



## **De wateropgave kan een motor zijn voor meer ruimtelijke kwaliteit!**

**Een oproep aan het openbaar bestuur en de politiek om in regelgeving, beleid en bestuurspraktijk de uitvoerig onderzochte en bewezen kansen te verzilveren voor een mooier Nederland met doelmatigere bestedingen van publieke middelen.**

*Zeist, 11-02-2021*

**De komende decennia gaan 1300 kilometer dijken in rivieren-, delta- en waddegebied op de schop binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). En het Deltaprogramma waterveiligheid, zoetwater en ruimtelijke adaptie moet Nederland klimaatbestendig maken. Er is werk aan de winkel in Nederland waterland. En dat werk kan zo plaatsvinden dat het naast een veilig Nederland met voldoende zoetwater ook bijdraagt aan een beter recreatief toegankelijk landschap, met veel meer natuur en kansen voor ondernemers. Daar zijn volop ideeën over en ervaringen mee opgedaan. Wat is er nodig om dat tot standaard praktijk te maken?**

In 2020 verschenen twee publicaties over ruimtelijke kwaliteit van het [HWBP](#) en het [College van Rijksadviseurs](#). Het College van Rijksadviseurs riep de verantwoordelijke overheden op om slimmer samen te werken, zodat de aanpak van waterveiligheidsopgaven vaker/meer kwaliteit oplevert. Naar aanleiding van deze adviezen, artikelen op Flows ([Nooit meer sober](#) en [Soberheid of Kwaliteit](#)) en het WWF NL [SprakWater webinar](#) kwamen levendige discussies op gang. In kranten en op social media werd volop gesproken over de huidige en nieuwe kaders voor de brede wateropgave, waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

In december 2020 heeft de Tweede Kamer een [motie van De Groot en Bromet](#) aangenomen die de Minister van IenW oproept “om ten behoeve van de formatie een verkenning te doen met medeoverheden hoe aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nog meer verbonden kan worden met de wateropgave, en de Kamer te informeren welke mogelijkheden er zijn om dit zo veel mogelijk te stimuleren in het waterbeleid”<sup>1</sup>. In 2021 krijgen we een nieuw kabinet. In 2022 treedt de nieuwe Omgevingswet in werking, waarmee het integrale werken aan kwaliteit van de leefomgeving tot norm wordt verheven<sup>2</sup>. Er loopt een evaluatie van de Waterwet en er wordt gesproken over een nieuw Bestuursakkoord Water. Als er één geschikt moment is om het debat te voeren, over hoe het realiseren van de wateropgave nog beter kan bijdragen aan een leefbaar Nederland met hoge ruimtelijke kwaliteit en behoud van biodiversiteit, dan is het nu.

### **Doel**

Hierna volgt een inventarisatie van maatregelen en ideeën waarmee ruimtelijke kwaliteit verbonden kan worden aan de wateropgave. Deze maatregelen zijn verzameld uit literatuur en talloze gesprekken

---

<sup>1</sup> 35 570 XII nr. 77

<sup>2</sup> Uitgangspunten omgevingswet: kwaliteit identiteit gebied, meervoudig boven enkelvoudig, niet afwentelen.



met betrokkenen. We hebben deze verzameld en uitgewerkt om het debat mee te verrijken, in de hoop dat het helpt om de wateropgave tot een motor voor meer ruimtelijke kwaliteit te maken. Wij geloven dat dat van belang is voor onze welvaart, ons welzijn en voor de natuur. Want de natuur staat in Nederland nog altijd onder druk en de prognoses voor de toekomst zijn niet gunstige. Zoals het beleid met de PAGW ook al voorsorteert is er echt grootschalig herstel van ecosystemen nodig en speelt het oplossen van de wateropgave een zeer bepalende rol in.

### **Hoofdpunten volgens WWF**

Met het HWBP als uitvoeringsorganisatie en als opdrachtgevers rijk en waterschappen is de betrokkenheid van de provincies niet sterk genoeg<sup>3</sup>, terwijl die belangrijke verantwoordelijkheden en taken hebben juist op het domein van ruimtelijke kwaliteit. Dat veranderen lijkt een belangrijke voorwaarde voor succes. En een goede volgende ontwikkeling in de organisatie van de wateropgave.

Concreet betekent dat; afspraken maken tussen rijk, provincies en waterschappen op landelijk niveau over het meenemen van ruimtelijke kwaliteit in de werkprocessen en het HWBP opdracht geven daartoe, en om provincies op relevante trajecten, op tijd te betrekken daartoe, en vice versa dat provincies zorgen dat ze daarvoor geëquipeerd zijn. Ook de capaciteit bij waterschappen moet afgestemd worden op de nieuwe opdracht. Daarnaast met andere overheden in provinciale waterprogramma's en ruimtelijke verordeningen de beleidsambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit vastleggen.

Aanvullend daarop afspraken maken over het bundelen van financieringsstromen (PAGW, IRM, KRW, provinciaal geld, etc.) voor de financiering van de meerkosten voor ruimtelijke kwaliteit/integraal werken. Belangrijke vaak herhaalde boodschap is ook dat integraal werken en ruimtelijke kwaliteit realiseren met de wateropgave niet meer hoeft te kosten, legio voorbeelden laten zien dat het zelfs minder kost. En er zijn voldoende financieringsstromen die bij bundeling al heel veel meerwaarde kunnen opleveren om de ruimtelijke kwaliteit te financieren. De huidig geldende decentrale cofinancieringseisen bij deze financieringsbronnen en de netto-betalers-discussie niet breekpunt laten zijn, maar die aanpassen op de nieuwe opdracht. De nu geldende HWBP kaders van tijd en geld aanpassen waar dat kan, zodat deze integratie, van financieringsstromen en daarmee beleidsuitvoering, op projectniveau in de praktijk kan plaatsvinden.

Ga dit op korte termijn doen en **leg al deze afspraken en werkwijze in een bestuursakkoord vast**, onderdeel van nieuwe/gewijzigde bestuursakkoord water, om vandaaruit de nieuwe gezamenlijke brede opdracht aan organisaties, om ruimtelijke kwaliteit ook te realiseren, in gang te zetten.

---

<sup>3</sup> Natuurlijk zijn er talloze casus die anders bewijzen, maar het algemene beeld is dat dit niet goed gaat, formeel is het ook niet geregeld, en daar is dus verbetering mogelijk.



Benut delen van de IRM en PAGW budgetten als startmotor. **IRM levert de zeer benodigde lange termijn visie**, ambitie en definieert daarmee op hoofdlijnen de meekoppelingsopgaven. Maar is dus ook nodig om de organisatie rondom waterveiligheid daarop aan te passen, zodat die ambitie in de uitvoeringspraktijk (korte termijn) wordt gerealiseerd. Laat een andere overheidsorganisatie, zoals het CRa of het Deltaprogramma, een vergelijkbare visie voor de kust en de grote meren/estuaria opstellen, geïnspireerd door IRM.

Start parallel een traject om de wettelijke kaders aan te passen in het kader van de evaluatie Waterwet in 2023/24, en een gebiedsfondsstructuur te ontwerpen waarmee de financiering van de integrale opgave simpeler wordt gemaakt, op basis van vertrouwen en één overheid-gedachte. Uiteraard moet geld voor veiligheid veilig gesteld blijven, daarom een nieuw instrument die het bundelen van financieringsstromen versimpeld en daar indien nodig budgetten vergroten, zo blijft het deltafonds voor veiligheid. Maar in de praktijk blijkt dat bij integratiepogingen de huidige waterwet hierin tegenwerkt, dat zou omgevormd moeten worden, de wat zou een stimulans moet geven. Zodat een bestuursakkoord en de opdracht aan het HWBP hiervoor niet meer nodig zijn.

### Long list inventarisatie kansrijke maatregelen

#### **Wet- en regelgeving**

1. Voeg ruimtelijke kwaliteit toe als doel in de Waterwet: het woord kwaliteit staat voor de kracht van integraal ontwerpen en dat moet het Rijk vanuit de Waterwet bevorderen. Soberheid staat in de context van de Waterwet (artikel 7.23) voor sectorale financiering vanuit het deltafonds, dat hoeft geen probleem te zijn als er maar een wettelijke bepaling/voorziening is om wel een integrale oplossing te realiseren. De financiering daarvan, van de meerkosten, kan dan uit andere bronnen komen, deltafonds blijft dan voor veiligheid sec. Dit kan bij wet worden voorgeschreven (inspanningsverplichting of toetst). Idem zou het begrip doelmatig in de waterwet daarop aangepast moeten worden, dat doelmatig omvat 'maximale meerwaarde voor ruimtelijke kwaliteit realiserend'. Als een doelmatig ontwerp enkel is gericht op de waterkerende functie, dan wordt de dijk ook met dat oog ontworpen. Het wordt een heel ander (integraal) verhaal wanneer cultuurhistorische, natuurlijke en landschapswaarden met oog op verkeer, wonen en recreatie ook onder doelmatigheid vallen.
2. Maak een juridische analyse van de Waterwet: alleen artikel 7.23 aanpassen is niet het gouden ei. Alleen al omdat artikel 7.22a het doel van Deltafonds definieert en 7.22d de kosten die ten lasten van het Deltafonds mogen komen. Beide noemen ecologie, maar verder niets buiten veiligheid en waterbeschikbaarheid. Ook paragraaf 5 over financiering en bekostiging van maatregelen primaire waterkeringen is relevant en mist meekoppelkansen vanuit de omgeving.
3. Veranker meekoppelen van ruimtelijke kwaliteit in een nationaal beleidskader: uit een inventarisatie bij acht waterschappen blijkt dat aandacht voor ruimtelijke kwaliteit breed gedeeld wordt, maar dat de invulling verschilt (van minimale inpassing tot substantiële



meekoppeling) en de borging uiteenloopt. Inpassen en meekoppelen van kwaliteit gebeurt ad hoc en niet structureel. Kwaliteit moet verankerd worden in een op nationaal niveau uitgedacht kader. Zodat het in de opdrachten wordt opgenomen en vanzelf onderdeel van werkproces wordt. In de huidige praktijk proberen soms partijen bij te sturen zonder dat de opdracht dit ondersteunt en dan gaat dat tegen de stroom in, zeker later in het proces botst dat met belangen om op tijd, binnen gestelde kosten op te leveren.

## Inhoud

4. Breng inhoudelijke raakvlakken tussen programma's beter in beeld: maak de concrete raakvlakken tussen HWBP en andere grote programma's als PAGW, IRM, KRW, Natura2000 en de scheepvaartkaders op nationaal niveau tot 2050 inhoudelijk duidelijker. Een inhoudelijke analyse helpt om de omvang van de kansen die potentieel blijven liggen te kwantificeren. Vooral kansen die decentraal niet te pakken zijn, omdat de scope van die kansen nationaal is.
5. Verbreed de scope van de dijkzone voor integrale gebiedsontwikkeling: de scope van de HWBP-projecten is begrensd op die van de dijk en een smalle dijkzone. De scope zal structureel verbreed moeten worden om er een integrale gebiedsontwikkeling van te maken.
6. Zet innovaties in voor multifunctionele dijken: HWBP en de waterschappen ontwikkelen momenteel geweldige innovaties. Zet deze niet alleen in om tijd en kosten te besparen, maar ook om de dijken multifunctioneler en aantrekkelijker te maken. Innovatie is nu vooral gericht op tijdsbesparing, geldbesparing of impactbesparing. Wat prima is, maar als je de opdracht aan HWBP verbreed zal ook de innovatiekracht verbreden.
7. Hoog op bepaalde plekken in het rivierengebied dijken een paar cm extra op om meer buitendijkse dynamiek toe te laten: deze centimeters vallen in de verfijndere nieuwe dijksterktemodellen al snel in de marge. Een dijk met 1 centimeter extra ophogen aan twee kanten van de rivier kost éénmalig zo'n 100.000 euro per km extra (tov 20 miljoen euro per km tweezijdige dijkversterking). Jaar in jaar uit maaien en kappen kost in totaal misschien wel meer. Zo ontstaat ruimte voor ruwere vegetatie in het winterbed van de rivieren.
8. Benut de voordelen van subtiele nevengeulen en lager zomerkaden: hierbij gaat het om een weliswaar kleine bijdrage aan de veiligheid, maar het levert vele andere voordelen, zoals een gesloten grondbalans, het mogelijk maken van natuur met een hogere ruwheid en een waterstandsneutrale dijkversterking.

## Financiering

9. Investeer in ruimtelijke kwaliteit vanuit het Rijk: Het Rijk heeft de grootste en meest stabiele lange termijn bestedingsruimte. Niet alleen het dijkkringsysteem, het scheepvaartnetwerk en de zoetwatervoorziening vanuit de grote rivieren, ook toeristische stromen vanuit de steden naar de land-water overgangen zijn landelijke systemen. Laat ruimtelijke kwaliteit niet volledig afhangen van de sterk variërende budgetten van de provincies. Rijksbijdrage kan ook via extra doeluitkering via provinciefonds lopen. Decentrale bijdragen zijn belangrijk voor lokaal draagvlak en om scherp te blijven op uitgaven, maar er is een nationale "multiplier" nodig.



10. Pas de bestaande financiële kaders van de Waterwet zelf aan: door de financiële kaders van het HWBP zelf te verbreden wordt het probleem in de basis aangepakt. Put hierbij niet alleen uit Deltafonds middelen maar koppel met de beschikbare middelen voor natuur, landschap, milieu en vaarwegbeheer. Dat kan in waterwet als inspanningsverplichting opgenomen worden, of afgesproken worden in een bestuursakkoord.
11. Richt een gebiedsfonds in voor de beperkte meerkosten voor kwaliteitsverbetering: voor het buitendijks gebied is voor 0,5 tot 2,5 miljoen euro per kilometer een buitendijkse herontwikkeling uit te voeren, met natuurontwikkeling, zwemplassen en subtiele nevengeulen. In totaal gaat het om 10-20% extra op het huidige veiligheidsbudget van ongeveer een half miljard euro per jaar. Er kan een nieuwe regeling worden ingericht om kwaliteit in aanvulling op sobere en doelmatige dijkversterking te financieren, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsfonds.
12. Koppel opgaven voor kostenbesparing: als een dijkversterking een aantal jaren uitgesteld wordt, betekent dit een extra economisch veiligheidsrisico. Maar wanneer dat uitstel een slimme synergie mogelijk maakt met bijvoorbeeld een PAGW project, dan kan er op de totale kosten bespaard worden. Met inachtneming van de veiligheid.
13. Breng de financiële en procesarchitectuur in beeld: als alle HWBP-projecten bij elkaar minder dan, bijvoorbeeld, 5% decentraal geld weten op te halen, loopt de decentralisatie-architectuur niet lekker en kan deze financieel en organisatorisch voor watervraagstukken herzien worden.

## Organisatie

14. Integreer de bestuurlijke organisaties van Deltaprogramma, HWBP, PAGW, KRW en IRM: delta, rivier en landschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, het een kan niet los gezien worden van het ander. Het lijkt niet meer dan logisch dat het besturen/managen ervan ook op integrale wijze wordt uitgevoerd.
15. Maak het administratief makkelijker om Rijksprogramma's op projectniveau aan elkaar te koppelen: op provinciaal niveau is het lastig om verschillende Rijksprogramma's administratief aan elkaar te knopen en vandaaruit op tijd een provinciale bijdrage onderbouwd te krijgen.
16. Geef een expliciete opdracht voor ruimtelijke kwaliteit en laat deze doorwerken in de organisatorische aansturing: uit een steekproef door het HWBP blijkt dat de helft van de respondenten geen sturing op kwaliteit en duurzaamheid ervaren door een beperkte interne opdracht of richtinggevend beleid. De kwaliteit van ontwerpers en het ontwerpproces is op hoog niveau, maar de kwaliteit en integraliteit van de opdracht en organisatorische aansturing kunnen ook omhoog.
17. Vergroot het eigenaarschap van de provincies en organiseer interprovinciale betrokkenheid: Gezien de geografische omvang én hun verantwoordelijkheid voor verkeer en leefomgeving in het landelijk gebied, lijken de provincies de meest geschikte partij voor de ruimtelijke kwaliteitsagenda. Provincies doen zeker al mee en er zijn goede voorbeelden, maar in het projectenboek van het HWBP wordt maar bij 35% van de projecten betrokkenheid van de provincie vermeld. Naast verantwoordelijkheid is meer provinciaal eigenaarschap nodig. Net zoals er een Vereniging van Nederlandse Rivier Gemeenten bestaat zou er ook een



InterProvinciaal Dijkenlandschap Overleg kunnen komen. Bij de opstart van het programma Ruimte voor de Rivier is dit ook een discussiepunt geweest en zijn er besluiten genomen om betrokkenheid en rol van provincies stevig te verankeren.

18. Zet de successen van Ruimte voor de Rivier in: RvdR ging in sneltreinvaart, bleef ruim binnen het budget, ontving lof van alle bewoners uit het rivierengebied, ontving vele prijzen voor excellente ruimtelijke kwaliteit én het planproces en het is nog steeds een exportproduct qua aanpak en realisatie. Wat we van RvdR geleerd hebben kunnen we ook 'slim en doelmatig' in het HWBP en IRM traject gebruiken.
19. Stel een landelijk programmabureau en Q-team in: bij RvdR werd de samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en lokale partijen gecoördineerd door het programmabureau. Het programmabureau stelde een landelijk opererend Q-team aan, dat de wettelijke kwaliteitsambitie per project bewaakte, van uitgangspunten tot en met uitvoering. HWBP, IRM en het Deltaprogramma zouden een landelijk Q-team of projectoverstijgende expertpool kunnen formeren, waar ook de provincies structureel deel van uitmaken.