concreet werd gewezen op rijksbeleid dat niet (snel) wordt overgenomen in streek- en bestemmingsplannen. Instrumenten te over om de doorwerking te bewerkstelligen, echter besturen hebben onvoldoende lef elkaar hard aan te spreken. Gevolg is wel dat hierdoor onzekerheid in de regio kan ontstaan. Dit doet zich al voor bij de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur, maar ook bij het zoeken naar (meer) ruimte voor waterberging dreigt dit gevaar.

Integratie van functies/multifunctioneel gebruik

Over dit subthema is slechts kort gediscussieerd en eigenlijk leverde het nauwelijks andere resultaten op dan bij de voorgaande thema's 'Veranderend Europa' en 'Water, wonen, werken'. Belangrijk was ook hier dat gesteld werd dat de integratie van functies leidt tot behoefte aan een nieuwe afweging, zoals hierover in paragraaf 5.3.4 is gesproken. Meervoudig ruimtegebruik dwingt bestuurlijk Nederland ook tot het bepalen van de eigen positie en het vaststellen van het eigen ambitieniveau. Verder werd ook aandacht gevraagd voor het feit dat water niet alleen ruimte eist, maar dat het met name ook ruimte biedt. Enkele nieuwe elementen werden echter wel toegevoegd dan wel aangescherpt.

"Veerkrachtig waterbeheer door extra ruimte voor het watersysteem zelf te creëren". *Een waterbed voor Nederland.*

Allereerst werd erop gewezen dat de zogenaamde 'natte landbouw' kansen biedt om functies te integreren. Natte landbouw kan goed samengaan met de aanpak van bijvoorbeeld de verdroging (als gevolg waarvan landbouwpercelen kunnen vernatten) en waterberging.

"Begrijp ik nou goed dat we straks in Nederland rijst gaan verbouwen?"

De landbouw zal creatief in moeten spelen op de steeds meer op andere functies afgestemde waterhuishouding. De waterhuishouding zal niet langer traditioneel worden afgestemd op de (in economisch belang afnemende) landbouw en de scheepvaart. Andere functies, zoals natuurontwikkeling/-beheer en recreatie winnen aan belang.

Kwalitatieve en kwantitatieve normering

Een derde onderwerp dat zijdelings aan bod kwam, maar dat een aantal aardige discussiepunten opleverde werd bepaald door het in de water- en milieuwereeld functionerende normeringstelsel.

Vastgesteld werd dat er momenteel geen kwantiteitsnormen zijn en dat kwaliteitseisen geen rekening houden met effecten van emissies. Er zal meer op effecten moeten worden gestuurd: outputsturing derhalve. Daarbij zou er een duidelijker accent aangebracht moeten worden op de samenhang tussen kwaliteit en kwantiteit van zowel oppervlaktewater als grondwater. De watersysteembenadering eist dit namelijk. Op dit moment ligt het accent (teveel) op kwaliteitsnormering.

"Wat is eigenlijk schoon water? Zwemwaterkwaliteit of gaan we verder?"

Vanuit het nieuwe normeringkader moet dan bepaald worden wat nog wel kan en wat niet meer toelaatbaar moet worden geacht. Het resultaat hiervan zou, zo werd voorgesteld, in streekplannen moeten worden vastgelegd.

6.4 Verwachtingen voor NW4+

Als belangrijkste verwachting is uitgesproken dat NW4+, net zoals dit bij het thema 'Water, wonen, werken' het geval was, met een andere visie op samenwerking moet komen. Deze visie zal gekoppeld moeten worden aan de stroomgebiedbenadering, waarbij een meer eenduidige visie op de

definitie van watersystemen wel gewenst is. Het samenwerkingsvraagstuk wordt vooral als een sturingsvraagstuk gezien. Groot probleem is namelijk dat de samenwerking, zeker in de uitvoeringsfase, stagneert. Het sturingsniveau waarop en waarbinnen samenwerking georganiseerd moet worden is nu niet duidelijk en dat frustreert samenwerkingsprocessen.

Bij het formuleren van een dergelijke visie moet wel worden bedacht dat de wijze en omvang van sturing per regio kunnen verschillen. RWS zal dan ook veel meer kaderstellend moeten optreden. Hierbij wordt vooral geïmplementeerd op processturing, inhoudelijk is samenwerking niet of nauwelijks voor te schrijven. NW4+ zal aandacht moeten geven aan het aanreiken van bedoelde kaders. Hierbij zal gelaveerd moeten worden tussen enerzijds de vraag vanuit de regio's om gebiedsgerichte integrale kaders en anderzijds de nog steeds sectoraal verschijnende (Europese en nationale) wet- en regelgeving.

Behalve dit dilemma doet zich voor RWS nog een keuzeprobleem voor. Sommigen vragen om nieuwe sturingsmechanismen, waarbij het individuele project bepaalt op welk niveau gestuurd moet worden. Anderen vragen juist om optimalisering van de bestaande kaders (concreet: oplossen van bevoegdheden- en verantwoordelijkheidsvraagstuk) en weer anderen - vooral gemeenten - willen de factor tijd als vriend omarmen om te leren werken met en van bestaande processen. Welke koers gevaren moet worden zal in NW4+ aan bod moeten komen. Wellicht is een mix van aange-reikte oplossingen mogelijk?

Omdat water aanvaard wordt als (mede-)ordenend principe is een even-wichtige samenhang met en tussen aanverwante beleidsvelden noodzake-lijk. Regionale waterbeheerders zullen, als gevolg daarvan, een grotere rol moeten gaan spelen in het planproces gericht op de ruimtelijke ordening. Allerlei integratieslagen dwingen tot (verdergaande) samenwerking tussen zowel publieke als tussen publieke en private partijen (PPS). Op welke wijze deze samenwerkingsvormen vorm gegeven moeten worden (procesma-tig met name) is een vraag die aandacht verdient in NW4+.

"Met een brede integrale benadering in het NMP4 kunnen oplossin-gen voor hardnekkige milieuproblemen mogelijk worden die mede door de verkokering van het beleid tot op heden niet mogelijk waren".
Conceptagenda NMP4.

Cruciaal voor de sturingsvraag is een goede communicatie, niet in de laat-ste plaats van RWS. Op dit moment is er, zo werd gesteld, te weinig com-municatie tussen RWS (de waterbeheerder in het algemeen) en de samen-werkingspartners. NW4+ zal met ideeën moeten komen om de communicatie te verbeteren.

Meer algemeen is opgemerkt dat de overheid ook moet durven sturen c.q. van haar bevoegdheden gebruik moet durven maken. Dit geldt in het bij-zonder voor het elkaar durven aanspreken op elkaars verantwoordelijkhe-den/taken. NW4+ zal hierop een visie moeten étaleren, opdat de buiten-wereld in ieder geval weet welke koers de waterbeheerder wil varen.

Ten slotte is de verwachting uitgesproken dat NW4+, in het licht van de watersysteembenadering, meer aandacht geeft aan de samenhang tussen kwaliteit en kwantiteit van zowel oppervlaktewater als grondwater. Op dit moment zijn er immers geen kwantiteitsnormen en kwaliteitseisen houden geen rekening met de effecten van emissies.

7 Recreatie, cultuur en water

7.1 Inleiding

Recreatie en cultuur zijn onderwerpen die in diverse beleidsdocumenten terugkomen, vaak zijdelings (recreatie), soms expliciet (cultuur, Nota Belvédère). Dat beide 'functies' invloed hebben op de wijze waarop Nederland is/wordt ingericht staat vast. Dit heeft de vraag opgeroepen of en zo ja, op welke wijze de waterbeheerder rekening moet houden met deze functies.

7.2 De veranderende omgeving

Recreatie

Recreatie en toerisme zijn samen goed voor 5% van de Nederlandse werkgelegenheid. Door de toenemende vergrijzing en (de behoefte aan) meer vrije tijd wordt er meer gerecreëerd. Ook gaan mensen vaker met vakantie, waarbij het dan vaak gaat om meer kortere vakanties (in Nederland). De vraag naar hoogwaardige voorzieningen neemt toe, aangezwengeld door de toenemende welvaart. De regering is gevraagd een stimulerend en samenhangend beleid op toeristisch-recreatief gebied te ontwikkelen, waarbij de ministeries EZ (toerisme), LNV (recreatie) en OCW (cultuur) zijn betrokken⁸.

"De openbare ruimte in Nederland neemt af terwijl de welvaart, de vrije tijd en de behoefte aan ruimte, waaronder water, juist toeneemt".

De sterkste groei vindt plaats in het landelijk gebied en versterkt daar het economisch draagvlak. De vraag naar voorzieningen voor toerisme en recreatie inclusief de infrastructuur, nodig om de bereikbaarheid van deze voorzieningen zeker te stellen, vormt een belangrijke ruimtevrager in de landelijke gebieden in de komende decennia. Nederland wordt heringericht. Er komt veel landbouwgrond vrij, bijvoorbeeld onder invloed van de realisatie van de EHS en de Reconstructiewet. In het kader van de dynamisering van het platteland worden andere dan agrarische functies gerealiseerd, en functies meer geïntegreerd. Dit geldt bijvoorbeeld nadrukkelijk voor de keten landbouw – natuur – recreatie. Verder is er een toename te zien van het aantal passantenhavens en cruisetourisme (Amsterdam en Rotterdam). De pleziervaart is groeiende.

Bij de toenemende vraag naar ruimte hoort een toenemende behoefte aan hoge omgevingskwaliteit en culturele identiteit, meer 'groen' maakt hier onderdeel van uit. Daarbij is er meer behoefte aan recreëren in de naaste omgeving. Vooral in de randstad is een schrijnend tekort aan recreatiemogelijkheden. De behoefte aan meer spannende recreatie neemt ook toe (meedaagse kanotochten, mountainbiking, skaten en bijvoorbeeld overdekte sneeuwpijsten).

Note:

8 Motie Voute-Droste 18-10-1998, Kamerstukken 26 419 nr 1-3

"Recreëren is meer dan aan het strand liggen en een wandeling in het bos".

Niet in de laatste plaats is van belang te melden dat recreatie en toerisme steeds meer worden beïnvloed door Europese regelgeving (zoals de Biociderichtlijn, de Europese Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en de Habitatrichtlijn⁹). Zo wordt bijvoorbeeld de aanleg van recreatieve voorzieningen afgewogen tegen het natuurbelang, zoals dit beschermd wordt in de Vogel- en habitatrichtlijn. Niet alles kan meer overal.

Cultuur

Voor dit subthema is van belang dat ons cultureel erfgoed steeds meer wordt beschermd. De nota Belvédère geeft een visie op de wijze waarop met de cultuurhistorische kwaliteiten van het fysieke leefmilieu in de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland kan worden omgegaan, en geeft aan welke maatregelen daartoe moeten worden getroffen. In het kader van het project Belvédère is een landsdekkend overzicht vervaardigd van de cultuurhistorisch meest waardevol geachte steden en gebieden: de Cultuurhistorische Waardenkaart van Nederland.

"In het kader van project Belvédère is een landsdekkend overzicht vervaardigd van de cultuurhistorisch meest waardevol geachte steden en gebieden; cultuurhistorische waardenkaart van Nederland".
Nota Belvédère.

Net als hierboven onder 'recreatie' is genoemd geldt ook voor het subthema cultuur dat er een toenemende behoefte is aan hoge omgevingskwaliteit en culturele identiteit. Eén en ander leidt er volgens de Nota Belvédère toe dat provincies plannen zullen opstellen ter bescherming en verantwoorde ontwikkeling van de in Nederland aanwezige cultuurhistorische waarden. Gemeenten zullen in de bestemmingsplannen het cultuurelement nadrukkelijk(-er) moeten verdisconteren. Per Belvédèregebied wordt een gebiedsgerichte beleidsstrategie voorgesteld.

"Internationaal gezien heeft de Nederlandse cultuurhistorie een bijzondere betekenis in het licht van de historische strijd tegen het water".
Nota Belvédère.

Ter bescherming van het cultureel erfgoed is nieuw beleid gewenst. Ook de waterbeheerder zal (met name) meer rekening moeten houden met het behoud van culturele waarden. De zorg voor culturele identiteit komt ook tot uitdrukking in het Verdrag van Maastricht, waarin is vastgelegd dat alle bestaande wetten en regels moeten worden beoordeeld op hun culturele aspecten.

.....
Note:

⁹ Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar A. Willemsen, Eco-logical? The effects of European environmental legislation on the recreational marine industry, in: ICOMIA – IFBSO Yearbook 2000, pp. 70-72. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de zogenaamde 'Vogelrichtlijn-gebieden'. De richtlijnen zijn overigens vooral kwaliteitsgericht.

7.3 Discussiepunten

Uit het geheel aan discussiepunten voor zowel recreatie als cultuur is een aantal items te halen:

1. Recreatie tussen wal en schip;
2. Meer ruimte voor recreatie;
3. Cultuur en water.

Recreatie tussen wal en schip

Tendens is dat bij het toekennen van een functie aan een gebied als laatste wordt gekeken naar recreatie. Recreatie en toerisme hebben op rijksniveau niet één loket, het wordt niet als een aparte sector beschouwt (zoals bijvoorbeeld wonen en werken). Het thema recreatie - Recreatie omvat zowel natte als droge recreatie - is zeer gedecentraliseerd georganiseerd (veel nota's kennen hooguit een paragraafje 'recreatie en toerisme') en de prioriteit is in de ogen van de sector zelf laag te noemen. Nota's verschijnen regionaal en lokaal en opvallend is dat de afstemming en coördinatie, volgens insiders, moeizaam verloopt.

"Wie integraliteit predikt, moet dit ook waarmaken en zich niet verstoppen achter sectorale deurtjes".

Geen enkel ministerie voelt zich geroepen om zich intensief met de recreatiesector bezig te houden, waaronder zoals gezegd ook RWS. Dit is vreemd omdat iedereen recreëert en recreatie een grote economische waarde heeft. Dit besef lijkt echter niet aanwezig. In de recreatiesector wordt meer omgezet dan in de landbouw en de pleziervaart is economisch van grotere betekenis dan de gehele binnenvaart. Toch hebben de landbouwsector en de beroepsvaart wel een duidelijk eigen plek in Den Haag.

De overheid heeft geen visie met betrekking tot de vraagstukken van de recreatie, meer algemeen met het 'herinrichtingvraagstuk'. Er is een veelheid aan beleid op het gebied van recreatie van verschillende organisaties (brancheverenigingen, gemeenten en de Unie van de Waterschappen). Dit zou op elkaar afgestemd moeten worden maar dat gebeurt in de praktijk niet. De overheid geeft als argument om deze coördinatie niet op zich te nemen dat de recreatiesector nu eenmaal erg verdeeld is: "wie moeten wij aanspreken?". Hiertegen valt inmiddels in te brengen dat er inmiddels een Stichting Toerisme en Recreatie Nederland is, dat als loket voor de weliswaar pluriforme sector beschouwd kan worden.

"Wij houden ons als RWS alleen bezig met recreatie voor zover het over water gaat en niet met het overige".

Gevolgen van het feit dat toerisme en recreatie tussen wal en schip vallen zijn in de praktijk duidelijk aanwezig. Zo wordt in het Verkeers- en Vervoersplan nauwelijks ingegaan op de betekenis van meer beroepsvaart voor de pleziervaart (denk aan meer ongevallen die zullen ontstaan door toenemende drukte op de vaarwegen). En ook de benodigde infrastructuur, zoals bruggen en sluizen, wordt niet altijd even goed op elkaar en op andere behoeften afgestemd. Er is hier weliswaar een aparte stichting voor (Stichting Recreatie Toegang Nederland), waar vier ministeries en IPO en VNG vertegenwoordigd zijn, maar desalniettemin valt hier nog veel te verbeteren. Ten slotte is er in de praktijk een niet meer te overziene wildgroei aan tolheffingen, belastingen, e.d. Een betere afstemming en meer centraal aangestuurde regelgeving zou, zo bleek tijdens de discussie, heel goed zijn.

"Hier is ook een rol weggelegd voor de recreatiesector zelf door middel van het kwantificeren van haar beleid. De sector moet duidelijk maken wat zij wil".

Om ook in de regio recreatie meer tot haar recht te laten komen is voorgesteld om tot omgevingsschappen te komen, waarin recreatieschappen, cultuurschappen, de provinciale landschappen en waterschappen op zouden kunnen gaan. Maar of dit nou de oplossing is, zo werd tegengesproken, is de vraag: het draagvlak ervoor is nihil in bestuurlijk Nederland, niet in de laatste plaats bij de waterschappen. Blijft overeind dat nagedacht moet worden over de vraag op welke wijze recreatie een meer volwaardige plek in het bestuur kan krijgen.

Verder is er meer technisch inhoudelijk nog een aantal items die om aandacht vragen. In het bijzonder werd gewezen op de aanpak van waterbodems/baggerspecieproblematiek, de wateroverlast als gevolg van overstromingen (jachthavens kunnen ook schade lijden door overstromingen, denk aan de elektriciteitssystemen) en de waterkwaliteit, in het bijzonder de vereiste kwaliteit van het zwemwater. In dit kader werd ook aandacht gevraagd voor het beter bereikbaar maken van steden voor watersport (zoals dat bijvoorbeeld in Leiden is gebeurd), bijvoorbeeld te etaleren als pilot voor Europa.

Meer ruimte voor recreatie

Dat toerisme en recreatie beleidsmatig tussen wal en schip vallen, neemt niet weg dat de behoefte aan meer ruimte ervoor toeneemt. Ook hier geldt dat gebruik kan worden gemaakt van de omstandigheid dat water gezien moet worden als (een onderdeel van) openbare ruimte: water biedt ook ruimte. Water is een vorm van openbare ruimte.

Water is er wel als openbare ruimte maar, zo viel te beluisteren, het wordt teveel afgeschermd met bijvoorbeeld een beroep op natuur(water)bescherming. Een nat natuurgebied wordt vaak niet opengesteld voor recreatie, maar wordt er juist voor afgeschermd terwijl dat vaak helemaal niet noodzakelijk is. Er zou met andere woorden veel gebiedsgerichter en met bijvoorbeeld de sportvissers nagedacht moeten worden over creatievere vormen van integratie van functies.

"Door de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' mag er geen paaltje meer de grond in".

Er is op dit moment teveel concentratie van recreatie en dit leidt weer tot verdringing. De toegankelijkheid is vaak slecht en te selectief, en komt niet zelden voort uit onbekendheid met de doelgroep(-en). Er zouden bijvoorbeeld randvoorwaarden kunnen worden gecreëerd waarmee de natuur c.q. het water wordt beschermd en er toch in een gebied kan worden gecreëerd. Verder kan er met behulp van zoneringsgewerkt worden waarbij bedacht moet worden dat het karakter van het gebied het gebruik bepaalt. Integratie met andere functies biedt kansen.

Dat de natte natuur teveel wordt afgeschermd is in tegenspraak met het feit dat natuur juist geld kan opleveren. Bijvoorbeeld in de sportvisserij gaat circa 1,5 miljard aan opbrengsten uit bestedingen om waarvan een gedeelte door middel van natte (natuur-)gebieden wordt gegenereerd.

De discussie zat ergens in een impasse. Aan de ene kant was er de sector die stelde dat de overheid met een visie moet komen op recreatie. Aan de

andere kant stelde juist de watersector dat de recreatiesector ook zelf met gebundelde initiatieven moet komen. De sector moet ook haar eigen beleid kwantificeren en communiceren. Zo werd de analogie gelegd met de Cultuurwaardenkaart en de kaart die hoort bij de Ecologische hoofdstructuur.

"De EHS is niet veel meer dan een renbaan voor de woelmuis".

Zo zou een 'Recreatiekansenkaart' helpen bij de beleidsvorming. Een dergelijke kaart zou in samenhang met de andere genoemde kaarten kunnen worden ontwikkeld. Immers: natuur, recreatie en cultuur worden als elkaar versterkende functies beschouwd.

"Wie realiseert zich nou dat er 1,5 miljoen sportvissers zijn in Nederland?".

Vraag is dan natuurlijk: wie maakt zo'n kaart? RWS ziet het blijkbaar niet als haar taak een dergelijke kaart te maken. Maar ook de recreatiesector zelf heeft tot nu toe geen initiatief genomen tot het maken van een Recreatiekansenkaart. Erkend werd wel, door degenen die aan tafel zaten, dat de recreatiesector zelf moet aangeven waar gerecreëerd kan worden. Het voortouw hiervoor hoort niet bij de rijksoverheid te liggen. Aan de andere kant: de overheid zou hier wel moeten faciliteren, zeker gezien het economische belang van de sector en het feit dat de overheid verweten wordt geen visie te hebben op toerisme en recreatie.

Cultuur en water

Voorafgaand aan de rest van deze paragraaf moet worden opgemerkt dat de georganiseerde discussiesessie slechts één vertegenwoordiger uit de 'cultuurhoek' kende. Een echte discussie kon dan ook niet echt worden gevoerd. Desalniettemin zijn er toch wat constatering te maken, die voortkomen uit zowel de discussie als de Nota Belvédère, een nota die op een aantal plaatsen stilstaat bij de (mogelijke) relatie tussen water en cultuur.

Internationaal gezien heeft de Nederlandse cultuurhistorie een bijzondere betekenis in het licht van de historische strijd tegen het water. Dit blijkt ook uit de selectie van gebieden en objecten die sinds 1995 vanwege hun universele waarde op de Werelderfgoedlijst van de UNESCO zijn geplaatst: de Stelling van Amsterdam, het molencolplex te Kinderdijk-Elshout, het Wouda-gemaal en het voormalige eiland Schokland. Ook water(rivier)gebieden en uiterwaarden zijn aangewezen als zijnde Belvédèregebieden, bijvoorbeeld de Nieuwe Hollandse Waterlinie, Bommelerwaard en Waterland. Het gaat hier om gebieden waar gesproken kan worden van hoge gecombineerde cultuurhistorische waarden¹⁰.

"Cultuurhistorische kenmerken helpen je te onderscheiden, als regio, als stad. Het trekt ook bedrijvigheid aan, kijk maar naar de Rotterdamse Willemshaven".

.....
Note:

¹⁰ Nota Belvédère.

Zeespiegelrijzing, bodemdaling, problemen bij regen- en rivierwaterafvoer, de toenemende betekenis van schoon water en de waardering van water als omgevingsfactor, behelzen volgens de Nota Belvédère een nieuwe houding ten opzichte van het waterbeheer. Deze *nieuwe wending in de relatie tussen land en water* leent zich, volgens de nota, juist in Nederland bij uitstek voor een *cultuurhistorische reflectie*. De nieuwe houding ten aanzien van waterbeheer kan dan ook gekoppeld worden aan de gedachte bestaande cultuurhistorische waarden te bewaren. Een voorbeeld is het ontwikkelen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als tijdelijke waterberging in natte perioden waarmee de cultuurhistorische waarde van de Waterlinie gewaarborgd kan blijven.

"De Nota Belvédère is mede door het Ministerie van V&W ondertekend".

Een groter cultuurhistorisch besef zal voor de waterbeheerder vooral betekenis hebben bij het opstellen van plannen. Cultuur en water hoeven elkaar niet te bijten, er zijn zelfs kansen voor combinaties met andere functies, zoals recreatie.

7.4 Verwachtingen voor NW4+

Waar traditionele sectoren als landbouw en beroepsvaart aan belang inboeten, neemt het (economisch) belang van recreatie en toerisme en cultuur toe. Planologisch zal één en ander zijn plaats moeten krijgen, ook in de waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen. NW4+ zal hiervoor het kader moeten aanreiken. Ook de waterbeheerder zal immers meer rekening moeten houden met deze aan belang winnende functies. Voor wat betreft cultuur kan NW4+ gebruik maken van de zogenaamde Cultuurhistorische Waardenkaart van Nederland.

Er zal verder nagedacht moeten worden over de vraag op welke wijze toerisme en recreatie een meer volwaardige plek in het bestuur kunnen krijgen. Voorstellen kunnen, zo bleek, variëren van aanhaken bij de bestaande organisatiestructuren of zelfs het vormen van 'omgevingsschappen', hoewel er voor deze laatste vorm weinig draagvlak zal bestaan. Een betere afstemming en meer centraal aangestuurd beleid en regelgeving zou, zo bleek tijdens de discussie, heel goed zijn.

Dat toerisme en recreatie thans beleidsmatig tussen wal en schip vallen, neemt niet weg dat de behoefte aan meer ruimte ervoor toeneemt. Om meer gebruik te maken van de ruimte die water ook hier biedt, moet er veel gebiedsgericht en creatiever nagedacht worden over vormen van integratie van functies. Verwacht wordt dat NW4+ hier met voorstellen komt.

Samenvattend zal de overheid, inclusief RWS, een visie moeten ontwikkelen op wat zij met toerisme en recreatie wil. Met wijzen naar de sector alleen, met een beroep op de verdeeldheid van de sector, of met wijzen naar andere ministeries verandert er niets. Tegelijkertijd zal ook de sector duidelijk moeten maken wat zij betekent voor Nederland en vooral, wat zij wil. Er is veel onwetendheid en onbegrip. Zo zou bijvoorbeeld een 'Recreatiekansenkaart' helpen bij de beleidsvorming, een kaart die aan zou kunnen sluiten op de Cultuurhistorische Waardenkaart en de EHS-kaart. Ook RWS zou hier op zijn minst een faciliterende rol moeten vervullen. De sector is er belangrijk genoeg voor.

8 Marktwerving en privatisering

8.1 Inleiding

Marktwerving en privatisering zijn thema's waar binnen de watersector al veel over geschreven en gediscussieerd is. In die zin lijkt het wellicht weinig logisch het thema weer naar voren te halen. Toch is hier wel voor gekozen, met name omdat er natuurlijk ook op andere aanverwante beleidsterreinen soortgelijke discussies spelen c.q. hebben gespeeld. Voor dit onderzoek 'Scanning the Policy' is van belang dat de watersector enerzijds en de andere sectoren anderzijds, inclusief andere overheden (dan de waterstaat) met elkaar in discussie gaan over een aantal deelonderwerpen binnen het thema.

De eerste discussie is veelal een definitiediscussie. Voor dit hoofdstuk hanteren wij de volgende definities:

Privatisering is het toevertrouwen van een verantwoordelijkheid aan de markt, waarbij de eigendom wordt afgestoten aan de private sector.

Marktwerving is het introduceren van concurrentieprikkels, waarbij diverse varianten mogelijk zijn, zoals uitbesteden, het toelaten van nieuwe partijen tot de markt en benchmarking.

8.2 De veranderende omgeving

Voor dit thema is in de discussie een aantal belangrijke trends geschetst. Allereerst wordt vrij algemeen onderkend dat de Europese invloed groter wordt, niet alleen in termen van wet- en regelgeving, maar ook voor wat betreft ontwikkelingen op de Europese markt. Zo zijn in heel Europa, met uitzondering van Nederland en Zweden, zeer grote internationale commerciële bedrijven op grond van multi-utility ontstaan. Deze bedrijven bieden meerdere diensten tegelijk aan (bijvoorbeeld gas en elektriciteit).

Van belang is ook dat marktwerving en privatisering zich ook voordoen binnen andere sectoren, bijvoorbeeld het railverkeer, de markt voor telecommunicatie en de energievoorziening (vergelijk de nieuwe Elektriciteitsnet). En ook de nieuwe Waterleidingwet zal marktwerving (voor industrie-water beperkt) mogelijk maken. Feitelijk is industriewater al vrijgegeven aan de markt c.q. geprivatiseerd.

Om in de toenemende vraag naar (drink-)water te voorzien, voert de rijksoverheid een beleid dat gericht is op schaalvergroting van waterleidingbedrijven. De grote investeringen vragen om professionele en kapitaalkrachtige organisaties. Een zelfde ontwikkeling is (nog steeds) gaande in de wereld der (all-in) waterschappen. Bedrijven richten zich meer algemeen steeds meer op een vergroting van doelmatigheid en efficiency. Mede hierdoor neemt de omvang van de bedrijfsafvalwaterstromen verder af.

De schaalvergroting uit zich vooral in verticale integratie binnen de waterketen, hetgeen op termijn tot integrale waterketenbedrijven zou kunnen

leiden (IWKB's). Op dit moment vindt verticale integratie plaats door vormen van samenwerking. Maar behalve de verticale integratie is er sprake van een horizontale integratieslag, waarbij water als een utility wordt beschouwd, zoals gas en elektriciteit. Dit proces is al jarenlang aan de gang.

Een andere genoemde ontwikkeling is dat toekomstige (uitvoerings-)projecten steeds vaker op basis van publiekprivate samenwerking (PPS) zullen worden vormgegeven. De traditionele scheiding tussen planvorming (overheid) en uitvoering (bedrijfsleven) zal hiermee verdwijnen. Er zullen andere sturingsvormen ontstaan en de rol van de overheid zal deels anders worden vormgegeven. Zo zal de rijksoverheid zich bezinnen op haar rol als regisseur.

8.3 Discussiepunten

De discussiepunten zijn onder te verdelen naar zes rubrieken:

- Water als utility;
- De invloed van Europa;
- Efficiencyverbeteringen;
- Eigendom van water;
- Welke taken komen voor marktwerking in aanmerking?;
- Voorwaarden voor marktwerking en privatisering.

Elk van deze onderwerpen wordt hieronder behandeld.

Opgemerkt wordt dat een vooraf bedachte onderwerp als de prijsontwikkeling van water niet tot een echte discussie aanleiding gaf. Uitgezonderd één van de onderzoekers was iedereen van mening dat water niet echt duurder zal worden.

Water als utility?

Geconstateerd moet worden dat de meningen over de complexiteit van water als 'utility' enerzijds en de andere utilities anderzijds fors uiteenlopen. Waar de waterbeheerders stellen dat water niet behandeld kan worden als bijvoorbeeld gas en elektriciteit, stellen andere overheden en multi-utility bedrijven dat de complexiteit wel degelijk vergelijkbaar is en dat de watersector zich teveel afschermt voor externe invloeden als marktwerking.

De waterbeheerder beroept zich vooral op de verschillen in behandeling en het unieke karakter van bijvoorbeeld het zuiveringsproces en de financiële structuur: "de stroomnota is gemakkelijker te delen dan de waternota". Anderen stellen juist dat water niet te isoleren is als utiliteit en dat wij ons beter af kunnen vragen waarom water in Nederland nog zo geïsoleerd wordt behandeld?

"Kun je water wel isoleren als afzonderlijke utiliteit?"

Deze laatste vraag ontpopte zich tot een discussie over de afgeleide vraag waarom marktwerking bij bijvoorbeeld de zuivering van afvalwater nooit echt tot wasdom is gekomen. Dit geldt in het bijzonder voor de markt voor huishoudelijk afvalwater.

"Het zuiveren van afvalwater is geheel vrij, iedereen kan hiermee beginnen".

Natuurlijk stelt de waterbeheerder op dit punt dat waterschappen het misschien wel het beste en het goedkoopste kunnen. De kennis is volop

aanwezig en alle noodzakelijke investeringen zijn reeds gedaan. Daarbij speelt, volgens hen, ook mee dat de industrie best wel geïnteresseerd is om het zelf te doen, maar veel bedrijven deinzen gewoon terug voor "al het gedoe". Het lijkt erop dat vooral de noodzakelijk te maken investeringen en de wijze waarop één en ander georganiseerd moet worden redenen zijn waarom de situatie niet snel verandert. Aan de andere kant: grote stroomvoorzieningen zijn ook erg kostbaar.

Exemplarisch voor de vraag hoe bijvoorbeeld de zuivering van industrieel afvalwater in eigen beheer kan worden uitgevoerd (onder verantwoordelijkheid van de waterbeheerder) is het feit dat collectieve zuivering op (duurzame) bedrijventerreinen maar moeizaam tot stand komt. Als belangrijk probleem hierbij wordt gewezen op de verrekeningsmethodiek. Het blijkt lastig om tot transparante en werkbare verdeelsleutels te komen. In de relatie tussen het waterschap (of RWS) en een individueel bedrijf doet dit vraagstuk zich niet voor. Maar ook de schaalgrootte is van belang: om de investeringen terug te verdienen, moet het om grote hoeveelheden afvalwater gaan, terwijl de omvang van afvalwaterstromen juist afneemt. Er doet zich echter weer wel een ontwikkeling voor die ertoe leidt dat het effluent tot nieuwe producten zal leiden.

Niet in de laatste plaats werd erop gewezen dat wie de keten van de behandeling van afvalwater bekijkt, zal zien dat er al veel aan de markt is overgelaten: het ontwerp en de bouw van zuiveringsinstallaties wordt geheel aan de markt overgelaten (100%); het onderhoud is voor circa 60 à 70% in handen van de markt en feitelijk is alleen de exploitatie een taak van de waterbeheerder. Van de opbrengst van de Wvo-heffing keert ongeveer driekwart terug naar de markt.

Wat speelt er in Europa?

Overeenstemming was er ook over het feit dat het kennisniveau over de ontwikkelingen die zich op de Europese markt der utilities voordoen, erg te wensen overlaat. Nederland lijkt erg in zichzelf gekeerd, Europa lijkt erg ver weg te zijn. De idee leeft toch dat er zich weliswaar veranderingen voordoen, maar niet dusdanig dat wij daar zelf geen invloed op zouden hebben.

"Europa, dat zijn we zelf".

Terwijl er op de Europese markt toch steeds intensiever gehandeld wordt in water, ook en met name over de grens.

"In het buitenland zijn grote internationale commerciële bedrijven o.g.v. multi-utility ontstaan. Als Nederland hierbij achterblijft, zullen deze grote bedrijven als eerste de markt veroveren indien de markt in de toekomst volledig wordt vrijgegeven".

Efficiencyverbeteringen: waar valt dan nog wel geld te verdienen?

De samenwerking tussen met name waterschappen en gemeenten kan nog wel wat efficiënter. Daar zijn, zo stellen de waterbeheerders, nog wel voordelen te behalen. Immers: naarmate je verder in de keten komt (tussen de winning van drinkwater en uiteindelijk de zuivering) neemt het financiële belang toe.

"Oorzaak voor de slechte samenwerking tussen gemeenten en waterschappen zit vooral in de koppen van mensen. De samenwerking komt pas net op gang."

Wie zich echter op deze markt wil begeven krijgt wel te maken met een competentie- en verantwoordelijkheidsvraagstuk (tussen waterschappen en gemeenten) en met het probleem dat veel gemeenten een slecht rioleringsstelsel hebben. De kosten van achterstallig onderhoud zijn enorm.

In de wat verdere toekomst lijken er mogelijkheden voor een geïntegreerd waterketenbedrijf (IWKB). Wat thans echter ontbreekt is een visie op wat de overheid met het IWKB wilt en op de betekenis van het IWKB voor de wet- en regelgeving. Deze vertoont immers nogal wat manco's: taken en verantwoordelijkheden zullen erg goed gedefinieerd moeten worden

Eigendom van water

Een voor de hand liggende, maar in Nederland zelden gestelde, vraag is wie er eigenlijk eigenaar is van het grond- en oppervlaktewater; kan iemand die hier iets mee wil, hier zomaar vrijelijk over beschikken c.q. dit water vermarkten? In onze wetgeving is de eigendom voor zogenaamde res nullius (zaken die aan niemand toebehoren) of res communes (zaken die ons allen toebehoren) niet expliciet geregeld. De lucht en de zee zijn in het algemeen geen zaken, omdat zij niet vatbaar zijn voor menselijke beheersing, maar lucht en water in een fles zullen dat wel zijn. De wetgever gaat er vanuit dat grondwater een res nullius is, totdat het opgepompt is. Wanneer het gaat om water 'op de grond' dat in open verbinding staat met water van een ander erf, dan is het water ook een res nullius zolang niemand het zich heeft toegeëigend.

"Iedereen kan water opvangen en dat verkopen. De eigendom van water is in Nederland niet geregeld".

Hoewel de betekenis van deze eigendomsvraag naar de mening van de discussianten niet overschat moet worden, werd wel geconstateerd dat er zich hier een verschil voordoet met de wijze waarop de Europese Kaderrichtlijn Water hiermee omgaat. Volgens de EKW behoort het water toe aan de landen, geen res nullius derhalve.

Wat komt nog meer voor marktwerking in aanmerking?

Welke taken in het waterbeheer, anders dan onderdelen van het zuiveringsbeheer, komen voor privatisering/verdergaande marktwerking in aanmerking? Op deze vraag luidde het antwoord vrij kort: bepaal eerst als overheid wat je wil (doel) en beoordeel dan of dit via marktwerking gerealiseerd kan worden. De overheid zal moeten kijken naar wat de markt vraagt.

"Er moet vaker nagedacht worden over de mogelijkheden van marktwerking".

Terreinen waarop marktwerking gewenst/mogelijk is zijn bijvoorbeeld 'rekening varen', het privatiseren van scheepsbegeleiding, natuurontwikkeling en havenbeheer.

Voorwaarden voor marktwerking en privatisering

Opvallend was dat de discussie zich vrijwel uitsluitende beperkte tot marktwerking. Over privatisering is nauwelijks gepraat, temeer niet nu vrij snel geconcludeerd werd dat het toezicht – de eindverantwoordelijkheid – uiteindelijk toch bij de overheid moet blijven.

"De verzelfstandiging van overheidsbedrijven heeft nadere aandacht gevraagd voor de vormgeving van toezicht en de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid". *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren.*

Wanneer het goed georganiseerd wordt staat marktwerking niet in de weg van te realiseren doelstellingen, zoals met betrekking tot het milieu. Wel zal van de onderlinge relaties afhangen (publiek- of privaatrechtelijk) of eisen via de (Wvo- en/of Wm)vergunning of via contracten worden bepaald. In dit kader werd wel gesteld dat er in de Wvo een zorgplicht voor afvalwaterzuivering opgenomen zal moeten worden voordat marktwerking kan worden toegestaan, analoog aan de zorgplicht van gemeenten voor het rioleringsstelsel, zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Een wetsvoorstel hiervoor is momenteel in behandeling. De meningen hierover verschillen overigens wel.

8.4 Verwachtingen voor NW4+

Marktwerking en privatisering zijn niet meer weg te denken. Europees doen zich allerlei ontwikkelingen voor die hun invloed (zullen) hebben op de Nederlandse markt, maar ook in ons eigen land dwingt de markt tot verdergaande verticale en horizontale integratieslagen. De traditionele scheiding tussen planvorming (overheid) en uitvoering (bedrijfsleven) zal hiermee verdwijnen, de rollen zullen anders worden gedefinieerd. Opvallend was dat de discussie zich vrijwel uitsluitende beperkte tot marktwerking. Over privatisering werd nauwelijks gepraat, temeer niet nu vrij snel geconcludeerd werd dat het toezicht – de eindverantwoordelijkheid – uiteindelijk toch bij de overheid moet blijven.

Voor NW4+ is van belang dat de meningen over de complexiteit van water als 'utility' enerzijds en de andere utilities anderzijds fors uiteenlopen. Hamvraag hierbij lijkt te zijn of water wel geïsoleerd kan worden als afzonderlijke utiliteit. Een andere vraag is waarom marktwerking bij bijvoorbeeld de zuivering van afvalwater nooit echt tot wasdom is gekomen, terwijl de markt voor het zuiveren van afvalwater geheel vrij is. Hoewel antwoord geven hierop niet eenvoudig is lijkt hier met name een kennis- en een (financieel) organisatievraagstuk te liggen. De conclusie moet zijn dat NW4+ zich uit zal moeten spreken over de vraag wat de plaats van water is in de multi-utilities en welke verschillen zich al dan niet voordoen tussen de klassieke utilities en water.

NW4+ zal verder in moeten gaan op ontwikkelingen die zich op de Europese markt der utilities voordoen. De kennis hierover lijkt mager en het valt op dat Nederland erg in zichzelf gekeerd lijkt. Europa is voor veel waterbeheerders ver weg.

In de wat verdere toekomst lijken er mogelijkheden voor een geïntegreerd waterketenbedrijf (IWKB). NW4+ zal met een visie moeten komen op wat de overheid met het IWKB wil en zij zal daarbij ook in moeten gaan op de betekenis van het IWKB voor de wet- en regelgeving. Deze vertoont immers nogal wat manco's.

Voor wat betreft de vraag welke taken in beginsel voor marktwerking in aanmerking komen is allereerst van belang dat de overheid voor zichzelf bepaalt wat het wil. Pas daarna luidt de vervolgvraag of het vastgestelde doel via marktwerking gerealiseerd kan worden. Er zal vaker nagedacht moeten worden over de mogelijkheden van marktwerking, rekening houdend met de wensen van de markt. NW4+ zal met voorstellen moeten komen voor terreinen waarop marktwerking gewenst en/of mogelijk is.

"De aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst geven de randvoorwaarden weer waaronder onderdelen van de rijksdienst mogen werken voor derden".
Meer waarde door samenwerken.

Wanneer het goed georganiseerd wordt staat marktwerking niet in de weg aan te realiseren doelstellingen. Wel zal van de onderlinge relaties afhangen (publiek- of privaatrechtelijk) of eisen via de (Wvo- en/of Wm)vergunning of via contracten worden bepaald. In dit kader werd wel gesteld dat er in de Wvo een zorgplicht voor afvalwaterzuivering opgenomen zal moeten worden voordat marktwerking kan worden toegestaan. In ieder geval lijkt vast te staan dat er onder invloed van marktwerking andere vormen van sturing vereist zullen zijn. Wat dit echter concreet betekent is een vraag waarover NW4+ zich kan buigen.

9 Water en ethiek

9.1 Inleiding

In zekere zin is het thema 'water en ethiek' een vreemde eend in de bijt. Immers, zoveel is er over dit onderwerp in beleidsnota's nog niet geschreven en in onze scan van andere beleidsvelden dan water, zijn we het onderwerp zeker niet tegengekomen. Desalniettemin is besloten dat een discussie over 'water en ethiek' zinvol en nuttig is, een discussie waarvan de uitkomst ook aandacht verdient in NW4+. Recentelijk verschenen artikelen in verschillende tijdschriften hebben de basis gevormd voor deze discussie. In deze tijd van veranderingen is een discussie over de richting waar we heen gaan noodzakelijk.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 9.2 eerst wat achtergronden bij het thema geschetst, bedoeld om de discussie nader te concretiseren. Ingegaan wordt op de wijze waarop de mens in relatie staat tot zijn omgeving, eco-pragmatisme en een aantal paradigma's. Paragraaf 9.3 geeft dan het relaas weer van de gevoerde discussie, waarbij de tekst van paragraaf 9.2 als leidraad heeft gediend. Paragraaf 9.4 vat een aantal conclusies samen die van betekenis zijn voor NW4+.

9.2 Achtergronden bij het thema

Geen enkel ander thema heeft tijdens het onderzoek zoveel losgemaakt als 'Water en ethiek'. Dat bleek uit de discussie zelf, maar ook ervoor, tijdens en erna zijn de onderzoekers bestookt met adviezen, stapels literatuur en literatuurverwijzingen. Er is ook veel meer over te lezen en te weten. De basis voor de tekst in deze paragraaf is ontleend aan een korte lijst van literatuur:

- R. Sheldrake (1993), de Wedergeboorte van de natuur. Oorspronkelijke titel: The rebirth of nature, 1991.
- H.L.F. Saeijs en H.H.A. Teeuwen (1999), 'Recht doen aan water. Over ontwikkelingen in het waterbeheer en uitdagingen voor de wetgeving', Ars Aequi, Themamr. Water, 1999/5, p. 323-332.
- H.L.F. Saeijs, I.A. Flameling en L.A. Adriaanse (1999), 'Eco-pragmatisme', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes, De Staat van water, Koninklijke Vermande 1999, p. 29-41.
- A. van Hall (1999), Functioneel bestuur: vaste waarde in woelige waterwereld, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes, De Staat van water, Koninklijke Vermande 1999, p. 271-285.
- A. van Hall (2000), 'Waterethiek leidt tot derde weg', Het Waterschap 2000/5, p. 249-257.

Natuur: levenloos object of levend wezen

"Vanaf de tijd van onze vroegste voorouders tot de zeventiende eeuw werd als vanzelfsprekend aangenomen dat de wereld van de natuur een levende wereld was. Maar in de afgelopen drie eeuwen zijn steeds grotere aantallen geschoolde mensen de natuur als iets levenloos gaan zien. Dat werd het centrale dogma van de orthodoxe wetenschap - de mechanistische theorie over de natuur". Een citaat, ontleend aan het boek 'de wedergeboorte van de natuur', van Rupert Sheldrake, biochemicus en filosoof. Hij stelt dat de moderne economieën gebaseerd zijn op deze mechanistische grondvesten en dat iedereen erdoor wordt beïnvloed.

Sheldrake constateert een kloof tussen enerzijds de mechanistische relatie van de mens tot de natuur, en anderzijds juist een zeer persoonlijke relatie tot diezelfde natuur. Vrij vertaald komt het erop neer dat wij tijdens kantooruren de natuur als een levenloos object ontginnen/exploiteren, terwijl wij buiten kantooruren de natuur als een levend wezen zien, verheerlijkt in gedichten, liederen en gezangen. Volgens Sheldrake zijn wij westerlingen al lang gewend met deze kloof te leven, en ook in Oost-Europa, Japan, China en India begint deze kloof grotere vormen aan te nemen. Sheldrake stelt dat als gevolg van de successen van de technologie de mechanistische theorie over de natuur tegenwoordig wereldwijd zegeviert. De theorie is in zijn ogen een soort religie geworden, die heeft geleid tot de (ecologische) crisis waarin wij ons nu bevinden.

Het denkbeeld van een levenloze natuur moet dan volgens hem ook plaats maken voor die van een levende natuur. Dit klinkt eenvoudig, maar dit beeld aanvaarden heeft zeer vergaande gevolgen, het vraagt om een nieuwe relatie tussen de mensheid en de rest van de (levende) wereld. Het voorgestelde nieuwe paradigma is in overeenstemming met het denkbeeld van de aarde als levend organisme¹¹ en met de vergroening van onze politieke en economische opvattingen. De erkenning van het leven vraagt volgens Sheldrake om een revolutie in onze manier van leven, waarbij gezocht moet worden naar praktische manieren om één en ander te concretiseren.

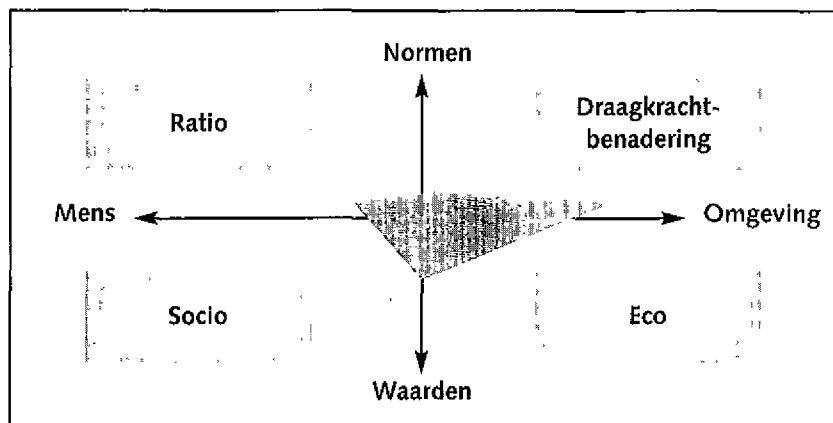
Eco-pragmatisme

Het uitgangspunt dat op een pragmatische wijze met het nieuwe paradigma moet worden omgegaan is - voor de waterwereld - terug te vinden bij Saeijs, e.a. die spreken over 'Eco-pragmatisme', het paradigma voor het waterbeheer van de toekomst. Feitelijk betekent dit dat met een aantal (nog) bestaande vastgeroeste gewoontes wordt afgerekend, gewoontes die hun basis vinden in een strikt antropocentrische houding, waarbij water behalve als vijand ook als een grondstof voor menselijk gebruik wordt gezien. Door het aanvaarden van de integrale watersysteembenadering, zo stellen de schrijvers, is het tij echter gekeerd, de ecologie heeft zijn intrede gedaan in het waterbeheer. Alles hangt met alles samen.

De aandacht verschuift langzaam maar zeker van de mens naar de omgeving (waar de mens onderdeel van uitmaakt). Daarnaast is er een ontwikkeling waarneembaar waarbij niet in wetgeving te concretiseren of te reguleren waarden een plaats krijgen naast het normatieve wet- en regelgevingsstelsel. Zo beschouwd past eco-pragmatisme in het volgende figuur aan de rechterzijde van de verticale as, in het bijzonder in het 'eco-kwadrant'.

.....
Note:

11 Vergelijk: J. Lovelock en zijn boeken over de Gaia-theorie



Bij deze figuur is wel aangetekend dat er nog twee dimensies missen, te weten de scheiding tussen enerzijds 'arm en rijk' en anderzijds tussen 'nationaal en mondiaal'. Zo kan de waterproblematiek in Nederland niet vergeleken worden met die van Afrika, waar 'water' een kwestie is van overleven. Enige nuchterheid is wel op zijn plaats.

"RWS moet nuchterheid koppelen aan bevlogenheid".

Volgens Saeijs is lang niet met alle paradigma's van vroeger afgerekend. Water wordt nog steeds (door vrijwel iedereen) als een staatsvijand gezien. Misverstanden als 'een vast waterpeil is heilig', 'nog meer grotere gemalen in plaats van buffergebieden' en 'pompen of verzuipen' houden hardnekkig stand. Problemen als verdroging, overstromingen en overlast in stedelijke gebieden zijn in zijn woorden "symptomen van een ontregelde waterhuishouding die is gebaseerd op verkeerde uitgangspunten en prioriteiten".

"Eco-pragmatisme is bijvoorbeeld toegepast in de ontwikkeling van het Grevelingenmeer".

Wat hebben de klassieke paradigma's ons gebracht?

Dat de klassieke paradigma's echt diep geworteld zijn, blijkt onder andere uit de volgende fenomenen:

1. watervoorraden instandhouden heeft geen prioriteit, peilbeheer staat voorop. Zo wordt grondwater op grote schaal onttrokken zonder dat er aanvulling van de voorraad plaatsvindt. Daarbij is de prijs van het grondwater dusdanig dat er te weinig prikkels vanuit gaan om te investeren in alternatieven;
2. waterbeheerders worden nog steeds te laat betrokken bij de verdeling van de steeds schaarser wordende ruimte. Hierdoor heeft de inrichting van Nederland een zeer onlogische wending genomen: Nederland wordt vooral gebouwd in het steeds lager gelegen westen. Polders die daarvoor volstrekt ongeschikt zijn, worden toch bouwrijp gemaakt (Alexanderpolder R'dam). Wij pompen onszelf letterlijk omlaag, terwijl de zeespiegel maar blijft stijgen;
3. ondanks de overlastproblemen van de negentiger jaren, blijven gemeenten maar in uiterwaarden bouwen. Problemen worden hiermee op voorhand aanvaard;
4. bij (grootschalige) projecten worden wel de baten breed uitgemeten, maar veel van de te maken kosten worden 'gemakshalve' niet verdiscon-

teerd. Concreet voorbeeld: als Arnhem wil uitbreiden in de uiterwaarden, zijn er benedenstrooms dijkverzwaringen nodig die misschien wel meer kosten dan de opbrengst van de stadsuitbreiding;

"Door onvoldoende rekening te houden met ecologische natuurwetten loopt de mensheid het risico geconfronteerd te worden met overstromingen en droogtes, water- en voedseltekorten en uit de hand lopende conflicten over water. Daarbij kunnen aantallen slachtoffers vallen die het voorstellingsvermogen te boven gaan"¹²

5. bij grootschalige investeringen/uitbreidingen worden ook zelden de toekomstige kosten van schadeherstel verdisconteerd. Dit soort externe effecten laat zich lastig kwantificeren en voorspellen, zeker niet in een mechanistische wereld;
6. ook vermeden kosten (opportunity-costs) worden nooit getoond. Iedereen erkent dat de zuiveringslasten van onttrokken water uit een waterwingebied/natuurgebied lager zijn dan wanneer water uit een 'industriegebied' wordt opgepompt;
7. problemen worden vooral technisch benaderd, waarbij het kortetermijndenken de boventoon voert (visies voor de lange termijn scoren nu eenmaal veel minder). Sociale, ecologische en ethische overwegingen worden nooit echt serieus (mee-)genomen;

"Water wordt gezien als een technisch en niet als een politiek probleem".

8. als er geen ruimte meer is voor economische groei, dan maken wij ruimte voor economische groei. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden: bouwen in zee (Schiphol), gasboringen in de Waddenzee (en de Biesbosch) en, al genoemd, bouwen op plaatsen waar dat eigenlijk onverantwoord is (zie onder 2 en 3). De 'of-vraag' lijkt niet meer van belang, de 'waar-vraag' lijkt het steeds vaker te winnen.

"Voor veiligheid hebben wij 60% van onze estuaria vernield".

Juist om dit soort fenomenen tegen te gaan, is er - en zo luidt de stelling voor dit thema - behoefte aan een andere wijze van omgaan met water, een manier waarbij de belevingswaarde van water veel meer tot uitdrukking komt. Veel meer dan vroeger moet rekening gehouden worden met ecologische natuurwetten, te concretiseren via meer algemene beginselen.

9.3 Discussiepunten

Nederland en eco-pragmatisme

Vooropgesteld kan worden dat 'water en ethiek' een thema is dat alle aandacht verdient. Ethiek dwingt tot een systematische bezinning op verantwoord handelen. Ethiek geeft dan ook geen antwoorden, maar het geeft ruimte tot reflectie. Feitelijk heeft het aangezet tot het benoemen van het nieuwste paradigma: eco-pragmatisme. Een denkwijze waarbij het rationele denken plaats maakt voor een meer holistische visie, waarbij ook plaats is

.....
Note:

12 H. Saeijs (2000), 'Over water, natuur, ecologie en ethiek', uitgereikt tijdens de discussiebijeenkomst op 8 juni 2000

voor creativiteit. Eco-pragmatisme geeft de mogelijkheid om water anders te benaderen dan tot nu toe gedaan is (Van Hall schrijft daarom over de 'derde weg'). Water geldt dan als een katalysator voor een verandering in denken.

"Ecopragmatisme is vergelijkbaar met de opvoeding van een kind".

De discussie die dan opdoemt is wel of Nederland al klaar is voor deze nieuwe denk- en werkwijze. Het lijkt er wel op – sinds 1985 (introductie van integraal waterbeheer) is er, na eeuwenlang dezelfde fouten te hebben gemaakt, een duidelijke trendbreuk waarneembaar – maar een enkeling is nog sceptisch en stelt dat water niet leeft bij de burger. Water wordt door de burger nog altijd als vijand gezien en als productiefactor, van enige 'belevingswaarde' is niet of nauwelijks sprake. Menig ontwikkeling, zoals de wens om te wonen aan water of een toename van de watersport, lijkt toch dit beeld te nuanceren.

"We moeten inzien dat wij deel uitmaken van een cultuur die in strijd is met de natuur".

Eco-pragmatisme leidt ertoe dat meer naar creatieve(-re) oplossingen zal moeten worden gezocht, met inachtneming van het recht van het ecosysteem c.q. andere levensvormen dan de mens. Een belangrijke taak voor onder andere RWS. Er kan niet meer automatisch naar technische oplossingen worden gezocht en er kan niet langer alleen vanuit de belangen van de mens worden geredeneerd. Maar alleen al deze constatering zal een forse mentaliteitsverandering inhouden. De gewoontes zitten diep. Maar duidelijk moet worden gemaakt dat eco-pragmatisme geen luxe artikel is, maar juist bittere noodzaak.

In Nederland zijn fouten gemaakt en de vraag is gerechtvaardigd of er niet mondiaal een slag gemaakt moet worden om te bereiken dat andere landen (die achter op lopen) niet dezelfde misstappen begaan. De tijd lijkt er rijp voor onder invloed van de technologische vooruitgang (ICT), de globalisering, de liberalisering en de ecologisering. Ook kan er voor wat betreft de wereld van het water geleerd worden van de ervaringen die in de 'milieuwereld' zijn opgedaan (en wat heeft geleid tot het concept duurzaam ondernemen).

Het leereffect daarvan kan groot zijn. Zo heeft de Brent-Sparr ervaring van Shell geleid tot een verbreding van de 'business-principles' (planet, people, profit), waarbij oprechtheid, integriteit en respect als uitgangspunten gelden.

Een belangrijke vraag is die naar het doel: "hoe willen wij hier leven in Nederland"? Zijn dit concrete doelen, zoals bijvoorbeeld het willen realiseren van de ecologische hoofdstructuur (EHS) of praten wij over meer abstracte doelen of nog beter, over principes? Hoewel antwoorden hier moeilijk te geven zijn, is wel duidelijk dat het stellen van concrete doelen processen (ook in denken) op gang brengt. Die doelen moeten waarschijnlijk voorzichtig worden gesteld, omdat wij in Nederland nu eenmaal met een draagvlakprobleem te maken hebben. Iedereen moet het over alles eens worden, het land hangt van compromissen aan elkaar

"Het poldermodel is the Dutch Disease".

Nu is, zo werd gesteld, het stellen van doelen nog wel uitvoerbaar. De politieke werkelijkheid echter is een groter probleem. Beslissingen worden immers nog altijd genomen op basis van economische principes. *Er is dan ook allereerst een mentaliteitsverandering noodzakelijk.*

Eco-pragmatisme en beginselen

De discussie ging verder over de introductie van beginselen als basis voor de belangenafweging zoals deze aan overheidsbesluiten vooraf gaat. De waterbeheerder heeft, wanneer eco-pragmatisme leidraad wordt voor handelen, als functioneel bestuurder behoefte aan dergelijke beginselen. Immers, zo was te horen, alles gaat om economische principes en macht. Feitelijk heeft de waterbeheerder *geen instrumenten om water ordenend te laten zijn.*

"In het huidige bestel is er geen ruimte voor ethiek. Een dijkgraaf moet schipperen".

Hij heeft dan ook behoefte aan zo concreet mogelijke beginselen, zoals het voorzorgbeginsel, het herstelbeginsel en het non-afwentelingsbeginsel. Dergelijke beginselen, *niet te verwarren met regels*, passen binnen eco-pragmatisme: de verantwoordelijkheden worden daar gelegd waar ze thuis horen en potentiële externe effecten van maatregelen kunnen daarmee worden verdisconteerd.

"Voor normen heb je wetten nodig, voor waarden schieten wetten tekort".

De hamvraag hierbij is: *hoe kun je dit soort processen op gang brengen?* De kennis over dit soort zaken is immers bij slechts weinigen aanwezig.

9.4 Verwachtingen voor NW4+

Om de kloof tussen de mens en de natuur te dichten is eco-pragmatisme het paradigma voor de toekomst, ook voor het waterbeheer. Er zal met een aantal (nog) bestaande *vastgeroeste gewoontes moeten worden afgerekend*, waarbij water behalve als vijand ook als een grondstof voor menselijk gebruik wordt gezien.

Door het aanvaarden van de integrale watersysteembenadering – slechts 15 jaar geleden – is het tij gekeerd, de ecologie heeft zijn intrede gedaan in het waterbeheer. Daarmee is echter nog lang niet met alle paradigma's van vroeger afgerekend. Veel bestaande problemen zijn symptomen van een ontregelde waterhuishouding *die is gebaseerd op verkeerde uitgangspunten en prioriteiten*. Er is dan ook behoefte aan een andere wijze van omgaan met water, een manier waarbij de belevingswaarde van water veel meer tot uitdrukking komt. Veel meer dan vroeger moet rekening gehouden worden met ecologische natuurwetten, te concretiseren via meer algemene beginselen.

Voor de aanvaarding van het nieuwe paradigma is een forse mentaliteitsverandering nodig. Er zal meer naar *creatieve(-re) oplossingen moeten worden gezocht*, ook door de waterbeheerder. De tijd lijkt rijp, maar van belang is dan wel dat de dialoog in de waterwereld verbeterd wordt, zowel in- als extern. Verder is van belang dat duidelijk wordt welk doel wij

nastreven. Is er een concreet doel te benoemen of volstaat het na te denken over principes? Hoewel antwoorden hier moeilijk te geven zijn, is wel duidelijk dat het stellen van concrete doelen processen (ook in denken) op gang brengen.

De waterbeheerder heeft, wanneer eco-pragmatisme leidraad wordt voor handelen, als functioneel bestuurder behoefte aan beginselen, zoals het voorzorgbeginsel, het herstelbeginsel en het non-afwentelingsbeginsel. Momenteel moet namelijk geconstateerd worden dat de waterbeheerder geen instrumenten heeft om water ordenend te laten zijn. De hamvraag voor NW4+ is dan ook: hoe kun je processen op gang brengen, waarbij er èn een mentaliteitsverandering optreedt en waarbij het waterbeheer, door middel van genoemde beginselen, nog beter wordt afgestemd op natuurwetten. NW4+ zal praktische manieren aan moeten reiken om één en ander te concretiseren.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Inleiding

Binnen de zogenaamde Waterverkenningen richt het project 'Scanning the policy' zich op mogelijk voor de toekomstige Nota waterhuishouding (NW4+) relevante ontwikkelingen op aanverwante beleidsterreinen. Daartoe zijn voor negen beleidsvelden talrijke (concept-) beleidsdocumenten gescand en zijn vervolgens ontwikkelingen, discussiepunten en verwachtingen die van belang (kunnen) zijn voor het waterbeheer, door middel van discussiebijeenkomsten met een selectie van deskundigen, in beeld gebracht. Voorliggend eindresultaat heeft vooral de status van een discussiedocument, dat als input dient voor een door Rijkswaterstaat op te stellen discussienotitie maatschappelijke verkenningen.

Na uitvoering van de scans zijn, voor zes geselecteerde thema's, discussiebijeenkomsten georganiseerd:

1. 'Veranderend Europa';
2. 'Water, wonen, werken';
3. 'Samenwerking op lokaal niveau';
4. 'Recreatie, cultuur en water';
5. 'Marktwerving en privatisering';
6. 'Water en ethiek'.

De belangrijkste conclusies worden in dit hoofdstuk samengevat, waarbij een dwarsdoorsnede wordt gegeven van de conclusies zoals die steeds per thema zijn neergezet. Aanbevelingen worden afzonderlijk weergegeven.

10.2 Gescande documenten en externe integratie

Een eerste belangrijke conclusie is dat de uitvoering van de scans voor dit onderzoek weinig concrete aanknopingspunten heeft opgeleverd: op voorhand erg relevant gedachte beleidsdocumenten waren veelal nog in een conceptfase en daarmee nogal eens 'dun' voor het onderzoek. Ook bleek dat het element 'water' in veel documenten niet of nauwelijks een (concrete) plaats had gekregen. Het lijkt erop, zonder dat dit nader is onderzocht, dat de mogelijke betekenis van water voor andere sectoren niet altijd onderkend wordt.

Eén en ander heeft ertoe geleid dat de input vanuit de aanverwante beleidsterreinen niet zozeer vanuit de scans, maar vooral vanuit de discussiebijeenkomsten moest worden gehaald. Op zich al een relevante conclusie voor de verdere voorbereidingen van NW4+: beleidsvoorbereiding voor een integraal opgezette nota kan niet zonder kennis te nemen van aanverwante beleidsnota's/-documenten (statisch proces), maar is daarnaast vooral gebaat bij het direct betrekken van de organisaties/partners achter de verschillende documenten (dynamisch proces). Dit kan ook niet anders gezien de vele belangen die op een steeds kleiner wordende (te verdelen) ruimte samenkomen.

Het verdient aanbeveling dat:

1. Bij de beleidsvoorbereiding van NW4+ niet alleen kennis wordt genomen van aanverwante beleidsnota's/-documenten, maar dat daarnaast vooral *gediscussieerd wordt met de organisaties die achter de diverse niet-water gerelateerde belangen schuilgaan.*
2. Bij de beleidsvoorbereiding van NW4+ de andere aanverwante sectoren *direct worden betrokken.* Dit geldt in het bijzonder voor het Ministerie van VROM, LNV en EZ op rijksniveau. Gezien het belang van regionale samenwerkingsverbanden vragen ook netwerkrelaties met gemeenten en provincies *veel aandacht.* Gezien de Europese context zal met name ook geïnvesteerd moeten worden in samenwerking met de grensoverschrijdende 'waterschappen', alsmede de counterparts op rijksniveau. De *stroomgebiedbenadering vraagt hierom.*
3. Bij de beleidsvoorbereiding van NW4+ Rijkswaterstaat ook zelf het initiatief neemt om eigen wensen en verlangens kenbaar te nemen richting andere sectoren (lees: *nieuw te maken nota's, e.d.*), teneinde de externe integratie op die wijze ook concreet te bewerkstelligen.
4. Rijkswaterstaat zich op voorhand goed afvraagt met welke sectoren zij voor NW4+ *rekening zal moeten houden.* Traditionele sectoren als landbouw en scheepvaart blijven hierbij belangrijk. Daarnaast echter vragen aan belang winnende sectoren zoals wonen, werken, natuur, recreatie en cultuur meer aandacht.

10.3 Van zes thema's naar zes nieuwe motto's

Inleiding: zes nieuwe motto's

De dwarsdoorsnede van de zes belichte thema's levert een zestal motto's op, waarbinnen de belangrijkste conclusies kunnen worden samengevat. De motto's worden in een vragende vorm weergegeven, juist vanwege het discussie karakter van dit rapport. Elk van de motto's roept vragen op waar NW4+ aandacht aan zal moeten geven, feitelijk al de belangrijkste aanbeveling. De volgende motto's zijn onderscheiden:

- I. Nieuwe grenzen?;
- II. Nieuwe combinaties?;
- III. Nieuwe partners?;
- IV. Nieuwe markten?;
- V. Nieuwe sectoren?;
- VI. Nieuwe waarden?.

I Nieuwe grenzen?

Een belangrijke conclusie is dat 'Europa' niet lijkt te leven bij de waterbeheerder. De invloed van 'Europa' is lang niet bij iedereen duidelijk. Dit geldt in het bijzonder voor Europese wet- en regelgeving. Maar ook de mogelijkheden die de nieuwe (watersysteem-)grenzen bieden lijken nog onbekend. Geconcludeerd is dat Nederland (de overheid) teveel in zichzelf is gekeerd en nog te vaak oplossingen voor problemen in eigen huis lijkt te zoeken, daar waar investeren in Europese samenwerking wel eens tot een positiever effect kan leiden.

Geconcludeerd is verder dat de Europese Kaderrichtlijn Water (EKW) niet of nauwelijks ingaat op de problematiek van de wateroverlast en het grondwaterbeheer (kwantiteitsvraagstukken).

Tenslotte is er een spanning geconstateerd tussen de verdergaande invloed van 'Brussel' enerzijds en de in Nederland levende regionale wens tot gebiedsgerichte oplossingen anderzijds. Opvallend is dat er vanuit Europa en toch ook vanuit de Rijksoverheid steeds meer sectorale wet- en regelgeving komt, terwijl de praktijk steeds meer vraagt om kaders voor meer integrale gebiedsgerichte sturing (regionaal maatwerk).

Het verdient aanbeveling dat:

1. NW4+ investeert in 'Europa'. Europa is tenslotte meer dan de implementatie van enkel de EKW. Er zijn keuzes nodig, in het bijzonder met betrekking tot het ambitieniveau ten aanzien van Europese afstemming en samenwerking, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de vraag bij welke reeds bestaande samenwerkings- en afstemmingsstructuren aangehaakt kan worden.
2. NW4+ investeert, in overleg met de andere betrokken overheden, in kennisverbreding omtrent Europese wet- en regelgeving, vooral bij het vergunningverlenende en handhavende bevoegd gezag.
3. NW4+ aangeeft op welke wijze het in de EKW niet/nauwelijks voorziene kwantiteitsvraagstuk ingevuld zal worden.
4. NW4+ duidelijk aangeeft welk ambitieniveau geldt in de trits 'Internationaal, nationaal en regionaal'. Hierbij is ook van belang dat Rijkswaterstaat nadenkt over het organiseren hiervan, rekening houdt met het verschil in het aanbod van (Europees en nationaal) en de vraag (regionaal) naar wet- en regelgeving.

II Nieuwe combinaties?

Geconcludeerd is dat er op dit moment te weinig creatief wordt omgegaan met het integreren van functies c.q. het optimaal benutten van de steeds schaarser wordende ruimte. Voor 'booming' functies als bijvoorbeeld recreatie, cultuur, natuur maar ook waterberging zal steeds meer ruimte gevonden moeten worden, al dan niet in combinatie met (nieuwe vormen) van land- en woningbouw. Bovendien rijmen de nieuwe functies niet altijd met de exclusieve positie die, behalve door veiligheid, ook wordt ingenomen door landbouw en beroepsscheepvaart. Planologisch zal één en ander zijn plaats moeten krijgen, ook in de waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen. Ook de waterbeheerder zal immers meer rekening moeten houden met deze aan belang winnende functies.

De behoefte aan ruimte neemt toe terwijl de beschikbare ruimte per hoofd van de bevolking verder af zal nemen. Geconcludeerd is verder dat bestaande sturingsmechanismen (zowel wettelijke als financiële) belemmerend kunnen werken bij het uitvoeren van maatschappelijk gewenste integratieslagen. Om meer gebruik te maken van de ruimte die water hier biedt, moet er veel gebiedsgericht en creatiever nagedacht worden over vormen van integratie van functies.

Verder is gesteld dat er een reflectie vereist is op de productiefunctie van water. Er zal gezocht moeten (blijven) worden naar efficiëntere vormen van omgaan met het water. Water kost niet alleen ruimte, water biedt namelijk ook ruimte. Ook hier liggen nieuwe combinatiemogelijkheden.

Het verdient aanbeveling dat:

1. NW4+ voorstellen doet om creatiever om te gaan met (nieuwe) functiecombinaties. NW4+ kan bijvoorbeeld investeren in het aangeven van opties onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld via pilots.

2. NW4+ de (water)kaders aangeeft waarbinnen de 'herinrichting' van (met name) het landelijke gebied planologisch vorm gegeven moet worden.
3. NW4+ voorstellen doet om te bereiken dat integratieslagen ook daadwerkelijk gemaakt worden. Behalve aan wettelijke incentives, kan wellicht ook aan financiële prikkels worden gedacht om meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken.
4. NW4+ aangeeft op welke wijze efficiënter van de productiewaarde van water gebruik gemaakt kan worden. Het adagium 'water kost niet alleen ruimte, water biedt ook ruimte' biedt kansen voor NW4+.

III Nieuwe partners?

Omdat water aanvaard zal worden als (mede-)ordenend principe is een evenwichtige samenhang met en tussen aanverwante beleidsvelden noodzakelijk. Regionale waterbeheerders zullen een grotere rol gaan spelen in het planproces gericht op de ruimtelijke ordening. Allerlei integratieslagen dwingen tot (verdergaande) samenwerking tussen zowel publieke als tussen publieke en private partijen (PPS). Probleem is echter, zo luidt de belangrijkste conclusie, dat de samenwerking, met name in de uitvoeringsfase, stagneert. Het sturingsniveau waarop en waarbinnen samenwerking georganiseerd moet worden is nu niet duidelijk en dat frustreert samenwerkingsprocessen. Het samenwerkingsvraagstuk wordt vooral als een sturingsvraagstuk gezien.

Er is dan ook, en met name ook van Rijkswaterstaat, een visie op samenwerking vereist, gekoppeld aan de stroomgebiedbenadering. Dit vereist wel een meer eenduidige visie op de definitie van watersystemen. Bij het formuleren van een dergelijke visie moet wel worden bedacht dat de wijze en omvang van sturing per regio kunnen verschillen. RWS zal dan ook veel meer kaderstellend op moeten treden. Hierbij wordt vooral bedoeld op processturing, inhoudelijk is samenwerking niet of nauwelijks voor te schrijven.

In dit licht is ook van belang dat plannen en planprocedures thans niet altijd even goed op elkaar zijn afgestemd. Het (mede-)ordenende karakter van water is nog lang niet altijd terug te vinden in andere plannen. Behalve een organisatorisch, ligt hier met name ook een kennisvraagstuk. Er is op dit moment te weinig communicatie tussen de waterbeheerder en de samenwerkingspartners. Enerzijds mag dit de andere partijen worden aangerekend, anderzijds echter zal ook de waterbeheerder meer naar buiten moeten treden. Ook intern kan er nog beter worden gecommuniceerd tussen de afzonderlijke waterbeheerders.

Het verdient aanbeveling dat:

1. NW4+ met een visie op samenwerking komt, gekoppeld aan de stroomgebiedbenadering, teneinde de samenwerking in de uitvoeringsfase te verbeteren. Niet in voorschrijvende, maar in kaderstellende zin.
2. NW4+ met voorstellen komt om plannen en planprocedures (op alle niveaus) beter op elkaar af te stemmen.
3. NW4+ investeert in kennis van en over het water. De waterbeheerder zal zich in eerste instantie pro-actief en waar nodig reactief op moeten stellen.
4. NW4+ met voorstellen komt om de in- en externe communicatie te verbeteren. Ook dient NW4+ aan te geven welke koers gevaren zal worden, bijvoorbeeld als het gaat om het al dan niet gebruik maken van haar bevoegdheden.

5.NW4+ inspeelt op de ontwikkeling van publiekprivate samenwerking. PPS kan een middel zijn om doelstellingen sneller en goedkoper te realiseren. Het verdient aanbeveling dat NW4+ aangeeft waar het mogelijkheden ziet voor PPS.

IV Nieuwe markten?

Marktwerving en privatisering zijn niet meer weg te denken. Europees doen zich allerlei ontwikkelingen voor die hun invloed (zullen) hebben op de Nederlandse markt, maar ook in ons eigen land dwingt de markt tot verdergaande verticale (integraal waterketenbedrijf) en horizontale integratieslagen. De meningen over de complexiteit van water als 'utility' enerzijds en de andere utilities anderzijds lopen fors uiteen. Hier ligt met name een kennisvraagstuk. In de eerste plaats lijkt het erop dat de waterbeheerder te weinig kennis heeft van de andere utility-markten. In de tweede plaats is er te weinig kennis van de ontwikkelingen ter zake in Europa.

Voor wat betreft de vraag welke taken in beginsel voor marktwerving in aanmerking komen is allereerst geconcludeerd dat de overheid hierop een visie moet ontwikkelen en een duidelijke keuze maakt welke taken met welke doelstellingen moeten worden uitgevoerd. Pas daarna luidt de vervolgvraag of het vastgestelde doel via marktwerving gerealiseerd kan worden. Er zal vaker nagedacht moeten worden over de mogelijkheden van marktwerving, rekening houdend met de wensen van de markt en de taak van de overheid in het kader van publiek belang (onder andere veiligheid en volksgezondheid).

Wanneer het goed georganiseerd wordt staat marktwerving niet in de weg aan te realiseren milieudoelstellingen. Wel zal van de onderlinge relaties afhangen (publiek- of privaatrechtelijk) of eisen via de (Wvo- en/of Wm-) vergunning of via contracten worden bepaald. In dit kader werd wel gesteld dat er in de Wvo een zorgplicht opgenomen zal moeten worden voor afvalwaterzuivering voordat marktwerving kan worden toegestaan. In ieder geval lijkt vast te staan dat er onder invloed van marktwerving andere vormen van sturing vereist zullen zijn.

Onduidelijk is ten slotte wat de prijs van water zal gaan doen, daar waar de meesten overigens verwachten dat er zich geen opmerkelijke prijsstijgingen voor zullen doen. Opvallend, wanneer het hiervoor geconstateerde kennisprobleem in ogenschouw wordt genomen.

Het verdient aanbeveling dat:

- 1.NW4+ verder in gaat op ontwikkelingen die zich op de Europese markt der utilities voordoen. De kennis hierover lijkt mager en het valt op dat Nederland erg in zichzelf gekeerd lijkt. Europa is voor veel waterbeheerders ver weg.
- 2.NW4+ met een visie komt op wat de overheid met het geïntegreerd waterketenbedrijf (IWKB) wil en wat de betekenis is van het IWKB voor de wet- en regelgeving. Deze vertoont immers nogal wat manco's.
- 3.NW4+ met voorstellen komt voor terreinen waarop marktwerving gewenst en/of mogelijk is.
- 4.NW4+ zich uitspreekt over de vraag wat de plaats van water is in de multi-utilities en welke verschillen zich al dan niet voordoen tussen de klassieke utilities en water.
- 5.NW4+, vooruitlopend op verdergaande marktwervingtendensen, met voorstellen komt onder welke voorwaarden één en ander mogelijk is.

Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan een op te nemen zorgplicht in de Wvo.

6. NW4+ zowel rekening houdt met een scenario waarbij water steeds duurder wordt, als met een scenario waarbij dit niet of veel minder het geval is. Speculeren op basis van onvolledige kennis is niet verstandig.

V Nieuwe sectoren?

Waar traditionele sectoren als landbouw en beroepsvaart aan belang inboeten, neemt het economisch belang van nieuwe sectoren als recreatie en toerisme en cultuur toe. Ook de waterbeheerder zal meer rekening moeten houden met deze aan belang winnende functies. Maar ook meer traditionele sectoren als wonen en werken (ruimtelijke ordening) vragen om een hernieuwde aandacht. Tot dusver moet worden geconstateerd dat ruimtelijke ordening en water niet altijd (even goed) op elkaar zijn afgestemd.

Voor toerisme en recreatie geldt verder dat sprake is van een zeer gedecentraliseerde organisatie en de afstemming en coördinatie verlopen moeizaam. Een betere afstemming en meer centraal aangestuurd beleid en regelgeving zou heel goed zijn. Het is opmerkelijk dat geen enkel departement deze, aan belang winnende sectoren, oppakt. De overheid, inclusief RWS, wordt verweten geen visie te hebben op wat zij met toerisme en recreatie wil. De sector echter wordt op haar beurt verweten dat zij niet één gezicht heeft en dat zij niet goed duidelijk maakt wat zij betekent voor Nederland en vooral, wat zij wilt. Er is veel onwetendheid en onbegrip over en weer.

Het verdient aanbeveling dat:

- 1 NW4+ met een visie komt hoe met de sector toerisme en recreatie in het waterbeheer om te gaan. Dit geldt in het bijzonder voor de 'natte recreatie'. Om de visie te formuleren zou een 'Recreatiekansenkaart' kunnen helpen, een kaart die aan zou kunnen sluiten op de Cultuurhistorische Waardenkaart en de EHS-kaart. RWS zou hier een faciliterende rol moeten vervullen.
- 2 NW4+ aangeeft op welke wijze de afstemming tussen ruimtelijke ordening en water (verder) verbeterd kan worden, teneinde betere keuzes te maken bij ruimtelijke maatregelen.
- 3 NW4+ rekening houdt met de mogelijkheden die 'cultuur' biedt, bijvoorbeeld in combinatie met functies als (natte) recreatie en waterberging.
- 4 NW4+, meer algemeen, nagaat op welke wijze met welke sectoren wordt omgegaan. Daarvoor is het noodzakelijk dat meer geïnvesteerd wordt in kennisontwikkeling van en -verbreding met die aanverwante sectoren.

VI Nieuwe waarden?

Waardenpatronen veranderen. Een ontwikkeling als een toename van de vraag naar (meer) kwaliteit onderstreept dit. Een ontwikkeling die mede voortkomt uit de toenemende belangstelling voor de beleevingswaarde van water en die ook van de waterbeheerder een heroriëntatie op het takenpakket vraagt. Water wordt niet langer gezien als een bedreiging of als een 'kille' productiewaarde.

Rekening houden met nieuwe waarden vraagt om nieuwe kaders, waarbij realiseerbare, afrekenbare doelen, uitgangspunten en prioriteiten worden gesteld. Veel bestaande problemen zijn immers symptomen van een waterhuishouding die is gebaseerd op verkeerde doelen, uitgangspunten en prioriteiten. Er is dan ook behoefte aan een andere wijze van omgaan met water, een manier waarbij de belevingswaarde van water veel meer tot uitdrukking komt. Veel meer dan vroeger zal, weliswaar op een pragmatische wijze, rekening gehouden moeten worden met ecologische natuurwetten, waarbij niet zozeer de mens als wel de omgeving van de mens (ecosystemen) centraal staat: 'eco-pragmatisme'. Voor de aanvaarding van 'eco-pragmatisme' als het nieuwe paradigma is echter wel een forse mentaliteitsverandering nodig.

De waterbeheerder heeft, wanneer eco-pragmatisme leidraad wordt voor handelen, als functioneel bestuurder behoefte aan beginselen, zoals het voorzorgbeginsel, het herstelbeginsel en het non-afwentelingsbeginsel. Momenteel moet namelijk geconstateerd worden dat de waterbeheerder geen instrumenten heeft om water ordenend te laten zijn.

Het verdient aanbeveling dat:

1. NW4+ met voorstellen komt om te bereiken dat een proces op gang wordt gebracht, waarbij er òn een mentaliteitsverandering optreedt òn waarbij het waterbeheer, door middel van meer algemene beginselen, nog beter wordt afgestemd op natuurwetten.
2. NW4+ voorstellen doet voor nieuwe kaders als leidraad voor de uitvoeringspraktijk. Hierbij gaat het er met name om heldere afrekenbare doelen, uitgangspunten en prioriteiten te stellen.
3. NW4+ beginselen opneemt, die de waterbeheerder in staat stellen om water meer ordenend te laten zijn. Uiteindelijk kunnen die beginselen in wetgeving worden verankerd.

10.4 Afronding: een nieuwe afweging binnen nieuwe kaders?

De kunst bij alle ideeën, voorstellen, e.d. lijkt te zijn dat RWS zal moeten laveren tussen enerzijds het optimaliseren van bestaande structuren en anderzijds het zoeken naar nieuwe, al dan niet aanvullende sturingsmechanismen. Hoe dan ook: NW4+ zal een visie moeten geven op de huidige c.q. de gewenste sturingsmechanismen, zowel in strategische, technische, organisatorische, financiële als communicatieve zin. Elk van de nieuwe motto's maakt dit duidelijk.

Het geheel aan conclusies en aanbevelingen overziend, lijkt het tijd voor een 'nieuwe afweging', ingegeven door de eis dat water een belangrijk (mede-)ordenend principe is. NW4+ zal hierbij niet zozeer nieuwe doelen moeten stellen, maar zal vooral moeten investeren in het aangeven van kaders, waarbinnen verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt. De 'nieuwe afweging' vraagt om een nieuwe visie. Dat deze nieuwe visie in het licht van het nieuwe paradigma 'eco-pragmatisme' wordt ontwikkeld lijkt hierbij onafwendbaar.

Bijlagen

Bijlage 1: Gescande documenten

Milieu algemeen

- Concept-Agenda NMP4, november 1999, Projectgroep NMP4, Ministerie van VROM.
- Milieuprogramma 1999, april 1999, IPO.
- Milieuverkenningen 5, 1999, RIVM.
- Milieucompendium 1999 - Het milieu in cijfers, 26 oktober 1999, CBS en RIVM, (<http://www.rivm.nl/milieucompendium/>).
- Nota Milieuprogramma 2000-2003, 21 september 1999, Ministerie van VROM, EZ, LNV en V&W, TK 1999-2000, 26804 nrs 1-2, (<http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=122>).
- Milieubalans 1999, Het Nederlandse milieu verklaard, 1999, RIVM.

Ruimtelijke ordening

- De ruimte van Nederland, Startnota Ruimtelijke Ordening 1999, 18 februari 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 391, (<http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=129>).
- Startnotitie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening; 1999, Ministerie van VROM.
- Planning with water – Ten building blocks for policy innovation in spatial planning; september 1998, Ministerie van VROM, RPD.
- European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union; mei 1999; Europese Commissie (Committee on Spatial Development). (abstract), (<http://eur-op.eu.int/flach/nfarch/en200006.htm/>).
- Nederland 2030 (RPD), (http://www.minez.nl/ruimtelijkbeleid/fs_ruimtelijkbeleid.htm/).
- Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, juni 1999, Ministerie van Economische Zaken, (http://www.minez.nl/ruimtelijkbeleid/fs_ruimtelijkbeleid.htm/).
- Structuurschema Groene ruimte deel 2 (aankondiging van de minister van LNV), (<http://www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/>).
- Een waterbed voor Nederland, een visie van NM op de invloed van water in de ruimtelijke ordening van Nederland; 1999, Vereniging Natuurmonumenten.
- Concept ontwerp-PKB Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, Landelijk beleid voor de bouwstoffenvoorziening (deel1), 8 september 1999.
- Vergezichten op het ruimtelijk Economisch Beleid, 1 juni 1999, Ministerie van Economische Zaken, (http://www.minez.nl/ruimtelijkbeleid/fs_ruimtelijkbeleid.htm/).
- Stedenland-Plus, Advies over "Nederland 2030-Verkenning ruimtelijke perspectieven" en de "Woonverkenningen 2030", 16 april 1998, VROM-raad, (<http://www.vromraad.nl/adviezen/>).

Bodem

- Conceptnota Grond grondig bekeken, verantwoord omgaan met schone en verontreinigde grond, september 1999, Ministerie van VROM, LNV, IPO en VNG, (<http://www.minvrom.nl/minvrom/download/grondigbekeken.doc/>).
- Beleidsnotitie Actief bodembeheer rivierbed, 1998, Ministerie van LNV en V&W.

-
- Nota Milieu en Economie, 1997, Ministerie van VROM (samenvatting), (<http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=119>).

Water en landbouw

- Discussienotitie 'Verkenning van een beleid voor gewasbescherming na 2000', Ministerie van LNV, (<http://minlnv.nl/gewasbescherming/not-tpg03.pdf/>).

Lucht& Energie

- Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, Deel I: Binnenlandse maatregelen, juni 1999, Ministerie van VROM. (Hoofdpijnen Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, Deel I), (<http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=566/>).

Internationaal Waterbeleid

- World Water Vision, World Commission on Water for the 21st Century, World Water Council, maart 2000, (<http://www.watervision.org/clients/wv/water.nsf/?OpenDocument/>).
- Europese Kaderrichtlijn Water, concept voor tweede lezing door het Europees Parlement, 22 oktober 1999.

Natuur

- Hoofdpijnennotitie NBL21; december 1999, Ministerie van LNV.
- Uitkomsten Programmabeheer, Ministerie van LNV
- Concept-beleidsnotitie: Strategische hoofdpijnen voor de Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21 eeuw (NBL21), 22 december 1999, Ministerie van LNV.
- Natuurbalans 1999, Natuurplanbureau, RIVM.

Landbouw

- Nota kracht en kwaliteit, LNV-Beleidsprogramma 1999-2002, 19 maart 1999, Tweede Kamer, 26 446 nr 1, (<http://www.minlnv.nl/krachtenkwaliteit/>).
- Reconstructiewet Concentratiegebieden, Voorstel van wet, Tweede Kamer 1998, (<http://www.minlnv.nl/thema/dier/veehoud/varkens/reconstructie/>).
- Wet Herstructurering varkenshouderij, 1 september 1998, Ministerie van LNV.
- Conceptnota Vitaal Platteland \Kaderverordening Plattelandsontwikkeling, 1999, Ministerie van LNV.
- Advies Sterk en Mooi Platteland, 13 september 1999, VROM-Raad, Ministerie van VROM, (<http://www.vromraad.nl/adviezen/>).
- Plattelandsontwikkelingsplan Nederland, december 1999, Ministerie van LNV, (<http://www.minlnv.nl/informart/parlemnt/1999/par99275.pdf/>).

Cultuur

- Cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (Belvédère), Nota, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 663, nr. 2.

Privatisering, marktwerking en mededinging

- Meer waarde door samenwerken, eindrapportage, mei 1998, Ministerie van Financiën, Projectbureau Publiek-Private Samenwerking, (http://www.minfin.nl/nl/pps/kennis_frameset.html?overigpub.html&links_o_pub.html/).
- Aanwijzingen voor marktactiviteiten door Rijksdiensten, 1 juni 1998, vosnr 11R19, Ministerie van Economische Zaken, (<http://www.info30.minez.nl/pdfs/11r19.pdf/>).

-
- Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve netwerken, 1 februari 1998, vosnr 11R16, Ministerie van EZ, (<http://www.info30.minez.nl/cgi-bin/put2-retrieve.pl?11R16/>).
 - SER Advies aanvraag Markt en Overheid, regelgeving, 1 maart 1999, , vosnr 11R23, Ministerie van EZ, (<http://www.info30.minez.nl/cgi-bin/put2-retrieve.pl?11R23/>).
 - Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, 1 maart 2000, Ministerie van EZ, (<http://www.info.minez.nl/nieuwskiosk/kamerbrieven/2000/netwerk.pdf/>).

Verkeer en Vervoer

- Kustvaartbeleid (short sea shipping), 12 juli 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999 26 681 nr 2.
- Het nationaal Verkeers-en vervoersplan (concept), 28 januari 2000, Ministerie van V&W.
- Tweede voortgangsnota Zeehavenbeleid, december 1999, Ministerie van V&W.
- Derde eeuw spoor; Marktordening personenvervoer per spoor, 22 maart 1999, Ministerie van V&W.

Belastingstelsel

- Belastingplan 2000, 1999 Ministerie van EZ
- Belastingplan 21 eeuw
- Wet inkomstenbelasting 2001, (<http://www.overheid.op.sdu.nl/cgi/showdoc/pdf/ny:4247/1/20/STB5651.pdf>).

Bijlage 2: Deelnemers per workshop

Thema 'Veranderend Europa'

Deelnemer workshop	Organisatie
1. mw. A.J.M. van Sprundel	RWS (Hoofdkantoor)
2. dhr. E.R. Dingemans	Waterschap Rijn & IJssel
3. dhr. J.M. Berghuis	IPO
4. dhr. S.P. Groen	Ministerie van LNV
5. mw. R. van den Tempel	Vogelbescherming Nederland
6. mw. J. Dijkman	Provincie Utrecht, Regio Randstad
7. mw. L. van Aarsen	Ministerie van LNV
8. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
9. dhr. K. van den Ende	RWS/RIKZ
10. mw. M.C.M. Hobbelen	RIZA/OpdenKamp Adviesgroep (OAG)
11. dhr. A. OpdenKamp (voorzitter)	OpdenKamp Adviesgroep (OAG)
12. dhr. A. van Elteren	OpdenKamp Adviesgroep (OAG)
13. dhr. P. de Putter	KPMG
14. mw. W. Opperman	KPMG

Thema 'Water, wonen, werken'

Deelnemer workshop	Organisatie
1. dhr. J. van der Beek	NEPROM, Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
2. mw. K.I. Beilschmidt	Ministerie van VROM/RPD
3. dhr. R. de Korte	Kamer van Koophandel voor Utrecht en Omstreken
4. dhr. J.V. Witter	Hoogheemraadschap van West-Brabant
5. dhr. P. Berends	RWS (Hoofdkantoor)
6. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
7. dhr. K. van den Ende	RWS/RIKZ
8. dhr. P. de Putter (voorzitter)	KPMG
9. mw. M.C.M. Hobbelen	RIZA/OAG
10. mw. W. Opperman	KPMG
11. dhr. A. van Elteren	OpdenKamp Adviesgroep

Thema 'Samenwerking op lokaal niveau'

Deelnemer workshop	Organisatie
1. dhr. M. Boogers	Katholieke Universiteit Brabant
2. dhr. S. Geenen	Gemeente Rotterdam, afd. Waterhuishouding
3. dhr. F. von Meijenfeldt	Ministerie van EZ, Directie Ruimtelijk economisch beleid
4. dhr. J. van Tatenhoven	Katholieke Universiteit Nijmegen en Universiteit van Amsterdam
5. mw. C. Oosterhof	Stichting Natuur en Milieu
6. dhr. T. Heeren	Provincie Gelderland
7. dhr. J. Poortvliet	Unie van Waterschappen
8. dhr. D. Schuurman	Gemeente Vleuten-De meern (wethouder)
9. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
10. mw. M.C.M. Hobbelen	RIZA/OAG
11. dhr. K. van den Ende (voorzitter)	RWS/RIKZ
12. dhr. P. de Putter	KPMG
13. mw. W. Opperman	KPMG
14. dhr. A. van Elteren	OpdenKamp Adviesgroep

Thema 'Recreatie, cultuur en water'

Deelnemer workshop	Organisatie
1 dhr. H. Eekhof	RECRON
2. dhr. M. Kraal	NVVS
3. dhr. A.C. Willemsen	HISWA
4. dhr. G. Kornman	ANWB
5. dhr. F. Strolenberg	Ministerie van OCW
6. dhr. W.A. Joosten.	Waterschap Regge en Dinkel
7. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
8. dhr. K. van den Ende	RWS/RIKZ
9. mw. M. Hobbelen	RIZA/OAG
10. dhr. P. de Putter (voorzitter)	KPMG
11. mw. D. Wennink	KPMG
12. dhr. A. van Elteren	OpdenKamp Adviesgroep (OAG)

Thema 'Marktwerking en privatisering'

Deelnemer workshop	Organisatie
1. dhr. P. Regoort	RWS, Hoofdkantoor
2. dhr. T. de Vries	Ministerie van EZ, Directie Marktwerking
3. dhr. R. van der Kluit	Unie van Waterschappen
4. dhr. P. den Biezen	Essent
5. mw. Th.A.J. Burmanje	Waterschap Rijn en IJssel
6. dhr. D. Blokland	Ministerie van EZ, Directie Marktwerking
7. dhr. M. Kort	Berenschot Groep B.V.
8. dhr. Berkhuizen	VEWIN
9. dhr. J.J. de Graeff	Hoogheemraadschap Schieland
10. dhr. V. Swinkels	KPMG
11. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
12. dhr. K. van den Ende	RWS/RIKZ
13. mw. M.C.M. Hobbelen	RIZA/OAG
14. dhr. J. van der Kolk (voorzitter)	KPMG
15. dhr. P. de Putter	KPMG
16. mw. W. Opperman	KPMG

Thema 'Water en ethiek'

Deelnemer workshop	Organisatie
1. dhr. A. van Hall	Waterschap Hunze en Aa's
2. dhr. H. Saeijs	Erasmus Universiteit R'dam
3. dhr. J.M. Verschuuren	Katholieke Universiteit Brabant
4. dhr. J. Boersema	Universiteit Leiden, CML
5. dhr. A.K. Denneman	Raad voor het Landelijk Gebied
6. mw. T. Zonneveld	Vereniging Natuurmonumenten
7. dhr. T.H.M. van Kooten	Shell Nederland BV
8. dhr. B. Rutgers van der Loeff	NCW
9. dhr. P. Ippel	Rijksuniversiteit Utrecht
10. dhr. H. Geerts	Katholieke Raad voor Kerk en Samenleving
11. dhr. F. van der Ven	RWS/RIZA
12. dhr. G.J.M. Keijzers	Universiteit Nijenrode
13. dhr. R. Van Loenen Martinet	Gelderse Milieufederatie
14. dhr. W. Husslage	Stichting Reinwater
15. dhr. J. Geenen	RWS/RIZA
16. dhr. G.C. Molenkamp (voorzitter)	KPMG
17. dhr. P. de Putter	KPMG
18. mw. W. Opperman	KPMG

Bijlage 3: Vogelrichtlijngebieden

Overzicht reeds aangewezen EG-vogelrichtlijngebieden ¹³

- Alde Feanen
- Bargerveen
- Biesbosch
- Deelen
- Deurnese Peel
- Duinen Zwanenwater-Den Helder
- Dwingelderveld
- Eemmeer, Gooimeer, Ijmeer
- Engbertsdijkerven
- Fochteloërveen en Esmeer
- Friese Ijsselmeerkust
- Groote Peel
- Hamert
- Kampina en Oisterwijkse Vennen en Bossen
- Kil van Hurwenen
- Krammer-Volkerak
- Kwade Hoek
- Lepelaarplassen
- Mariapeel
- Meinweggebied
- Naardermeer
- Nieuwkoopse Plassen en De Haeck
- Oosterschelde/Markiezaatsmeer
- Oostvaarderplassen
- Verdrongen Land van Saeftinge
- Waddenzee
- Weerribben, Wieden en Olde Maten
- Zouweboezem
- Zwarte Meer
- Zwin

Overzicht van nog aan te wijzen EG-Vogelrichtlijngebieden

- Arkenheem
- Boezems van Kinderdijk
- Brabantse Wal
- De Wieden
- De Wilck
- Donkse Laagten
- Drents-Friese Wold
- Drontermeer
- Eilandspolder
- Esbeek - Netersel
- Fluessen, Vogelhoek en Morra
- Gelderse Poort
- Grevelingen
- Groote Wielen
- Haringvliet
- Hollands Diep
- Ijmeer
- IJssel: Arnhem - Ketelmeer
- IJsselmeer
- IJperveld, Varkensland en Twiske
- Ketelmeer
- Lauwersmeer
- Leekstermeer
- Leenderbos en Groote Heide
- Leudal
- Linge oevers
- Loonse en Drunense Duinen
- Maasduinen
- Markermeer
- Nederrijn: Heteren - Amerongen
- Oostelijke Vechtplassen
- Oostzanerveld
- Oudegaasterbrekken
- Oudeland van Strijen
- Reeuwijkse Plassen
- Rottige Meenthe en Oldelamer
- Sallandse Heuvelrug
- Sneekstermeer
- Goigarijsterpoelen
- Strabrechtse Heide - Beuven
- Terkaplesterpoelen en Akmarijp
- Van Oordt's Mersken
- Veerse Meer
- Veluwe
- Veluwemeer
- Voordelta
- Voornes Duin
- Waal: Ewijk - Waardenburg
- Waddeneilanden/
Noordzeekust-zone/Breebaart
- Weerter- en Budelerbergen
- Westerschelde
- Witte en Zwarte Brekken +
Oudhof
- Wolderwijd en Nuldernauw
- Wormer- en Jisperveld
- Yerseke en Kapelse Moer
- Zeevang
- Zoommeer
- Zuidlaardermeergebied
- Zwarte Water, Overijsselse
Vecht (ged.)

Note:

¹³ Directie Natuurbeheer, Informatiebundel Internationale regelgeving, maart 1999

