

ADVIES

AcW-2015/257869

23 december 2015

ADVIES OVER WATER EN DE NATIONALE OMGEVINGSVISIE

0. Vooraf

Eind 2018 zal het kabinet naar verwachting de eerste Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vaststellen. De voorbereiding wordt gecoördineerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De Omgevingsvisie is één van de instrumenten uit de Omgevingswet. In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet staat over de omgevingsvisie onder andere dat het "een integrale visie is met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het gaat om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De Omgevingsvisie zal op strategisch niveau sectorale plannen en visies (grotendeels) vervangen". Het kabinet zal - als eerste stap in de voorbereiding van de NOVI - in juni 2016 de agenda voor de omgevingsvisie aanbieden aan de Tweede Kamer.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Adviescommissie Water (AcW) gevraagd om vanuit de opgaven in het waterdomein een bijdrage te leveren aan de agendavorming van de NOVI. Zij heeft de volgende vragen gesteld:

1. Wat zijn de onvermijdelijke ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving van Nederland tot 2050 en welke opgaven en kansen vloeien daar uit voort?
2. Hoe verhoudt het bestaande beleid zich tot de ontwikkelingen en opgaven? Welke dubbelingen, inconsistenties en hiaten dienen te worden opgelost?
3. Met betrekking tot de inhoud van de opgaven: Welke betekenisvolle verbindingen tussen sectoren hebben belang bij nationale aanpak? Welke betekenisvolle verbindingen tussen regio's hebben belang bij nationale aanpak? Welke internationale urgenties hebben belang bij nationale aanpak? Waar moet een nationale benadering vooral achterwege blijven?
4. Wat moeten kenmerken zijn van het proces, tot welke cultuur van samenwerken moet het leiden?
5. Wat moeten kenmerken zijn van het product, hoe stuurt het en van wie is het?

De minister heeft over deze vragen ook advies gevraagd aan het PBL, de RLI, SCP en het CRA en voor ieder orgaan een eigen focus gelegd bij één of meerdere vragen. Voor de AcW is in de adviesvraag de nadruk gelegd op de vraag welke strategische opgaven in het waterdomein spelen en welke verbindingen vanuit het waterdomein kunnen worden gemaakt met andere sectoren.

Leeswijzer

Het AcW advies bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Hoofdpunten advies.
2. Uitgangspunten voor de Nationale Omgevingsvisie.
3. Samenhangende omgevingsopgaven.
4. Water als onderdeel van de omgevingsopgaven (opgaven en kansen).
5. De wateragenda.
6. Het sturings- en financieringsinstrumentarium van de NOVI.

Paragraaf 1 bevat de hoofdpunten van het advies. In paragraaf 2 schetst de AcW de uitgangspunten voor de NOVI die zij in haar advies hanteert. Paragraaf 3 beschrijft de integrale omgevingsopgaven die op Nederland afkomen als gevolg van lange termijnontwikkelingen zoals klimaatverandering, technologische ontwikkelingen en schaalvergroting in de landbouw. Het advies van de AcW richt zich vervolgens in paragraaf 4 op de vraag welke wateropgaven voortkomen uit de integrale omgevingsopgaven en andersom welke bijdrage het waterdomein kan leveren aan de oplossing van de omgevingsopgaven. In paragraaf 5 staan de wateronderwerpen waarvan de AcW vindt dat deze in ieder geval onderdeel uit moeten maken van de NOVI. Tot slot geeft de commissie in dit advies ook enkele aanbevelingen met betrekking tot het sturings- en financieringsinstrumentarium van de NOVI (paragraaf 6).

Totstandkoming advies

Bij de totstandkoming van dit advies heeft de AcW gesprekken gevoerd met diverse partijen met ervaring en kennis op het brede terrein van de fysieke leefomgeving. Er is onder meer gesproken met ambtelijk vertegenwoordigers van provincies die al een omgevingsvisie hebben, met de commissie voor de MER, de bestuurlijk verkenner voor de implementatie van de Omgevingswet en met gesprekspartners afkomstig van advies- en kennisinstellingen. Ook is gesproken met ambtelijk vertegenwoordigers van de waterschappen en drinkwaterbedrijven. Verder is regelmatig afgestemd met het PBL, CRA, RLI en SCP over de inhoud van hun adviezen over de NOVI, met inachtneming van ieders onafhankelijke positie.

Op 9 september 2015 zijn de hoofdlijnen van dit advies besproken met de minister van Infrastructuur en Milieu. De commissie heeft kennis genomen van de 30% versie van de Omgevingsagenda die op 9 oktober 2015 is gepubliceerd en van het concept Manifest van het Jaar van de Ruimte.

De AcW heeft in dit advies op onderdelen gebruik gemaakt van haar eerdere adviezen, in het bijzonder het advies over Meerlaagsveiligheid (juli 2014), Waterkwaliteit (juni 2015) en het advies over Innovatie in de Waterketen (april 2015).

1. Hoofdpunten advies

- De Nationale Omgevingsvisie beslaat de volle breedte van het omgevingsbeleid en biedt daarom, meer dan de huidige sectorale plannen, de mogelijkheid vanuit een breed speelveld aan opgaven te werken. Daarbij moeten de opgaven en doelen voorop staan en niet de taakverdeling tussen partijen.
- Dit vereist interdepartementale afstemming en de durf om kabinetsbrede keuzes te maken. Indien de NOVI niet interdepartementaal gedragen wordt zal zij een vrijblijvend karakter krijgen.
- De focus in de NOVI moet liggen op de lange termijn omgevingsopgaven die op Nederland afkomen als gevolg van klimaatverandering, toenemend gebruik van de ondergrond en de Noordzee, nieuwe afvalstoffen in het water, de ontwikkeling naar een circulaire economie en de opkomst van de energieke samenleving.
- Deze ontwikkelingen vragen om samenhangende keuzes voor water, natuur, landbouw, milieu en energie. Voor het vigerende waterbeleid, zoals de voorkeursstrategieën van het Deltaprogramma, betekent dit dat de ruimte moet worden gezocht om nieuwe verbindingen naar andere sectoren en partijen te leggen of zelfs nieuwe keuzes te maken. De NOVI biedt daarnaast de mogelijkheid om meer eenheid in beleid te realiseren zoals tussen het waterkwaliteitsbeleid van de KRW en het meststoffenbeleid.
- Waterveiligheid, drinkwatervoorziening, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening zijn nationale belangen die in de NOVI geborgd moeten worden. Daarnaast is borging nodig van specifieke uitgangspunten voor water zoals het solidariteitsbeginsel en de stroomgebiedbenadering. Voor de nadere invulling van de NOVI blijven programma's zoals een Nationaal waterprogramma en het Deltaprogramma nodig maar de AcW kan zich voorstellen dat er ook nieuwe integrale programma's worden gestart.
- De commissie agendeert een aantal specifieke wateronderwerpen die in ieder geval onderdeel moeten worden van de NOVI. Dit zijn opgaven waarvan de commissie verwacht dat het belang ervan op de langere termijn zal toenemen en waarvoor een brede watersectoroverstijgende visie en aanpak nodig is:
 - Water en ruimte: Nederland moet de komende decennia waterrobuust worden ingericht.
 - Waterkwaliteit: versterkte en brede inzet is nodig om de waterkwaliteit te verbeteren.
 - Grondwater: het grondwatersysteem moet in samenhang worden gebracht met ondergrondse en bovengrondse ontwikkelingen en het oppervlaktewater.
 - Noordzee: toenemende ruimtedruk op de Noordzee vraagt om ordening en coördinatie.
- De commissie stelt voor om een meer integraal en eenvoudiger planbeoordelingsinstrumentarium voor de omgevingskwaliteit te introduceren. Dit vervangt de huidige sectorale en op zichzelf staande toetsingsinstrumenten zoals het MER-advies, de watertoets en advisering door kwaliteitsteams. Een nieuw integraal instrumentarium biedt de mogelijkheid om de sterke kanten van de bestaande instrumenten te verenigen en om de systematiek meer te laten aansluiten op de praktijk van uitnodigingsplanologie.
- De AcW pleit ervoor om in het kader van de NOVI de mogelijkheden van nieuwe integrale financieringsarrangementen voor de inzet van bestaande middelen te onderzoeken. Als uitgangspunt kan hiervoor het principe van het hoogst maatschappelijke rendement worden gebruikt. In het waterdomein speelt bij diverse

vraagstukken die een gezamenlijke aanpak van veel partijen vergen, zoals waterkwaliteit, klimaatadaptatie en meerlaagsveiligheid, dat financieringsmogelijkheden beperkend zijn. Kosten en baten van maatregelen liggen vaak bij verschillende partijen en het is lastig om over bestuursgrenzen heen te financieren.

- De commissie zal de voorstellen voor een integraal beoordelingsinstrumentarium en voor integrale en bestuursgrensoverschrijdende financieringsarrangementen in 2016 nader uitwerken.

2. Uitgangspunten voor de Nationale omgevingsvisie

In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet die naar verwachting eind 2018 in werking treedt, zijn aan het instrument omgevingsvisie slechts een beperkt aantal inhoudelijke en vormseisen verbonden. Het rijk heeft dus veel ruimte voor eigen invulling van de Nationale Omgevingsvisie.

De AcW heeft in haar advies de volgende uitgangspunten voor de NOVI gehanteerd.

- De AcW gaat er vanuit dat de NOVI een nationaal plan zal zijn met keuzes voor prioritaire nationale opgaven en thema's die ook door andere overheden en partijen worden gedeeld.
- In de NOVI moet voor de diverse nationale opgaven helder worden gemaakt, welke rol en taken het rijk hieraan verbindt en welke ruimte aan andere partijen wordt geboden. De NOVI hanteert hierbij als uitgangspunt dat primair de lokale en regionale overheden de integrale afwegingen over het fysieke domein maken. De maatschappelijke dynamiek in sectoren en/of gebieden is het startpunt. Het rijk moet zoveel mogelijk ruimte geven aan decentrale afwegingsruimte en alleen rijkskaders stellen als dat noodzakelijk is.
- De NOVI dient een integrale visie voor de toekomst van Nederland te worden over de volle breedte van de fysieke leefomgeving. De NOVI vervangt daarmee de strategische onderdelen van bestaande sectorale visies¹. Met betrekking tot water moet de NOVI in ieder geval op strategisch niveau de nationale belangen (waterveiligheid, drinkwatervoorziening, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening) en de Europese verplichtingen voor water borgen.
- Daarnaast moet de NOVI enkele specifieke en richtinggevende uitgangspunten voor water vastleggen:
 - De stroomgebiedbenadering.
 - Geen afwenteling van ruimtelijke ontwikkelingen op water.
 - De basiswaarden van het Deltaprogramma: flexibiliteit, solidariteit, duurzaamheid en de adaptieve aanpak.
 - Een 3D benadering waarbij de ondergrond en bovengrond (grondwater en oppervlaktewater) in samenhang worden beschouwd.
 - Zoveel mogelijk gebruik maken van het natuurlijke grondwatersysteem. Dat betekent dat 'functie volgt peil' vaker het uitgangspunt moet zijn.

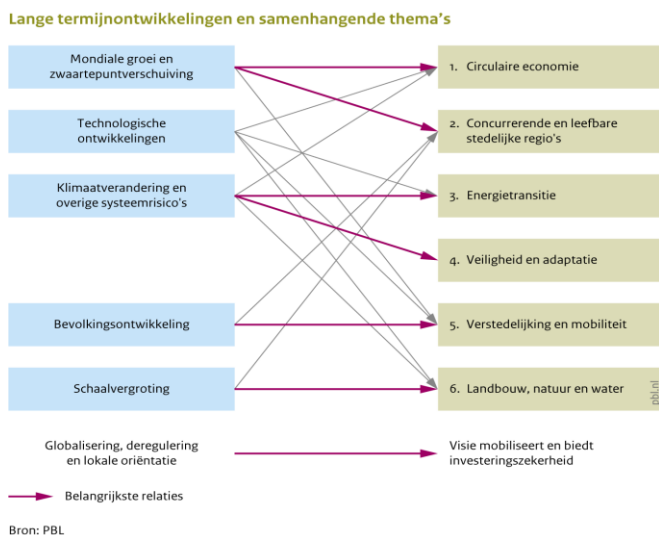
Voor de nadere invulling van de NOVI blijven (sectorale) programma's zoals een Nationaal waterprogramma en het Deltaprogramma nodig.

¹ Hiermee beantwoordt de AcW het dilemma 'Vervangen of kop erop?', pag. 19, 30% versie NOA.

3. Focus in de Nationale Omgevingsvisie op enkele samenhangende omgevingsopgaven

Nederland heeft te maken met diverse maatschappelijke trends en transitie en lange termijn ontwikkelingen die van invloed zijn - nu en in de toekomst - op de fysieke leefomgeving. Deze zijn door het PBL vertaald in een zestal samenhangende omgevingsopgaven van nationaal belang². Deze selectie van belangrijkste omgevingsopgaven voor de NOVI gebruikt de AcW in dit advies om van hieruit de samenhang met de wateropgaven te bezien. Naast de ontwikkelingen die het PBL onderscheidt hebben sociale ontwikkelingen zoals individualisering, netwerksamenleving, energieke samenleving en informatisering invloed op het omgevingsbeleid. De AcW is van mening dat het SCP in haar essay 'Omgeving en samenleving' terecht constateert dat dit om een andere, meer responsieve en participatieve houding van de overheid vraagt.

Relatie tussen lange termijnopgaven en samenhangende omgevingsopgaven (bron: PBL)



Toelichting (bron: PBL)

Het eerste thema is Circulaire economie. Vooral de mondiale groei van bevolking en economie en het verschuivende machtsevenwicht op de wereld (beschikbaarheid grondstoffen), maar ook de klimaatverandering nopen hiertoe. Het tweede thema is Concurrerende en leefbare stedelijke regio's. Dit thema komt vooral voort uit de mondiale economische ontwikkelingen waaronder het verschuivende machtsevenwicht, die vragen om versterking van het internationale vestigingsklimaat. Het derde thema is Energietransitie. Het komt voort uit de noodzaak om de klimaatverandering te beperken, evenals het vierde thema: Veiligheid en adaptatie. Dit vierde thema betreft niet alleen klimaatadaptatie, maar ook andere omgevingsopgaven die te maken hebben met het omgaan met andere omgevingsrisico's in onze maatschappij. Het vijfde thema is Verstedelijking en mobiliteit. De onzekere lange termijnontwikkeling van bevolking en mobiliteit in Nederland vragen om extra aandacht bij dit al geruime tijd spelende thema. Het zesde thema is Landbouw, natuur en water. Bij dit al langer spelende thema vragen de voortgaande schaalvergroting in de landbouw, maar ook de bevolkingsontwikkeling binnen Nederland en de klimaatverandering om extra aandacht. Tenslotte zijn er de ontwikkelingen van globalisering, deregulering en lokale oriëntatie.

² Zie voor de invulling van het begrip 'nationaal belang' de vijf criteria die de RLI hiervoor hanteert in zijn advies: a. het betreft lange termijntransities en -opgaven; b. er moet sprake zijn van een internationaal perspectief; c. er moet sprake zijn van een subsidiariteitsprincipe; d. waarbij een domeinoverschrijdende aanpak aan de orde is; e. er moet sprake zijn van toegevoegde waarde voor nationale welvaart en welzijn.

4. Water als onderdeel van de integrale omgevingsopgaven

Door de wateropgaven te beschouwen als onderdeel van de majeure omgevingsopgaven die op Nederland afkomen kan veel meer vanuit een samenhangende visie aan integrale oplossingen worden gewerkt. Denk aan het verbinden van opgaven voor waterkwaliteit en waterveiligheid aan brede opgaven zoals klimaatadaptatie en aan de keuzes voor landbouw en natuur.

Tegelijkertijd is het denken vanuit integrale omgevingsopgaven ook een stimulans om de kansen in beeld te krijgen die het waterdomein kan bieden voor bijvoorbeeld de energietransitie of natuurontwikkeling en om deze verder te ontwikkelen.

De AcW heeft de zes omgevingsopgaven die het PBL in zijn advies heeft gedefinieerd als vertrekpunt genomen bij het denken over water en de Nationale omgevingsvisie. De NOVI is als integraal beleidskader bij uitstek het document waar deze omgevingsopgaven worden geconcretiseerd naar een cross-sectorale beleidsmatige inzet. De NOVI vraagt om brede interdepartementale afstemming. Het vereist bovendien de durf om bestuurlijke keuzes te maken die de verantwoordelijkheid van verschillende bewindslieden raken. Waterkwaliteit raakt bijvoorbeeld de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Volksgezondheid en Economische Zaken. Verder is voor de NOVI ook het verkrijgen interbestuurlijk en maatschappelijk draagvlak van belang omdat bij de uitvoering van het Nationale omgevingsbeleid andere overheden en maatschappelijke partijen een belangrijke rol spelen.

Om inzicht te krijgen in de verbindingen tussen de integrale omgevingsopgaven en de waterthema's heeft de AcW de volgende vragen beantwoord:

- A. Welke (bestaande en nieuwe) *wateropgaven* zijn verbonden met de zes samenhangende omgevingsopgaven? Welke *kansen* biedt water voor deze omgevingsopgaven? De beantwoording hiervan vindt plaats in het vervolg van deze paragraaf.
- B. Wat is de *wateragenda* van de NOVI? Wat zijn de prioritaire wateropgaven waarvoor een lange termijn perspectief nodig is? De beantwoording hiervan staat in paragraaf 5.

De commissie beveelt aan om de bovenstaande vragen niet alleen vanuit het waterdomein maar ook vanuit andere sectoren en beleidsdomeinen te beantwoorden en te gebruiken als bouwstenen in het proces van agendavorming voor de Nationale Omgevingsvisie³.

De tabel op de volgende pagina geeft voorbeelden van waar en hoe het waterdomein onderdeel uitmaakt van de integrale omgevingsopgaven; opgaven en kansen. Deze tabel geeft de volgens de AcW belangrijkste opgaven weer, maar is niet uitputtend.

³ Daarbij kan het behulpzaam zijn om met behulp van kansenkaarten de diverse opgaven en kansen letterlijk op de kaart te zetten om scherp te maken waar verbindingen kunnen worden gemaakt en waar knelpunten zitten.

Samenhangende opgaven in de fysieke leefomgeving	A: Opgaven waterdomein	B: Kansen uit water
1. Circulaire economie	-Voldoende zoetwater van de juiste kwaliteit als grondstof voor drinkwater en andere functies.	-Afvalwater als energiebron en terugwinning grondstoffen uit afvalwater
2. Leefbare en concurrerende stedelijke regio's	-Zorgen voor goede waterveiligheid, waterkwaliteit en beperken van wateroverlast. -Vertrouwen in waterveiligheid is een vestigingsvoorwaarde.	-Water in de stad als voorwaarde voor oplossingen voor hittestress Ruimtelijke kwaliteit toevoegen door water in de stad
3. Energie, ruimte en mobiliteit	-Boren in de ondergrond voor gaswinning en warmte- en koudeopslag heeft gevolgen voor de grondwaterkwaliteit, drinkwatervoorziening en waterveiligheid (aardbevingsgebieden) -Extra ruimtedruk op Noordzee ivm opslag energie en windmolens	-Energie uit water -Natte kunstwerken en keringen benutten voor energie-opwekking
4. Veiligheid en adaptatie	-Klimaatverandering heeft grote impact op waterveiligheid (zeespiegelstijging, grotere rivierafvoer) en wateroverlast (hittestress, piekbuien). Nederland staat voor de transitie naar een waterrobuust en klimaatadaptieve inrichting óók van de vitale infrastructuur verbonden aan de waterketen. -Klimaatverandering leidt ook tot opgaven mbt waterkwaliteit en waterkwantiteit (verdroging) -Waterkwaliteit kan mogelijk de volksgezondheid bedreigen	-Energiemaatregelen in woningen en vervangings- en herstructureringsopgaven in steden benutten voor klimaatadaptieve inrichting. -De waterveiligheidsopgaven en vervanging van natte kunstwerken verbinden aan gebiedsopgaven
5. Verstedelijking en krimp en mobiliteit	-Vraagstuk van betaalbaarheid waterketen in krimpgebieden en van grote belasting en ruimtevrage van de waterketen in groeigebieden -Grondwatergerelateerde problemen in steden (paalrot)	- Verstedelijking en krimp als incentive voor het gebruik van innovatieve soms decentrale technologieën in de waterketen
6. Landbouw & natuur, water	-De ontwikkeling van landbouw en natuur in relatie tot de waterkwaliteit vraagt om keuzes in o.a. emissiebeleid en gebiedsgerichte keuzes zoals peilbeheer. -Intensief gebruik Noordzee kan leiden tot conflicterend ruimtegebruik en druk op ecologische doelen	-Combineren van waterberging en natuurbeheer en -ontwikkeling -Water als drager voor natuur -Inrichting landbouwgebied en verbetering bodemkwaliteit om waterhuishouding bij droogte te verbeteren

De bovenstaande voorbeelden illustreren dat water integraal onderdeel uitmaakt van de lange termijn omgevingsopgaven. Met name de opgaven voor veiligheid en adaptatie die voortvloeien uit klimaatverandering zullen invloed hebben op het functioneren van het watersysteem en de waterketen en zijn van belang voor het waterbeleid. Verder zijn veel wateropgaven verbonden aan de lange termijn opgaven voor landbouw en natuur, aan de energieopgave en de ontwikkelingen richting een circulaire economie. In algemene zin kunnen de lange termijn opgaven ertoe leiden dat het huidige beleid moet worden aangepast. Dit vraagt om adaptief beleid dat ruimte biedt om nieuwe verbindingen naar andere sectoren te leggen. Soms zullen nieuwe keuzes nodig zijn die kunnen doorwerken in normenkaders en AMvB's. Denk bijvoorbeeld aan een beleidskader voor het omgaan met nieuwe stoffen in het afval- en oppervlaktewater of het invoeren van bouwregels voor klimaatbestendig bouwen. Er moet daarom aandacht zijn voor de doorwerking van nieuw beleid uit de NOVI naar de AMvB's die op dit moment worden voorbereid.

Kansen uit water kunnen vooral worden gevonden rondom de omgevingsopgaven 'Circulaire economie' en 'Landbouw, natuur en water'. Door vanuit het perspectief van de circulaire economie naar water te kijken wordt het mogelijk om oppervlaktewater als een bron van energie te benutten en wordt het traditionele waterzuiveringsproces een proces waarbij energie en grondstoffen uit het afvalwater worden gewonnen. Er zijn daarnaast goede voorbeelden waarin waterveiligheidsmaatregelen nu al worden gecombineerd met natuurontwikkeling, gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit⁴ (building with nature en ruimte voor de rivier). Het ruimte voor de Waal project in Lent is een goed voorbeeld hoe waterveiligheidsmaatregelen een katalysator kunnen zijn voor stedelijke ontwikkelingen.

De komende decennia zijn grote investeringen nodig voor de waterveiligheid. De veiligheidsopgave bestaat op dit moment uit 748 kilometer aan primaire waterkeringen. Na wettelijke vaststelling van de nieuwe normen voor waterveiligheid zullen alle primaire waterkeringen vanaf 2017 hierop beoordeeld worden. Dit zal waarschijnlijk leiden tot nog meer projecten. De waterveiligheidsprojecten en de opgave voor de vervanging van de circa 650 natte kunstwerken die aan het eind van hun levensduur zijn, moeten zoveel mogelijk worden gecombineerd met bredere gebiedsopgaven die spelen

Omgaan met onzekerheid en disruptie

Idealiter nodigt de omgevingsvisie mede-overheden en andere partijen uit tot het samenwerken aan de opgaven en biedt het investeringszekerheid door heldere beleidsdoelen te stellen. Echter, voor een deel van de omgevingsopgaven geldt dat deze nog zo in beweging zijn (de kennis is nog onvoldoende op orde of ontwikkelingen zijn onzeker) dat ze alleen agenderend of met een adaptieve aanpak in de NOVI kunnen worden opgenomen. Een voorbeeld is de energietransitie en de keuzes die daarbij horen. De NOVI moet bovendien ruimte geven aan het omgaan met en inspelen op disrupties⁵ die zich mogelijk gaan voordoen. Denk aan nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals een sterke toename van lokale partijen die zelf in hun waterzuivering voorzien of energie uit hun afvalwater halen. Ook wereldwijde onvoorziene gebeurtenissen zoals extreme droogte en migratiestromen die als gevolg van oorlogen op gang komen, kunnen impact hebben op onze fysieke leefomgeving. De NOVI moet daarom geen statisch document worden maar vereist een continue dialoog met alle belanghebbende partijen en sectoren over de maatschappelijke ontwikkelingen en trends en het aanpassen van beleid indien

⁴ Zie voor voorbeelden onder andere het inspiratieboek Ruimte en water, MIRT, oktober 2015

⁵ Disruptief betekent dat 'iets nieuws en nog kleins' in korte tijd 'iets bestaands, groots en logs' mogelijk gaat verdringen.

dat nodig is⁶. Hierbij helpt het wanneer er basisprincipes voor de NOVI worden afgesproken zoals het solidariteitsbeginsel en de stroomgebiedbenadering, die als uitgangspunt in de uitwerking van de beleidsopgaven worden gehanteerd. Praktisch gezien kan het dynamische karakter van de NOVI betekenen dat het een 'losbladig' systeem wordt, waarbij je onderdelen kunt vervangen en niet steeds weer een geheel nieuw verhaal hoeft te maken.

5. De 'wateragenda'

De commissie agendeert een aantal specifieke wateronderwerpen die in ieder geval onderdeel moeten worden van de NOVI: Water en ruimte; Waterkwaliteit; Grondwater en Noordzee. Voor deze opgaven biedt de Nationale Omgevingsvisie het kader om tot integraal beleid te komen. Het zijn onderwerpen waarvan de commissie vindt dat hiervoor meer aandacht nodig is en die bovendien vragen om een lange termijn perspectief omdat de verwachting van de commissie is dat het belang ervan - onder invloed van bijvoorbeeld economische groei, energietransitie en klimaatverandering -, op de langere termijn zal toenemen.

De wateragenda is uiteraard geen sectorale, op zichzelf staande agenda maar moet in de NOVI zoveel mogelijk worden verbonden aan de integrale omgevingsopgaven.

Water en ruimte

De verbinding tussen water en ruimte is nog steeds niet optimaal. Dit zien we onder andere terug in de vanzelfsprekendheid van kostenafwenteling van ruimtelijke ontwikkelingen op het watersysteem. De commissie pleit ervoor dat water meer sturend wordt voor ruimtelijke ontwikkelingen om voor de langere termijn grote maatschappelijke kosten te voorkomen. Dat betekent onder andere dat de komende decennia de ruimtelijke inrichting meer robuust moet worden gemaakt voor overstromingen en de herstelfase na een overstroming. Door een goede ruimtelijke inrichting kan de schade in geval van een ramp worden beperkt. Om passende maatregelen te kunnen nemen is het nodig dat gebieden inzicht hebben in de mate van maatschappelijke ontwrichting - en de duur ervan - die een mogelijke overstroming zou veroorzaken, hoe klein de kans daarop ook is. Dit is nu nog onderbelicht. De Nationale Omgevingsvisie moet het kader bieden voor de in te zetten strategie om te komen tot een overstromingsrobuuste inrichting van Nederland en te voorkomen dat overstromingsrisico's toenemen. De commissie kan zich voorstellen dat binnen afzienbare termijn uit oogpunt van overstromingsrisicobeheer, bouw- en inrichtingseisen gesteld worden aan nieuwe ontwikkelingen in die gebieden waarin de mate van ontwrichting groot is bij een overstroming (zie hierover ook het AcW advies over meerlaagsveiligheid uit 2014).

De evaluatie van de pilots voor meerlaagsveiligheid die onlangs mede op voorstel van de AcW heeft plaatsgevonden bevat goede aanbevelingen om het overstromingsrisicobeheer als structurele gebiedsopgave te benaderen⁷. Deze benadering moet in de NOVI worden omarmd.

Naast een waterrobuuste inrichting uit oogpunt van waterveiligheid is ruimtelijke adaptatie ook noodzakelijk voor het voorkomen van wateroverlast, droogte en hittestress. De NOVI moet het kader bieden voor een interbestuurlijk gedragen strategie

⁶ Hiermee beantwoordt de AcW het dilemma 'vaste looptijd of actualiseren', p. 22, 30% versie NOA.

⁷ Zie rapport: 'Die het water deert die het water keert : overstromingsrisicobeheer als maatschappelijke gebiedsopgave' 7 oktober 2015, in opdracht van het ministerie van IenM.

voor klimaatadaptatie. De meer specifieke aanpak voor klimaatadaptatie op regionaal en lokaal niveau hoort thuis in de omgevingsvisies van provincies en gemeenten.

Integrale aanpak waterkwaliteit

De waterkwaliteit is de afgelopen decennia verbeterd, maar er resteren nog een aantal hardnekkige problemen. De doelen van de KRW voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen dreigen niet te worden gehaald. Bovendien zijn er nieuwe microverontreinigingen waarvan nog onvoldoende bekend is in welke mate die effecten zullen hebben, zoals humane en diergeneesmiddelen, microplastics en nanodeeltjes. De AcW is bezorgd over het tempo waarin maatregelen worden getroffen voor een verbetering van de waterkwaliteit. De commissie ziet een aantal oorzaken voor de onvoldoende voortgang in het dossier. Allereerst wordt de urgentie onvoldoende gedeeld. Er zijn tegengestelde belangen tussen enerzijds de waterkwaliteit en anderzijds sectoren zoals landbouw en gezondheidszorg. Een tweede oorzaak is het feit dat de beleidsdoelen en normenkaders voor waterkwaliteit, zoet water, drinkwater, natuur, landbouw en geneesmiddelen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Een derde punt is dat spelers nog te weinig hun verantwoordelijkheid nemen en er onvoldoende regie is op het dossier.

Om daadwerkelijk voortgang te boeken, moeten partijen het eens worden over urgentie en taakverdeling. Een nationale programmatische aanpak door overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is daarvoor noodzakelijk. In de Nationale Omgevingsvisie moet die nationale aanpak voor de waterkwaliteit worden vastgelegd, waaronder gebiedsgerichte keuzen over welke functie waar voorrang heeft. Het gaat dan met name om keuzes met betrekking tot landbouw en natuur. Ook zijn afspraken nodig met de gezondheidssector over het terugdringen van emissies van geneesmiddelen. De AcW zal in 2016 een apart advies uitbrengen over waterkwaliteit.

Grondwater

Grondwater is belangrijk voor de bereiding van drinkwater - door het kabinet in de Drinkwaternota aangemerkt als nationaal belang -, en voor natuur, landschap, industrie en de leefomgeving. De kwaliteit en kwantiteit van het grondwater staan onder druk door het gebruik bovengronds (o.a. landbouw) en omdat het gebruik van de ondergrond toeneemt waardoor functies elkaar soms in de weg zitten. Denk bijvoorbeeld aan de opslag van energie (oa warmte-koudeopslag en gassen), boringen in de ondergrond en de gevolgen hiervan voor de drinkwatervoorziening. Ook ondergronds bouwen heeft gevolgen voor het grondwatersysteem. Een ander vraagstuk is dat het kunstmatig laag houden van het grondwaterpeil in veenweidegebieden voor landbouwgronden (peil volgt functie) leidt tot versnelde bodemdaling met negatieve gevolgen voor onder andere de waterveiligheid.

De urgentie voor ordening van en sturing op de ondergrond en het grondwatersysteem wordt steeds groter om nationale belangen zoals drinkwatervoorziening en de bescherming van de bijbehorende strategische en nationale grondwatervoorraden te waarborgen. Ingrepen in de ondergrond zijn bovendien niet makkelijk ongedaan te maken. De commissie pleit voor een 3-dimensionale benadering in de NOVI waarbij de brede ontwikkelingen in de ondergrond en het bijbehorende grondwatersysteem worden verbonden met de bovengrondse ontwikkelingen en het oppervlaktewater. Verder pleit de commissie ervoor dat zoveel mogelijk het natuurlijke grondwatersysteem als uitgangspunt wordt genomen bij de inrichting en keuzes over functiegebruik in gebieden.

Noordzee

De Noordzee is een economisch hoogdynamisch gebied met daarnaast grote ecologische opgaven. Dit vraagt om ruimtelijk afstemmen, ordenen en organiseren van activiteiten, het afwegen van conflicterende ruimtelijke claims, en het mogelijk maken van meervoudig ruimtegebruik. De commissie voor de MER heeft onlangs in haar advies over de beleidsnota Noordzee 2016-2021 de vraag gesteld in hoeverre de (internationale) ambities ten aanzien van ecosystemen en overige ontwikkelingen (m.n. energie) op de lange termijn verenigbaar zijn.

De commissie pleit voor een doorontwikkeling van het Noordzeebeleid en het bieden van een nieuw ruimtelijk perspectief voor de lange termijn in samenhang met onder andere de Energievisie, de ecologische doelen en een goede aansluiting tussen land en zee.

Internationaal waterbeleid en exportkansen

Het watersysteem houdt niet op bij de landsgrens. In de Nationale Omgevingsvisie moet de internationale context van het waterbeleid worden doorvertaald in de beleidskaders voor Nederland. De NOVI moet de Europese richtlijnen voor waterkwaliteit, de mariene strategie en overstromingsrisico's borgen en het kader bieden voor onder andere de internationale afstemming in de stroomgebieden van de rivieren en voor de Noordzee en Waddenzee.

Wereldwijd is de schaal en urgentie van de waterproblematiek groot. Denk aan vraagstukken rond beschikbaarheid van zoet water en preventie tegen overstromingen die als gevolg van de klimaatverandering en stijgende zeespiegel steeds groter worden. Dit vraagt om een internationale waterambitie van Nederland en het benutten van de aanwezige waterkennis en waterkunde als zowel exportproduct als voor ontwikkelingssamenwerking. De internationale positie van Nederland op het gebied van watertechnologie en deltatechnologie kan verder worden versterkt. Dit draagt ook bij aan het bevorderen van innovatie in de Nederlandse waterketen (zie ook AcW advies Innovatie in de waterketen).

6. Het sturings- en financieringsinstrumentarium

Om de doelen die worden genoemd in de NOVI te halen is het essentieel dat in de uitvoeringsparagraaf van de NOVI keuzes worden gemaakt voor een passend sturings- en financieringsinstrumentarium. Het gaat hierbij om zowel juridische en bestuurlijke instrumenten zoals normenkaders, AMvB's en convenanten, als niet-wettelijke instrumenten zoals kennisontwikkeling en communicatie. Voor de keuze van instrumenten is het nodig dat in de NOVI duidelijk wordt wat het rijk zelf doet en waar ruimte wordt gegeven aan de decentrale overheden en andere partijen voor de uitvoering van de nationale doelen binnen rijkskaders. Deze keuzes moeten in samenspraak met alle betrokken partijen plaatsvinden.

Het rijk kan voor de uitvoering van rijksbelangen verschillende keuzes maken:

- Het rijk heeft zelf de rol van uitvoerder van het rijksbeleid. Het rijk heeft daarbij een leidende positie als eigenaar of investeerder. Denk aan bijvoorbeeld aan de positie van het rijk als eigenaar en beheerder van de rijkswateren.
- Uitvoering van het rijksbeleid vindt plaats op verschillende niveaus door meerdere partijen, Het rijk kan (normen)kaders (o.a. AMvB's), ontwerpprincipes of andere randvoorwaarden meegeven voor sturing op decentrale afwegingen.
- Het rijk laat zowel beleidsvorming als uitvoering van beleid over aan decentrale overheden. Het rijk is alleen systeemverantwoordelijk en kan deze rol invullen door bijvoorbeeld verantwoordelijkheid te nemen voor kennisdeling en monitoring.

Uitgangspunt hierbij moet zijn dat in lijn met de geest van de Omgevingswet, de lokale en regionale overheden zoveel mogelijk de integrale afwegingen over het fysieke domein maken. Het rijk moet ruimte geven aan decentrale afwegingsruimte en alleen nationale kaders stellen als dat noodzakelijk is voor nationale doelen. Daarbij moeten de opgaven en doelen voorop staan en niet de taakverdeling tussen partijen.

Toetsings- en beoordelingsinstrumenten ruimtelijke plannen integreren

De AcW constateert samen met het CRA dat op dit moment verschillende sectorale toetsings- en beoordelingsinstrumenten naast elkaar bestaan voor de borging van de verschillende aspecten van omgevingskwaliteit in ruimtelijke plannen. Concreet gaat het om de MER procedure waarbij het toetsen op milieunormen centraal staat, de kwalitatieve ruimtelijke oordeelsvorming door welstandscommissies en kwaliteitsteams en de op dit moment nog erg procesgerichte watertoets.

Het integrale karakter van de Omgevingswet en de NOVI vraagt naar de mening van de AcW en het CRA om een meer integraal beoordelingsinstrumentarium. Een nieuw instrumentarium biedt daarbij de mogelijkheid om de toetsingssystematiek beter te laten aansluiten op de praktijk van uitnodigingsplanologie. Er is behoefte aan een meer continu proces van beoordelen in alle fasen van beleids- tot planontwikkeling ('monitoren') in plaats van het beoordelen van een plan op één moment in de tijd. De AcW en CRA zullen in een vervolgadvisie een voorstel uitwerken voor een eenvoudiger instrumentarium voor de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen gebaseerd op een integrale benadering van de omgevingskwaliteit.

Verbreed het gebruik van succesvol beleidsinstrumentarium

Een aantal sturingsinstrumenten dat specifiek is ontwikkeld in en voor het waterdomein en succesvol is gebleken kan mogelijk binnen de Omgevingsvisie breder worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het Nationale Deltaprogramma is een goed voorbeeld van regie voeren op nationale belangen door de bestuurslagen heen.
- De Ruimte voor de Rivier-aanpak en het daarbij behorende inwisselbesluit is een voorbeeld van doelsturing waarbij ruimte is gegeven voor inbreng van decentrale partijen (publiek en privaat). In de Overdiepse Polder, waar rivierverruiming is gerealiseerd, is bijvoorbeeld op voorstel van de bewoners gekozen voor woningen op terpen.
- De watertoets als instrument om de waterbelangen in een vroeg stadium mee te wegen bij regionale en lokale ruimtelijke ontwikkelingen.
- De preventieladder in de Drinkwaternota.

In het verlengde hiervan kan tevens worden gekeken of het instrumentarium uit andere sectoren mogelijk breder kan worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan de ladder voor duurzame verstedelijking, de aanpak bij het programma Beter Benutten en de gebiedsontwikkeling rondom stationslocaties.

Energie in de samenleving faciliteren

De Omgevingswet vormt de basis voor nieuwe verhoudingen tussen burgers en bedrijven met de overheid en dit is ook voor de NOVI een uitgangspunt. De overheid moet ontwikkelingen in de samenleving veel meer gaan faciliteren in plaats van toetsen en tegenhouden. Dit gaat niet vanzelf goed, maar vraagt om een meer faciliterende rijksrol om initiatieven in de maatschappij die een bijdrage leveren aan de omgevingsopgaven tot bloei te laten komen.

De nieuwe verhoudingen en veranderende rol van de overheid vragen daarnaast om een cultuuromslag waarin de wateroverheden meer naar buiten gericht gaan worden. Voor een integrale benadering van de wateropgaven is het nodig om brede coalities te vormen van partijen in het waterbeheer, drinkwatersector, stedenbouw, landbouw, energie, industrie, volksgezondheid en natuurbeleid. Wateropgaven moeten worden gekoppeld aan de andere opgaven en initiatieven die in een gebied spelen. In de meerlaagsveiligheidspilot IJssel Vechtdelta is zo'n integrale strategie al vrij ver uitgewerkt. Ook het proces voor interprovinciale drinkwaterleveringen (IPL) waarbij provincies en waterbedrijven afspraken maken voor grensoverschrijdende waterleveringen is een goed voorbeeld van een meer integrale aanpak met nieuwe coalities. Door te kiezen voor een benadering op een hoger schaalniveau met alle partijen die daarbij horen, zijn nieuwe oplossingen voor de knelpunten bij drinkwaterwinning in beeld gekomen.

Voorbeeld 'energieke samenleving'

Op het terrein van De Ceuvel, een voormalige scheepswerf in Amsterdam Noord waar nu bedrijfjes en culturele en sociale initiatieven zijn gevestigd, worden decentrale watergerelateerde technologieën getest die bijdragen aan de kringloopsluiting.

In de praktijk lopen de initiatiefnemers tegen de belemmering aan dat het 'Besluit lozing afvalwater huishoudens' is opgesteld vanuit een eendimensionale kijk op afvalwater, passend bij de lineaire economie. Zulke regelgeving laat te weinig ruimte voor afvalwater als potentiële bron van nuttige grondstoffen.

Een andere belemmering bij het toepassen van decentrale zuiveringstechnieken in een stedelijk gebied is dat de omgevingsdienst bij de toepassing van het Activiteitenbesluit geen onderscheid maakt tussen kleinschalige technologieën en grote industriële inrichtingen ten behoeve van het opvangen en verwerken/zuiveren van afvalwater. Het zou een enorme investering in termen van tijd en geld met zich mee brengen om te kunnen voldoen aan alle industriële schaal eisen.

Integrale financiering

Samenhangende beslissingen in de fysieke leefomgeving vragen ook om meer integrale financieringsmogelijkheden. De huidige situatie met verschillende, sectorale budgetten is niet optimaal. Kosten en baten vallen niet altijd samen bij dezelfde organisatie, er zijn belemmeringen voor financiering over de bestuursgrenzen heen en het in de tijd naar voren halen van investeringen is vaak niet mogelijk. Hierdoor is het resultaat niet optimaal.

De AcW pleit ervoor om in het kader van de NOVI mogelijkheden voor nieuwe financieringsarrangementen te onderzoeken met als uitgangspunt het principe van het hoogste maatschappelijke rendement. Alleen al in het waterdomein speelt bij diverse vraagstukken zoals rondom waterkwaliteit, klimaatadaptatie en meerlaagsveiligheid dat financieringsmogelijkheden te beperkt zijn en dat private financiering nauwelijks een rol speelt. In recente adviezen van de AcW is de behoefte gesignaleerd aan meer integraal financieringsinstrumentarium, mogelijkheden voor de overheid om risico's van marktpartijen deels af te dekken, revolving funds en het wegnemen van belemmeringen in wet en regelgeving. De AcW ziet onder andere concreet nieuwe mogelijkheden voor financiering van waterkwaliteitsmaatregelen indien binnen de keten (drinkwaterbedrijven, waterschappen) kan worden gezocht naar (mede)financiering, los van de vraag wie de eerstverantwoordelijke organisatie is. (Drinkwater)bedrijven zouden bijvoorbeeld kunnen meebetalen aan waterzuivering door de waterschappen of vice-versa.