

Vergaderjaar 2020–2021

34 682

Nationale Omgevingsvisie

27 625

Waterbeleid

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2021

Conform uw motie heb ik opdracht gegeven voor het uitvoeren van een verkenning naar mogelijkheden om de verbinding tussen ruimtelijke kwaliteit en de wateropgave zo veel mogelijk te stimuleren, ten behoeve van de kabinetsformatie.¹ In de afgelopen maanden heeft AT Osborne gesproken met experts van overheden en maatschappelijke organisaties. Een ambtelijke klankbordgroep met deelnemers van mede-overheden en RWS is betrokken geweest gedurende de verkenning. Bestuurlijke afstemming was in het gegeven tijdpad slechts heel beperkt mogelijk en moet vorm krijgen in het vervolg. De verkenning is afgerond met een rapportage die ik u hierbij doe toekomen en die van nut kan zijn om op hoofdlijnen richting te bepalen in het kader van de kabinetsformatie.

Uiteenlopende voorbeelden in het rapport laten zien dat de aanpak van de wateropgave in brede zin bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit². Dat is echter nog niet in alle projecten het geval. De input van de experts heeft geleid tot een aanzienlijke lijst van mogelijke verbetermaatregelen. Die vertoont een forse bandbreedte, variërend van wijzigingen van de werkwijze die, aanvullend aan huidige initiatieven, met beperkte extra inspanning en budget ingevoerd zouden kunnen worden, tot ingrijpende aanpassingen van bestaande verantwoordelijkheden en kaders. De maatregelen zijn voorzien van enige context, maar nog niet beoordeeld op haalbaarheid en maakbaarheid. Daarnaast constateert het rapport dat effectiviteit van de verbetermogelijkheden toeneemt wanneer er naar goede en gedragen combinaties gezocht wordt.

Gezien de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit acht ik het van groot belang dat nadere uitwerking van verbetermogelijkheden en het zoeken naar de juiste combinaties ervan, samen met de mede-overheden wordt opgepakt.

¹ Kamerstuk 35 570 XII, nr. 77

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Provincies, gemeenten en waterschappen hebben kanttekeningen geplaatst bij een aantal verbetermogelijkheden en onderschrijven de noodzaak van een gezamenlijke vervolgstap. Zij herkennen het belang van ruimtelijke kwaliteit en leveren graag een bijdrage aan verdere invulling van dit vraagstuk. Zij geven aan dat er binnen de mogelijkheden al het nodige gebeurt, dat een grotere inspanning ook financiële consequenties heeft en dat herschikking van bestaande middelen direct effect heeft op het doelbereik van de huidige opgaven. Daarom geven de koepels aan dat voor extra ambitie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit meer middelen beschikbaar gemaakt zullen moeten worden, binnen én buiten het Deltafonds. Ook in het rapport wordt geconstateerd dat alle genoemde verbetermogelijkheden een financiële consequentie hebben in tijd/capaciteit, dan wel in extra investeringsbudget, waarmee de beschikbaarheid hiervan ook mede het ambitieniveau bepaalt.

Bevindingen Verkenning

Ruimtelijke kwaliteit en wateropgaven

De motie richt zich op de verbinding tussen ruimtelijke kwaliteit en de wateropgave. Zowel «ruimtelijke kwaliteit» als «wateropgave» zijn veelomvattende begrippen, waaraan op verschillende niveaus invulling gegeven kan worden. Ruimtelijke kwaliteit in de context van wateropgaven is in de verkenning gedefinieerd als «*hoogwaardige inpassing en kwaliteit van de realisatie van de wateropgaven, waarbij het ruimtegebruik voldoet aan de drie afwegingsprincipes zoals verwoord in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)*». Belangrijke waarden van ruimtelijke kwaliteit zijn gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de praktijk gaat het daarbij vaak om aspecten als landschap, cultuurhistorie en kwaliteit van de leefomgeving. De genoemde afwegingsprincipes zijn: 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en 3) afwentelen moet worden voorkomen.

Doordat ruimtelijke kwaliteit zoveel verschillende aspecten en invalshoeken heeft, kent de versterking van ruimtelijke kwaliteit niet één eenduidige probleemeigenaar. De verantwoordelijkheid hiervoor is belegd bij meerdere partijen en daarmee gefragmenteerd. Zo is de Minister van BZK «systeemverantwoordelijk» voor het onderwerp, maar niet direct verantwoordelijk voor de realisatie van een goede ruimtelijke kwaliteit van een gebied of locatie. Provincies en gemeenten zijn bij de ruimtelijke inrichting hoofdzakelijk verantwoordelijk voor waarborging van belangen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit zoals natuur, landschap en cultuur. Het Ministerie van IenW en de waterschappen zijn (meestal) verantwoordelijk voor programma's en projecten in het kader van de wateropgaven, maar staan daarmee niet primair aan de lat voor verbetering van ruimtelijke kwaliteit. De overheden erkennen het belang van ruimtelijke kwaliteit en dragen hier waar mogelijk gezamenlijk aan bij.

In de verkenning wordt geconstateerd dat momenteel verbetering van ruimtelijke kwaliteit via de aanpak van wateropgaven gefinancierd wordt uit sectoraal georganiseerde subsidies of programma's of aanvullende middelen. Middelen voor maatregelen specifiek ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit zijn niet of beperkt geborgd in de lopende programma's voor wateropgaven. Dit is een gevolg van politiek-bestuurlijke keuzen en de opdracht die deze programma's en projecten hebben meegekregen, ingegeven door de rollen, taken en verantwoordelijkheden die uitvoerende overheden hebben. Zo is het voor waterschappen niet legitiem om hun financiële middelen in te zetten voor ingrepen specifiek ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, omdat dit geen onderdeel is van hun kerntaken. Wel besteden de waterschappen

veel aandacht aan goede inpassing bij «waterprojecten». Hoewel er praktijkvoorbeelden zijn dat met een goed ontwerp ruimtelijke kwaliteit kan worden vergroot zonder extra kosten, geldt ten algemene dat extra ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit niet kunnen worden waargemaakt zonder extra middelen.

Succesfactoren

Uit de verkenning blijkt dat de watersector er bij tal van uitvoeringsprojecten in slaagt maatschappelijke meerwaarde toe te voegen. Dat geldt voor de hele breedte van de wateropgave en dus ook voor de waterveiligheidsopgave, binnen het format van *sober en doelmatig*.

De analyse laat zien dat het succes van deze projecten is terug te voeren op een viertal factoren:

- *Gedeeld eigenaarschap*: ruimtelijke kwaliteit is een opgave voor alle overheden en intensieve samenwerking tussen partijen is daardoor essentieel; die samenwerking kan ook formeler vorm krijgen door afspraken over governance;
- *Tijd*: in het proces tijdig inzichten verkrijgen in kansen en opgaven in een gebied zodat projecten meerwaarde kunnen creëren, bij voorkeur door ruimte te geven aan een zorgvuldig participatieproces zodat regionale belangen een plek krijgen;
- *Capaciteit*: capaciteit voor ruimtelijk ontwerp beschikbaar maken middels ontwikkeling van kaders of door inzet van professionals, zodat een gezamenlijk taal en invulling voor ruimtelijke kwaliteit kan worden ontwikkeld;
- *Geld*: beschikbaar maken van middelen voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit.

Deze succesfactoren zijn gehanteerd als aangrijpingspunten voor verbetering.

Verbeteropties: een eerste inventarisatie

In de verkenning zijn door experts met kennis van de wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit twintig verschillende mogelijke verbetermaatregelen geïdentificeerd. Uit een eerste analyse komt naar voren dat zowel de benodigde inspanning voor nadere uitwerking en implementatie als de verwachte effectiviteit van de maatregelen verschillen. Er zijn maatregelen bij die naar verwachting relatief veel inspanning kosten en slechts beperkt meerwaarde hebben. Sommige maatregelen passen bovendien wel en andere niet binnen de huidige «kaders» met betrekking tot beleid en wet- en regelgeving, inclusief scope van het Deltafonds (DF) en (formeel) verdeling van verantwoordelijkheden en taken.

Een belangrijk inzicht dat volgt uit de verkenning is dat de effectiviteit wordt vergroot als meerdere maatregelen slim worden gecombineerd en samen invulling geven aan de genoemde succesfactoren.

De verkenning was gericht op het identificeren van mogelijkheden met een open vizier. Dat betekent dat er tot dusverre geen gedegen prioritering of weging heeft plaatsgevonden. Op basis van ambtelijke bespreking met de medeoverheden wordt niet van alle mogelijke maatregelen die zijn aangedragen de meerwaarde voor ruimtelijke kwaliteit herkend en ook wordt in een aantal gevallen aan haalbaarheid en maakbaarheid getwijfeld. Dat betekent dat de resultaten van deze verkenning weliswaar waardevol zijn, maar als eerste stap moeten worden gezien.

De ingezette aanpak en contouren voor vervolg

Waar komen we vandaan?

De verbinding tussen wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit is niet voor het eerst onderwerp van gesprek. Terugkijkend springt het programma Ruimte voor de Rivier (RvR) het meest in het oog, waar een doelstelling voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit werd gekoppeld aan een waterveiligheidsdoelstelling in termen van waterstandsverlaging. Deze dubbeldoelstelling werd eerst concreet uitgewerkt in de planologische kernbeslissing RvR van 2005 (Kamerstuk 30 080, nr 1). Vervolgens werd een passend budget vrijgemaakt en daarnaast werd een omvangrijke organisatie opgezet. Het programma heeft goede resultaten opgeleverd, voor de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit. Mede ingegeven door het onderzoek van de Taskforce Hoogwaterbescherming onder leiding van professor Ten Heuvelhof naar de verbetering van de programmabeheersing en efficiency van het toenmalige Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), heeft het toenmalige kabinet er (in 2010) niet voor gekozen om een dubbeldoelstelling voor het HWBP in te stellen.³ Conform verzoek van uw Kamer is in 2019 een analyse gedaan van de lessen uit de evaluatie en deelevaluaties van RvR⁴. Daarover heb ik u gemeld⁵ dat de analyse liet zien dat diverse lessen uit RvR al toegepast zijn bij de opzet en uitvoering van het HWBP, zoals de gebiedsgerichte aanpak van projecten en inzet en ontwikkeling van expertise. Aanvullend hierop zijn de lessen van RvR benut voor de versterking van de programmabeheersing. Eerder heb ik u ook gemeld dat ik, naar aanleiding van het advies van het College voor Rijksadviseurs over ruimtelijke kwaliteit in het HWBP, samen met provincies, gemeenten en waterschappen wil voortbouwen op de goede voorbeelden die er al zijn en inzetten op verdere samenwerking bij samenhangende ruimtelijke opgaven.⁶

Ingezette aanpak

In het Ontwerp Nationaal Water Programma 2022–2027 (Bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 2) geef ik aan hoe ik in het waterbeleid uitwerking geef aan de principes van de NOVI. Ik zet in op het vroegtijdig combineren van functies in (bijvoorbeeld) de Programmatische Aanpak Grote Wateren en het programma Integraal Riviermanagement. Daarnaast geef ik met een integrale, gebiedsgerichte en landschap inclusieve aanpak vorm aan de Gebiedsagenda's voor het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke delta en het Waddengebied. Ook in de uitvoering, door waterschappen, provincies, gemeenten en RWS, gaat er veel aandacht uit naar het verbinden van opgaven en meekoppelkansen, bijvoorbeeld in het programma van de Kaderrichtlijn Water en in het HWBP. In het HWBP wordt ook met een programmatische aanpak gewerkt aan het structureel borgen van aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij projecten.

Er wordt dus over de hele linie gewerkt aan het beter verbinden van ruimtelijke kwaliteit met de wateropgave. Het rapport constateert dan ook dat Nederland rijk bezaaid is met programma's en projecten voor de wateropgaven die ook de ruimtelijke kwaliteit stimuleren. Daarnaast constateert het dat dit nog niet altijd en overal het geval is en dat voor een verdere verbinding van ruimtelijke kwaliteit met de wateropgaven verbeteringen en investeringen noodzakelijk zijn.

³ Kamerstukken 27 625 en 31 710, nr. 177

⁴ Kamerstuk 35 000 J, nr. 12

⁵ Kamerstuk 27 625, nr. 487

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 523

Contouren voor vervolg

In het rapport wordt geconcludeerd dat in een vervolg op deze verkenning het rijk en de regionale overheden met elkaar een concrete en gedragen aanpak zullen moeten uitwerken voor het werken aan ruimtelijke kwaliteit. Daarbij is het zoeken naar een combinatie van maatregelen die een impuls geeft aan de vier succesfactoren; gezamenlijk eigenaarschap, voldoende tijd, voldoende capaciteit op het gebied van ruimtelijk ontwerp en voldoende middelen. Op basis van een globale analyse worden in het rapport per randvoorwaarde mogelijke verbetermaatregelen genoemd in oplopende volgorde van inspanning. Ook is aangegeven of de betreffende maatregelen passen binnen bestaande kaders of niet. Op basis hiervan zijn keuzen te maken over het ambitieniveau en de richting.

De onderzoekers wijzen er verder op dat, hoewel de opgave voor waterveiligheid op het eerste gezicht de meeste kansen lijkt te bieden voor het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit, het van belang is te onderkennen dat ook andere typen wateropgaven kansen voor ruimtelijke kwaliteit in zich hebben. Daarbij wordt gewezen op maatregelen voor bestrijding van droogte, of in het kader van ruimtelijke adaptatie of zoetwaterbeschikbaarheid.

Het rapport constateert dat alle genoemde verbetermogelijkheden een financiële consequentie hebben, dan wel in tijd en/of capaciteit, dan wel in extra investeringsbudget. Ik wijs u erop dat een eventuele herschikking van middelen binnen het DF ten koste gaat van andere opgaven, nog los van de problematiek rond instandhouding. Waterschappen geven daarnaast aan dat het meenemen van meekoppelkansen, ook wanneer er meer middelen beschikbaar komen, op gespannen voet kan komen te staan met de planning van projecten of programma's. Dit is relevant voor een verdere uitwerking.

Tot slot

Het belang van ruimtelijke kwaliteit is, dankzij de omvangrijke ruimtelijke opgaven die op dit moment samenkomen in onze leefomgeving, scherper dan ooit tevoren. Deze verkenning laat met aansprekende voorbeelden zien hoe hier binnen de wateropgave nu al een prachtige bijdrage aan geleverd wordt. De verkenning biedt ook inzichten en aangrijpingspunten om de verbinding tussen ruimtelijke kwaliteit en de wateropgave verder te verbeteren.

Wanneer in de kabinetsformatie een ambitie wordt neergezet ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en de wateropgave zal samen met de andere overheden en bestuurlijke partners een nadere concretisering moeten plaatsvinden met aandacht voor financiële consequenties en uitvoerbaarheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga