

WATER EN BODEM ALS BASIS: LESSEN UIT DE REGIO

De weersextremen waarmee we worden geconfronteerd, in eigen land en elders, maken duidelijk dat een heroriëntatie nodig is hoe we onze leefomgeving gebruiken en inrichten in relatie tot bodem en water. Ruimtelijke ingrepen zijn steeds onafhankelijker geworden van het natuurlijke bodem- en watersysteem. Technische kunstwerken houden grote delen van ons land bewoonbaar. We kunnen ze beschouwen als protheses, zoals een kunstbeen of gehoorapparaat. Dit zijn heel waardevolle hulpmiddelen, maar ze kunnen niet los van een gezond lichaam functioneren. Zo werkt het ook bij ruimtelijke ingrepen. Als het geen slim verbonden geheel is, kan zo'n prothese het lichaam in de weg gaan zitten. Een voorbeeld is versnelde afvoer in plaats van vasthouden van water op zandgronden, waardoor hogere delen bij droogte snel watertekorten hebben en lageregelegen delen bij piekbuien juist wateroverlast. Een ander voorbeeld zijn grote kunstmatig opgehoogde bouwlocaties op slappe veenbodems, in combinatie met bemalen landbouwpolders. Dit versnelt bodemdaling wat de waterveiligheidsopgave vergroot. Het betekent schade aan wegen, woningen, bedrijven en infrastructuur en brengt steeds hogere kosten voor beheer en onderhoud met zich mee.

De Eerste Kamer heeft vragen gesteld over het principe 'Water en bodem sturend'. In een position paper gaat het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs in op de vragen. Het accent ligt daarbij op de eerste vraag: **Hoe wordt in de praktijk handen en voeten gegeven aan de principes van water-en-bodem sturend, waterveiligheid en waterkwaliteit? Wat gaat goed en wat kan beter?** We beantwoorden deze hoofdvraag op basis van enkele **best practices** waaraan wij **met het werkveld en kennispartijen hebben gewerkt (zie vraag 6)**. Vanuit deze voorbeelden komen ook de **governance en de financiën (vraag 4 en 5) en beleid en regelgeving (vraag 2 en 3) aan bod**.

Water en bodem sturend, hoe dan? Lessen uit de praktijk

In vier regio's – Kennisregio aan Zee (Delft, Den Haag Leiden), Fryslân, Regio IJssel-Vechtdelta en Groene Metropool Arnhem-Nijmegen – zijn in de eerste helft van 2024 verkenningen uitgevoerd wat water en bodem sturend betekent. Doel was om vanuit een lange termijn horizon (2050-2100) inzicht te krijgen in handelingsperspectief in het nu. In regiobijeenkomsten met meer dan tachtig water- en ruimtelijke-professionals en bestuurders is kennis gedeeld en zijn gevolgen van 'business as usual' ten opzichte van 'water en bodem sturend' in beeld gebracht. De lessen zijn vervolgens gebundeld door het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (CRa) in een [publicatie](#).

Een algemeen beeld is dat met kennis van zaken en maatwerk meer mogelijk is dan gedacht. Wel is het werken aan een veerkrachtig water en bodemsysteem in ons dichtbevolkte land complex en zal het vaak pijnlijke keuzes vergen. Maar door gebruik te maken van de 'talenten' van het gebied, gebaseerd op de natuurlijke omstandigheden, ontstaan juist dan kansen voor een veilig, aantrekkelijk en economisch krachtig Nederland. Werken met water en bodem in de hoofdrol is eigenlijk een oer-Hollandse aanpak. Nederland heeft de historie en kennisinfrastructuur om met klimaatverandering mee te bewegen.

Joint fact finding en toekomstperspectieven

Alleen vanuit **gedegen en gedeelde kennis** van te verwachten klimaatverandering in de regionale situatie, kunnen we ruimtelijke keuzes maken waar we geen spijt van krijgen. Dat brengt grote keuzes in beeld die om lange adem vragen. Keuzes die in samenhang tot een veilige en gezonde leefomgeving leiden, het hoofddoel van de Omgevingswet. **De 33 structurerende keuzes uit de Kamerbrief uit 2022 over de rol van Water en Bodem bij ruimtelijke ordening, zijn hierin mogelijke componenten maar bieden nog geen zicht op die samenhang. Ze worden bovendien vaak als technische opgave benaderd.** Een ontwerpende, gebiedsgerichte aanpak ondersteunt partijen om op basis van joint fact finding toekomstperspectieven in beeld te brengen.

In vrijwel alle situaties is **meer ruimte nodig voor water. Een no regret maatregel is om de levende bodem zijn werk te laten doen** door openbare ruimte, tuinen en erven te vergroenen en verhard oppervlakte drastisch terug te brengen. Veel kleine veranderingen leveren samen een sterke buffer om weersextremen op te vangen. Grote winst ook voor een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving, biodiversiteit en tegengaan van hittestress.

Voorbeeld:

In de regio Leiden-Den Haag-Delft heeft het regionale boezemsysteem onvoldoende capaciteit om extreme buien tijdig af te kunnen voeren naar zee. De ruimte ontbreekt bovendien om die capaciteit te vergroten. Door elke druppel in de hele regio zo lang mogelijk vast te houden daar waar hij valt, worden overstromingen in o.a. Den Haag voorkomen. Dat vraagt regie op zowel private als publieke ruimte.

Governance

De verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig water- en bodemsysteem is verdeeld over vier overheden, met veel onderlinge afhankelijkheden vanwege relaties tussen het hoofdsysteem, deelsystemen en het landgebruik. **De regio blijkt een geschikte schaal om vanuit bodem en water naar ruimtelijke ontwikkeling te kijken.** De regionale schaal is groot genoeg om systemen in samenhang te beschrijven en klein genoeg om opgaven en strategieën concreet en voorstelbaar te maken. Ook is de regio een goed middelpunt om een brug te slaan naar het nationale en lokale schaalniveau.

Samenwerking over (bestuurlijke) grenzen is nodig voor visie, samenhang en solidariteit. Deze samenwerking kan en moet beter. Gemeenten zullen over hun grenzen heen moeten kijken. Waterschappen kunnen vanuit hun sterke kennispositie meer pro-actief de gevolgen (voor veiligheid, beheer, financieel) van ruimtelijke keuzes nu en in de toekomst duiden. De provincie zal als regisseur vaker keuzes moeten afdwingen. En het Rijk doet er goed aan vaker in de regio aan te sluiten en vanuit zijn eigen rol mee te denken in gebiedsopgaven. Met de overstromingen in Valkenburg nog vers in het geheugen, weten we ook dat de transnationale samenwerking meer aandacht vraagt van het Rijk, samen met de grensregio's.

Voorbeeld:

De ruimte-wateropgaven in de regio Zwolle-Kampen-Dalfsen-Zwartewaterland is in de verkenning uiteengelegd naar de verschillende verantwoordelijkheden en afhankelijkheden. Dit inzicht deed bestuurders besluiten om het regionale overleg van de IJssel-Vechtdelta weer nieuw leven in te blazen. De vier gemeenten, de provincie Overijssel en het waterschap gaan intensiever en gebiedsgericht samenwerken. Het Rijk is naar aanleiding van de verkenning in gesprek met de regio om een task force op te zetten die bij specifieke knelpunten ondersteunt.

Financiën

Hoe eerder we bijsturen en bij de planvorming gaan denken vanuit de bodem en het water, hoe eerder we de kosten voor toekomstige generaties en voor de omgeving weten te beperken. Denk aan meer pompcapaciteit, hogere dijken en meer boezemcapaciteit. Ingrepen die nodig zijn om in te kunnen spelen op meer weersextremen, bodemdaling en verzilting. Ook het herstel en aanpassen van funderingen van bebouwing en wegen vraagt om grote investeringen.

Het huidige financiële instrumentarium is ontoereikend om te kunnen doen wat nodig is.

Projectgerichte grondexploitaties werken korte termijn oplossingen en lock-ins in de hand. Kosten moeten vaak naar voren worden gehaald om schade in de toekomst te voorkomen. Ook komen de baten lang niet altijd daar terecht waar de kosten worden gemaakt. **Dit vraagt instrumentarium dat solidariteit in tijd (toekomstige generaties) en ruimte (over projecten en bestuurlijke schalen heen) mogelijk maakt.** Ook is meer onderzoek naar levenscycluskosten (LCC) nodig om toekomstige besparingen inzichtelijk te maken.

Om afwenteling in tijd, ruimte, en van privaat naar publiek te voorkomen is het nodig om transparant te maken hoe, waar en wanneer kosten en baten neerslaan. Dat is de basis om interbestuurlijk over verdeelsleutels te kunnen besluiten.

Voorbeeld:

In Fryslân zien we dat het veen op termijn zal verdwijnen als we doorgaan op de huidige weg. Dit heeft effect op de funderingen van huizen en wegen, maar ook op de stabiliteit van kades en waterkeringen. Het watertekort in de zomer neemt toe en de waterkwaliteit neemt sterk af. Dit heeft grote gevolgen voor de recreatie-economie, natuur en onze voedselvoorziening. Behoud van het veen (ca 20% van Fryslân) betekent dat de veenweidegebieden veranderen in plasdras-gebieden. Dat vraagt om forse investeringen, die op de lange termijn echter veel kosten zullen besparen. Niet alleen in het gebied zelf. Omdat het grondwater van het veengebied in verbinding staat met de aangrenzende zand- en kleigebieden, zal hier beduidend minder last zijn van verdroging en verzilting.

Beleid en regelgeving

Bij de zoektocht naar de ontwikkeling van veerkrachtige systemen concluderen regio's dat het juridische, financiële en planologische instrumentarium soms niet goed past.

De regio's hebben behoefte aan meer planologisch maatwerk. Reserveringen van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) zijn bijvoorbeeld erg zwaar. Ze zetten een gebied op slot, terwijl de ruimte vaak pas over decennia nodig is. Dan kan tijdelijk gebruik een optie zijn. In andere situaties is er juist te veel ruimte voor ontwikkelingen die ongewenste lock-ins veroorzaken.

Voorbeeld:

Groene metropoolregio Arnhem-Nijmegen vormt de 'hoofdkraan' van de Nederlandse waterverdeling. Regionale keuzes zijn afhankelijk van nationale systeemkeuzes. Dat maakt samenwerking met het Rijk noodzakelijk. Deze regio kampt met lage grond- en rivierwaterstanden, afgewisseld met gevaarlijk hoge waterstanden. Tegelijkertijd staat de regio onder druk door woningbouw, mobiliteit en economische ontwikkeling, waardoor het maken van samenhangende systeemkeuzes cruciaal is. Ruimteclaims voor oa nieuwe bedrijventerreinen en lange termijn reserveringen woningbouw botsen met benodigde water- en bodemmaatregelen, tenzij men aangepast gaat bouwen (bijvoorbeeld op terpen of op palen). Een functiecombinatie zoals (al dan niet verhoogde) infrastructuur met tijdelijke doorstroombaarheid van komgebieden kan korte én lange termijn dienen, maar vraagt nu om extra investeringen.

Concluderend

De regionale praktijken laten zien dat grote opgaven als klimaatverandering en biodiversiteit in onze verstedelijkte delta succesvol kunnen worden aangepakt als we het levende bodem- en watersysteem als basis nemen voor ruimtelijke ontwikkeling. We adviseren om in de uitvoering de focus te leggen op joint fact finding op regionale schaal, complementaire samenwerking tussen overheden en te werken aan financiële arrangementen die solidariteit in tijd en ruimte als uitgangspunt nemen.

Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs,
Francesco Veenstra, Rijksbouwmeester
Wouter Veldhuis, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving
Jannemarie de Jonge, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

Dit position paper is geschreven als bijdrage van het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs aan de deskundigenbijeenkomst water (de uitvoeringspraktijk) van de Vaste Commissie voor Infrastructuur & Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer op 26 november 2024.