

Position Paper Water en Bodem Sturend (WBS): een kritische beschouwing

Tbv deskundigenbijeenkomst d.d. 19 maart 2024, op basis van vijf vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer.

Door em. prof. mr. Friso de Zeeuw en dr. ir. Ties Rijcken, beiden zelfstandig adviseur en verbonden aan de TU Delft.

Let op: deze notitie en de tabel op pagina 2 zijn scherp en wellicht polariserend opgesteld. De scherpte hier dient als tegengeluid: positief geluid over WBS is er genoeg, kritisch geluid is ook nodig. Over elk punt is er vanzelfsprekend nuance.

1. Het principe is omarmd, maar hoe werkt het in de praktijk?

Voor iemand die zoekt naar heldere redeneerlijnen, is WBS een glibberig begrip waar moeilijk vat op is te krijgen. Hoe WBS in de praktijk werkt hangt af van de vraag: is WBS een *principe*, een *richting*, of een *verzameling beleidsvoorstellen en voorschriften*?

1. **WBS als principe:** “het water-bodemsysteem is leidend bij de inrichting van Nederland” → Het is niet eenduidig wat “leidend” of “sturend” betekent. Als het betekent dat alle ruimtegebruikers zich moeten schikken naar het huidige water-bodemsysteem en de wensen die de beheerders daarvoor hebben, in plaats van andersom, is dat onmogelijk en ongewenst; in de praktijk gaat het in de ruimte om een samenspel van vele belangen en functies: **water en bodem moeten volgens ons meesturend maar niet dicterend zijn.**
2. **WBS als richting**, bijvoorbeeld op basis van (onder meer) de volgende waarden:
 - “Niet afwentelen” (de “kernwaarde” van WBS). → De menselijke samenleving is één groot, complex stelsel van afwentelingen, dus **“niet-afwentelen” is als algemeen principe onmogelijk en subjectief.** Het komt neer op een verschuiving van verantwoordelijkheden voor water en bodem van hogere (publieke) schaalniveaus naar lagere (private): **de gebruikers van het water- en bodemsysteem moeten zich (onder invloed van een veranderend klimaat en maatschappelijke ontwikkelingen) meer schikken naar de beheerders van het water en bodemsysteem, dan andersom.**
 - “Minder materiaal- en energieverbruik” door ruimtelijke functies slimmer te ordenen → daar zit wat in. Maar dan zou het scherper zijn om direct te sturen op minder lange termijn energieverbruik en uitstoot. Het beeld is ook dat er bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen enorm hoge energiekosten voor waterbeheer komen, die de overheid onterecht geacht wordt op zich te nemen. Op systeemniveau vallen de vermeende meerkosten reuze mee; **de bulk van de waterbeheerkosten moet de overheid toch wel maken, vanwege de bestaande ruimtelijke inrichting. Bovendien is waterbeheer doorgaans efficiënter op hogere schaalniveaus.** Het zou in ieder geval goed zijn de termijn van de grondexploitatie en MKBA’s, inclusief beheer en onderhoud, zo ver mogelijk in te toekomst te leggen, voor een evenwichtige verhouding tussen (milieu)kosten nu en later.
 - En zo zijn er nog meer WBS-waarden, zoals “meer natuurlijkheid”. → **iedereen vult WBS op een eigen manier in**, om het eigen project ruggeleuning van het kabinet te geven.

3. **WBS als verzameling beleidsvoorstellen en voorschriften** → in de uitwerking lijkt WBS vooral deze karakteristiek te hebben; zie bijvoorbeeld de uitgebreide WBS-[uitvoeringsagenda](#). Over elk beleidsvoorstel valt apart te debatteren. Het merendeel van het *publieke WBS-debat* gaat over lokatiekeuze en randvoorwaarden voor woningbouw. **De WBS-waterbeheerder zegt anno 2024 (gechargeerd): “woningbouw: een dossier dat ons zorgen baart om onze toenemende verantwoordelijkheid en toenemende kosten, dus wij willen de woningbouw zodanig beïnvloeden dat wij er het minste extra verantwoordelijkheid en kosten voor hoeven te dragen.”**, maar zou volgens ons moeten zeggen: **“woningbouw: een belangrijk dossier, waarbij wij als waterbeheerders alles zullen doen om de woningbouwers te ondersteunen – dat kost vanzelfsprekend geld en energie, dus laten we het daar over hebben.”**

2. Hoe ziet Nederland eruit in 2030 en 2050 als we dit principe wel of niet toepassen?

Zoals gezegd, als *principe* zal WBS spaak lopen in een scherp redenerende praktijk. Als verzameling beleidsvoorstellen en voorschriften hangt het er vanaf. Wij hebben drie algemene zorgen:

1. **Overregulering.** Er komt een imposante beleidsmachinerie op gang. Water-reoriënterende ambtenaren en kennisinstellingen werken aan een ‘borgingskalender’, onderdeel van de [Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda 2023-2024](#), met **tientallen vormen van juridische borging (verboden en geboden)** om de 33 doelen en maatregelen in praktijk door te laten werken. Daarnaast hebben de betrokken ministers al eerder een [Concept-ruimtelijk afwegingskader](#) gepresenteerd: *waar* (niet) te bouwen. En een [Landelijke maatlat groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#) die aangeeft *hoe* er ontwikkeld en gebouwd moet worden. Ook deze beide documenten reppen veelvuldig over juridische borging en een vastlegging in bestuursovereenkomsten. De provincies werken intussen aan [Geschiktheidskaarten water en bodem voor woon-en werklocaties](#).
2. **Zwakke redeneerlijnen en onvoldoende uitwerking;** algemene verboden en geboden in plaats van integrale lokale gebiedsontwikkeling en risicobenaderingen. Goed voorbeeld is het pleidooi voor een ‘**gelijk speelveld**’. Dat klinkt voor de hand liggend, maar is wezen een excuus voor verbodsbepalingen en strakke richtlijnen die een blokkade voor maatwerk vormen: het speelveld wordt gelijk, ongeacht dat elk speelveld anders is, en het totale speelveld wordt kleiner. **Zie de voorbeelden in bijlage 2.**
3. **Overinvesteringen**, door het klimaatbestendig maken van Nederland op lage (private) schaalniveaus, terwijl het technisch en economisch gezien veel efficiënter kan op hogere (publieke) schaalniveaus.

3. Hoe krijg je begrip en draagvlak in de samenleving voor WBS op de korte en lange termijn?

Wij vrezen juist weinig draagvlak, om de volgende redenen:

1. Projecten die onterecht verboden worden, nodeloos worden gecompliceerd en waarvan de kosten onnodig omhoog gaan.
2. Verlies van vertrouwen in de overheid omdat WBS vaag is maar wel allerlei principiële verboden en geboden stelt die niet goed aan het brede publiek zijn uit te leggen .

3. Overinvesteringen, door: méér juridische borging, méér “voorzorg” en minder MKBA’s; méér principiële sectorale benadering en minder integrale afweging.

Volgens ons zijn dezelfde nobele doelen achter WBS op een scherpere manier te bereiken door een versterking van de watertoets als procesinstrument, verbreding van MKBA’s (in ruimte en tijd), inzetten op energie- en uitstootbesparing en natuurinclusiviteit. Geef ruimte voor gedifferentieerde gebiedsontwikkeling en maak deze klimaatbestendig op de meest efficiënte (hogere) schaalniveaus, met baten voor zowel de bestaande als de nieuwe ruimtegebruikers.

4. Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten? Inclusief de kosten als we dit niet toepassen?

Deze vraag hangt af van wat WBS is. Wij nemen waar (en maken ons daar zorgen over) dat in de WBS-wereld veelal meer in principes en idealen gedacht wordt, dan in harde cijfers. Juridische borging en het “voorzorg-beginsel” (de tegenhanger van de MKBA) wordt veelvuldig toegepast en wordt een obstakel voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. De balans raakt zoek; het gevaar van een nieuw stikstofdossier is niet denkbeeldig (deze keer geheel van Nederlandse makelij).

5. Zijn er gevolgen voor de governance?

De gevolgen van WBS voor de ruimtelijke governance zijn groot. Omdat WBS zo breed en regulerend is, gebaseerd op een vaag concept en grofmazige landelijke geo-analyses, leidt het tot hogere proceskosten (meer praten, minder doen). Het zal meer ambtelijke inzet met zich meebrengen om de nieuwe verboden en geboden te implementeren en te handhaven. Die extra inzet is niet voor handen (capaciteitstekort bij de overheid), dus het dreigt een rommelige boel te worden vol nieuwe geboden en verboden met discutabele onderbouwing en te weinig capaciteit om te handhaven, maar wel veel onduidelijkheid, vertraging en extra kosten voor de gebruikers van het water- en bodemsysteem.

BIJLAGE 1: WBS-Deeldossiers zonder en met WBS

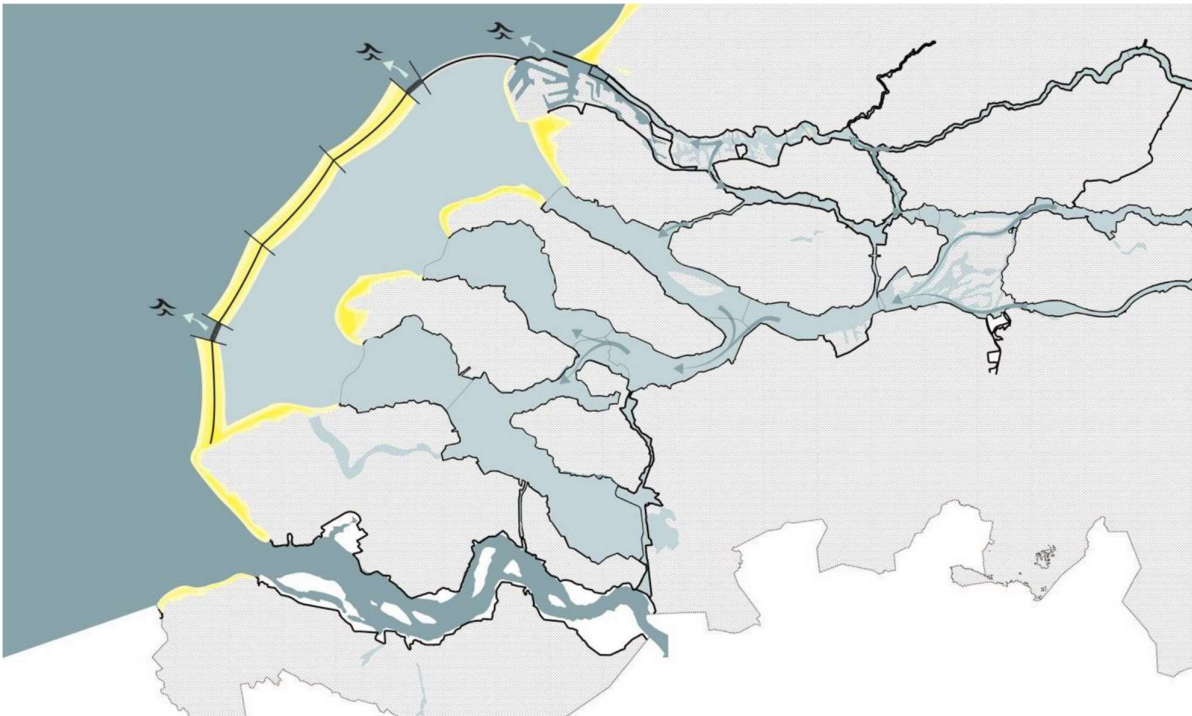
Dit is in de water- en bodemdebatten nog niet uitgekristalliseerd, en hier gechargeerd om het verschil aan te zetten (en hopelijk te overbruggen) tussen de gevestigde “MKBA-benadering” en de “WBS-benadering”.

	Ontwikkeling zonder WBS	Met WBS
Veiligheid overstromen (dijkdoorbraak)	Kans op één of meer dijkdoorbraken ergens in NL gaat van ca 1:500 nu naar ca 1:1.000 per jaar, overstromingsrisico (kans maal gevolg) voor heel Nederland moet uitkomen op minder dan 100 miljoen euro per jaar	WBS als principe of als beleidsvoorstellen verandert de cijfers hiernaast niet significant
Lokale wateroverlast (piekbuien)	Gemiddelde kans op zware wateroverlast ca 1:10 per jaar, risico ca 100 miljoen euro per jaar	WBS als principe of als beleidsvoorstellen verandert de cijfers hiernaast niet significant
Zoetwaterbeheer lange termijn	Onduidelijk. Suggestie: inzetten op IJsselmeer; Markermeer ‘consolideren’.	Inzetten op IJsselmeer én Markermeer, ook al kan het IJsselmeer alléén de klus prima klaren.
Buitendijks bouwen	100.000 woningen buitendijks met een risico van enkele miljoenen per jaar. Het aantal buitendijkse woningen neemt iets toe, maar het risico neemt nauwelijks toe doordat nieuwe woningen hoog worden aangelegd langs waterlichamen waar de klimaatverandering geen vat op hoeft te hebben.	Er komen geen buitendijkse woningen meer bij (behalve in omgeving Rotterdam), ook niet in gebieden waar de zeespiegelstijging geen vat op hoeft te hebben, zoals het Markermeer.
Verziltig	Maatregelen tegen verziltig of minder landbouw in verzilte gebieden worden integraal afgewogen.	Landbouw in verziltende gebieden wordt principieel tegengegaan.
Veenvernatting	De voordelen en nadelen van veenvernatting worden lokaal integraal afgewogen.	Veenvernatting wordt gestimuleerd.
Grondwater en drinkwater	De voordelen en nadelen van grondwaterpeilbeheer en nieuwe drinkwaterwinning worden in regionale MKBA’s afgewogen.	De wensen van grondwatermanagers en drinkwatermanagers zijn minder onderhevig aan MKBA’s doordat ze ‘juridisch geborgd’ worden.
Ruimte voor water	Vaak is een technische maatregel, zoals pompen, een alternatief voor een ruimtelijke maatregel, zoals bergen. Die worden in een integrale afweging naast elkaar gezet. Er wordt pas ruimte gereserveerd voor grote waterinfrastructurele aanpassingen zoals dijkversterking als de maatregelen goed onderbouwd zijn.	WBS heeft een duidelijke voorkeur voor ruimtelijke maatregelen. Hoe meer die ‘juridisch geborgd’ worden, hoe minder integrale afweging er nodig is. Er wordt ‘principieel’ ruimte gereserveerd voor potentiële grote waterinfrastructurele aanpassingen.

BIJLAGE 2: Voorbeelden

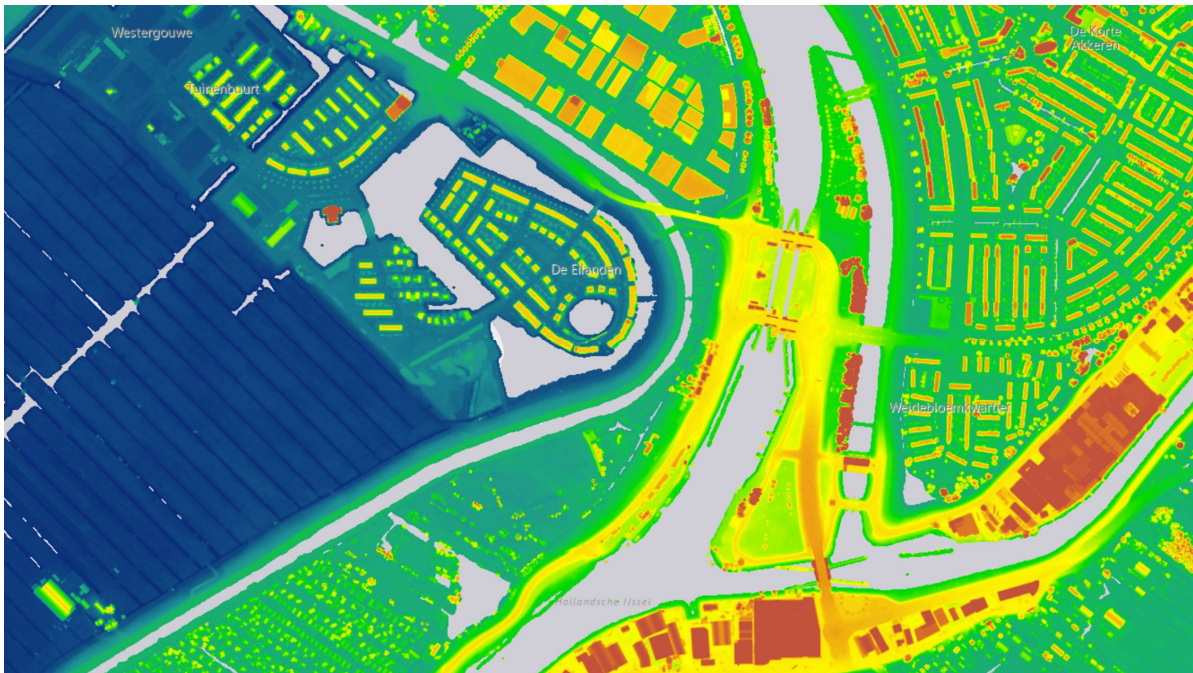


De Aiguille Du Midi, naast de Mont Blanc, Frankrijk: een bouwwerk op 3800 meter hoogte, op de top van een spitse berg. **Had de Aiguille Du Midi volgens WBS niet gebouwd mogen worden?** Als een principe enige geldigheid heeft, moet het ook buiten Nederland toe te passen zijn. Als we WBS toepassen op de Alpen, is het óf *evident* (houd goed rekening met water en bodem), óf *vaag en discutabel* (wel of geen tunnels? Wel of geen bruggen?). (Een oplossing hiervoor zou overigens zijn: WBS geldt vooral voor laagwaardig ruimtegebruik; hoe hoogwaardiger de functie (stad, restaurant, uitkijkpunt), hoe minder water en bodem sturend hoeven te zijn, en hoe meer de mens water en bodem naar zijn hand mag zetten.)

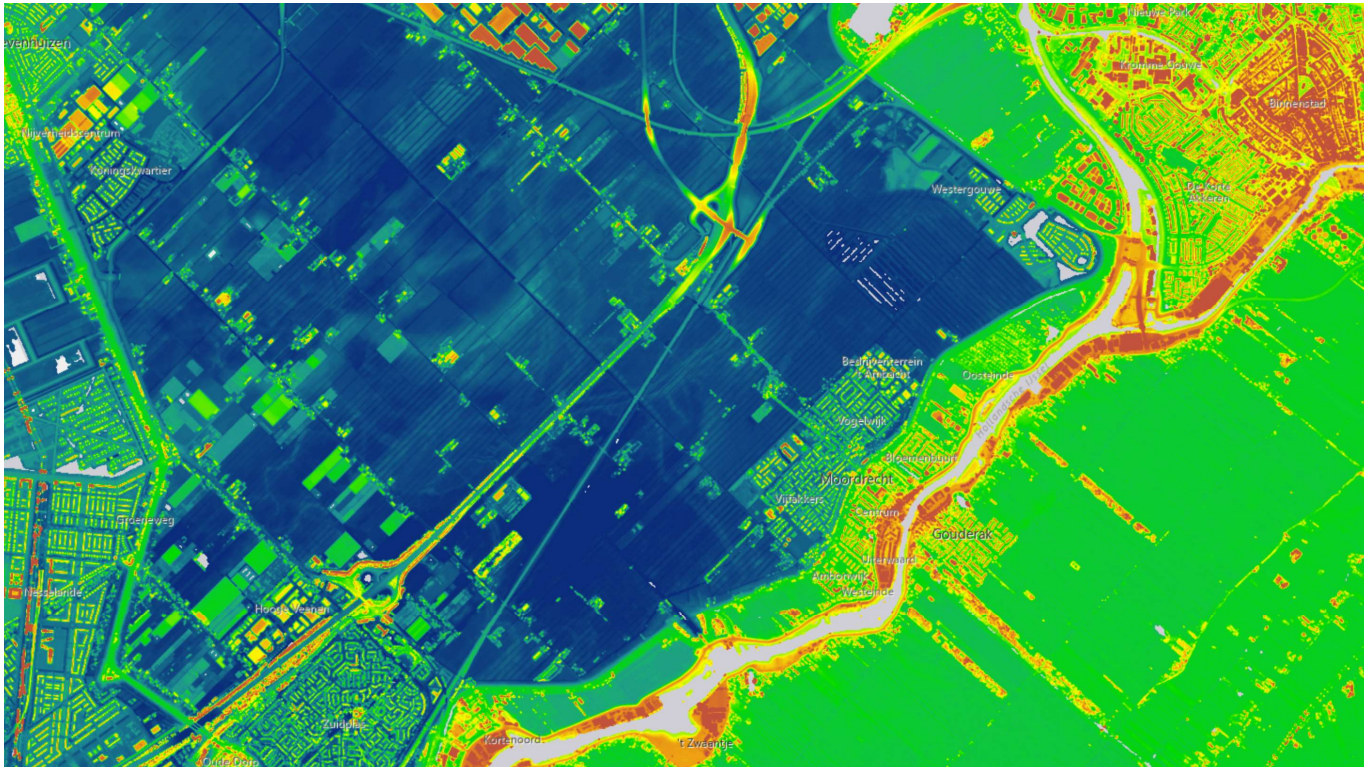


Het Zeewaarts-rivierwaterbergingsplan, recentelijk geopperd vanuit het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Als het menens is met Water en Bodem Sturend, laten we het dan ook op een complex vraagstuk als de zeespiegelstijging in de zuidwestelijke delta toepassen. Bovenstaand plan lijkt ons gevoelsmatig niet passen binnen water en bodem sturend, omdat het plan het huidige water- en bodemsysteem nogal op z'n kop zet. Of betekent WBS dat een dergelijk plan overige functies in dit gebied mag dicteren? Ook niet.

Met of zonder WBS als ondersteunend principe, er zal niks anders op zitten dan de noeste arbeid van de MKBA en een lang politiek proces... wat voegt WBS daar aan toe?



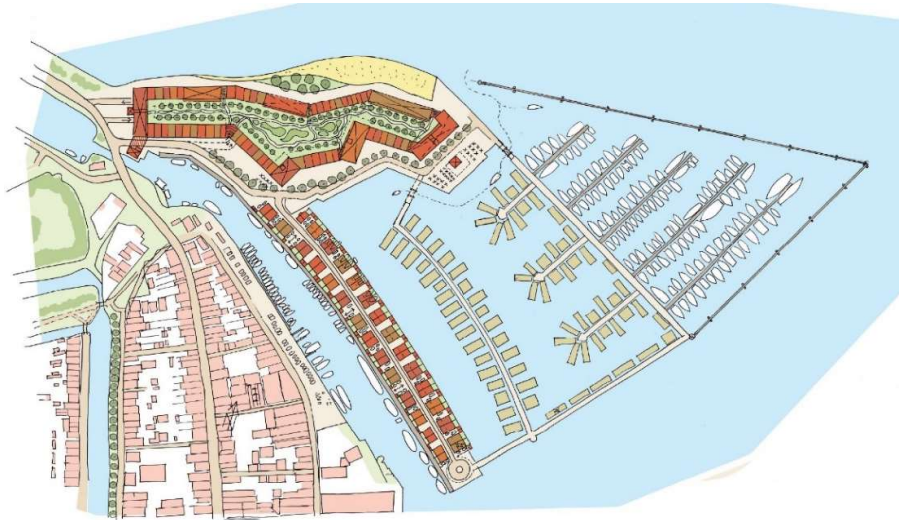
Verhoogde woningen in Westergouwe conform het WBS-meerlaagsveiligheidsprincipe. De naburige dijk wordt binnenkort op de wettelijke veiligheidsnorm van 1:30.000 gebracht. Dat is een *hele kleine kans*... Had men de extra moeite niet beter in vergroening en bereikbaarheid van de woonwijk kunnen steken?



De diepste polder van Nederland, tussen Gouda en Rotterdam: steeds terugkerend in de WBS-discussies. Het idee is dat WBS betekent om niet of minder bouwen in diepe gebieden. Duidelijk is hier te zien dat er al duizenden woningen en bouwwerken staan in het diepe donkerblauwe gebied. Als de zeespiegel stijgt en de neerslag toeneemt, zullen er structurele maatregelen nodig zijn om dit hele gebied op orde te houden, en daar verandert een woonwijk meer of minder niets aan. Ook de vanuit WBS gewenste lokale neerslagberging in de nieuwe woonwijken (“niet-afwentelen”) heeft hier voor het overkoepelende watersysteem (het hele donkerblauwe gebied) nauwelijks een significant effect (maar een beetje waterberging in de woonwijk is prima, het heeft meerdere voordelen). Als de klimaatverandering de overheid menens is, moet er op systeemniveau gekeken worden – de sterke WBS-focus op nieuwbouw leidt de aandacht daar juist van af.



Meinerswijk bij Arnhem, met in donkerbruin de geplande nieuwe woningen. De rivierafvoer door Arnhem gaat voor meer dan 95% door de hoofdgeul aan de noordkant en de nevengeul aan de zuidkant van Meinerswijk; de bouwwerken liggen in de luwte van het brugtalud (de witte streep op de kaart) en blokkeren de doorvoer niet. Als men in de toekomst meer of minder water langs Arnhem zou willen leiden, kan dat prima met aanpassingen aan de nevengeul, waarbij het momenteel (heel verstandig) beleid is om de afvoer over de Lek niet te laten toenemen en te concentreren op Waal en IJssel. Dit betekent dat de nieuwe gebouwen geen extra water te verduren hoeven te krijgen in de toekomst. Bovendien worden ze vanzelfsprekend heel hoog aangelegd.



Nieuw Monnickendam, een geplande herontwikkeling van de jachthaven met 460 woningen, loopt momenteel tegen een WBS-verbod aan vanwege verlies aan waterberging van het Markermeer. Wat blijkt als we de baten van dit verbod kwantificeren? Het verlies van zoetwaterberging door Nieuw Monnickendam is te compenseren met minder dan een tiende micrometer extra berging op het IJsselmeer. Het verlies aan kom(neerslag)berging is ook te ondervangen met een pompje ter waarde van 150 euro. Wegen hier de WBS-baten op tegen de frustratie van de gemeente, de ontwikkelaars en bewoners die al te graag willen prachtig aan het water zouden willen wonen in het hart van Nederland?



Kustplan Lelystad. Alle potentiële kustuitbreidingsmogelijkheden langs het Markermeer (Lelystad, Almere, Amsterdam, Volendam, vermindere bij elkaar minder dan 0,1% van de bergingscapaciteit van Markermeer-IJsselmeer. Om de extra verdamping door de klimaatverandering te compenseren zou er 5 tot 20% extra waterberging nodig zijn. 0,1% valt daarbij in de marge.

Voor Markermeer/Noordzeekanaal/Amsterdam-Rijnkanaal is het meest rationeel en dienend aan de samenleving om het huidige peilbeheer te consolideren. Als er een serieuze extra zoetwatervoorraad moet komen, waar de randen van de meren serieuze offers voor moeten brengen, dan is op een bierviltje uit te rekenen dat het veel economischer is om dat alléén op het IJsselmeer te doen, dan op zowel het IJsselmeer als het Markermeer.