

WATER BLIJFT UITDAGEN

Over waterbeheer

Ing. K. van den Herik

&

GRONDIG BEKEKEN

Over grondbeleid

drs. J. Mulder

© 2003 Guido de Brès-Stichting, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij digitaal, elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, digital, electronic, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Woord vooraf

Deze publicatie bevat twee commentaren in één band. Het gaat om een commentaar over waterbeheer en om een commentaar over grondbeleid. Het zijn twee onderwerpen die los van elkaar kunnen worden gezien, maar lettend op de ontwikkeling dat waterbeheer steeds meer betrokken raakt bij ruimtelijke ordening, is er voor gekozen beide publicaties te bundelen. Het commentaar *Water blijft uitdagen* staat vooraan. Daarna volgt het commentaar *Grondig bekeken*. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn twee afzonderlijke inhoudsopgaven opgenomen. U vindt deze aan het begin van de twee commentaren.

De beide commentaren benaderen het probleem op hoofdlijnen. Het gaat om een beperkte vraagstelling en dito onderzoek. Zo zijn niet alle onderdelen even diep uitgewerkt. Dat is een bewuste keus geweest. Het streven is na de veldverkenning de argumentatie voor een normatieve standpuntbepaling af te tasten. Het blijkt niet eenvoudig bijbels genormeerde uitgangspunten toe te passen in de huidige werkelijkheid. Toch is een poging gewaagd een aantal bestuurlijke aandachtspunten of principiële richtlijnen te formuleren. De werkgroep is content wanneer een stap in de goede richting is gezet. Ze stelt er belang in op enigerlei wijze te vernemen of de geformuleerde richtlijnen werkbaar zijn.

De werkgroep bestond uit J. Slingerland (voorzitter), drs. J. Mulder (secretaris), M. Bogerd, mr. G. Holdijk, ing. K. van den Herik, ir. A. van Maldegem en B. van der Weerd. De werkgroep was belast met het concipiëren van beide publicaties. De heer K. van den Herik heeft als lid van de werkgroep het commentaar *Water blijft uitdagen* geconcipeerd en drs. J. Mulder het commentaar *Grondig bekeken*. Beide commentaren zouden niet tot stand zijn gekomen zonder de input van respectievelijk de heren mr. dr. J.T. van den Berg en dr. ir. A.G. Bregman. Graag zeggen we hen dank voor hun inbreng.

De werkgroep heeft eveneens dankbaar gebruik gemaakt van de reuven van het congres over waterbeheer en grondbeleid op 8 december 2003 in De Meern. Er waren bestuurders aanwezig uit de verschillende bestuurslagen in ons land. Als hoofdsprekers traden op prof. mr. A. van Hall en dr. ir. A.G. Bregman. Van hun bijdrage is dankbaar gebruik

gemaakt. Dat geldt ook voor de inbreng van mr. dr. J.T. van den Berg, ir. A.J. van der Vlies, H. Molendijk en A. van Doorn. Zij hebben allen wezenlijk bijgedragen tot de bezinning op de complexe problematiek van waterbeheer en grondbeleid.

We spreken de wens uit dat de beide commentaren tot steun zijn van (SGP-)leden in het openbaar bestuur en mitsdien dienstbaar zijn bij de oplossing van de bestuurlijke vraagstukken over waterbeheer en grondbeleid.

Drs. J. Mulder, directeur

Water blijft uitdagen

Over waterbeheer

Samengesteld door de werkgroep:

J. Slingerland (voorzitter), drs. J. Mulder (secretaris),
ing. K. van den Herik (auteur), mr. dr. J.T. van den Berg,
M. Bogerd, mr. G. Holdijk, ir. A. van Maldegem en B. v.d. Weerd

Inhoud

1. Inleiding.....	9
2. Bestuurlijke probleemanalyse.....	11
2.1 Integraal Waterbeheer.....	11
2.2 Wateroverlast en watertekort.....	12
2.3 Waterverontreiniging.....	14
2.4 Organisatie waterbeheer.....	16
3. Achtergronden.....	19
3.1 Klimaatveranderingen.....	19
3.2 Bestuurlijke en juridische kaders.....	21
3.2.1 Beleids- en beheersorganisaties.....	21
3.2.2 Europese Kaderrichtlijn water.....	24
3.2.3 Wetgeving waterbeheer.....	25
3.3 Overige ontwikkelingen.....	28
3.3.1 Commissie Waterbeheer 21e eeuw.....	28
3.3.2 Studie Rathenau Instituut.....	33
3.3.3 Commissie Toonen.....	37
3.3.4 Nationaal Bestuursakkoord Water.....	38
3.3.5 Raad voor het Landelijk Gebied.....	40
3.3.6 Waterschapsdemocratie nieuwe stijl.....	41
3.3.7 IBO bekostiging waterbeheer.....	44
4. Normatief kader.....	47
4.1 Rentmeesterschap.....	47
4.2 Waterbeheer als overheidstaak.....	48
4.3 Water als ‘mede’ ordenend principe.....	49
4.4 Maatschappelijke kosten.....	50
4.5 Organisatie waterbeheer.....	51
5. Meningsvorming.....	52
5.1 Bestuurlijke aandachtspunten.....	52
5.1.1 Waterbeleid voor de 21 ^e eeuw.....	52
5.1.2 Europese Kaderrichtlijn water.....	52
5.1.3 Natuur- en landschapsbeleid.....	52
5.1.4 Taakverdeling waterbeheersector.....	53

5.1.5 Bestuursschouw van het waterschap.....	53
5.1.6 Het blauwe goud verzilveren.....	53
5.1.7 Samenwerken in de waterketen.....	54
5.1.8 De Raad voor het Openbaar Bestuur	55
5.1.9 Bekostiging waterbeheer	55
5.2 Bestuurlijke visie	56
5.2.1 Omdenken in het waterbeheer.....	56
5.2.2 Bestuurlijke kwesties	57
5.2.3 Waterschap als functionele democratie.....	58
5.2.4 Plannenwoud en afrekenbare doelen	61
6. Literatuur.....	62

1. Inleiding

Het beeld van water in de samenleving is aan het veranderen van een vijand die gekeerd of afgevoerd moet worden, naar een bondgenoot die onze leefomgeving kan verbeteren. Dit heeft grote gevolgen voor de waterbeheersector. De klassieke rol van beschermer tegen de waterwolf, verandert in een onderhandelaar van het waterbelang met andere maatschappelijke geledingen. Behoeftte aan verandering in de waterbeheersector uit zich in een spanning tussen het streven om oude routines en waarden in stand te houden enerzijds en druk om te voldoen aan veranderende eisen uit de maatschappij anderzijds. Het is een spanning die na de veelvuldige wateroverlast van de negentiger jaren en de droogte aan het begin van de 21^e eeuw alleen maar toegenomen is.

Maar ook zonder deze extreme gebeurtenissen rond de eeuwwisseling, die overigens veel aandacht uit de media kregen, neemt de rol van water in onze fysieke leefomgeving toe. Meer water in stedelijk gebied, meer water gerelateerde natuur, een toename van waterrecreatie, enzovoorts. Deze ontwikkelingen nopen ertoe dat de waterbeheersector zich aanpast aan een veranderende maatschappelijke omgeving, zonder eeuwenlange ervaringen teniet te doen. De waterbeheersector is aan een verandering toe. Om onze bestuurders hiervoor toe te rusten, is deze brochure uitgebracht. Veranderingen dienen te leiden tot een goede regie van het waterbeheer en duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden van de drie bestuurslagen (rijk, provincies en waterschappen). Uit de bestuurlijke probleemanalyse volgde dat er geen grondige hervorming van taken nodig is. De financieringsstructuur en de bestuursverkiezingen van de waterschappen zijn overigens wel aan een grondige verandering toe.

Waterschappen hebben van oudsher een belangrijke rol in het regionale waterbeheer. De SGP vindt dan ook dat waterschappen herkenbaar dienen te zijn en blijven voor burgers, regionale belangen- en doelgroepen; de afstand tussen bestuurden en bestuurders dient kort te zijn. Burgers dienen zich te herkennen in, en nadrukkelijker betrokken te worden bij het waterschap en te weten waarvoor ze waterschapslasten betalen. Om dit te bereiken dienen onder andere de verkiezingen en de financieringsstructuur sterk vereenvoudigd en transparanter te worden en de communicatie versterkt.

Een goede regie van het waterbeheer, te bereiken door een heldere afbakening van taken en bevoegdheden, staat bij de SGP hoog in het

vaandel gezien het essentiële belang van waterbeheer in Nederland, dat waterstaatkundig de delta van Noordwest Europa is. Waterschappen zijn hierbij een onmisbare partij, daarom dient de functionele democratie herbevestigd te worden en de interactieve waarborgdemocratie hersteld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 ‘Bestuurlijke probleemanalyse’ gaat in op de ontwikkelingen in het waterbeheer in de laatste decennia. Per ontwikkeling worden enige bestuurlijke aandachtspunten aangereikt. Hoofdstuk 3 ‘Achtergronden’ gaat in op klimaatveranderingen, het bestuurlijk juridisch kader en overige ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 is het normatieve kader beschreven. Op basis hiervan en aan de hand van de bestuurlijke aandachtspunten uit hoofdstuk 2, is hoofdstuk 5 ‘Meningsvorming’ ontstaan. Hoofdstuk 6 ‘Literatuur’ biedt een overzicht van de voor deze studie geraadpleegde bronnen.

2. Bestuurlijke probleemanalyse

De laatste decennia heeft de waterbeheersector grote ontwikkelingen doorgemaakt, die hebben geleid tot de problematiek waarvoor we ons aan het begin van de 21^e eeuw gesteld zien. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op: integraal waterbeheer (2.1), wateroverlast en watertekort (2.2) en waterverontreiniging (2.3). Aan het eind van elke paragraaf worden enige bestuurlijke aandachtspunten aangereikt.

2.1 Integraal Waterbeheer

In het waterbeleid en -beheer gaat het om maatschappelijke vraagstukken van verdeling, gebruik en bestemming van grond- en oppervlaktewater van een goede kwaliteit. Dit geeft de complexiteit van het waterbeheer aan, vandaar dat we spreken van ‘integraal waterbeheer’. Deze term is in 1980 door de provincie Gelderland geïntroduceerd. De onderzoeksweld in het begin van de tachtiger jaren pleitte voor een integrale aanpak van het waterbeheer. In diezelfde periode realiseerden bestuurders zich dat de verdeling van taken en bevoegdheden bij het beheer van oppervlaktewater en grondwater tot een te grote versnippering van het waterbeheer had geleid. Ook de bestuurders stonden daarom, weliswaar vanuit een andere invalshoek, een meer integrale benadering van het waterbeheer voor. Een belangrijke impuls hiervoor was de notitie ‘Omgaan met water’ die in 1985 door de minister van Verkeer en Waterstaat is uitgebracht. In deze nota werd een goedvol pleidooi gehouden voor een samenhangende benadering van watervraagstukken om de aantasting van het water (de watersystemen) tegen te gaan. Andere ministeries, provincies, regionale waterbeheerders alsmede belangengroepen en natuur- en milieuorganisaties reageerden positief op het gedachtegoed van integraal waterbeheer.

Integraal waterbeheer is te omschrijven als het beheer van het grond- en oppervlaktewater in kwantitatieve, kwalitatieve en ecologische zin, uitgevoerd vanuit vele disciplines en gericht op de maatschappelijke vraagstukken over water. De achterliggende gedachte is, loskomen van een veelal eenzijdige behartiging van één sectoraal belang en te groeien tot een veelzijdige behartiging van alle in het geding zijnde belangen. Vanaf de negentiger jaren wordt het waterbeheer afgestemd op aanpalende terreinen als ruimtelijke ordening, het milieubeheer en het natuurbeheer. Het abstracte begrip integraal waterbeheer is praktisch vertaald in het denken in watersystemen en waterketens, waardoor het

meer handen en voeten kon worden gegeven. Onder waterketen wordt verstaan: het stelsel van grondwaterwinning, drinkwaterdistributie, rio- lering en waterzuivering. Onder watersysteem wordt verstaan: het ge- heel van grondwater en oppervlaktewaterstromen in landelijk en stede- lijk gebied.

Om onder andere integraal waterbeheer te implementeren is in de ne- gentiger jaren gestart met een grondige reorganisatie van de water- schappen en zuiveringsschappen, die naar verwachting in 2005 is afge- rond. Waren er in 1950 nog ongeveer 2500 waterschappen, in 2005 zijn er hoogstens nog 25. Deze opschaling heeft geleid tot krachtige organi- saties met een gebiedsgerichte aanpak van het waterbeheer. Naast wa- terkwantiteit, waterkwaliteit, grond en oppervlaktewater worden ook aan water gerelateerde aspecten zoals natuurontwikkeling, cultuurhisto- rie, recreatie, enzovoorts meegenomen; de zogenoemde ‘brede kijk’.

Bestuurlijke aandachtspunten:

- (a) Het concept Integraal waterbeheer heeft geleid tot een grootschalige reorganisatie van de waterschappen, maar de bestuurlijke complexiteit is daardoor toegenomen.*
- (b) Integraal waterbeheer is meer dan samenvoegen van waterkwantiteit, waterkwaliteit en grondwaterbeheer, het vraagt een cultuuromslag.*
- (c) Integraal denken is het ontwikkelen van een harmonieuze samenwerking met anderen partijen, disciplines en belanghebbenden (bedrijven en burgers).*
- (d) De ruimhartigheid waarmee een waterschap de brede kijk toepast, geeft aan hoe dat waterschap zichzelf ziet in het maatschappelijke krachtenveld.*

2.2 Wateroverlast en watertekort

Nederland is de afgelopen jaren regelmatig geconfronteerd met onveilige situaties door dreigende overstromingen van de rivieren, met overlast door intensieve en langdurige regenval en met aanzienlijke schade voor burgers en bedrijven. In 1993 en 1995 dreigden rivierdijken door te breken na onverwacht hoge waterafvoeren. Ruim 200.000 mensen uit het rivierengebied werden geëvacueerd. De overlast was groot. Hevige regenval leidde in het najaar van 1998 tot flinke schade in Zuidwest en Noordoost Nederland. Polders moesten onder water worden gezet om elders bij steden en dorpen dijkdoorbraken te voorkomen. In 1993 en 1994 hebben zich in andere delen van ons land vergelijkbare situaties voorgedaan. De schade liep in de miljoenen euro's. Problemen deden

zich niet alleen voor bij de rivieren en in het landelijke gebied. In 1999 kon het met kassen en huizen volgebouwde Westland de hevige regenval niet meer aan.

Te veel water in het stedelijk en landelijk gebied en te weinig water voor landbouw en natuur wordt maar ten dele veroorzaakt door knelpunten in de waterbeheersector. De oorzaak moet worden gezocht in de manier waarop Nederland de afgelopen vijftig jaar is ingericht enerzijds en in een steeds intensiever gebruik van de grond voor landbouw, natuur en verstedelijking anderzijds. Bovendien zullen klimaatveranderingen en bodemdaling de problemen alleen maar vergroten. Wateraanvoer vanuit Duitsland en België als gevolg van veranderingen in het klimaat, kunnen in de toekomst niet meer tussen de waterkeringen worden geborgen en naar zee afgevoerd. Het alsmear verhogen van waterkeringen kan niet eindeloos doorgaan. Klimaatverandering leidt ook tot watertekorten, met totaal onverwachte effecten, zoals het verzoek van energiebedrijven in 2003 om toch vooral zuinig met elektriciteit te zijn. Mensen kiezen voor mooi en gezond water om bij te wonen en ervan te genieten. Direct betrokken bij water worden ze pas als ze concreet in hun veiligheid worden bedreigd of de overlast en schade ervaren. Dit geldt ook wanneer de waterkwaliteit in het geding is, denk hierbij aan massale vissterfte. Dan wordt plotseling de overheid ter verantwoording geroepen, omdat ze wel verwachten dat die voor hun veiligheid zorgt en hun have en goed tegen overlast beschermt en garant staat voor een goede waterkwaliteit.

In 2003 werd ons land geconfronteerd met een ongekende droogte. In Wilnis en Rotterdam bezweken kleine stukjes boezemkade en in de pers werd een verwoede discussie gevoerd over het inlaten van 'verzilt' water. Slachtoffers zijn er niet gevallen, wel was sprake van een behoorlijke materiële schade. Bovendien is er vooral sprake van emotionele schade en komt het vertrouwen in de lokale, regionale en de landelijke overheid onder druk te staan. Bij dergelijke veelal emotionele discussies wordt zelden gesproken over de faalkans van een waterkering of een watersysteem. Waterbouwkundige constructies hebben, hoe klein soms ook, een faalkans. Voor watersystemen en waterkeringen wordt deze uitgedrukt in een kans van voorkomen per jaar. Voor waterkeringen in het rivierengebied geldt een faalkans van 1/1.250 per jaar; terwijl voor zeeweringen de faalkans 1/10.000 is. Voor regionale watersystemen varieert de faalkans van 1/100 voor het stedelijk gebied tot 1/10 voor weidegebieden (Nationaal Bestuursakkoord Water). Het risico tenge-

volge van milieurampen is factoren hoger ingeschat, hiervoor wordt landelijk een risicokans van één miljoenste per jaar gehanteerd. Burgers dienen ervan doordrongen te worden dat het wonen in de delta Nederland aantrekkelijk is, maar niet zonder risico's. De nietigheid van de mensheid gerelateerd aan de kracht van de natuur komt bij overstromingen, maar ook bij regionale wateroverlast scherp naar voren. Burgers dienen hiertegen weerbaar te zijn, maar ook dergelijke bedrijfsrisico's te willen accepteren. Erkenning van het watervraagstuk in brede maatschappelijke en politieke context komt langzaam maar zeker op gang.

Samenvattend staat Nederland voor de urgente en van levensbelang zijnde uitdaging om een antwoord te vinden op veranderingen in onze wateromgeving. In plaats van strijden tegen water, moet water een bondgenoot worden die ruimte verdiend. Daardoor worden we minder kwetsbaar voor en goed voorbereid op (dreigende) rampen, ook als het klimaat langzaam maar zeker waarneembaar verandert.

Bestuurlijke aandachtspunten:

- (a) Veranderingen in het klimaat zijn duidelijk waarneembaar. Dit vraagt een omdenken in de wijze waarop de waterbeheersector in het verleden met water is omgegaan.*
- (b) Omdenken in het waterbeheer vraagt in de eerste plaats vooral ruimte voor water. Dit vraagt enerzijds een inhoudelijke samenwerking tussen verschillende overbeden en anderzijds van bestuurders politieke daadkracht en veranderingsgezindheid.*
- (c) Burgers dienen er voortdurend op gewezen te worden dat wonen in delta Nederland, naast voordelen ook risico's heeft, de weerbaarheid dient versterkt te worden.*

2.3 Waterverontreiniging

Vanaf de jaren zeventig hebben de industrie, de waterkwaliteitsbeheerders en de agrarische sector forse inspanningen gedaan om verontreinigingen te saneren. Emissies uit puntbronnen zijn inmiddels vergaand teruggebracht, waardoor de kwaliteit van het water ten opzichte van de jaren zeventig aanzienlijk is verbeterd. De aanpak van diffuse bronnen van waterverontreiniging is hierbij achtergebleven, waardoor de laatste jaren de verbetering van de waterkwaliteit stagneert. Stoffen die veelal een belemmering vormen om waterkwaliteitsnormen te halen zijn on-

der meer: stikstof, fosfaat, zink, nikkel, koper, pak's en diverse bestrijdingsmiddelen. Oorzaken zijn emissies uit diffuse bronnen zoals: landbouw, bouwmaterialen, verkeer, scheepvaart, onkruidbestrijding openbaar groen en verhardingen, consumentenproducten en atmosferische depositie. Aanpak van diffuse bronnen vergt een intensieve samenwerking tussen vele actoren. Ook hiervoor geldt: 'voorkomen is beter dan genezen'. Een verantwoord stoffenbeleid kan veel verontreiniging voorkomen. Overheden zullen het voorbeeld dienen te geven door onverkort programma's als duurzaam bouwen te implementeren. Ook dienen de overheden in gezamenlijkheid programma's tot gedragsbeïnvloeding van 'boeren, burgers en buitenlui' te ontwikkelen en uit te dragen.

De waterbeheersector zal er in de komende jaren rekening mee moeten houden dat de eigen beleidsontwikkeling, maatregelenprogramma's, normstelling en monitoring dient te worden afgestemd op de Europese beleidsontwikkeling (Europese Kaderrichtlijn water). Eind 2000 heeft het Europees Parlement de Kaderrichtlijn water vastgesteld. Het doel van deze richtlijn is een kader voor de bescherming van de verschillende soorten water te scheppen. Belangrijke aspecten hierbij zijn bescherming van aquatische ecosystemen, duurzaam watergebruik. Er geldt één integrale benadering. Hoofddoel is het bereiken van een goede waterkwaliteit binnen vijftien jaar. Voor de beoordeling 'goed' gelden chemische, biologische, ecologische en kwantitatieve normen. Elke watersoort krijgt zijn eigen normen. Voor de normering en het monitoren daarvan zal een flinke inspanning nodig zijn. Belangrijk is de indeling in stroomgebieden. Nederland kent vier nationale stroomgebieden: Rijn, Maas, Schelde en Eems, waarvoor stroomgebiedbeheersplannen met uitvoeringsprogramma's moeten worden opgesteld. Deze worden maatgevend voor nationale en regionale plannen. De internationale riviercommissies coördineren dit. Vanwege de uitvoerbaarheid zijn deze nationale gebieden onderverdeeld in zeven internationale stroomgebieden, waarvoor plannen worden opgesteld. Deze zeven plannen worden geaggregeerd tot de vier nationale stroomgebiedsplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems. De Kaderrichtlijn water biedt goede mogelijkheden om de aanpak van de verontreiniging door diffuse bronnen aan te pakken. Wel dient er bestuurlijk voor gewaakt te worden dat met name voor niet-milieuvreemde stoffen de normen niet te streng worden gesteld.

Bestuurlijke aandachtspunten:

- (a) *De Europese Kaderrichtlijn water is een krachtig instrument voor de waterbeheerders om de waterkwaliteit te verbeteren.*
- (b) *Bestuurders moeten er voor waken dat er onevenredig zware waterkwaliteitsnormen worden opgelegd, die leiden tot disproportionele kostenstijgingen.*
- (c) *Waterbeheerders kunnen alleen op het niet halen van doelen worden afgerekend als zij vergaande bevoegdheden krijgen om diffuse bronnen aan te pakken.*
- (d) *Burgers en overheden dragen de verantwoordelijkheid voor goed rentmeesterschap. Daarom dient het verbeteren van de waterkwaliteit en het herstellen en beschermen van waardevolle ecologische en aquatische watersystemen bestuurlijk hoog op de agenda te staan.*

2.4 Organisatie waterbeheer

Winning en distributie van drinkwater is in handen van publieke waterleidingbedrijven. Aandeelhouders zijn de provincies en gemeenten, toezichthouders zijn het ministerie van VROM en de provincies. Inzameling en het transport van afval en rioolwater is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Het ministerie van VROM en de provincies zijn voor deze specifieke gemeentelijk taak toezichthouders. Waterschappen hebben als taak rioleringsplannen te beoordelen op waterkwaliteitsaspecten en de afvoer naar de afvalwaterzuiveringsinstallatie en verlenen aan gemeenten Wvo- en aansluitvergunningen. Landelijke hoofdwatersystemen, Noordzee, rivieren en meren zijn bij de regiodirecties van Rijkswaterstaat in beheer. Regionaal waterbeheer (kwalitatief en kwantitatief) in zowel het landelijk als het stedelijk gebied is een waterschapstaak, waarop de provincies formeel het toezicht hebben. Zuiveren van afval- en rioolwater is toevertrouwd aan waterschappen, de provincies hebben het repressieve toezicht, het oppertoezicht is een verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Waterkeringbeheer is de oudste waterschapstaak, de provincie is toezichthouder en bij versterkingswerken wordt 100 procent door het Rijk gefinancierd, vanwege het maatschappelijke belang van een goede waterkering. Vijfjaarlijks rapporteren de waterschappen aan de minister, via de provincies, over de toestand van hun primaire waterkeringen. In incidentele gevallen is ook het Rijk waterkeringbeheerder.

Taakverdeling schematisch weergegeven:

Ministerie van VenW:	beleid voor de watersystemen en de primaire waterkeringen
Ministerie van VROM:	beleid voor de waterketen
Ministerie van LNV:	beleid voor landbouw en natte natuur (watersystemen)
Provincies:	beleid voor provinciale watersystemen, grondwaterbeheer, relatie tussen water en RO en afstemming met andere beleidsterreinen
Beheersdirecties RWS:	beheerder landelijke watersysteem (rivieren, IJsselmeer, etc)
Waterschappen:	beheerder regionale oppervlaktewatersystemen, waterkeringen en waterketens (zuivering en transport afval- en rioolwater) en incidenteel wegbeheerder
Gemeenten:	beheer waterketen (riolering) en ontwateringsystemen
Waterleidingbedrijven:	beheer waterketen (winning, productie en distributie drinkwater)

Onder waterketen wordt verstaan: het stelsel van grondwaterwinning, drinkwaterdistributie, riolering en waterzuivering. Onder watersysteem wordt verstaan: het geheel van grondwater en oppervlaktewaterstromen in landelijk en stedelijk gebied.

Bestuurlijke aandachtspunten:

- (a) Door 'outsiders' wordt de huidige organisatie van het waterbeheer ervaren als een lappendeken. De organisatie van het waterbeheer is gebaseerd op drie bestuurslagen: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, met als respectievelijke hoofdrollen: beleid, regie en uitvoeren. Het is evident dat Europese wetgeving en richtlijnen en de klimatologische ontwikkelingen een transparante afbakening van taken en bevoegdheden vragen.*
- (b) De laatste halve eeuw is het aantal waterschappen met ongeveer 98 procent gereduceerd en het aantal gemeenten met ongeveer 40 procent. Daarentegen is het aantal provincies met ongeveer 10 procent gestegen en houden op rijksniveau drie ministeries zich bezig met waterbeheer.*
- (c) Waterschappen hebben als functionele democratie van oudsher een sterke relatie met burgers en doelgroepen en mogen zich niet gaan ontwikkelen als technocratische instituten (nutsbedrijven). Betrokkenheid bij de burgers en impliciete*

kennis van de regionale watersystemen, de waterketens en waterkeringen is de kracht van de waterschappen.

- (d) In een politieke wereld met een consistent gebeugen en consequent besef van het levensbelang van het waterbeheer, zou de waterschapstaak goed bij Rijkswaterstaat of de provincies ondergebracht kunnen worden. Maar onze weerbarstige politieke wereld met een voortdurende schaarste aan algemene middelen kan niet garant staan voor het uitvoeren van deze taak. Bovendien als er in een politieke termijn geen extreme waterproblemen voordoen, zal de aandacht snel verwatere-
ren.*
- (e) Rijkswaterstaat en de provincies hebben een (verschillende) toezichthoudende taak op de waterschappen. Het waterbeheer bij één van deze bestuurslagen onderbrengen, leidt onvermijdelijk tot ongewenste belangenverstrengelingen van taken en bevoegdheden (tweepetten problematiek).*
- (f) De waterbeheersector is weliswaar niet al te progressief, maar heeft al eeuwenlang voldoende veerkracht getoond en zich aan veranderende inzichten aangepast.*

3. Achtergronden

Het begin van de 21^e eeuw wordt voor de waterbeheersector gekenmerkt door bestuurlijke onrust. Zo heeft de IPO-commissie Toonen en de commissie Waterbeheer 21^e eeuw de waterbeheersector onder de loep genomen. Ook het Rathenau Instituut heeft zich met haar studie 'het blauwe goud verzilveren' niet onbetuigd gelaten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op: klimaatveranderingen (3.1), bestuurlijke en juridische kaders (3.2) en overige ontwikkelingen (3.3) zonder te willen suggereren hierin uitputtend te zijn.

3.1 Klimaatveranderingen

Wereldwijd is het klimaat aan het veranderen. Vanaf het midden van de vorige eeuw is het door de mens versterkte broeikaseffect waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak. Hoewel er stappen worden ondernomen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, neemt deze nog steeds toe. De verwachting van deskundigen is dat de klimaatverandering zich doorzet. Klimaatveranderingen zijn waarneembaar; de neerslag en de intensiteit ervan neemt toe, temperaturen worden hoger en extreme weersomstandigheden als droogte en zeer zware regenbuien komen vaker voor. Hierdoor stijgt de zeespiegel, het groeiseizoen wordt langer en er ontstaan hogere pieken in de waterafvoer van de grote rivieren.

Waargenomen veranderingen

In de afgelopen eeuw is de gemiddelde temperatuur over een jaar nabij het aardoppervlak met 0,6°C gestegen. In Nederland is in die periode de temperatuur zelfs bijna 1°C gestegen. De tien warmste zomers sinds 1991 vallen alle na 1989, met 2003 als een recordjaar. De stijging van de temperatuur in Nederland is voor het grootste gedeelte te verklaren uit de wereldwijde opwarming, die wordt versterkt doordat in de late winter en het vroege voorjaar vaker zuidwestenwinden optreden (KNMI, 2003). In de twintigste eeuw is de gemiddelde neerslag in het winterhalfjaar toegenomen. In het zomerhalfjaar is de hoeveelheid neerslag niet veranderd. In Nederland waren de jaren 1999 tot en met 2002 zeer natte jaren. Volgens het KNMI komen er steeds vaker zware buien voor, net als in andere gebieden in Europa waar de gemiddelde neerslag steeg (KNMI, 2003). Ook het niveau van de zeespiegel is veranderd. De zeespiegelstijging van 10 tot 20 centimeter in de afgelopen eeuw, wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de temperatuur van het zee-

water gestegen is, waardoor het water uitzet. Het smelten van gletsjers en ijskappen dragen minder bij aan de zeespiegelstijging (KNMI, 2001).

Natuurlijke variatie of menselijke invloed

De wereldwijde stijging van de temperatuur in de eerste helft van de twintigste eeuw kan worden toegeschreven aan natuurlijke oorzaken; de zonneactiviteit is toegenomen en de vulkaaneffectiviteit is verminderd, waardoor de verkoelende werking van vulkaanstof is gedaald. In de tweede helft van de twintigste eeuw kunnen natuurlijke oorzaken de snelle stijging echter niet verklaren; de zonneactiviteit nam nauwelijks verder toe en sinds 1960 zijn er drie grote vulkaanuitbarstingen geweest (Van Ulden en Dorland 2000). De temperatuurstijging na 1960 correspondeert met de verwachte menselijke invloed, op de mondiale temperatuur als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen (IPCC 2001a; KNMI, 2003).

Waargenomen effecten

De effecten van klimaatverandering op de natuur zijn nu al zichtbaar. De waargenomen effecten zijn vooral het gevolg van temperatuurstijgingen. De natuur reageert op klimaatverandering; planten bloeien en vogels broeden eerder. Het is echter nog niet duidelijk wat dit precies betekent voor populaties van soorten en voor interacties tussen soorten. De leefgebieden van diverse soorten verschuiven doordat de temperatuur toeneemt. Zuidelijke warmteminnende soorten nemen toe in Nederland.

Klimaatveranderingen in de toekomst

Het Intergovernmental Panel of Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties doet uitspraken over het wereldklimaat in de 21^e eeuw. Deze uitspraken zitten vol onzekerheden, die voortkomen uit onzekerheden over broeikasgasemissies in de toekomst en op de wijze hoe het klimaat hierop reageert. Uitgaande van de wereldgemiddelde temperatuurprojecties van het IPCC, heeft het KNMI klimaatscenario's ontwikkeld voor het Nederlandse klimaat in het jaar 2100. Naar verwachting zal de temperatuur in ons land in de 21^e eeuw 1 tot 6°C stijgen en zal de neerslag vooral in de winter toenemen. Ook de kans op perioden met extreme neerslag zal toenemen, evenals de kans op natte jaren. Ondanks deze voorspelde toenemende neerslag is er ook een kans op droogte in de zomer, omdat de verdamping meer toeneemt dan de

gemiddelde zomerneerslag. In het klimaatscenario dat van de hoogste schattingen uitgaat, stijgt de zeespiegel in 2100 door tot meer dan één meter. Deze stijging wordt veroorzaakt door verschillende processen, waarvan de thermische uitzetting van zeewater veruit de belangrijkste is. Zelfs al stabiliseren de broeikasgasconcentraties in de atmosfeer, dan zal de zeespiegel nog stijgen (IPCC, 2001b). Het klimaat in West-Europa wordt sterk beïnvloed door de noordwaartse stroming in de Atlantische Oceaan, die warmte naar het noorden transporteert. Deze warmte wordt met westenwinden over Europa verdeeld, waardoor Europa vooral in de winter warmer is dan regio's op vergelijkbare breedtegraden. Volgens sommige klimaatsimulaties is er een kleine kans dat deze noordwaartse stroming in korte tijd tot stilstand komt, waardoor de gemiddelde temperatuur in West-Europa zal afnemen. Samenvattend: Nederland wordt natter. De kans op extreme neerslag neemt toe, maar in de zomer zullen er, meer dan nu, ook perioden met waterschaarste voorkomen. De vraag komt naar boven: Is de zomer van 2003 incidenteel of structureel?

3.2 Bestuurlijke en juridische kaders

3.2.1 Beleids- en beheersorganisaties

In deze paragraaf wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden van bij het waterbeheer betrokken overheden en aangegeven hoe de onderlinge afstemming en financiering is.

Landelijke overheid

Het Rijk is verantwoordelijk voor het opstellen van de landelijke Nota voor de waterhuishouding, waarvan de hoofdlijnen zijn:

- aanduiden van de belangrijkste functies van de oppervlaktewateren;
- aanwijzingen voor de verdere bepaling van deze functies;
- aanduiden van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen;
- beschrijven van maatregelen en voorzieningen;
- aanduiden van de te verwachten financiële, economische en ruimtelijke gevolgen.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van de landelijke (hoofd)watersystemen. In een beheersplan voor deze rijkswateren worden de globale functies van de oppervlaktewateren gespecificeerd. Ook

worden de maatregelen en voorzieningen aangegeven die nodig zijn om deze functies te realiseren evenals de wijze van beheer en de noodzakelijke middelen. De middelen voor Rijkswaterstaat komen uit de algemene belastinggelden. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de waterwetgeving en het onderhouden van internationale contacten.

Provinciale overheid

De provincie is verantwoordelijk voor de beleidsafstemming tussen water, milieu en ruimtelijke ordening. Daarnaast heeft ze coördinerende bevoegdheden op het gebied van natuurbeheer, de zorg voor het landschap en stedenschoon, culturele en recreatieve voorzieningen. Met deze bevoegdheden is de provincie bij uitstek de instantie die de horizontale afstemming van de diverse beleidsterreinen kan behartigen. De provincie houdt toezicht op het functioneren van de waterschappen. Voor het grondwaterbeheer heeft de provincie nog een actieve en passieve beheerstaak, waarvoor de middelen komen uit de grondwaterheffing.

Gemeentelijke overheid

Gemeenten hebben een taak op het gebied van het stedelijk waterbeleid en -beheer, dat ook betrekking heeft op de riolering en het grondwater. De koepelorganisaties (VNG en Unie van Waterschappen) hebben afgesproken dat de zorg voor de afwatering een waterschapstaak en de zorg voor de ontwatering (drainagesystemen) een gemeentelijke taak is. De rioleringstaak is een primaire gemeentelijke taak, waarvoor ook een specifieke belasting is. Als waterkwaliteitsbeheerder is het waterschap wettelijk betrokken bij het rioleringsbeleid, door rioleringsplannen te toetsen op de gevolgen voor de waterkwaliteit. Om de waterkwaliteit te verbeteren hebben diverse waterschappen financiële stimuleringsregelingen om de uitvoering van het gemeentelijke rioleringsbeleid te stimuleren.

Waterschappen

Voor de twaalfde eeuw werd de waterstaatszorg door de lokale gemeenschap behartigd, zogenoemde buurschappen. In de loop van de twaalfde eeuw ging de lokale waterstaatszorg over naar 'grotere' regionale waterschappen; waarbij de één in het waterschap een publiekrechtelijk lichaam zag en de ander een vereniging van particulier belanghebbenden, weliswaar bekleed met enige overheidsbevoegdheden. Met

name in poldergebieden kwamen in de vorige eeuw veel kleine polderwaterschappen voor die zich alleen met de waterkwantiteit bemoeiden; in de volksmond werden ze veelal boerenrepublieken genoemd. Hoogheemraadschappen waren in die tijd verantwoordelijk voor het boezembeheer (Rijnland, Schieland etc.) en de (regionale) waterkeringen. Waterschappen in de zestiger jaren concentreerden zich vooral op het landelijk gebied. In opdracht van politiek en samenleving zorgden zij, samen met de minister van Landbouw (cultuurtechnische dienst) voor een technisch bijna perfecte waterhuishouding gericht op een zo hoog mogelijke voedselproductie (plan Mansholt). In de zeventiger jaren kwamen meer en meer milieuvraagstukken op de agenda, waarvan water een belangrijk onderdeel is. Dit leidde ertoe dat er zuiveringsschappen werden opgericht, verantwoordelijk voor het zuiveren van afvalwater en de waterkwaliteit. Eind vorige eeuw heeft een grondige reorganisatie van de waterschappen en zuiveringsschappen plaatsgevonden, om onder andere het integraal waterbeheer beter van de grond te krijgen. Waren er in 1950 nog 2500, in 2005 zijn er naar verwachting nog ongeveer 25 waterschappen over. Deze opschaling heeft geleid tot krachtige organisaties met een gebiedsgerichte aanpak van het waterbeheer. Naast waterkwantiteit, waterkwaliteit, grond en oppervlaktewater worden ook aan watergerelateerde werkvelden zoals natuurontwikkeling, cultuurhistorie, recreatie, enzovoorts meegenomen. In het vakjargon wordt dit de 'brede kijk' genoemd. Ook het waterbeheer in het stedelijk gebied is een waterschapstaak. In het westen van Nederland is ook het wegbeheer een waterschapstaak. De waterschapstaak is apart georganiseerd vanwege de desastreuze gevolgen als deze wordt verwaarloosd; waarbij vaak de watersnoodramp uit 1953 wordt gememoreerd. Omdat vanaf 1945 Nederland alle energie in de wederopbouw stopte, werd onvoldoende aandacht geschonken aan het signaal van twee waterbouwkundige 'klokkenluiders' (Wemelsfelder en Van Veen) dat Zeeland niet veilig was. Waterschappen zijn overheidslichamen evenals Rijk, provincies en gemeenten. Het functionele karakter van waterschappen komt tot uitdrukking in de samenstelling van het bestuur en het financiële bestel; gebaseerd op de klassieke waterschapstrits: 'belang-betaling-zeggenschap'. De lastenheffing van het waterschap is zeker voor outsiders complex. Lasten worden geïnd voor de taken: waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterkering en soms wegen; en worden opgebracht door de categorieën: ongebouwd, gebouwd, ingezetenen en bedrijfsgebouwd.

3.2.2 Europese Kaderrichtlijn water

De Europese Kaderrichtlijn water is in december 2000 vastgesteld en heeft tot doel schone, ecologisch gezonde stroomgebieden, waarin op een duurzame manier met het gebruik van water wordt omgegaan. De Kaderrichtlijn schrijft een systematiek voor om in elk stroomgebieddistrict het uiteindelijke doel te bereiken en daarover te rapporteren aan Brussel. De richtlijn spreekt niet meer van waterkwaliteitsdoelen, maar van referentietoestanden waarvan doelen worden afgeleid. Verder stelt de richtlijn dat voor alle oppervlaktewateren in 2015 strak gedefinieerde resultaten dienen te worden gehaald. Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn water officieel van kracht geworden. Op dat moment is ook vastgelegd dat de op basis daarvan vast te stellen doelen op 22 december 2015 moeten zijn bereikt. Deze datum kan worden verlengd met twee periodes van zes jaar. De uiteindelijke deadline is 2027. De doelen van de Kaderrichtlijn zijn:

- goede toestand in natuurlijk oppervlaktewater;
- goed ecologisch potentieel in kunstmatig en sterk veranderd oppervlaktewater;
- goede chemische toestand in oppervlaktewater en grondwater;
- evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van (schoon) grondwater;
- voldoen aan doelstellingen voor beschermde gebieden.

Samenvattend: de Kaderrichtlijn water verplicht de waterbeheerders concrete doelen voor de waterkwaliteit te benoemen en deze in 2015 bereikt te hebben. Zijn deze doelen niet bereikt dan wordt betreffende waterbeheerder hierop, door middel van een geldelijke boete, afgerekend.

Voor het bereiken van de doelen is een heel traject uitgezet. Belangrijke termijnen zijn:

December 2003 Nationale en regionale wetgeving dient te zijn aangepast aan de richtlijn en de samenwerking op stroomgebiedniveau is operationeel.

December 2004 Een analyse van de factoren die impact hebben op onze wateren en onze wateren belasten, moet voltooid zijn, met inbegrip van een economische analyse.

- December 2006*** Monitoring programma's voor het waterbeheer moeten gereed zijn.
- December 2008*** Stroomgebiedbeheersplannen moeten aan het publiek gepresenteerd zijn.
- December 2009*** Publicatie van de eerste stroomgebiedbeheersplannen.
- December 2015*** Wateren moeten de 'goede toestand' hebben bereikt.

De richtlijn betekent een ambitieuze en innovatieve aanpak. Kernelementen zijn:

- de bescherming van alle wateren - rivieren, meren, kustwateren en grondwateren;
- het stellen van ambitieuze doelen, om ervoor te zorgen dat alle wateren in het jaar 2015 de 'goede toestand' hebben bereikt;
- de verplichting tot grensoverschrijdende samenwerking tussen landen en tussen alle betrokken partijen;
- ervoor zorgen dat alle belanghebbenden, waaronder natuur- en gebiedsorganisaties en lokale gemeenschappen, actief deelnemen aan activiteiten op het gebied van waterbeheer;
- de verplichting van het voeren van een waterprijsbeleid en ervoor zorgen dat de vervuiler betaalt;
- het in evenwicht houden van de milieubelangen en de belangen van zij die afhankelijk zijn van het milieu.

3.2.3 Wetgeving waterbeheer

Voor de waterbeheersector zijn de volgende wetten relevant:

Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970)

Met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren wil men verontreiniging van oppervlaktewateren door afvalstoffen, verontreinigingen of schadelijke stoffen voorkomen of tegengaan. De wet bevat een verbod tot het lozen van afvalstoffen zonder vergunning en een mogelijkheid tot het stellen van landelijke lozingsnormen binnen een heffingsstelsel. De wet regelt ook de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. De nauwe relatie tot het milieubeleid komt tot uitdrukking in de wijze waarop de regeling van de Wvo-vergunning is afgestemd op de in de Wet milieubeheer geregelde milieuvergunning. In deze wet staat dat ter bestrijding en voorkomen van verontreinigingen heffingen kunnen

worden opgelegd aan degene die direct of indirect stoffen lozen op het oppervlaktewater (vervuiler betaald principe).

Grondwaterwet (1981)

De zorg voor het grondwater maakt deel uit van de zorg voor de waterhuishouding. Deze zorgplicht omvat zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het grondwater. Vanwege de zorg om de waterkwaliteit is er een juridische binding met de Wet bodembescherming. De Grondwaterwet is vooral bedoeld voor het kwantitatieve beheer en is dus primair een waterhuishoudkundige beheerswet en dus geen milieuhygiënische wet. De Grondwaterwet heeft een beperkt karakter, omdat het alleen gaat om 'inrichtingen' die water onttrekken dan wel infiltreren. Alle waterbeheeractiviteiten die de (ondiepe) grondwaterstand beïnvloeden, zoals peilbeheer, wateraanvoer en waterafvoer, etc. vallen buiten deze wet. De Grondwaterwet draagt het grondwaterbeheer op aan de provincies. Dit houdt in dat de provincies voorschriften geven voor het onttrekken van grondwater uit de watervoerende pakketten ten behoeve van drinkwaterwinning of industrie. De strategische planvorming vindt plaats in het kader van de Wet op de waterhuishouding. De beheersinstrumenten van de Grondwaterwet voor de regeling van onttrekking en infiltratie zijn: een registratieplicht, het verlenen van vergunningen, het opleggen van grondwaterheffingen en het treffen van schaderegelingen.

Wet Ruimtelijke ordening (1985)

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt geregeld hoe de ruimtelijke ontwikkelingen van een gebied wordt geleid naar het ontstaan van een voor de samenleving zo gunstig mogelijk geheel. De planvorming is op rijksniveau vastgelegd in Nota's Ruimtelijke Ordening, Structuurschetsen, Structuurschema's en Planologische kernbeslissingen die het nationaal ruimtelijk beleid treffen. Het tweede niveau is het provinciaal planologisch beleid, hiervan zijn de streekplannen de vertaling van het provinciaal beleid naar doelstellingen, randvoorwaarden en prioriteiten voor een bepaalde streek. Het streekplan dient te zijn afgestemd op het waterbeleid en het milieubeleid van de provincie en omgekeerd. Op het derde niveau maakt de gemeente bestemmingsplannen, vooral voor het buitengebied, dat overigens het enige voor de burgers wettelijk bindende plan is. In november 2003 is de verplichting opgenomen dat ruimtelijke projecten een watertoets dienen te ondergaan en dat het proces

dient te worden beschreven in een zogenoemde waterparagraaf van bijvoorbeeld een bestemmingsplan.

Wet op de waterhuishouding (1989)

De Wet op de waterhuishouding bevat voorschriften voor strategische en operationele planvorming op het niveau van alle drie bestuurslagen; Rijk, provincies en waterschappen. Het Rijk en de provincies houden zich vooral bezig met strategische planvorming, voor het Rijk zijn dit de nota's waterhuishouding, voor de provincies de waterhuishouding-plannen. De wet verplicht de operationele waterbeheerders een waterbeheersplan te schrijven met een plancyclus van vier jaar. In dit beheersplan worden de veelal abstracte doelen van het Rijk en de provincie vertaald naar concrete doelen en uitvoeringsprojecten. In de Wet op de waterhuishouding wordt ook ingegaan op het waterakkoord, vergunningen, peilbesluiten en verdroging.

Waterschapswet (1992)

De Waterschapswet draagt de zorg voor de lokale en regionale waterstaat in beginsel op aan de waterschappen. Waterschapstaken zijn de zorg voor de waterkering, waterbeheersing, het waterkwaliteitsbeheer en soms de zorg voor land- en of vaarwegen. De zorg voor de waterbeheersing betreft zowel het landelijk als het stedelijk gebied. Bij de behandeling van de Waterschapswet in de tweede kamer is uitvoerig gediscussieerd over de vraag of met deze wet de zogenaamde 'brede kijk' van de waterschappen op natuur en milieubelangen niet onmogelijk wordt gemaakt. De toenmalige minister vond het niet nodig de wet hiervoor op te rekken, maar dat wel door de beschikbare instrumenten creatief in te zetten, de brede kijk door de waterschappen kon worden geïmplementeerd. De financiering van de waterschapstaken is mogelijk door het heffen van een belasting aan de direct belanghebbenden. Belastingplichtigen zijn eigenaren gebouwd en ongebouwd, gebruikers van bedrijfsruimte en ingezetenen. Op basis van de klassieke waterschapstrits: belang - betaling - zeggenschap, zijn de belastingplichtigen in het bestuur vertegenwoordigd. Provinciale Staten hebben de bevoegdheid tot het opheffen en instellen van waterschappen, tot regeling van zijn taken en inrichting, de bestuurssamenstelling en tot verdere reglementering. Voor de leden van het algemene bestuur worden verkiezingen gehouden.

Wet op de waterkering (1996)

Het doel van deze wet is het waarborgen van de gewenste veiligheid tegen overstromingen door buitenwater. Onder buitenwater wordt verstaan de zee, de grote rivieren het IJsselmeer en het Markermeer. De zorg voor veiligheid is een fundamentele taak van de overheid, vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. De gewenste veiligheid wordt vastgelegd in een norm, een statistische kans op overschrijding van een hoge waterstand. Deze norm gaat op termijn over in de gemiddelde kans per jaar op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering vanwege een hoge waterstand of vanwege andere factoren (stabiliteit, etc.) die het waterkerend vermogen van een waterkering bepalen (faalkans). Het versterken van de primaire waterkeringen wordt voor 100 procent door het Rijk betaald. De provincie is de uitvoerder van deze regeling, maar ook de toezichthouder of versterkingen volgens de aanbevelingen van de Commissie Boertien worden uitgevoerd. Deze aanbeveling houdt op hoofdlijnen in dat in een dijkversterkingsplan moet worden aangegeven welke maatregelen er worden getroffen om schade aan landschap, natuur en cultuurhistorie te herstellen. Normen voor waterkeringen worden per dijkkring vastgelegd. Een dijkkring is een stelsel van waterkeringen en/of hoge gronden, dat een gebied omsluit en beveiligd. In de Wet op de waterkering is opgenomen dat de beheerder (veelal waterschap) een 'beheersplan waterkeringen' schrijft, waarin staat hoe het beheer en onderhoud van waterkeringen in de planperiode wordt vormgegeven. De plancyclus is vier jaar.

3.3 Overige ontwikkelingen

3.3.1 Commissie Waterbeheer 21e eeuw

In de afgelopen jaren is ons land regelmatig getroffen door wateroverlast. Dit heeft maatschappelijk en politiek de vraag doen rijzen of de waterhuishouding voldoende is aangepast aan klimaatveranderingen, onze ruimte en ons grondgebruik. Een speciale Commissie Waterbeheer 21^e eeuw kreeg de opdracht advies uit te brengen over de toekomstige waterhuishoudkundige inrichting van Nederland. De slotconclusie van de commissie was helder: het evenwicht tussen het watersysteem en het ruimtegebruik is verstoord. Met het oog op veiligheid, overlast en schade adviseert zij een andere aanpak van de waterbeheersing. Deze is gebaseerd op meer ruimte voor water, meer betrokkenheid van burgers en overheid, een betere sturing en regie en een goede afweging van

kosten en baten. In 2003 ondertekenden het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen het Nationaal Bestuursakkoord Water. Dit akkoord heeft tot doel om in de periode tot 2015 de waterhuishouding in Nederland op orde te brengen en daarna op orde te houden. De hoofdpunten uit het rapport van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw zijn beknopt in het navolgende weergegeven.

Analyse

Het waterbeheer in de vorige eeuw is gericht geweest op beheersing. Veelal ten behoeve van de landbouw wordt het water zo snel mogelijk afgevoerd. Tijdens periode van droogte worden gewassen beregend vanuit het grondwater of water van elders aangevoerd. De ruimtelijke ordening brengt het watersysteem nog verder in de problemen. Woonlocaties, bedrijventerreinen, intensieve landbouw, glastuinbouw en infrastructuur worden ontwikkeld op plaatsen die vanuit het oogpunt van het waterbeheer verkeerd zijn. Door bochtafsnijdingen van de grote rivieren in onder andere Duitsland komt het water vanuit deze gebieden snel tot afvoer, hetgeen in Nederland, de delta van Noordwest Europa, voor grote hoeveelheden water zorgt. Achter de waterkeringen is de waarde van gebouwen en economische bedrijvigheid toegenomen. Naar schatting is de economische waarde op dit moment in West-Nederland een factor vijf hoger dan in 1965. Te veel water is een bekend verschijnsel; te weinig water veelal een onderschatte bedreiging. Vanuit het zeer droge jaar 1976 is bekend dat de schade voor landbouw en scheepvaart vele malen hoger is dan de natschade in de jaren daarvoor. Diepe ontwatering van de landbouw, snelle afvoer van water, toenemende verstedelijking en meer grondwateronttrekking hebben de afgelopen decennia geleid tot een aanzienlijke verdroging van waardevolle natuurgebieden. De problemen en knelpunten in het waterbeheer zullen ten gevolge van klimatologische veranderingen alleen nog maar toenemen. Rekening moet worden gehouden met een intensievere regenval, frequentere buien en langere periodes van droogte. De zeespiegelstijging vergroot de problemen voor, op en achter de kust. Bovendien zorgt ook bodemdaling voor een toenemend hoogteverschil tussen het buitenwater en het land. Deze ontwikkeling heeft weer gevolgen voor de waterafvoer, de waterkering en de waterkwaliteit (verzilting door toename kwel). De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw concludeert dat binnen het huidige systeem van waterbeheer de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de regie, de interne organisatie en de overheidsfinan-

ciering versnipperd, verkokerd en op de eigen sector is gericht. Burgers en bestuurders weten niet welke kosten en baten zijn verbonden aan de waterzorg. Het betalen voor water bij een groot aantal loketten versterkt deze onwetendheid.

Uitgangspunten

De belangstelling voor water is, ondanks het vitale belang daarvan voor onze leefomgeving, bij burgers en politiek gering. De commissie is van mening dat het waterbeleid een primaire verantwoordelijkheid van de overheid is. Ruimte voor water (veerkrachtige watersystemen) zal grote gevolgen hebben voor de burgers, met name voor de landbouw, de natuur en de verstedelijking. De commissie pleit ervoor meer aandacht te besteden aan de herkenning en erkenning van de watervraagstukken bij de burgers en politiek. Dit moet worden bereikt door de burgers goed te informeren en door een publiek en politiek debat. Kortom zonder draagvlak is geen beleidsverandering te verwezenlijken. Het huidige systeem van het waterbeheer biedt de mogelijkheid de eigen zorgplicht van burgers af te wentelen op de overheid. De commissie pleit ervoor om deze te versterken. Onder de voorwaarde dat burgers en bedrijven goed geïnformeerd zijn over de faalkansen van het watersysteem of de waterkering kunnen ze zelf de verantwoordelijkheid nemen om de mogelijke schade zelf te betalen of zich hier tegen te verzekeren. De commissie is van mening dat het watersysteem altijd betrouwbaar moet zijn. Dit houdt in dat burgers veiligheid wordt geboden bij hoog water en dat wateroverlast door regenval zo veel mogelijk wordt voorkomen. Ook moet het systeem op termijn bestand zijn tegen onverwachte gebeurtenissen, zowel als het gaat om te veel als om te weinig water. Verder is de commissie van mening dat het uitgangspunt 'niet afwentelen' moet gelden. Knelpunten mogen niet worden afgewenteld op andere waterbeheerders of de volgende generatie. Om veiligheid te creëren wordt uitgegaan van de trits: eerst het water vasthouden, vervolgens het water bergen en als beide mogelijkheden geen soelaas meer bieden dan het water afvoeren. Voor noodgevallen is het wenselijk gebieden te hebben waar het water gecontroleerd opgevangen kan worden. Water dient te worden gezien als bondgenoot. Deze fundamenteel andere aanpak van het waterbeheer kan niet zonder ruimte; het centrale uitgangspunt voor het nieuwe waterbeleid in de 21^e eeuw. Water dient te worden beschouwd als 'sturend' principe voor de ruimtelijke ordening. Om de sturing en regie te verbeteren worden per

stroomgebied de zogenaamde ‘stroomgebiedvisies’ opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de provincies. In een stroomgebiedvisie dient de wateropgave voor de lange termijn te worden vastgelegd.

Organisatie waterbeheer

De commissie zag op dat moment (augustus 2000) onvoldoende argumenten om het hele waterbeleid bij één ministerie onder te brengen. Wel dienen met name de ministeries van VROM en LNV het waterbeleid te integreren in hun beleid voor landbouw, natuur en verstedelijking. De provincie wordt door de commissie gezien als het meest geschikte bestuursorgaan om het meer ruimtelijk georiënteerde regionale waterbeleid vorm te geven. Zij heeft echter wel moeten constateren dat niet in alle provincies de basis is gelegd en de bestuurlijk kaders beschikbaar zijn voor een betere gecoördineerde aanpak van het waterbeleid met een duidelijke taakstelling, plannen en programma’s. Gemeenten beperken hun waterbeleid veelal tot rioleringsbeleid. De commissie vindt dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het stedelijk waterbeleid in brede zin moeten oppakken. Zij kunnen dat doen binnen hun competentie van ruimtelijke ordening, verstedelijking en stedelijke herinrichting. De commissie vindt dat de waterschappen zich primair moeten blijven richten op het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. Zij dienen op basis van een eigen watersysteemvisie naar gemeenten en provincies aan te geven welke inrichtingsmaatregelen zij noodzakelijk achten voor een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem. Bij waterschapsreorganisatie dient de benadering van het stroomgebied centraal te staan.

Aanbevelingen

De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw komt met de volgende aanbevelingen. Volstaan is met het noemen van voor bestuurders relevante punten. Voor volledigheid wordt naar het rapport van de commissie verwezen.

1. De 21^e eeuw vraagt om een andere aanpak van het waterbeheer dan in de twintigste eeuw. Verwachte klimaatveranderingen en intensiever gebruik van ruimte en grond vergroten de problemen. Politiek en bestuur staan voor principiële keuzes.
2. Politiek en burgers dienen veel beter geïnformeerd te worden over bedreigingen en kansen van water en meer direct betrokken te

worden bij een structureel andere aanpak van het waterbeleid; zonder draagvlak geen ander waterbeleid

3. Als uitgangspunt voor het nieuwe waterbeheer moet gelden: geen afwenteling in het watersysteem zelf, evenmin van bestuurlijke verantwoordelijkheden en ook niet van kosten.
4. Het reeds ingezette beleid van Rijk, provincies en waterschappen van ruimte voor de rivier, integraal waterbeheer en meervoudig ruimtegebruik moet worden voortgezet en vertaald in actieprogramma's met concrete taakstelling per stroomgebied. In het gemeentelijk beleid moeten kansen worden benut om water de ruimte te geven en daarbij de ruimtelijke kwaliteit te verhogen.
5. Voor grootschalige en of ingrijpende locatiebesluiten is een watertoets een verplichting. De waterschappen worden daarover gehoord.
6. In streek- en bestemmingsplannen wordt ruimte gereserveerd voor tijdelijke waterberging en 'primair' bestemd voor waterbeheer. Aankoop dan wel privaatrechtelijke overeenkomsten zorgen ervoor dat deze ruimte op het cruciale moment beschikbaar is.
7. Het huidige regiem van schadevergoeding door de Rijksoverheid wordt vervangen door een verzekeringsstelsel voor schade door regenval en mogelijk ook voor schade door overstroming van boezems. Schade door overstroming van primaire waterkeringen blijft voor rekening van de overheid.
8. De regierol van de coördinerende minister van Verkeer en Waterstaat op internationaal en nationaal niveau wordt versterkt en gebaseerd op een politieke beleidskeuze in een nieuwe nota waterbeleid.
9. Voor de regionale stroomgebieden krijgt de provincie de regierol toegewezen. Ze voert die regie in samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties.
10. Een andere aanpak van het waterbeleid betekent een andere wijze van overheidsbestuur en de inzet van andere sturingsmiddelen. Het vraagt ook ingrijpende aanpassingen van de ambtelijke organisaties, met name bij Rijk en provincie.
11. De meerkosten van de voorgestelde aanpassing van het waterbeleid vragen naar schatting 250 miljoen euro per jaar. Deze kosten worden gerechtvaardigd door de intrinsieke noodzaak daarvan en de baten op langere termijn.

3.3.2 Studie Rathenau Instituut

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die tot taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen rond vraagstukken die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. November 2000 heeft het Rathenau Instituut de studie: 'Het blauwe goud verzilveren.' Integraal waterbeheer en het belang van omdenken uitgevoerd. Voor deze brochure wordt volstaan met het citeren van enkele uitspraken uit deze studie. Volstaan is met het weergeven van de kern, voor de volledigheid wordt naar genoemde studie of publicaties verwezen.

Inleiding

Overstromingen hebben in Nederland meer slachtoffers gemaakt dan welke andere rampspoed dan ook. Overstromingen worden echter zo snel mogelijk uit het collectieve geheugen gewist. Kennelijk willen mensen niet worden geconfronteerd met de beperkingen van waterbouwkundige werken en de risico's van het leven in een delta. Zolang de waterbeheersector de illusie van volledige maakbaarheid van de samenleving in stand houdt, kan van burgers niet veel anders worden verwacht dan onverschilligheid jegens waterbeheer, en schadeclaims bij overlast (hoogleraar).

Integraal waterbeheer

In de huidige situatie is een waterschap zowel zuiveraar als beheerder van het watersysteem. Hier is sprake van een ongewenste vermenging van taken. Het waterschap verleent zichzelf vergunning voor lozingen en mag gratis lozen op eigen water. Het waterschap is dus 'croock' en 'policeman' tegelijk. Scheiding tussen het watersysteem en de waterketen is noodzakelijk. Een zuivere watersysteembeheerder moet niet zelf zuiveren en een zuivere waterkwaliteitsbeheerder moet niet zelf reguleren. (directeur gemeenschappelijke dienst)

Ondanks al het papier over integraal waterbeheer vormen in de praktijk goedlopende projecten voorsnog incidenten. We houden de moed erin met het schrijven van rapporten en hopen dat dromen eens in daden worden omgezet. (dijkgraaf waterschap)

De politiek stuurt niet in de discussie over marktwerking, privatisering en de vorming van waterketenbedrijven. Ook nu lijkt het wachten op actie door waterbedrijven uit Frankrijk, met EU-regelgeving in de hand. (directeur waterleidingbedrijf)

Binnen de waterbeheersector zijn relatief veel mensen werkzaam. Heel verklaarbaar, want elke organisatie moest 'alles' in huis hebben. Als je denkbeeldig alles naast elkaar zou leggen, zou blijken dat er sprake is van iets dat misschien wel met 'verborgen werkeloosheid' kan worden aangeduid. (beleidsmedewerker Rijkswaterstaat)

Particulier initiatief heeft 700 jaar geleden tot de oprichting van waterschappen, 150 jaar geleden tot waterleidingbedrijven en 100 jaar geleden tot natuurbeschermingsorganisaties geleid. Stuk voor stuk succesvolle initiatieven, die later door overheden zijn geformaliseerd. Het is wachten op een particulier initiatief voor duurzaam beheer van stroomgebieden. Hoewel overheden het doen voorkomen dat zij bepalen wat er met water en ruimte gebeurt, zijn het wel degelijk de burgers die dat direct bepalen. Overheden zijn er voor burgers en niet andersom. (voorzitter natuurbeschermingsorganisatie)

Provincies worden relatief steeds kleiner, want waterschappen en gemeenten worden groter en er beginnen zich binnen Europa grensoverschrijdende regio's af te tekenen. Ondanks dat zijn provincies in theorie geweldig uitgerust om beleid te vertalen naar streken en de regie te voeren tussen waterschap en gemeenten. (beleidsmedewerker Rijkswaterstaat)

Het is waar dat innovaties binnen de waterketen de laatste jaren op een laag pitje staan. Elke organisatie bleef zoeken naar eigen sterke punten. Om daarin op korte termijn verandering te brengen werken wij aan een gezamenlijke Waterketen Innovatie Programma. (directeuren Kiwa, RIONED en STOWA)

Waar praten jullie over? Het gaat prima met het waterbeheer. De waterschappen hebben zich in korte tijd ontwikkeld van boerenrepublieken tot moderne organisaties. Wat ons in de weg zit, is het ontbreken van ruimtelijke planning. Ruimtelijke ordening is vooral opschrijven wat er in de afgelopen tien jaar is gebeurd. Sturing van ruimtelijke ordening is een fictie. Noem het liever economische ordening, dan is duidelijk wat stuurt. (dijkgraaf waterschap)

Veel projectontwikkelaars en gemeenten zien het buitengebied als een plek waar koeien grazen in afwachting van een andere bestemming. Het bewustzijn van het belang van zachte waarden ontbreekt. (deelnemer discussie over stadsranden)

De bevolking groeit, het inkomen per hoofd stijgt, allemaal maken we aanspraak op meer bestaansruimte. Alleen het oppervlak van Nederland blijft gelijk. Men kan de mooiste voorstellen doen om ruimtelijk te or-

denen, maar als het te verdelen goed schaars wordt, valt aan de politieke keuze niet te ontkomen. Dit zijn we in het consensusland niet gewend. (NRC Handelsblad, juni 2000)

Actuele ontwikkelingen

Met het opstellen van een waterplan zijn we voor water enthousiast gemaakt. Voorheen was water alleen riolering, een enorme kostenpost. Nu is het ook een boeiend onderwerp. Los van de inhoud is er een begin gemaakt met een voor ons nieuw netwerk, dat van waterbeheer. We kunnen nu zonder drempel binnenlopen bij een waterschap, we hebben dat leren kennen tijdens het opstellen van het plan. (wethouder gemeente)

Je zou kunnen zeggen dat we nu pas aan de vooravond staan van wat echt met integraal waterbeheer wordt bedoeld. Het is helaas minder eenvoudig dan kwaliteit en kwantiteit bij elkaar brengen en rekening houden met grondwater. Het vereist een forse verandering van cultuur binnen de waterwereld. (directeur waterschap)

In het waterbeheer is het gebruikelijk te denken in termijnen van enkele jaren, de termijn waarop werken worden uitgevoerd. Nu worden plotse ontwikkelingen gesignaleerd gericht op de verre toekomst (klimaatverandering 2100 WB 21^e eeuw). Toch raken we in paniek omdat we denken dat over vier jaar het water al een meter hoger staat, het drinkwater op is en alle landbouw plaats moet maken voor overstromingsvlaktes. Dit is natuurlijk onzin, maar het beeld leeft wel. Wil de waterbeheersector geen averechtse reacties oproepen, dan moet hier aandacht voor komen, anders houd ik mijn achterban er niet meer bij. (bestuurder LTO)

Overweging voor de politiek

Als bestuurder raak je tegenwoordig in vertwijfeling van alle beleidsvorming die integraal en interactief tot stand moet worden gebracht. Bij zoveel stapels die je maandelijks te verwerken krijgt en met zoveel samenhang, vraag je wel eens af of de verantwoordelijke bestuurslaag nog wel inzicht heeft en vervolgens het lef om vooraf in het proces een structuur te verlangen waarmee je aan bestuurskracht kwaliteit kunt blijven geven. Integraal en interactief wringen vooral met kort en duidelijk of, beter nog, met juist dat wat een bestuurder zou willen uitstralen. (statenlid provincie)

Er is veel overleg nodig, er zijn veel hiaten en er is veel overlap. Sommige prijzen dit als het poldermodel, maar de inspanningen in de sfeer van afstemming en coördinatie komen dicht, te dicht in de buurt van de inspanningen om de eigenlijke taken uit te voeren. In dat geval is heroriëntatie op de bestuursvorm noodzakelijk. (waarnemend dijkgraaf waterschap)

Zeker, het moderne waterbeleid schreeuwt om inbreng van gammadisdisciplines: communicatie-experts, bestuurskundigen en verlichte economen. Valkuil is nu dat we onze bètadisdisciplines gaan verwaarlozen en dan gooien we het kind met het badwater weg. De natuur, als inspiratiebron voor het nieuwe omgaan met water, heeft nog zoveel te bieden. (afdelingshoofd RIZA)

Reactie op bevindingen

Integraal waterbeheer volgt een stroomgebiedbenadering. De waterschappen nieuwe stijl lijken hier steeds meer op in te spelen. Een provinciale hoofdrol is, gezien de bestuurlijke grenzen van zijn gebied, dan ook niet invulbaar. Ook Rijkswaterstaat dient zich te heroriënteren op de regionale indeling van zijn waterbeheerstaak, zowel qua toezicht in de regio als qua beheer van rijkswateren. Gebiedskennis is de kracht van Rijkswaterstaat en is een belangrijke voorwaarde voor integrale afwegingen en realisaties. (regionale sectordirecteur Rijkswaterstaat)

Waterschappen zullen naar een schaal groeien die meer en meer zal aansluiten op de wat grotere (deel)stroomgebieden. Daardoor zullen de organisaties steviger en efficiënter kunnen opereren. Bestuurlijke afdelingen waarborgen het regionale contact met burgers en belanghebbenden. Op deze (wellicht interprovinciale) schaal mag de vraag worden gesteld of de provincie de rol als toezichthouder nog verdient. Zeker als de brancheorganisatie (Unie van Waterschappen) zich wat sterker zou ontwikkelen en als eerste aanspreekpunt zou fungeren, is een rechtstreekse aansturing vanuit het Rijk goed voor te stellen. (directeur waterschap)

Waterschapsverkiezingen zijn een aardig bedenkfel, maar met democratie heeft het weinig te maken. Motivaties van de meeste kandidaten reiken niet veel verder dan dat het leuk is wat bestuurlijks te doen. Het is een alternatief voor het bestuur van een tennisvereniging. Zo ben je tenminste iets. Deze schijnvertoning kost de maatschappij handen vol geld. En als je ziet wat er te besturen valt: ruim 90 procent van het te besteden geld ligt vast door regelgeving van Rijk en provincie. Wel of

niet verder gaan met zuivering is niet aan het bestuur. Voor besteding van de resterende 10 procent worden excursies en discussies georganiseerd. Deze verkiezingen zijn een exponent van het niet serieus nemen van water. (lid algemeen bestuur waterschap)

3.3.3 Commissie Toonen

In de studie 'Het blauwe goud verzilveren' wordt kort en bondig ingegaan op de Commissie Toonen. Uit genoemde studie van het Rathenau Instituut zijn de volgende citaten overgenomen.

In opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft de Commissie Toonen zich gebogen over de vraag wat de actuele en toekomstige ontwikkeling rond het waterbeheer en de rol en positie van het waterschap betekenen voor de eisen die aan de bestuurlijke inrichting van het waterschapsbestel worden gesteld.

Met dit advies zetten provincies een eerste stap naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijke bestuurlijke visie op het vraagstuk van de bestuurlijke verhoudingen tussen provincies en waterschappen in het algemeen en in de bestuurssamenstelling in het bijzonder.

Belangrijke bevindingen: (bron: Een bestuursschouw van het waterschap IPO, 2000)

1. Provincies, waterschappen en gemeenten moeten tot een gedeelde visie komen op de identiteit van waaruit zij als overheden met elkaar wensen te werken. In aansluiting hierop zijn de waterschappen medeoverheden en geen uitvoeringsorganisatie. De bestuurssamenstelling van waterschappen moet als belangendemocratie verder worden uitgewerkt vanuit de gedachte van externe democratisering.
2. Er moet worden geïnvesteerd in een nadere vormgeving van de beleidsvierhoek (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen). Dit stelt zeker zo veel eisen aan de provincies als aan de waterschappen.
3. Provincies en waterschappen moeten de discussie over waterbestuur in Nederland uit de competentiesfeer halen en naar een meer strategisch niveau tillen.

De bevindingen van de Commissie Toonen worden ondersteund door het Rathenau Instituut. Waterschappen zijn medeoverheden, maar stellen zich al te vaak op als uitvoeringsorganisaties van Rijk, provincies en gemeenten. Dit terwijl er legio taken zijn en vragen blijven liggen die bij uitstek door een waterschap als medeoverheid kunnen worden opgepakt. Evenmin als het onderzoek van de Commissie Toonen heeft de

studie van het Rathenau Instituut aanwijzingen opgeleverd dat de gesignaleerde bestuurlijke kwesties met herverdeling van taken zouden kunnen worden opgelost

3.3.4 Nationaal Bestuursakkoord Water

Om de uitvoering van het waterbeheer 21^e eeuw van de grond te krijgen en betrokken overheden bij de les te houden, is door alle partijen het Nationaal Bestuursakkoord Water ondertekend. In het oog springende afspraken, voor zover te maken met water en ruimtelijke ordening, zijn:

- Water krijgt meer ruimte, daartoe worden inhoudelijke, procedurele en financiële afspraken gemaakt rekening houdend met bestaand beleid.
- Er zijn taakstellende afspraken gemaakt over veiligheid en wateroverlast en procesafspraken over watertekort, verdroging en verzilting.
- Er wordt zoveel mogelijk integraal gewerkt, waarbij soms wordt aangesloten bij bijvoorbeeld de aanleg van de ecologische hoofdstructuur, landinrichting en woningbouwprojecten.
- Tussen 2003 en 2005 hebben de waterschappen de regionale watersystemen getoetst op de (voorlopige) werknormen, daarbij wordt rekening gehouden met de stroomgebiedvisies. Waterschappen geven aan gemeenten hun ruimtevraag voor water door.
- Provincies komen tussen 2003 en 2006 met een integrale afweging van de ruimtebehoefte, nadat ze de waterschappen en gemeenten gehoord hebben.
- Bij lopende herzieningen van structuur- en bestemmingsplannen, provinciale beleids- en streekplannen anticiperen partijen waar mogelijk op de ingebrachte ruimteclaims en noodzakelijke maatregelen.

De verinnerlijking van het watervraagstuk in de ruimtelijke ordening is een zware opgave, omdat daar in de twintigste eeuw weinig of geen rekening mee werd gehouden. Het bestuursakkoord is breed van opzet. Zo zal met de volgende punten rekening dienen te worden gehouden:

- De afspraken in het bestuursakkoord hebben niet alleen betrekking op het vergroten van veiligheid en aanpak van wateroverlast, maar ook op het realiseren van ecologische doelen voor de water-

systemen, de bestrijding van verdroging, watertekorten en verontreiniging, maar ook verbetering van de leefomgeving.

- Het ‘nieuwe’ waterbeleid is gebaseerd op het beginsel van niet-afwentelen, zowel geografisch bestuurlijk, financieel en temporeel.
- Maatregelen vinden per stroomgebied plaats volgens de trits: vasthouden, bergen en afvoeren voor wat betreft de waterkwantiteit. Voor het oplossen van de waterkwaliteit worden de maatregelen uitgevoerd volgens de trits: schoonhouden, scheiden en schoonmaken (zuiveren).
- Bij het uitwerken van oplossingen voor veiligheid en wateroverlast wordt naast technische maatregelen, zoveel mogelijk gebruik gemaakt van ruimtelijke maatregelen met een sterke voorkeur voor bergen van water.
- Waar mogelijk wordt aangestuurd op meervoudig grondgebruik, zodat efficiënt met schaarse ruimte wordt omgegaan.

Om problemen binnen het watersysteem, als gevolg van ruimtelijke keuzen, te voorkomen, is een wettelijk verplichte watertoets ingevoerd. Het kan zijn dat ondanks waterhuishoudkundige bezwaren op grond van andere zwaarwegende maatschappelijke belangen het plan toch door moet gaan. Initiatiefnemer en waterbeheerder hebben dan tot taak de consequenties voor het watersysteem te verzachten of te compenseren uiteraard bij voorkeur binnen het plangebied in natura of daarbuiten voor rekening van de initiatiefnemer. De watertoets als procesinstrument leidt tot een concrete opdracht aan waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars.

Centraal staan vier uitgangspunten:

- Bij de locatiekeuze mag de activiteit in beginsel geen belemmering vormen voor het vasthouden, bergen en afvoeren.
- Bij inpassing van de activiteit is het uitgangspunt dat er geen afwenteling mag plaatsvinden. Water moet zoveel mogelijk worden vastgehouden (afkoppelen verhard oppervlak).
- Als na een integrale afweging toch een voor het waterbeheer negatieve beslissing valt, moet aangegeven worden welke maatregelen nodig zijn om deze te voorkomen c.q. te verzachten. Deze maatregelen vormen een onderdeel van het ruimtelijk besluit en komen in principe voor rekening van de initiatiefnemer.

- Naast veiligheid en wateroverlast besteedt de watertoets ook aandacht aan waterkwaliteit, verdrogingsrisico's, grondwater, riolering, natte natuur en volksgezondheid.

3.3.5 Raad voor het Landelijk Gebied

De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide Kamers van de Staten-Generaal op de hoofdlijnen van het beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. In 2003 is door de Raad voor het Landelijk Gebied advies gegeven op het beleid van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Afronding van de EHS vraagt nog een aanpassing van beheer en inrichting van 200.000 hectare om nieuwe natuurgebieden, verbindingszones en gebieden met agrarisch natuurbeheer te creëren. Bovendien is het noodzakelijk dat de vereiste condities worden gerealiseerd: schoon water, schone lucht en bodem, geen versnippering en een effectieve heldere juridische bescherming. De ecologische hoofdstructuur is en blijft een instrument van vitaal belang voor het realiseren van de doelstellingen van het natuurbeleid. Dit belang wordt als gevolg van klimaatveranderingen alleen maar groter. Het EHS-concept van robuuste natuurgebieden en verbindingszones blijkt een goed antwoord te zijn op veranderingen in het klimaat. Op grond van de huidige inzichten is de raad van mening dat veranderingen in het klimaat niet hoeven te leiden tot een versnelde realisatie van de EHS, maar dat wel noodzakelijk is om te onderzoeken welke aanpassing in de vormgeving en de omvang van natuurgebieden nodig zijn. Klimaatverandering leidt bovendien ook tot grote veranderingen in de waterhuishouding, het landgebruik en het recreatiegedrag, hetgeen ook effect op de natuur zal hebben. De raad is van mening dat kan worden aangesloten bij het waterbeleid waarin al op klimaatverandering wordt geanticipeerd (Waterbeleid voor de 21^e eeuw). Volgens de Raad hebben ook waterschappen een verantwoordelijkheid in het natuur- en landschapsbeleid. Zij dragen de primaire zorg voor de kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater, kunnen bij de uitvoering van integraal waterbeheer zich mede richten op natuurontwikkeling en zijn verantwoordelijk voor het veiligstellen van strategische watervoorraden.

De gemiddelde bijdrage van de waterschappen aan het natuur en landschapsbeleid was in 2000 ongeveer 7 miljoen euro per jaar, ongeveer 1 procent van de overheidsuitgave. Vergroening van waterschapsbesturen

leidt tot een toename hiervoor. De inspanningen van de waterschappen zijn van groot belang voor de kwaliteit van natuur en landschap, omdat zij dicht bij de uitvoering van het beheer staan en daardoor de beheerde gebieden goed kennen. Meer betrokkenheid van de waterschappen zal de kwaliteit van natuur en landschap sterk kunnen verbeteren. Eigenaren van natuurgebieden dragen waterschapslasten af die een substantieel beslag leggen op de middelen voor natuurbeheer. De waterschapskosten zijn niet altijd gerelateerd aan deze natuurgebieden en soms leveren deze gebieden zelfs baten aan het watersysteem door het leveren van schoon water. Een vorm van verrekening van kosten en baten in de vorm van een apart tarief voor natuurterreinen zou wenselijk zijn, waardoor de middelen die worden afgedragen voor natuur kunnen worden ingezet.

3.3.6 Waterschapsdemocratie nieuwe stijl

In het artikel: 'Is het huis van Thorbecke tegen water bestand?' constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur dat schaalvergroting van de waterschappen en veralgemenisering het functioneel karakter van het waterschapsbestuur onder druk zetten. De ROB schetst vervolgens oplossingen om de nadelen van deze ontwikkeling te beteugelen.

De eerste oplossing beoogt de zeggenschap van belanghebbenden te vergroten door *aanpassing van het verkiezingsstelsel*, namelijk door het invoeren van een lijstenstelsel waardoor op (semi-) politieke stromingen kan worden gestemd. Daarbij wordt echter betwijfeld of de betrokkenheid van ingelanden bij het waterschapsbestuur het niveau zal halen dat gemiddeld tussen burger en gemeentebestuur bestaat. Vernieuwing van de verkiezingssystematiek kan zelfs schadelijk zijn, omdat daarmee afbreuk wordt gedaan aan het apolitieke karakter dat eigen is aan de functionele waterschapsdemocratie. Het onderscheid tussen waterschappen en algemene democratie zou vervagen.

De tweede oplossing heeft betrekking op de strategische betekenis van *democratie*. Kunnen de onduidelijkheden in de verhouding tussen waterschappen en andere overheden (ongestraft) blijven of moet de functionele identiteit van het waterschap worden geaccentueerd? De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een viertal scenario's verkend die vorm zouden kunnen geven aan de waterschapsdemocratie nieuwe stijl.

Interactieve beleidsvorming

De veralgemenisering van het waterschap zet door (verbreding van taken en van bestuurlijke horizon). Het waterschapsbestuur reageert door een nieuwe, interactieve bestuursstijl. Het democratisch functioneren wordt niet door verkiezingen maar per project geregeld. Het bereiken van consensus met maatschappelijke organisaties is van groter belang dan de uitslag van verkiezingen. De taakopvatting van de bestuurders blijft geënt op de 'waarborgdemocratie': het bestuur houdt zich aan de uitkomsten van (interactieve) beleidsprocessen. Meedenken wordt aan belanghebbende burgers, bedrijven en instellingen overgelaten (maatschappelijke actoren)

Invoering lijstenstelsel

Om in te spelen op de schaalvergroting en de veralgemenisering van de waterschappen wordt een lijstenstelsel gecreëerd; groepen kiezers en kandidaten organiseren zich in belangengroepen voor landbouw, natuur, milieu, recreatie en bedrijfsleven. Zelfs politieke partijen kunnen hun intrede in het waterschapsbestuur doen. Dit model geeft antwoord op de vraag naar democratisering, maar heeft als nadeel dat het functionele karakter van het waterschap wordt verdrongen, met alle gevolgen van dien. Als partijen zich willen profileren, worden de grenzen van het functioneel waterschapsbestuur opgerekt. De afweging van belangen hoort echter toe aan het algemeen bestuur op provinciaal respectievelijk gemeentelijk niveau.

Restauratie waarborgdemocratie

Centraal staat het herstel van het karakter van het waterschap. De functionele identiteit van het waterschap wordt - eventueel in een bestuursakkoord met andere overheden - herbevestigd en de waarborgdemocratie hersteld. Onderwerpen als maatschappelijk draagvlak en democratische legitimiteit verdwijnen naar de achtergrond. Bestuurders worden beoordeeld op hun deskundigheid en hun vermogen om voor een doelmatige uitvoering van taken zorg te dragen. Het biedt echter geen goede garantie voor goede relaties met burgers, bedrijven, organisaties en instellingen. Die relaties staan onder druk als gevolg van de schaalvergroting van de waterschappen.

Revitalisering waarborgdemocratie

Niet alleen wordt de waarborgdemocratie in ere hersteld. Ook de democratische verankering van de waterschappen wordt aan de gewijzigde schaal van de waterschappen aangepast. Waterschapsbestuurders kunnen worden aangewezen door vertegenwoordigers van belangenorganisaties (landbouworganisaties, milieuverenigingen, woningbouwverenigingen, Kamers van Koophandel en eventueel gemeenten). De afstand tussen belanghebbende en bestuur wordt via deze intermediaire organisaties overbrugd. De voordelen zijn helderheid van de functionele taakstelling van het waterschap en een grotere democratische legitimatie. Grootste nadeel is dat deze oplossing veel veranderingsbereidheid bij de overheden (bestuurders) veronderstelt.

De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt zich uit voor het waterschap als interactieve waarborgdemocratie. Daarbij geeft de provincie als bevoegd algemeen bestuur de kaders waarbinnen de waterschappen als functioneel bestuur hun taken uitoefenen. Dat er binnen waterschapsbesturen spanning kan ontstaan tussen de fracties bij het nemen van algemene beslissingen, wordt aannemelijker naarmate meer beperkingen van de gebruikers van de grond (agrariërs) moeten worden opgelegd om het watersysteem op orde te krijgen en te houden. Het is een voordeel dat het waterschap zich dan kan beperken tot wat goed is voor het watersysteem en dat de bredere politieke afweging is van de regionale en lokale algemene overheden.

Spelregels

De VROM-raad wijst op een bijzonder aspect van de wateropgaven namelijk het voornemen om de regionale watersystemen aan een normstelsel te verbinden. De oplossingen van regionale watersysteemvraagstukken is niet alleen afhankelijk van een samenhangende visie op de inrichting van de stroomgebieden in Europa. Oplossingen zijn ook afhankelijk van wat de samenleving in een concreet deelstroomgebied als meest haalbare strategie beoordeelt. Deze afweging treft de ingelanden direct in hun leefomstandigheden. Zij moeten bepalen hoeveel zij in hun regio over hebben voor het voorkomen van wateroverlast of droogteschade en welk risico zij voor lief nemen. Er moet dus een zekere vrijheid komen om de normen per regio te variëren en te zoeken naar ideale combinaties van techniek en ruimte voor water. Vervolgens is het de vraag welke rollen de verschillende overheden bij deze afwe-

ging vervullen. Er is een breed scala van sectorale waterplannen. Veelbelovend zijn de stroomgebiedvisies die onder provinciale regie zijn opgesteld, met een deskundige waterschapsinbreng. Hoewel deze visies geen formele status hebben dragen zij bij tot gemeenschappelijke planvorming en betrokkenheid van alle partijen. Zij vergroten het maatschappelijk draagvlak van ingrijpende maatregelen in het watersysteem. Vermeden moet worden dat de politieke afweging die tot een passend watersysteem moet leiden tegelijkertijd op verschillende plaatsen wordt verricht. Zowel vanuit rechtszekerheid van de burgers als met het oog op een efficiënte en effectieve samenwerking tussen overheden, wordt gepleit voor een eenduidige afweging in het kader van het gemeentelijk bestemmingsplan. Dat legt immers het grondgebruik voor burgers bindend vast. Ook deze redeneerlijn leidt tot een voorkeur voor een functioneel waterschap met het karakter van een interactieve waarborgdemocratie.

Een dergelijke rolverdeling maakt de weg vrij voor een betere samenwerking tussen de ruimtelijke ordenaars en de waterbeheerders bij respectievelijk gemeenten en waterschappen. Vanuit een heldere complementaire taakopvatting kan dan worden gewerkt aan de voorbereiding van concrete projecten ter verbetering van het waterbeheer.

3.3.7 IBO bekostiging waterbeheer

Uit het interdepartementale beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer volgt onder meer dat de financiële gevolgen voor het uitvoeren van de wateropgaven, die voortvloeien uit het nationaal bestuursakkoord water en de Europese Kaderrichtlijn water, het belang van een verandering in de financiering onderstrepen. Bij de vormgeving van de financieringsstructuur zijn twee spanningsvelden onderscheiden. Voor de bekostiging is dat de spanning tussen het heffen naar profijt of naar solidariteit. Wat betreft het schaalniveau van uitvoering en bekostiging is dat de spanning tussen het regionale en het nationale niveau. Het IBO komt tot twee theoretische uitersten, namelijk regionale bekostiging op basis van profijt en nationale bekostiging op basis van solidariteit. Het IBO stelt verder voor het onderscheid tussen waterketen en watersysteem ook in de praktijk te effectueren. Voor de waterketen is de bedrijfsmatige rationaliteit van toepassing, omdat een dienst wordt geleverd aan individuen. De rationaliteit van het watersysteem is een beleidsmatige: de kwantiteit en de kwaliteit van het water zijn voor iedereen van belang en zijn sterk verbonden met andere beleidsdoelstellingen. Het

watersysteembeheer heeft een meer collectief karakter. Binnen het IBO bestaat overeenstemming over de bekostiging van de waterketen. Voorgesteld is te komen tot één waterketentarief (bestaande uit een vast en variabel deel) gebaseerd op de levering van drinkwater. Vergroting van de doelmatigheid is mogelijk door te streven naar één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen (bijvoorbeeld door een waterketenbedrijf en/of door afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren. Voor de watersysteemheffing zijn door het IBO vier beleidsvarianten ontwikkeld: een regionale variant, een regionale en nationale waterfondsvariant en een nationale variant.

Regionale variant

De regionale variant behelst een vereenvoudiging van de huidige situatie, geënt op waterschappen op deelstroomgebiedsniveau. Het voorstel is te komen tot één watersysteemheffing in plaats van de verschillende bestemmingsheffingen. Deze heffing is voornamelijk gebaseerd op profijt en gedeeltelijk op solidariteit. Waterschappen blijven zelfstandige functionele overheden met een eigen financiering.

Regionale waterfondsvariant

De regionale waterfondsvariant gaat ook uit van één watersysteemheffing deels op basis van profijt en deels op basis van solidariteit. Het solidariteitsdeel van de heffing kent een vaste voet in de vorm van een landelijk gelijk tarief dat de waterschappen afdragen aan een regionaal fonds. Doel van het regionale waterfonds is te zorgen voor verevening van de lokale waterschapslasten tussen de waterschappen. Het profijtdeel vloeit rechtstreeks naar de waterschappen. Het collectief van de waterschappen - Unie plus - draagt zorg voor de verdeling van het fonds. De hoogte van het landelijk gelijke tarief wordt door het collectief van de waterschappen vastgesteld. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waardoor de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd. Deze variant leidt tot een herpositionering van de waterschappen in organisatorische zin.

Nationale waterfondsvariant

Bij de nationale waterfondsvariant worden middelen voor het watersysteembeheer ondergebracht in een nationaal waterfonds en bekostigd uit de algemene middelen. Een door de Kroon in te stellen Waterraad waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn vertegen-

woordigd, krijgt het mandaat voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De groei van het fonds wordt bepaald op basis van meerjarenafspraken gekoppeld aan wateropgaven en wordt wettelijk vastgelegd. Vanwege de gebiedsspecifieke differentiatie van het watersysteem ligt de uitvoering van het regionale watersysteembeheer in handen van waterschappen.

Nationale variant

De nationale variant kent dezelfde bekostiging als de nationale waterfondsvariant en behelst het opheffen van de huidige scheiding in financiering van het beheer van de hoofdwatersystemen en van de regionale watersystemen. De waterschapstaken worden rechtstreeks gefinancierd uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarmee komt de financiële autonomie van de waterschappen in de vorm van een eigen belastinggebied te vervallen. De waterschappen worden dan opgeheven en teruggebracht tot vier of zeven uitvoeringsorganisaties van het Rijk, overeenkomstig de (deel-)stroomgebieden van de Europese Kaderrichtlijn water. De bestuurlijke autonomie van de waterschappen komt dan te vervallen.

In onderstaand schema is voor de waterketen en het watersysteem op de tweede balk de huidige financieringsstructuur weergegeven. Op de onderste balk zijn de voorstellen van de IBO-werkgroep weergegeven. De eerste stap om hier te komen is op de derde balk weergegeven.

Waterketen			Watersysteem	
drinkwatertarief	riolering	WVO-heffing (zuivering + kwaliteit)	kwantiteit	kering
Waterketentarief (eerste stap)			Systeem (eerste stap)	
Waterketentarief			watersysteemfinanciering	

4. Normatief kader

In dit hoofdstuk wordt een aantal normatieve noties beschreven. Ingegaan wordt op: rentmeesterschap (4.1), waterbeheer als overheidstaak (4.2), water als ‘mede’ ordenend principe (4.3), maatschappelijke kosten (4.4) en de organisatie van het waterbeheer (4.5).

4.1 Rentmeesterschap

Het bouwen en bewaren van deze aarde voor het nageslacht is een bijbelse opdracht. De mens heeft tot taak onze fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk is in stad te houden. Deze opdracht omvat enerzijds het landschap en biodiversiteit als materiële basis en anderzijds het menselijk voortbestaan en behoeftevoorziening als specifieke cultuur-opdracht.

Toegespitst op het waterbeheer leidt dat tot aandachtspunten als:

- zorgen voor een optimale hoeveelheid schoon en zoet water voor natuur en mens;
- bieden van bescherming tegen overstromingen (natuurgeweld) en vervuiling (menselijke rooibouw);
- ontwikkelen van milieu- en mensvriendelijker technieken voor duurzamer waterbeheer.

Het bewaren van deze aarde (stand still principe) is door de continue degradatie van natuurlijke systemen in combinatie met menselijk rooibouwedrag moeizaam realiseerbaar. Telkens zal met nieuwe technieken en methoden op veranderingen ingespeeld moeten worden, om op langere termijn de watervoorziening en de bescherming tegen natuurgeweld voor toekomstige generaties op voldoende niveau te houden. De mensheid dient er zich van bewust te worden dat zoet en schoon water een relatief schaars goed is, evenals een in alle seizoenen woonbaar en bewerkbaar land. Dit leidt globaal tot een volgende functiehierarchie: veiligheid (waterkering en ruimte voor water), drinkwater (levensbehoefte), ecosysteemoptimalisatie (bewaren), economische productie (arbeid) en recreatie (ontspannen). Per gebied zal de prioriteitsvolgorde verschillend kunnen zijn, afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden en de gerealiseerde gebruiksfuncties. Als kanttkening wordt opgemerkt dat in de weerbarstige praktijk van alle dag levensbeschouwelijke macrovisies soms splijten op microniveau. Mensen met eenzelfde levensovertuiging kunnen in een gemeenschappelijke pro-

bleemsituatie tot verschillende praktische keuzes komen. Bijvoorbeeld inzake het waterpeil in een gebied met zowel agrarische als natuurlijke waarde. Bij de prioriteitsstelling van functies is er altijd een afweging tussen individuele en collectieve belangen en tussen korte en lange termijn belangen. Zo is bescherming tegen rivieroverstromingen meer een korte termijn belang, terwijl het veilig stellen van de schone grondwatervoorraden meer een lange termijn belang is.

Naast de overheid heeft ook de burger een rentmeesterstaak. Denk hierbij aan het opvangen van regenwater voor laagwaardig watergebruik, minder terreinverharding (vasthouden), afkoppelen verhard oppervlak (verdrogingsbestrijding), aan overstromingen aangepaste bouwwijze (verhoogde ligging, waterdichte kelder, watervaste inventarisatie) en voorkomen van diffuse verontreiniging (geen koperen dak, leidingen etc. vloeistofdichte lekbak en zorgvuldig rioolgebruik). De overheid dient dergelijke ontwikkelingen (financieel) te stimuleren om de betrokkenheid van de burgers bij de waterproblematiek en het besef van rentmeesterschap te benadrukken.

4.2 Waterbeheer als overheidstaak

Duidelijk is dat iedereen verantwoord moet omgaan met water, duidelijk is ook dat het waterbeheer het private domein verre overstijgt. De grootste hoeveelheden water bevinden zich op publiek terrein: in rivieren en meren, in de bodem, in de atmosfeer en in zee. Dit maakt het waterbeheer tot een specifieke overheidstaak. Alleen op overheidsniveau kan een samenhangend waterbeheer waarin alle afzonderlijke belangen vertegenwoordigd zijn, worden gerealiseerd. Voor collectieve zaken die bij louter individuele aanpak snel verwaarloosd worden zoals overstromingsbescherming, natuurbehoud, en waterzuivering heeft de overheid een primaire zorgtaak. Vanuit de bijbelse principes van vrede en gerechtigheid moet op een evenwichtige en zorgvuldige wijze worden omgegaan met de vaak tegenstrijdige belangen van burgers onderling, en van flora en fauna. Bij de uitvoering van de overheidstaken betreffende waterbeheer kan een onderscheid gemaakt worden in drie aspecten: theocratische, technocratische en democratische. De doelstellingen van voorziening in de levensbehoefte drinkwater, de veiligheid, en het natuurbehoud volgen uit de theocratische motieven (rentmeesterschap). Deze keuzes zijn duidelijk gegrond op de levensbeschouwelijke visie op mens en schepping.

De toe te passen werkmethoden zoals peilbeheer, waterkering en monitoren (waterkwaliteit, ecosystemen) behoren tot het domein van de technocratische middelen. Hierbij staat de doelmatigheid van handelen voorop en bepalen natuurwetten en vakdeskundigheid de wijze van taakuitvoering. De precieze wijze van taakverdeling bij beleid en beheer betreft onder meer het betrekken van belanghebbenden bij het besturen en de inbreng van deskundigen en anderszins geïnteresseerden. Mensen kunnen zo met hun visie en invloed op democratische wijze vertegenwoordigd zijn, waardoor het overheidsoptreden een direct beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en gebruik maakt van de aanwezige vaardigheden van burgers. Deze bij het waterbeheer behorende trits van visie, vakmanschap, en volksvertegenwoordiging is ook in de waterschappen onontbeerlijk voor een goed functioneren. Wel zal als gevolg van veranderingen in de samenleving naar nieuwe vormen moeten worden gezocht om adequaat te kunnen blijven werken. Vooral vanwege schaalveranderingen is het lastig om het democratische aspect functioneel te houden. Naarmate het landschap op kunstmatiger wijze is ingericht, krijgt het waterbeheer steeds meer een overheersend technocratisch karakter, gericht op het instandhouden en aanpassen van de bestaande waterstaatkundige kunstwerken. Wellicht is een herijking van visie nodig om met eerbiediging van de theocratische scheppingsordeningen naar een minder mens- en economisch gerichte beheersing te streven, maar meer naar een behoedzaam beheer.

4.3 Water als ‘mede’ ordenend principe

Nederland is de moerassige delta van Noordwest Europa. Dit heeft voordelen, maar ook nadelen. Zo zijn onze rivieren de Europese afvoerstromen. In het verleden werd de Rijn aangeduid als het afvoerriool van Europa met als zinkputje Nederland. Ten opzichte van de zestiger jaren is de waterkwaliteit van de grote rivieren verbeterd. Onder andere door de economische recessie stagneert de politieke aandacht voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Verwacht wordt dat de Europese Kaderrichtlijn water hiervoor een nieuwe impuls wordt. Door waarneembare klimaatverandering neemt de af te voeren hoeveelheid water toe. Bovendien stijgt de zeespiegel, waardoor de waterafvoer naar zee wordt gestremd en de rivierwaterstand stijgt. Dit laatste heeft tot gevolg dat de waterafvoer, vanuit lager gelegen polders, op de rivieren stagneert, hetgeen in de polders leidt tot wateroverlast. Door het ontwateren van de gronden (drainage) en bemalen vindt bovendien een

geleidelijke bodemdaling plaats, hetgeen de problematiek versterkt. Kortom het is een vicieuze cirkel. Veranderingen in het klimaat leiden niet alleen tot meer en intensievere neerslag in de winterperiode, maar ook tot grotere perioden van droogte in de zomer.

Het waterbeheer vraagt een andere aanpak; ‘omdenken’ genoemd. Continu verhogen van waterkeringen biedt onvoldoende soelaas om de geschetste problematiek te weerstaan. Vergroten van gemaalcapaciteit, waardoor de bodem sneller inklinkt, is geen optie. Het waterbeheer in de 21^e eeuw vereist een essentieel andere benadering dan in de vorige eeuw. In de plannen voor de ruimtelijke ordening dient water een prominente plaats te hebben. Door de politiek dienen keuzes gemaakt te worden. Waar willen we wonen, waar werken, waar recreëren en waar bestemmen we ruimte voor water? Het spreekt voor zich dat een verweving van functies mogelijk is. Opgemerkt wordt dat de ruimtelijke wateropgave op gespannen voet kan staan met andere ruimtevragende beleidsterreinen. Wat voor de landelijke politiek geldt, geldt ook voor de provinciale en de gemeentelijke politiek. Water dient te worden gezien als één van de meest essentiële bouwstenen (onderleggers) voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het watervraagstuk dient nadrukkelijk op de politieke agenda te staan.

Samenvattend: Het klimaat is zichtbaar aan het veranderen, daarom is een aanpassing van het waterbeheer nodig. Om goed en verantwoord rentmeesterschap te bedrijven dienen bestuurders hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.

4.4 Maatschappelijke kosten

Evenals water is ook geld een schaars en kostbaar goed in Nederland. Een zorgvuldige inzet van de beschikbare middelen is essentieel. Het begrip kosteneffectiviteit dient leidend te zijn. Bovendien behoort voor grote maatregelen een kosten-batenanalyse uitgevoerd te worden. Anders gezegd: staan de financiële investeringen wel in verhouding met de verwachte opbrengsten c.q. baten (milieurendement). Bij een kosten-batenanalyse dient niet alleen gelet te worden op het harde, het meetbare, maar ook op het zachte zoals maatschappelijke, sociale en ecologische consequenties. Er dient dus een gezond evenwicht te zijn tussen economie, ecologie en sociologie. Is hiervan sprake, dan is een hogere financiële investering te rechtvaardigen.

4.5 Organisatie waterbeheer

Waterbeheer is een primaire overheidstaak. Om deze taak te kunnen doen is een goede regie en afstemming noodzakelijk. Het is logisch dat de overkoepelende Rijksoverheid het waterbeleid bepaalt en dat de provincies dit dienen door te vertalen in hun omgevingsplannen. In het regionale waterbeheer hebben de provincies de regierol. Vanwege provinciegrenzen overstijgende stroomgebieden is een goede interprovinciale samenwerking belangrijk. Als functionele democratie hebben waterschappen een implementerende en uitvoerende rol, met een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ook in de 21^e eeuw dienen waterschappen herkenbaar te zijn voor burgers en belangengroepen in de regio. Er dient een goed evenwicht te zijn tussen de omvang van het waterschap gerelateerd aan efficiency enerzijds, en de afstand tussen burgers en bestuurders anderzijds. Het vereenvoudigen van de waterschapsverkiezingen en een transparanter financieringssysteem zullen zeker aan de herkenbaarheid bijdragen.

5. Meningsvorming

De SGP is van mening dat de waterbeheersector zich ook in de 21^e eeuw dient aan te passen aan haar maatschappelijke omgeving, zonder dat ervaringen uit de geschiedenis verloren gaan. In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal bestuurlijke aspecten naar voren gebracht (5.1). Daarna wordt een bestuurlijke visie geformuleerd (5.2).

5.1 Bestuurlijke aandachtspunten

Per onderwerp worden de kernpunten beschreven.

5.1.1 Waterbeleid voor de 21^e eeuw

Het evenwicht tussen het watersysteem en het ruimtegebruik is verstoord. Met het oog op veiligheid, overlast en schade wordt een andere aanpak van de waterbeheersing geadviseerd. Deze is gebaseerd op meer ruimte voor water, meer betrokkenheid van burgers en overheid, een betere sturing en regie en een goede afweging van kosten en baten. Binnen het huidige systeem van waterbeheer zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden, de regie, de interne organisatie en de overheidsfinanciering versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht. Burgers en bestuurders weten niet welke kosten en baten zijn verbonden aan de waterzorg.

5.1.2 Europese Kaderrichtlijn water

De kaderrichtlijn verplicht de waterbeheerders concrete doelen voor de waterkwaliteit te benoemen en deze dan ook in 2015 gerealiseerd te hebben. Om deze doelen te beschrijven, dienen per district (totaal zeven) stroomgebiedplannen te worden geschreven. Deze stroomgebiedplannen worden na iedere zes jaar getoetst en zonodig aangepast. Maatregelen dienen te worden getoetst op de financiële en maatschappelijke haalbaarheid. Provincies zijn hierbij als trekker de regisseur. De dwingend voorgeschreven doelstellingen kunnen voor het Nederlands agrarisch areaal tot verregaande gebruiksbependingen leiden. Dit vraagt een goede afstemming op nationaal niveau.

5.1.3 Natuur- en landschapsbeleid

Door het uitvoeren van integraal waterbeheer leveren waterschappen een substantiële bijdrage aan het natuur- en landschapsbeleid. Dit is een belangrijke impuls voor de kwaliteit van natuur en landschap, omdat

waterschappen met beide benen in het veld staan en de beheerde gebieden goed kennen. Verwacht wordt dat door de vergroening van de waterschapsbesturen de betrokkenheid toeneemt en meer middelen hiervoor vrijgemaakt worden. Veelal zijn waterschappen de organisatie die de planvorming van natte ecologische verbindingzones trekken en bovendien van de inrichtingskosten ten minste 25 procent voor hun rekening nemen. Wanneer maatregelen voor de inrichting en het beheer van natuurgebieden tot verbetering van de waterkwaliteit leiden is een verrekening in de waterschapslasten te rechtvaardigen

5.1.4 Taakverdeling waterbeheersector

Uitgangspunt voor de taakverdeling van de waterbeheersector is dat beleid, regie en uitvoering gesplitst zijn. Het Rijk geeft beleidskaders, provincies hebben de regie en de integrale afstemming, gemeenten en waterschappen dragen zorg voor de implementatie, de communicatie met de burgers en de uitvoering. Deze pragmatische aanpak houdt het waterbeheer overzichtelijk en beheersbaar. Uiteraard dienen alle partijen hun rol wel goed in te vullen.

5.1.5 Bestuursschouw van het waterschap

De Commissie Toonen (interprovinciaal overleg) is van mening dat waterschappen medeoverheden zijn, maar zich al te vaak opstellen als uitvoeringsorganisaties van Rijk, provincies en gemeenten.

Deze commissie is van mening dat provincies, waterschappen en gemeenten tot een gedeelde visie moeten komen op de identiteit van waaruit zij als overheden met elkaar wensen te werken. Daarnaast moet er worden geïnvesteerd in een nadere vormgeving van de beleidsvierhoek (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen). Dit stelt zeker zo veel eisen aan de provincies als aan de waterschappen. De commissie concludeert dat de bestuurssamenstelling van waterschappen als belangendemocratie verder moet worden uitgewerkt, vanuit de gedachte van externe democratisering. Het onderzoek van deze commissie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de gesignaleerde bestuurlijke kwesties met een herverdeling van taken zouden kunnen worden opgelost.

5.1.6 Het blauwe goud verzilveren

In bestuurlijk organisatorisch opzicht zal de waterbeheersector de last van het verleden van zich af moeten schudden. Hoe dit het meest logisch en effectief kan worden vertaald naar de verdeling van taken is

vooral nog niet te zeggen. Duurzaam waterbeheer is niet van het ene op het andere jaar te realiseren. Het is een kwestie van een helder concept voor de lange termijn en op korte termijn concrete acties die binnen dat concept vallen. Er zijn dus hoofdlijnen nodig voor de ruimtelijke inrichting van Nederland als delta van Noordwest Europa. Er zijn veel plannen met fraai geformuleerde doelen. De uitvoering blijft in de regel (ver) achter bij de intenties. In lijn met de Europese Kaderrichtlijn water is het te overwegen om het formuleren van doelen in toetsbare termen verplicht te stellen. Binnen het waterbeheer is onderscheid te maken tussen watersystemen en waterketens. Met het oog op kostenefficiëntie is te overwegen de weg vrij(er) te maken voor de ontwikkeling van waterketenbedrijven; de zeggenschap moet wel in overheidshanden blijven. Als gevolg van de schaalvergroting van waterschappen vertonen plannen meer en meer overlap. Het is te overwegen het wettelijk formele plannewoud uit te dunnen. Een streekplan biedt goede mogelijkheden om te komen tot ruimtelijk beleid dat rekening houdt met waterhuishoudkundige (on)mogelijkheden. Provincies beschikken over bevoegdheden om een belangrijke rol te spelen bij de realisatie van duurzaam gebiedsbeleid, waar water een belangrijk deel van uitmaakt. Acceptatie van duurzaam waterbeheer door burgers vormt een voorwaarde om het in de praktijk te kunnen brengen. Acceptatie begint met kennis van het waterbeheer, betrokkenheid bij het water en bewustwording van kwesties die spelen.

5.1.7 Samenwerken in de waterketen

Door Kiwa is in 1998 een studie uitgevoerd naar de optimalisatie van de waterketen, waaruit volgde dat door samenwerken een kostenefficiëntie van 10 procent haalbaar is. Op projectbasis (waterplannen, optimalisatiestudies) werken waterleidingbedrijven, gemeenten en waterschappen vaak samen. Ook bij het innen van de waterschapslasten wordt veelal meegelift met de rekening van de waterleidingbedrijven en wordt gebruik gemaakt van de gemeentelijke WOZ-gegevens. Waterleidingbedrijven functioneren als nutsbedrijven en overstijgen regionale stroomgebieden en provinciegrenzen. Cultuur- en schaalverschillen zijn praktische barrières voor samenwerking. Het oprichten van waterketenbedrijven komt schoorvoetend van de grond, met de kanttekening dat er ook goedbedoelde pogingen stranden door onvoldoende efficiëntiewinst.

5.1.8 De Raad voor het Openbaar Bestuur

Schaalvergroting en veralgemenisering zetten het functioneel karakter van het waterschapsbestuur onder druk. Om de nadelen van deze ontwikkeling te beteugelen zijn de volgende oplossingen denkbaar. De eerste oplossing beoogt de zeggenschap van belanghebbenden te vergroten door *aanpassing van het verkiezingsstelsel*, namelijk door het invoeren van een lijstenstelsel waardoor op (semi-) politieke stromingen kan worden gestemd. De tweede oplossing heeft betrekking op de strategische betekenis van *democratie*. Kunnen de onduidelijkheden in de verhouding tussen waterschappen en andere overheden blijven bestaan, of moet de functionele identiteit van het waterschap worden geaccentueerd?

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft de voorkeur voor een functioneel waterschapsbestuur met het karakter van een interactieve waarborgdemocratie. Centraal staat het herstel van het karakter van het waterschap. De functionele identiteit van het waterschap wordt - eventueel in een bestuursakkoord met andere overheden - herbevestigd en de waarborgdemocratie hersteld. Niet alleen wordt de waarborgdemocratie in ere hersteld. Ook de democratische verankering van de waterschappen wordt aan de gewijzigde schaal van de waterschappen aangepast. Waterschapbestuurders kunnen worden aangewezen door vertegenwoordigers van belangenorganisaties (landbouworganisaties, milieuverenigingen, woningbouwverenigingen, Kamers van Koophandel en eventueel gemeenten). De afstand tussen belanghebbende en bestuur worden via deze intermediaire organisaties overbrugd. De voordelen zijn helderheid van de functionele taakstelling van het waterschap en een grotere democratische legitimatie. Grootste nadeel is dat deze oplossing veel veranderingsbereidheid bij de overheden (bestuurders) veronderstelt.

5.1.9 Bekostiging waterbeheer

Gezien de hoge wateropgaven die voortvloeien uit het nationaal bestuursakkoord water en de Europese Kaderrichtlijn water is de verwachting dat huishoudens met een extra lastenstijging van 2 tot 3 procent per jaar worden geconfronteerd. Rioolrenovatie en het afkoppelen van verhard oppervlak van de riolering leiden eveneens tot een behoorlijke lastenstijging. De werkgroep IBO bekostiging waterbeheer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de bekostiging van het regionale waterbeheer, waaruit volgde dat een verandering in de financieringsstructuur

noodzakelijk is. Binnen deze IBO-werkgroep bestaat overeenstemming over de bekostiging van de waterketen. Voorgesteld is te komen tot één waterketentarief (bestaande uit een vast en een variabel deel) gebaseerd op de levering van drinkwater. Vergroting van de doelmatigheid is mogelijk door te streven naar één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen, bijvoorbeeld door een waterketenbedrijf en/of door afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren. Voor de watersysteemheffing zijn door het IBO vier beleidsvarianten ontwikkeld: een regionale variant, een regionale en nationale waterfondsvariant en een nationale variant. De regionale variant houdt op hoofdlijnen het instandhouden van waterschappen in, maar wel het invoeren van één waterketentarief en één watersysteemtarief. De nationale variant houdt in dat de waterschappen worden opgeheven en als uitvoeringsorganisatie onder Rijkswaterstaat worden gepositioneerd. De tussenvarianten zijn een regionaal of nationaal waterfonds.

5.2 Bestuurlijke visie

De bestuurlijke visie van de SGP op de gewenste ontwikkelingen van het waterbeheer in Nederland wordt in een aantal onderwerpen uiteengezet. Eerst wordt op hoofdlijnen de problematiek beschreven en vervolgens (ingekaderd) de visie.

5.2.1 Omdenken in het waterbeheer

Aan het eind van de twintigste eeuw is Nederland geconfronteerd met dreigende overstromingen van rivieren, met wateroverlast door intensieve en langdurige regenval en met aanzienlijke schade voor burgers en bedrijven. Aan het begin van de 21^e eeuw beleefde ons land een ongekende droogte. Burgers worden veelal direct betrokken bij water als ze concreet in hun veiligheid worden aangetast of de overlast en de schade ervaren. Hierbij valt ook te denken aan vissterfte wanneer de waterkwaliteit te wensen overlaat. Agrariërs, natuurliefhebbers, recreanten, landbouw-, natuur- en milieu-organisaties, landschapsbeheerders, enzovoorts zijn in het algemeen intensiever bij het waterbeheer betrokken. Het klimaat is ‘waarneembaar’ aan het veranderen. De kans op extreme neerslag neemt toe, maar in de zomer zullen steeds meer ook langdurige perioden met waterschaarste voorkomen. De zomer van 2003 staat ons helder voor ogen. Waterbeheer in de 21^e eeuw vereist een totaal andere benadering van het vraagstuk dan in de vorige eeuw; omdenken genoemd. Van bestuurders vraagt dit politieke daadkracht. Kenmer-

kend voor het omdenken in het waterbeheer is de vraag: hoe ziet de ruimtelijke inrichting van Nederland er in de nabije toekomst uit. Politiek en bestuurders dienen zich bewust te zijn dat de planologische inrichting van Nederland op de schop moet. Water wordt één van de sturingsinstrumenten voor de ruimtelijke ordening. Praktisch gezien komen bij de ruimteclaim voor water de volgende punten aan de orde: de gedupeerden dienen schadeloosgesteld te worden; vrijwilligheid bij het aanwijzen van waterbergingsgebieden staat indien praktisch mogelijk voorop; wat zijn realistische en praktisch inpasbare mogelijkheden voor groene en blauwe diensten?; en hoe is multifunctioneel ruimtegebruik realiseerbaar zonder de waterbergingsopgave te schaden?

- (a) Waterbeheer in de 21^e eeuw vraagt een andere aanpak dan voorheen. Water dient te worden gezien als één van de dragers van de ruimtelijke ordening.*
- (b) Op rijksniveau dient een schets (op hoofdlijnen) ontwikkeld te worden voor de ruimtelijke inrichting van Nederland als delta van Noordwest Europa*
- (c) Ook dient de implementatie van het gedachtegoed van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw voortvarend doorgezet te worden.*
- (d) Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van waterbergingsgebieden onder de voorwaarden dat provincies en gemeenten ze opnemen in hun ruimtelijkeordeningsplannen. Waar mogelijk dient financieel en procedureel met gebiedsprojecten (bijv. landinrichting, reconstructie, etc.) meegelift te worden.*
- (e) Uiteraard vraagt de oudste watertaak, beschermen tegen overstromingen, onverkort de aandacht door projecten voor ruimte voor de rivier te ondersteunen en bouwen in de uiterwaarden krachtig tegen te gaan. Innovatieve oplossingen (bijvoorbeeld paalwoningen) dienen waterstaatkundig getoetst te worden.*

Aanvullend is de SGP van mening dat waar ruimtelijke keuzes mogelijk zijn vrijwilligheid voorop staat. Waar dit niet kan, zal de overheid gebruik moeten maken van haar bevoegdheden om zaken dwingend op te leggen.

5.2.2 Bestuurlijke kwesties

Goed georganiseerd waterbeheer is voor Nederland van levensbelang. Waarneembare klimaatveranderingen attenderen ons erop, dat deze taak ook in de 21^e eeuw niet aan belang zal inboeten, sterker nog alleen maar toenemen. Op dit moment zijn er hoofdzakelijk integrale water-

schappen, waarin waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterkering zijn samengevoegd. Bij het uitvoeren van de taken is de zogenaamde 'brede kijk' leidend. Maar integraal waterbeheer is meer dan rekening houden met andere belangen. Integraal denken is het ontwikkelen van een harmonieuze samenwerking met anderen partijen, disciplines en belanghebbenden (bedrijven en burgers) waarbij duurzaamheid centraal staat. Kenmerkend is de systeembenadering: kwaliteit en kwantiteit hangen nauw samen met elkaar evenals grond en oppervlaktewater. Verder zijn er nauwe relaties met andere beleidsvelden als: milieu, ruimtelijke ordening, recreatie, natuur-, landschap enzovoorts. Integraal waterbeheer vraagt een cultuuromslag van politici, bestuurders, professionals en medewerkers. Door de groei en de omvang van de waterschappen kan een spanningsveld met de provincies ontstaan en kunnen 'kleinere' gemeenten zich overruled voelen door de waterbeheerder, mogelijk ontstaat bij grotere gemeenten een competentiestrijd. Zowel de onderzoeken van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, het Rathenau Instituut als de Commissie Toonen hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat de gesignaleerde bestuurlijke kwesties met een herverkaveling van taken zijn op te lossen.

- (a) Politiek Den Haag (Rijkssoeverheid) ontwikkelt kaders voor integraal waterbeheer, die door de regionale politiek worden uitgewerkt, gecommuniceerd met onze burgers en 'last but not least' uitgevoerd.*
- (b) Voor de landelijke watersystemen is het Rijk verantwoordelijk, voor de regionale grond- en oppervlakte watersystemen (in zowel landelijk als stedelijk gebied) de waterschappen.*
- (c) Integrale afstemming van water met aanpalende beleidsterreinen is een taak van de provincie, die haar afwegingen en keuzes vastleggen in omgevingsplannen.*
- (d) Onder provinciale regie dienen mogelijkheden van waterketenbedrijven nagegaan te worden. Als algemene democratie blijven provincies verantwoordelijk voor het beleid voor drinkwateronttrekkingen. Een punt van aandacht hierbij is de uitvoering, omdat ambtelijke/politieke bedrijfsvoering veelal wringt met ondernemerschap.*

5.2.3 Waterschap als functionele democratie

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw vraagt om ingrijpende aanpassingen van de ambtelijke organisaties met name bij het Rijk en de provincies. Wat betreft de waterschappen vindt deze commissie dat zij zich primair

moeten blijven richten op het kwalitatieve en kwantitatieve waterbeheer. Het Rathenau Instituut vindt dat in bestuurlijk opzicht de waterbeheersector de last van het verleden van zich af moet schudden. Wat hiermee bedoeld wordt, is niet verder uitgewerkt.

Commissie Toonen vindt dat de waterschappen medeoverheden zijn en geen uitvoeringsorganisaties van Rijk, provincies of gemeenten. Verder vindt de commissie dat provincies en waterschappen de discussie over het waterbestuur uit de competentie sfeer moeten halen en op een meer strategisch niveau brengen. Waterschappen vertegenwoordigen de oudste democratische bestuursvorm in ons land, desondanks hadden recente verkiezingen een opkomstpercentage van ongeveer 25 procent. Criticasters van het waterschapsbestel werpen dan ogenblikkelijk de vraag op of het waterschap nog wel van deze tijd is, en zo ja wat is dan hun maatschappelijke legitimatie. In 2005 zijn ongeveer nog 25 waterschappen over van de 2500 die er in 1950 waren. Waterschappen zijn gebaseerd op stroomgebieden, die soms provinciale grenzen overschrijden. De commissie Waterbeheer 21^e eeuw heeft Nederland verdeeld in zeventien stroomgebieden, terwijl de Europese Kaderrichtlijn water zeven deelstroomgebieden kent. Waterschappen vinden hun bestuurlijke oorsprong voor de twaalfde eeuw. In de loop der eeuwen hebben de waterschappen aangetoond, de dynamiek van de tijd te volgen en bij te houden. Ook het gedachtegoed van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw en de Europese Kaderrichtlijn water wordt zonder al te veel bestuurlijk gemopper opgepakt. De Wet verontreiniging oppervlaktewater wordt generiek beschouwd als één van de meest succesvolste milieuwetten. De SGP is van mening dat waterschappen een sleutelrol hebben in het waterbeheer enerzijds vanwege hun impliciete kennis van de regionale watersystemen, waterkeringen en waterketens, en anderzijds door hun praktische aanpak. Hierdoor zijn de waterschappen in staat de nationale en internationale waterdoelen te realiseren. Om hiervoor draagvlak bij burgers, belangen- en doelgroepen te verkrijgen en er voor te zorgen dat dit financieel allemaal kan, is een gekozen bestuur noodzakelijk.

Om te komen tot een waterschapsbestuur onderscheiden we twee varianten:

- Het houden van verkiezingen door middel van een lijstenstelsel. Dit kunnen lijsten van politieke partijen zijn, maar ook lijsten van belangengroeperingen (bijvoorbeeld: landbouw, natuur en milieu, burgers en bedrijven).

- Waterschapsbestuurders kunnen worden aangewezen (gekozen) door vertegenwoordigers van belangenorganisaties (landbouworganisaties, milieuverenigingen, woningbouwverenigingen, Kamers van Koophandel en eventueel gemeenten).

Waterschappen hebben van nature een huiver voor het binnenhalen van partijpolitiek in de besturen. Partijpolitiek houdt zich teveel bezig met politieke spelletjes en scoringsdrift, terwijl waterschappen van nature niet dralen en hun schouders er onder zetten. Bovendien richt de politiek zich veelal op de korte termijn, terwijl in het waterbeheer lange termijn doelen gelden. Zo vraagt de Europese Kaderrichtlijn beleid te ontwikkelen tot 2015, met een mogelijke uitstel tot 2021 en zelfs tot 2027, mits economisch onderbouwd. De mogelijkheid van indirecte verkiezingen vanuit het provinciaal bestuur wordt door de SGP expliciet afgewezen, omdat de provinciale rol van toezichthouder dan op gespannen voet komt te staan met de rol van waterschapsbestuurder.

Een tweede punt van kritiek op waterschappen is de financieringsstructuur. De SGP vindt ook dat dit transparanter kan, door onderscheid te maken in één heffing voor de waterketen en één voor het watersysteem en de waterkering. Gedacht kan worden aan één waterketentarief (bestaande uit een vast en een variabel deel) gebaseerd op de levering van drinkwater. Ook de gemeentelijke rioleringsheffing dient hierbij betrokken worden. De watersysteemheffing is op te bouwen uit een vast bedrag per wooneenheid en een bedrag per oppervlakte ongebouwd (landbouw- en natuurgronden). Afhankelijk van het waterhuishoudkundige belang kan hierin gedifferentieerd worden. Voor het waterkeringtarief is de beschermde economische waarde van oudsher een goede grondslag. Ter vereenvoudiging kan het waterkeringtarief eventueel ook per wooneenheid (in het tegen overstromingen beschermde gebied) worden omgeslagen.

- (a) *De functionele democratie van de waterschappen dient herbevestigd te worden en de interactieve waarborgdemocratie hersteld.*
- (b) *Bestuurders dienen via een lijstenstelsel van belangenorganisaties (direct of indirect) gekozen te worden, waardoor onder andere de betrokkenheid bij natuur- en landschap zal toenemen en de afstand tussen belanghebbende en bestuurders wordt overbrugd. Punten van uitwerking zijn onder andere: de verhouding tussen kwalitatieve (argumentatie) en kwantitatieve (macht) inbreng, welke kwaliteitseisen (kennis) mogen aan waterschapsbestuurders gesteld worden en wat is de zetelverdeling per belangenorganisatie.*

- (c) De lastenheffing dient sterk vereenvoudigd en transparant te worden in één heffing voor het watersysteem (inclusief waterkering) en één heffing voor de waterketen.*
- (d) Waterschappen zijn als functionele democratie de regionale waterautoriteit, waarbij ook het grondwaterbeheer hun taak is.*
- (e) Waterschappen dienen zich niet meer te richten op schaalvergroting, maar op hun taken die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn water, het Nationaal Bestuursakkoord Water en het veiligheidsvraagstuk.*

Verder is de SGP van mening dat het werk van de Commissie Toonen verdieping behoeft, waarbij de bevindingen van het Rathenau Instituut meegenomen dienen te worden.

5.2.4 Plannenwoud en afrekenbare doelen

Het Rijk schrijft nota's voor de waterhuishouding en beheersplannen voor hun eigen wateren. Provincies schrijven een streekplan, milieuplan en waterhuishoudingsplan. De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw schrijft het opstellen van een stroomgebiedvisie voor, terwijl de Europese Kaderrichtlijn stroomgebiedbeheersplannen vraagt. Waterschappen schrijven waterbeheersplannen en samen met gemeenten stedelijke waterplannen en sinds kort ook afvalwaterplannen. Het plannenwoud kan grondig verkaveld worden.

- (a) Onder provinciale regie worden 'regionale' stroomgebiedplannen, opgesteld waarin het gedachtegoed van Waterbeheer 21^e eeuw en de Europese Kaderrichtlijn wordt uitgewerkt.*
- (b) De ruimtelijke consequenties en de integrale afwegingen worden meegenomen in provinciale omgevingsplannen (ruimtelijke ordening, milieu en water).*
- (c) In bedoeld stroomgebiedplan staan de wateractiviteiten voor de regio, die door de waterschappen worden vastgelegd in hun beheersplan (bedrijfsplan) als afrekenbare doelen.*
- (d) Een gemeentelijk waterplan is een uitvoeringsplan en heeft bovendien een politieke rol richting gemeentebestuurders om water te agenderen.*

6. Literatuur

- Interdepartementale beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer (samenvatting).
- Hall, A. van, 'Uitdagend water, geborgd functioneel bestuur'. Lezing gehouden op De Guido-conferentie d.d. 8 december 2003.
- Openbaar Bestuur, januari 2004, 'Is het Huis van Thorbecke tegen water bestand'.
- Raad voor het Landelijk Gebied, Ruimte voor natuur, Publicatie RLG 03/5, september 2003. Advies over realisatie en beheer van de ecologische hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf.
- Rathenau Instituut. Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken (studie 41), Den Haag, 2000.
- RIVM met medewerking van Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), Natuurbalans 2003.
- Slobbe, Erik van, 'Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing'. Proefschrift naar vernieuwingsprocessen in de sturing van regionaal waterbeheer, Wageningen, september 2002.
- Technische Universiteit Delft, Landbouw Universiteit Wageningen en Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde te Rotterdam, collegedictaat Integraal Waterbeheer.
- Waterbeleid voor de 21^e eeuw, geef water de ruimte en aandacht die het verdient, Advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw uitgebracht op 31 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen.

Grondig bekeken

Over grondbeleid

Samengesteld door de werkgroep:
J. Slingerland (voorzitter), drs. J. Mulder (secretaris en auteur),
M. Bogerd, ing. K. van den Herik, mr. G. Holdijk,
ir. A. van Maldegem en B. van der Weerd

Inhoud

1. Veldverkenning	69
1.1 Wat is grondbeleid?	69
1.2 Waarom dit commentaar?	69
1.3 Leeswijzer.....	71
1.4 Opzet	73
2. Omkaderd door wetgeving.....	74
2.1 Nota Grondbeleid	74
2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten.....	76
2.4 Natuur en ecologie	77
2.5 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).....	77
2.6 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening.....	78
3. Actief en passief grondbeleid	79
3.1 Doel grondbeleid	79
3.2 Actief grondbeleid	79
3.3 Passief grondbeleid.....	80
3.4 Participatief grondbeleid.....	80
4. Het actief instrumentarium.....	83
4.1 Verwerving van grond	83
4.1.1 Minnelijke aankoop.....	83
4.1.2 Vestiging van voorkeursrecht.....	84
4.1.3 Ontheiligen	84
4.2 Exploitatie van grond.....	87
4.2.1 Publieke functie	87
4.2.2 Tijdelijk beheer	87
4.2.3 Belegging.....	87
4.3 Uitgifte van grond.....	88
4.3.1 Eigendomsoverdracht.....	89
4.3.2 Erfpacht	89
4.3.3 Recht van opstal	89
4.3.4 Verkoopvoorwaarden	90
4.4 Complexe varianten.....	91
4.4.1 Publiek-private projecten	91
4.4.2 Publiek-publieke samenwerking.....	92

4.4.3	Verwerving gebruiksrecht zonder eigendom	93
4.4.4	Roerend goed voor publiek ruimtegebruik	93
5.	Het passief instrumentarium	94
5.1	Ruimtelijke toedeling van functies	94
5.1.1	Streekplan	94
5.1.2	Structuurplan.....	94
5.1.3	Bestemmingsplan.....	95
5.2	Functies en fricties.....	95
5.2.1	Wonen	96
5.2.2	Werken	96
5.2.4	Voorzieningen.....	97
5.2.5	Water	97
5.2.6	Agrarische sector	97
5.2.7	Recreatie en toerisme.....	98
5.3	Multifunctionele perspectieven	98
6.	Kosten en baten	100
6.1	Winst en verlies bij grondbeleid	100
6.2	Kostenverrekening	100
6.2.1	Uitgifte van grond	100
6.2.2	De exploitatieovereenkomst.....	101
6.2.3	De baatbelasting	102
6.2.4	Exploitatievergunning.....	104
6.2.5	Planschadevergoeding.....	105
6.3	Batenverdeling.....	106
6.3.1	Grondprijstijging.....	106
6.3.2	Onroerende-zaak-transactiewinst	107
6.3.3	Lastenreductie	107
6.3.4	Immateriële voordelen.....	107
6.4	Balans criteria	108
7.	Op de Schrift gebonden politiek	109
7.1	Algemene bijbelse richtlijnen voor grondbenutting.....	109
7.2	Specifieke rechten en plichten betreffende grondeigendom	111
7.3	De bijbelse taakverdeling tussen overheid en burger.....	113
7.4	Enkele principiële richtlijnen	114
7.5	Hedendaagse concretisering.....	115

8. Staatkundig gereformeerde visie.....	116
8.1 Doelstellingen voor ruimtebenutting.....	116
8.1.1 Evenwichtig en duurzaam.....	116
8.1.2 Rechtvaardig en flexibel	116
8.2 Publieke versus private grondfuncties.....	117
8.2.1 Overheidsgerelateerde bestemmingen	117
8.2.2 Burgerlijk gebruik	117
8.2.3 Hybride toepassingen	117
8.3 Aanvaardbare overheidsinstrumenten.....	118
8.3.1 Actieve beleidsmiddelen.....	118
8.3.2 Passieve maatregelen.....	118
8.3.3 Vermogensverrekening.....	118
8.4 Taken en verantwoordelijkheden	118
8.4.1 Ruimte voor de burger	118
8.4.2 Begrenzinger door de overheid	119
8.5 Concrete beleidspunten	119
8.5.1 Multifunctionele kwaliteit.....	119
8.5.2 Decentraal evenwichtsherstel	119
9. Nabeschuwing.....	121
9.1 Algemeen belang.....	121
9.2 Integrale benadering.....	121
9.3 Actief grondbeleid	123
9.4 Afwegingen	123

1. Veldverkenning

Grondpolitiek is een onderwerp dat in de politiek voor discussies zorgt, omdat het van oudsher vol dilemma's zit. Het kabinet Den Uyl (1973-1977) viel over grondbeleid, nog voordat het eerste wetsvoorstel was aangenomen. Het kan er dus grondig aan toegaan. Nederland is een klein land en dat vraagt van de overheid een visie op grondbeleid. Dat gebeurt ook, want nagenoeg aan elke vierkante meter oppervlak is een bestemming toebedacht.

Grondbeleid wordt een groeiende maatschappelijke kwestie en activeert mitsdien op de verschillende bestuursniveaus het politieke handelen. Denk slechts aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Vinex-locaties, de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), waterbeheer, vitaal platteland, grondpolitiek, bouwgrondtekorten en veranderende verhoudingen op de grondmarkt.

1.1 Wat is grondbeleid?

Grondbeleid betreft het maken van bestuurlijke keuzes ten aanzien van het toepassen van het instrumentarium inzake grondvererving, grond-exploitatie en gronduitgifte. Grondbeleid is in feite het beleid om de handhaving van het bestaande grondgebruik of gewenste verandering van grondgebruik met betrekking tot de realisatie van publieke doelstellingen mogelijk te maken.

Grondbeleid staat in nauw verband met ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is een overheidstaak, waarbij op de verschillende niveaus wordt vastgelegd welke bestemmingen waar zijn toegestaan, terwijl de overheid met haar grondbeleid ervoor zorgt dat degenen die de gegeven bestemmingen willen realiseren, de beschikkingsmacht over die grond verkrijgen. Grondbeleid is dus eigenlijk een uitvoeringsinstrument van het ruimtelijke ordeningsbeleid.

1.2 Waarom dit commentaar?

Grondbeleid is thans nagenoeg nog een gemeentelijke aangelegenheid. De provincies raken overigens wel steeds meer bij vraagstukken van grondbeleid betrokken. Er zijn verschillende - soms bovengemeentelijke - ontwikkelingen die om een ruimtelijke invulling vragen. Enkele voorbeelden:

- Een ruimtelijke functie die nationale afstemming vereist is het waterbeheer.¹ Behalve peilbeheer is tevens kwaliteitsbeheer onmisbaar. Schoon grond- en oppervlaktewater zijn essentieel voor een leefbaar milieu. Om de diverse benuttingen voor natuur, drinkwaterwinning, landbouw, visserij, transport, industrie en recreatie mogelijk te maken moeten stringente hydrologische eisen worden gesteld aan het ruimtegebruik.
- De vraag naar woonruimte, bedrijfslocaties en transportvoorzieningen neemt toe. Bij gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden stijgen grondprijzen enorm, worden de schaarse bouwlocaties volgepropt en slibben verkeersaders dicht. In tegen economische ontwikkeling beschermde gebieden, voornamelijk op het platteland, neemt de leefbaarheid echter af. Ontvolking, vergrijzing en een sterk teruglopend voorzieningenniveau zijn het resultaat.
- Een bovenregionaal te coördineren vorm van ruimtebenutting is het transportstelsel voor personen, goederen, en materialen. Zowel land- als vaarwegen nemen een aanzienlijk oppervlak in beslag, doorsnijden gebieden, en botsen letterlijk en figuurlijk met andere ruimtebenutters. Bewegende elementen zoals vaar- en voertuigen nemen niet alleen hun eigen volume in beslag, maar claimen ook bewegingsruimte.
- Tussen de verschillende ruimtelijke structuren in moeten de andere gebruiksbestemmingen hun plaats verwerven. De grootste ruimtebenutters zijn de agrarische bedrijfsvoering en - percentueel op ruime afstand - de andere woon- en werkfuncties.
- Naarmate een ruimtelijke functie meer economisch rendabel is, neemt de invloed en omvang ervan toe. Omgekeerd krimpt de aanwezigheid van ruimtebestemmingen met minder financiële winstgevendheid. Dit proces kan worden afgeremd door regulatie van grondgebruik via wetgeving, bijvoorbeeld via bestemmingsplannen. De simpele toewijzing van functies leidt echter tot grote ruimtelijke en sociale spanningen.
- Natuurgebieden zijn eveneens aanzienlijk duurder geworden, zowel in aankoop als exploitatie. Dat belemmert de realisatie van de EHS.
- Een sterke oriëntatie op steden, in een bredere context, wordt gekoppeld aan de opzet van het grondbeleid.

¹ Zie hiervoor het commentaar *Water blijft uitdagen*, dat ook in deze uitgave is opgenomen.

- Waar vroeger bijna alle grond in handen was van de gemeente (of relatief gemakkelijk kon worden verworven) heeft een omslag plaatsgevonden in het voordeel van marktpartijen. Zij zijn tot de grondmarkt toetreden en hebben veel grond verworven, waarvan de verplaatsing van de marktwerking van de aanbesteding van de bouwlocatie naar het verwerven van grondposities een gevolg is.

De genoemde voorbeelden van ruimtelijke vraagstukken geven aan dat de verhoudingen op de grondmarkt de laatste decennia danig zijn veranderd. Het is een feit dat de veranderende positie van de overheid, het veranderende beleid in landelijk gebied en de veranderende betekenis van infrastructuur voor de ruimtelijke inrichting hieraan hebben bijgedragen. De Rijksoverheid onderkent dit, heeft voor eigen projecten nu al speciale wetgeving gemaakt die ook haar positie op de grondmarkt versterken (zoals de Tracéwet voor infrastructuur) en komt met nieuwe wetgeving om de positie van de gemeente en provincie op de grondmarkt te versterken.

Het kabinet-Kok II was van mening dat overheden voldoende uitgerust moeten zijn voor het voeren van een grondbeleid, omdat het huidig grondbeleidsinstrumentarium onvoldoende is. Het Rijk heeft in de in 2001 uitgebrachte Nota Grondbeleid *Op grond van nieuw beleid* aangegeven welke ontwikkelingen zijn te verwachten. De nota is een strategische nota op hoofdlijnen waarin voor het komende decennium de kaders zijn gesteld waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven.

Complicerend is de invoering van het duale stelsel, dat de verantwoordelijkheden van gemeenteraad en college heeft gewijzigd, o.a. voor wat betreft de bevoegdheden tot aankopen (bevoegdheid college) en het beschikbaar stellen van middelen daarvoor, het budgetrecht (bevoegdheid raad). Het vastleggen van onderlinge afspraken is nodig.

1.3 Leeswijzer

In dit commentaar wordt ingegaan op grondbeleid. Dat is een complex vraagstuk, maar de maatschappelijke ontwikkeling maakt het nodig dat politieke partijen zich uitspreken over hun visie op grondbeleid. In dit commentaar zijn onder meer de volgende vragen voor de verschillende hoofdstukken richtinggevend:

- Wat zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende overheden (Rijk, provincie, kaderwetgebieden en gemeente) bij grondbeleid? Welke overheid heeft de meeste zeggenschap over de verdeling van de schaarse ruimte? De centrale vraag is terug te brengen tot de rol van de verschillende overheden.
- Is er een taak voor de overheid om ordenend op te treden? Zo ja, welke? Zijn de verschillende overheden krachtig genoeg om daadwerkelijk sturend op te treden? Is het beleid voldoende ontwikkelingsgericht? Wat is de relatie tussen grondbeleid en ruimtelijke ordening?
- Welke verbeteringen van de regelgeving zijn nodig om gemeenten/provincies in staat te stellen de kosten te verhalen die worden gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties? Te denken is aan het toepassen van een kostenverhaalinstrumentarium voor de financiering van bepaalde regionale projecten, waaronder groenprojecten. En: hoe om te gaan met baatafoming?
- Welke regelgeving is nodig inzake het toerekenen van alle kosten aan de grondexploitanten? Welke afspraken zijn nodig ten behoeve van het hanteren van grondverkooprijzen en overige uitgiftevoorwaarden van woningbouw en/of regionale bedrijventerreinen?
- Wat houdt actief en passief grondbeleid in? Wanneer de gemeente niet kiest voor actieve grondpolitiek, dient ze zich dan te richten op een voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol (passief grondbeleid)? Welke voorwaarden zijn dat? Het initiatief komt dan bij de particuliere exploitant (projectontwikkelaars, toegelaten instellingen, particuliere grondeigenaren, enz.). Wat is de rol van de overheid versus marktpartijen?
- Is volledige particuliere grondexploitatie wenselijk? Hoge verweringskosten (kassen, bedrijfsterreinen) en bestemmingen met lage opbrengsten (sociale woningbouw, groen, openbaar vervoer) laat de particuliere exploitant liggen. Moet de gemeente dan alsnog aanzienlijke investeringen realiseren teneinde in de uitbreidingslocaties te komen tot een zowel kwantitatief als kwalitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling?
- Gaat het bij de inrichting van ons land alleen om bouwen, wonen, werken en harde infrastructuur of is er meer? Dienen er onderscheidende criteria te worden gehanteerd bij het verwerven van gronden ten behoeve van de zogenoemde rode doelen enerzijds en groene en

blauwe doelen anderzijds? Welke criteria hanteert de SGP bij de beoordeling van ruimtelijke vraagstukken? Is een soort toetsingskader mogelijk? Wat is de SGP-visie op particulier eigendom en de onteigening daarvan?

1.4 Opzet

Na een veldverkenning in hoofdstuk 1, wordt in hoofdstuk 2 een korte terugblik geboden op de wetgeving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het doel van grondbeleid en op welke wijze grondbeleid vorm krijgt, namelijk actief of passief of anderszins. In hoofdstuk 4 wordt bezien welke instrumenten gemeenten ter beschikking staan voor het verwerven en uitgeven van grond. Hoofdstuk 5 gaat in op de verdeling van de schaarse ruimte in structuurplannen en bestemmingsplannen. Hoofdstuk 6 behandelt het vraagstuk van de kosten en baten. Voor de SGP is van wezenlijk belang bijbelse noties te vertalen naar de politieke praktijk van vandaag. Dit onderzoek en de vertaling ervan komt in respectievelijk hoofdstuk 7 en 8 aan de orde.

2. Omkaderd door wetgeving

Op 22 maart 1977 viel het kabinet-Den Uyl als gevolg van de indiening van amendementen door de fracties van KVP en ARP op voorstellen inzake grondpolitiek. Als gevolg van grondspeculaties was grond steeds duurder geworden en de prijzen van de huizen gestegen. Het kabinet stelde voor de gemeenten een voorkeursrecht te geven bij grondaankoop. Tevens werd voorgesteld de eigenaren bij onteigeningen een schadeloosstelling te geven op basis van de gebruikswaarde van de grond en niet op basis van de waarde van de grond in het vrije economische verkeer. Deze voorstellen, die onderdeel uitmaakten van een viertal zogenoemde maatschappijhervormende wetsvoorstellen, lagen binnen de coalitie zeer moeilijk. Het kabinet kwam nog wel met een wijziging van het wetsvoorstel, maar dat was voor ministers Van Agt en Van der Stee niet aanvaardbaar. Het kabinet viel.

De verkiezingen brachten de PvdA tien zetels winst, maar onenigheid over de zetelverdeling en personele samenstelling leidden er toe dat het tweede kabinet-Den Uyl er niet kwam. CDA en VVD vormden kort hierna het kabinet Van Agt/Wiegel. Dit kabinet zou de grondpolitiek regelen. Daarna werd de jarenlange discussie over grondpolitiek afgerond. Er werd destijds gesproken over ‘de pacificatie van de grondpolitiek’. Inmiddels zijn we decennia verder en is grondbeleid wettelijk verankerd.

2.1 Nota Grondbeleid

Begin 2001 hebben de ministeries van VROM en Financiën in de Nota Grondbeleid *Op grond van nieuw beleid* aangegeven welke ontwikkelingen in de komende jaren op het gebied van grondbeleid zijn te verwachten. In de nota staan de vier basisstrategieën die gemeenten voor locatieontwikkeling ter beschikking hebben. In volgorde van afnemende overheidsbemoeienis zijn dat respectievelijk het concessiemodel, gezamenlijke grondexploitatie, bouwclaimmodel en geheel private exploitatie.

De Nota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen waarin voor het komend decennium de kaders zijn gesteld waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. De regering was van mening dat de overheid niet voldoende is uitgerust om de problemen op de grondmarkt adequaat het hoofd te kunnen bieden. In

de Nota Grondbeleid komt dan ook een aantal beleidsvoornemens aan de orde die ingrijpend van karakter kunnen zijn, zoals:

- de grotere rol voor particulier opdrachtgeverschap;
- de verbreding van de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- onderzoek naar de invloed van fiscaal beleid op de grondmarkt;
- de exploitatievergunning;
- introductie van de open-ruimte heffing;
- de beperking van het recht op zelfrealisatie;
- de aanscherping van de Ontheeningswet;
- planschade ex art. 49 WRO;
- kostenverhaal;
- marktwerking.

De bedoeling van de Nota Grondbeleid is niet alleen bij te dragen aan de realisatie van ruimtelijke bestemmingen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de stedelijke herstructurering, maar ook aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, aan een vergroting van de zeggenschap van burgers en aan een rechtvaardige verdeling van kosten en baten, die ontstaan als gevolg van interventies door de overheid op het terrein van de ruimtelijke inrichting.

2.2 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

Tegelijk met de verschijning van de Nota Grondbeleid verscheen de *Nota Ruimte Maken, Ruimte Delen - de vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Nieuw rijksgrondbeleid is noodzakelijk voor de uitvoering van de Vijfde Nota. Bij beschouwing van de voorgestelde instrumenten gaat het in de Vijfde Nota met name om de integratie van de Nota Wonen en is een aanzienlijk deel van de maatregelen bedoeld voor de aanpak van knelpunten bij de uitvoering van de VINEX-gebieden. In tegenstelling tot het groeikernenbeleid werd bij de VINEX gestreefd naar integratie van het rijksbeleid bij de ontwikkeling van VINEX-locaties. Het streven van de betrokken departementen was programma's en middelen voor groen, infrastructuur, werk- en woonlocaties zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De afspraken met Kaderwetregio's en provincies werden in convenanten vastgelegd voor de VINEX-periode 1995-2005. De aanvankelijke gedachte dat het rijk in 1995 de voorwaarden voor realisatie had geschapen en de lokale en regionale partijen de rest voor hun rekening zouden nemen, bleek niet geheel juist. Al snel werd duidelijk dat aanvullend beleid noodzakelijk was. De regiefunctie van ge-

meenten bij VINEX-locaties dreigde te verzwakken door grondposities en marktpartijen.

2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

Teneinde de gemeentelijke positie voor grondbeleid te verstevigen werd in 1996 de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) van kracht. De basis voor de Wvg ligt in het structuurplan, respectievelijk het bestemmingsplan. Deze bieden de gemeente de mogelijkheid een voorkeursrecht vestigen, indien de gemeente uitbreidingscapaciteit voor regionaal belang heeft toegewezen gekregen. De Wvg beoogt de particuliere exploitatie te ontmoedigen en de gemeenten meer grip te geven op de grondmarkt.

De Wvg gold in eerste instantie voor de stadsvernieuwingsgebieden. Door een wijziging door te voeren, werd de Wvg ook voor andere delen van de gemeenten van kracht. Het betrof in feite een uitbreiding van de bestaande situatie voor stadsvernieuwingsgebieden. Het kabinet stemde begin 1997 in met een nota over het invoeren van een grondexploitatieheffing in het geval dat een gemeente het kostenverhaal niet in een (privaatrechtelijke) grondexploitatieovereenkomst met de private partijen kon regelen. Dit voorstel is weer ingetrokken als gevolg van bezwaren van de Raad van State op het vlak van rechtsongelijkheid en risico's voor private partijen.

Anders dan de naam van de Wvg doet vermoeden, kan niet elke gemeente gebruik maken van de Wvg. De intentie van de regering is om de reikwijdte van de Wvg te verruimen voor alle gemeenten, maar tevens dat via de Wvg verworven gronden in concurrentie moeten worden uitgegeven. Minister De Boer heeft in 2002 een reparatie uitgevoerd, die de mogelijkheid biedt een eind te maken aan het aantal manieren om met schijnconstructies het gemeentelijk voorkeursrecht te ontwijken. Hij heeft het 'gat' van de zelfrealisatieconstructie zoals het zich laat aanzien gedicht. De werking blijft toch nog beperkt tot gemeenten die op grond van rijks- of provinciaal ruimtelijk gebruik beleid over een zgn. uitbreidingscapaciteit beschikken. Uitbreidingscapaciteit dient in dit kader te worden uitgelegd als een in ruimtelijk oogpunt verkregen bouwtaakstelling die boven de behoefte van de gemeente uitgaat. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Wvg op genoemd punt zal worden gewijzigd. Thans (eind 2003) ligt een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.

2.4 Natuur en ecologie

Diverse rijksnota's bevatten taakstellingen voor het areaal aan nieuwe natuur, verbetering landschapskwaliteit en agrarisch particulier natuurbeheer. Dat betreft taakstellingen voor nieuwe natuur (voorheen reservaten en natuurontwikkeling), bestaande natuurterreinen, bos, landschap en recreatie, Randstadgroenstructuur en agrarisch natuurbeheer.² Het op het land gelegen deel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet uiteindelijk bestaan uit aaneengesloten natuurgebieden. Dit betekent onder meer dat in 2018 ongeveer 150.000 hectare nieuwe natuur moet zijn gerealiseerd. Om de EHS te realiseren wordt grond aangekocht, ingericht en overgedragen aan terreinbeheerders. Daarnaast worden voor de EHS beheersovereenkomsten afgesloten over gronden die niet worden verworven

Ook de 'kwaliteitsimpuls landschap' is een nieuw plan, dat mikt op zowel verbetering van de ecologische als de recreatieve kwaliteit van het landelijk gebied. De taakstelling van 'bos, landschap en recreatie' komt uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) van 1995, net als de Randstadgroenstructuur. Daarbij gaat het deels om recreatief groen. Recent zijn er extra taakstellingen voor overig groen rond steden bijgekomen. De 'natte natuur' betreft afspraken voor de realisatie van extra nieuwe natuur langs de Rijntakken, Maas, Zuid-Hollandse delta, IJsselmeer en in Noord-Nederland met behulp van ICES-gelden. Het doel ervan is niet alleen natuur, maar ook ruimte voor waterberging.

2.5 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Primaire instrumenten voor ruimtelijke ordening zijn het Streekplan (door provincie), het Structuurplan (door gemeente) en het Bestemmingsplan (door gemeente). Deze instrumenten blijken in de praktijk onvoldoende invloed te hebben op de realisatie en de financiële aspecten. Om de regierol te kunnen vervullen, is meer nodig.

De WRO verplicht de gemeente tot het vaststellen van een verordening waarin de voorwaarden zijn opgenomen op welke wijze de gemeente medewerking verleent aan particuliere grondexploitatie. In de exploitatieverordening dienen bepaalde voorschriften te zijn opgenomen, zoals

² Vastgesteld moet worden dat taakstellingen uit de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* van 2000 nog amper gerealiseerd zijn, waaronder die over de robuuste en ecologische verbindingen, de kwaliteitsimpuls landschap en de natte natuur van de ICES-afspraken.

de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk worden gesteld van de afstand van de grond aan de gemeente, als ook het aandeel van de kosten van voorzieningen voor openbaar nut dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

2.6 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Er bestaat het voornemen voor een regeling van een grondexploitatievergunning in de WRO. Maar het wetsvoorstel voor de WRO, dat een fundamentele herziening van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening betekent, en voorjaar 2003 naar de Kamer is gestuurd, bevat dit onderdeel nog niet.

Het wetsvoorstel Wet ruimtelijke ordening (Wro) is in 2003 ingediend. De kern van het wetsvoorstel is de afschaffing van streekplannen, planologische kernbeslissingen (pkb's), structuurplannen en het laten vervallen van art. 19 WRO. Alle overheden krijgen in het wetsvoorstel mogelijkheden tot vaststellen van een structuurvisie en bestemmingsplan bevoegdheid.

3. Actief en passief grondbeleid

‘Grond is verbonden met emoties. Grond is - afhankelijk van de bestemming - een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om daarbij publieke doelen te realiseren, voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is geen doel op zich. Het is “dienstbaar” aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Voor de Nota Grondbeleid is de belangrijkste uitdaging om de aansluiting tussen de publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium van gemeenten, provincies en rijk blijken niet goed meer te voldoen.’

Zo begint de (rijks)Nota Grondbeleid. In deze nota maakt het kabinet keuzes op hoofdlijnen en vormt een kader voor grondbeleid voor de komende jaren. De uitwerking van het beleid zal plaats vinden in separate wetgevingstrajecten. Dat houdt in dat het grondbeleid de komende jaren grondig zal veranderen.

3.1 Doel grondbeleid

De gemeente (als overheid) heeft op grond van de WRO de taak en de mogelijkheden voor het voeren van een ruimtelijk beleid. Het doel van het (gemeentelijk) grondbeleid is door middel van sturing bij te dragen aan de realisering van publieke doelstellingen, onder meer op het gebied van volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, voorzieningen etc. De gemeente heeft twee mogelijkheden voor het voeren van een grondbeleid, te weten een actief en passief grondbeleid.

3.2 Actief grondbeleid

De positie van de gemeente is de laatste jaren op het gebied van het voeren van grondbeleid drastisch aan het wijzigen. Er treedt in mindere of meerdere mate een (gedwongen) verschuiving op van een passief naar een meer actief grondbeleid. Wellicht is dit een gevolg van de toegenomen belangstelling van marktpartijen voor de grondmarkt als gevolg van de hoogconjunctuur op de vastgoedmarkt. Een bekend verschijnsel is dat met name in de VINEX-gebieden de gemeenten terughoudend zijn met het kopen van grond. Ze hadden minder goede erva-

ringen met de risico's die het opereren op de grondmarkt met zich bracht.

In het geval van actief grondbeleid treedt de gemeente op als marktpartij door zelf grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. De gemeente neemt zelf initiatief tot (her)ontwikkelen en verwerft of ont-eigent op een actieve manier gronden. Voordeel is dat de gemeente de prijsstelling, de condities of voorwaarden waaronder en aan wie de gronduitgifte geschiedt, zelf bepaalt. De gemeente heeft de realisering van de publieke doelstelling meer in eigen hand en de kosten kunnen worden doorberekend in de uitgifteprijs van de grond. Als nadeel van actief grondbeleid worden genoemd het risico van renteverliezen bij een (grote) grondvoorraad en het feit dat de waarde van de grond afhankelijk is van economische omstandigheden. Aangezien de gemeente de ontwikkeling zelf ter hand neemt, ligt ook het (exploitatie)risico van dit initiatief bij de gemeente. De gemeente zal een aantal instrumenten moeten inzetten om het actief grondbeleid maximaal te laten werken.

3.3 Passief grondbeleid

Het voeren van een passief grondbeleid betekent dat de gemeente zich beperkt tot het reguleren van activiteiten van de private sector door middel van bestemmingsplannen, exploitatieovereenkomsten en baat-belasting. Bij passief of facilitair grondbeleid laat de gemeente het initiatief uitsluitend over aan derden. Ze wacht op initiatieven vanuit de markt c.q. de private sector. De grondexploitatie vindt dan plaats door een particuliere partij. De activiteit van de gemeente beperkt zich tot haar ordenende taak: het opstellen van bestemmingsplannen en het realiseren van de basisvoorzieningen, zoals wegen, groen en nutsvoorzieningen. Een voordeel van passief grondbeleid is dat de financiële risico's hoofdzakelijk bij derden komen te liggen. In veel gemeenten en op veel locaties werken gemeenten op verschillende manieren samen met particuliere ondernemingen. Deze samenwerkingsovereenkomsten staan bekend onder de naam publiek-private samenwerking (PPS, zie 4.4).

3.4 Participatief grondbeleid

Tot de jaren '90 gebeurde de realisatie van projecten door middel van actief gemeentelijk grondbeleid. Nadien zijn de particuliere grondverwerving en daarmee een andere publiekprivate rolverdeling bij het ruimtelijk beleid actueel geworden. In de jaren negentig werd grondbe-

leid hoe langer hoe meer een autonome taak van de medeoverheid. Hoewel het grondbeleid dus het primaat van de medeoverheid is, worden er desondanks op landelijk (en provinciaal) niveau beleidsnota's uitgebracht, die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

Van rijkswege zijn het vooral de facetnota's, waarin de sectoraal geformuleerde doelstellingen (vanuit volkshuisvesting, landbouw, verkeer en vervoer e.d.) zijn samengebracht. Een bekende facetnota is de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) en de actualisatie hiervan (Vinac). Daarnaast heeft het ministerie van VROM tegelijk met deel 1 van de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de Nota Grondbeleid uitgebracht. Hierin wordt op strategische manier de waarde van het grondbeleid voor de realisatie van publieke doelen uiteengezet.

Er kwam ook een andere ontwikkeling. De laatste decennia hebben decentralisatie en een veel actievere rol van de private sector op de grondmarkt de verhouding tussen overheden, marktpartijen en burgers drastisch veranderd. Ontwikkelaars gingen strategische grondposities innemen. Met het beroep op het 'zelfrealisatiebeginsel' kunnen ontwikkelaars op hun grond woningbouw realiseren, mits zij in staat en bereid zijn het bestemmingsplan uit te voeren. Vaak verkopen zij de grond terug aan de gemeenten in ruil voor een bouwclaim. In ruim tien jaar tijd werd de min of meer monopolistische positie van gemeenten op nieuwbouwlocaties ingeruild voor een dominante rol van projectontwikkelaars. Wanneer een private partij eigenaar is van de voor de (her)ontwikkeling benodigde ondergrond, en de gewenste bestemming zelf kan en wil realiseren, kan deze private partij niet onteigend worden. Geleidelijk aan werd duidelijk dat de introductie van commerciële partijen op de woningmarkt niet synoniem is met een grotere marktwerking. Voor gemeenten betekende deze ontwikkeling een enorme omslag in het denken. Doordat marktpartijen een sterkere positie hebben ingenomen moeten gemeenten steeds meer via onderhandelingen hun regiefunctie invullen. Samenwerkingsvormen zijn noodzakelijk om – als overheid - inhoudelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Dat geldt niet alleen voor de uitleglocaties maar ook voor binnenstedelijke herstructurering (inbreidingsplannen).

Er zijn twee redenen om het grondbeleid aan te passen. De eerste hangt samen met gewijzigd beleid voor ruimtelijke ordening, wonen en natuur: in het verleden stuurde de overheid vooral op kwantitatieve doelen, nu ligt de nadruk vooral op kwaliteit. In de tweede plaats zijn de verhoudingen op de grondmarkt veranderd: vroeger was de overheid de

dominante partij, nu slechts één van de vele partijen. Dat vraagt om nieuwe instrumenten om publieke doelen te realiseren en een redelijke verdeling van kosten en baten in het oog te houden. De gekozen maatregelen sluiten aan bij de trend naar meer marktwerking en publiekprivate samenwerking op de grondmarkt. Vanwege de grote samenhang met het ruimtelijk beleid is de Nota Grondbeleid tegelijk met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening afgerond.³

³ De laatstgenoemde Nota is wel aangeboden aan de Tweede Kamer, maar heeft geen parlementaire behandeling gekregen.

4. Het actief instrumentarium

De overheid kan een aantal instrumenten inzetten om het gewenste grondgebruik te verwerven. Grondverwerving door de overheid vraagt een bijzondere aanpak. Enerzijds door de vele regels die hierbij van toepassing zijn en anderzijds door de emotie die dit bij grondeigenaren en grondgebruikers kan oproepen. Het is mitsdien van belang dat de gemeente een verwervingsbeleid formuleert en dat vastlegt in een verwervingsstrategie, waarin onder meer de juridische als financiële aspecten aan de orde komen. Een verwervingsstrategie is gerelateerd aan het bestemmingsplan.

4.1 Verwerving van grond

De verwerving van de gewenste gronden kan op verschillende manieren plaatsvinden. Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op minnelijke aankoop (4.1.1), vestiging van voorkeursrecht (4.1.2) en onteigening (4.1.3).

4.1.1 Minnelijke aankoop

De gemeenten hebben de mogelijkheid voor zowel een kwalitatieve als kwantitatieve evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling gronden te verwerven. Dat is logisch. Om nieuwe woonwijken, industrieterreinen of infrastructuurle werken, recreatiegebieden, ecozones, om er een paar te noemen, te realiseren moet de overheid jaarlijks vele duizenden percelen aankopen of percelen grond onteigenen. Dit is op zich begrijpelijk, want als de overheid in het algemeen belang plannen heeft ontwikkeld wil ze ook kunnen beschikken over de benodigde grond.

De eerste stap in het verwervingsproces, al of niet ondersteund door een voorkeursrecht (zie 4.1.2), is de onderhandeling met de grondeigenaar om te proberen met een minnelijke schikking af te sluiten. In de zgn. minnelijke aankoop wordt in beginsel op basis van de onteigeningswet en de daarbijbehorende jurisprudentie de hoogte van de schadeloosstelling bepaald. Daarvoor kan een taxateur worden ingeschakeld teneinde te proberen overeenstemming te bereiken.

De praktijk leert dat gemeenten de toepassing van het dwangmiddel van onteigening uitstellen tot de druk op de realisatie van de publieke doelstelling te groot wordt. Teneinde te voorkomen dat vertragingstactiek loont, kan het aanbeveling verdienen vanaf de eerste onderhande-

lingen kenbaar te maken dat in het uiterste geval tot onteigening zal worden overgegaan. Uiteraard dient onverkort het minnelijk aankopen te blijven staan, maar de eigenaar weet dat gelijktijdig een onteigeningsprocedure loopt. Een goede voorlichting vanuit de gemeente ten aanzien van dit beleid is een vereiste. De kwaliteit en de betrouwbaarheid van het gemeentelijke grondbeleid kunnen er mogelijk aan bijdragen dat niet tot onteigening behoeft te worden overgegaan.

4.1.2 Vestiging van voorkeursrecht

Als extra ondersteunend instrument kan de gemeente een zogenoemd voorkeursrecht vestigen. Bij eventuele grondverkoop in een aangewezen gebied, dient de verkopende partij de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. De Wvg verplicht de eigenaar die de grond wil verkopen, gelegen in een daartoe aangewezen gebied, deze grond eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De bedoeling hiervan is prijsopdrijving te voorkomen en de regie bij de ontwikkeling van locaties in gemeentelijke handen te houden. Het voorkeursrecht geeft de gemeente een actief instrument in handen om uiteindelijk tot onteigening over te gegaan. De kracht van de combinatie van voorkeursrecht en onteigening doet voorkomen dat de grond wordt overgedragen aan een marktpartij, die zich kan beroepen op het zelfrealisatiebeginsel.

De huidige Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten ten behoeve van hun ruimtelijk beleid de mogelijkheid een wettelijk recht van voorrang bij vervreemding van onroerende zaken te vestigen. Artikel 2a van de huidige wet bepaalt dat dit recht enkel geldt voor gemeenten die in het kader van het ruimtelijk beleid van Rijk en provincie grond nodig hebben voor de uitvoering van een verstedelijkingstaakstelling of een uitbreidingscapaciteit. Binnenkort zullen alle gemeenten over meer mogelijkheden beschikken. Geconstateerd wordt dat het in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen in de rede ligt om de Wvg van toepassing te laten zijn op alle gemeenten. Ter uitvoering van de wensen uit de Nota Grondbeleid komt art. 2a in de nieuwe Wvg te vervallen. Door deze wetwijziging komt het recht tot het vestigen van een voorkeursrecht ook ter beschikking van gemeenten zonder verstedelijkingstaakstelling of uitbreidingscapaciteit.

4.1.3 Onteigenen

Wanneer de verkopende partij echter niet genegen is (om tegen de aangeboden condities) de grondtransactie te effectueren, kan de gemeente

het middel onteigening inzetten. Onteigenen is één van de meest ingrijpende middelen van de overheid om onroerende zaken te verwerven. Terecht heeft de wetgever dit instrument met veel waarborgen omkleed. Onteigenen is een instrument dat de overheid dus inzet om tegen de wil van de eigenaar onroerend goed te verwerven.

De Grondwet bepaalt dat onteigening alleen kan geschieden ten dienste van het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. De onteigeningsprocedure is ingedeeld in de administratieve procedure en de gerechtelijke procedure. In de administratieve procedure wordt het onteigeningsbesluit voorbereid binnen de overheid. Een besluit van bijvoorbeeld de gemeenteraad tot onteigening wordt in deze procedure uiteindelijk al dan niet bij Koninklijk Besluit (KB) goedgekeurd.

Wanneer het dus niet lukt om via de zogenoemde minnelijke vererving gronden of andere objecten te verwerven, dan kan een administratieve onteigeningsprocedure worden gestart, die resulteert in een onteigeningsbesluit. Na het verkrijgen van de goedkeuring op het onteigeningsbesluit voert de onteigenende partij, de gemeente bijvoorbeeld, onderhandelingen met de eigenaar van de grond teneinde op een minnelijke wijze de grond te verwerven.

De praktijk leert dat burgers en belanghebbenden (soms) niet willen meewerken aan het afstaan van grond voor publieke zaken. De vraag is of de overheid dan moet overgaan tot onteigenen of niet. Enkele afwegingen:

- a) Van tevoren moet overwogen worden welk belang geschaad zal worden bij het vastleggen van een 'planologische afweging' in een streekplan, gemeentelijk structuurplan of bestemmingsplan. Dit hangt af van de (on)waarde van de huidige functie in welk opzicht dan ook (financieel, ecologisch, emotioneel, historisch, milieutechnisch, e.d.) afgezet tegen de waarde of noodzaak van de te vestigen functie. Dit hoort bij het afwegen (beslissing nemen) inzake de nieuwe functie.
- b) Het kan hierbij gaan om een nieuwe, wenselijke functie. Het kan ook gaan om het verwijderen van een bestaande, ongewenste functie. Het gaat hier meestal om milieuhinderlijke bedrijven, bedrijven die teveel overlast opleveren e.d., waarbij dan meestal al een nieuwe vervangende functie op de betreffende locatie wordt overwogen of ingepland.

- c) Heeft de (voorlopige) afweging plaats gevonden, ontstaat er een proces waarbij met belanghebbenden wordt gecommuniceerd inzake deze afweging en hun belang daarin. Hierbij ontstaat het echte beeld van het 'offer' door wie dan ook gebracht, voor de nieuwe functie. Dan kan ook bezien worden hoe dat offer gecompenseerd moet worden.
- d) Ontstaat er overeenstemming over de compensatie van het offer dat door de eigenaar moet worden gebracht, hetzij in vervanging, geld of anderszins, dan wordt op minnelijke wijze tot verwerving overgegaan.
- e) Als er geen overeenstemming ontstaat over verwerving van gronden waarop de nieuwe functie of bestemming gevestigd moet worden moet opnieuw afgewogen worden of die bestemming toch gevestigd wordt dan wel of een alternatief wordt gezocht. Hieraan zitten principiële, politieke, juridische, procesmatige, planningstechnische, financiële en praktische aspecten.
- f) In zijn algemeenheid geldt dat alleen in het uiterste geval tot onteigening moet worden overgegaan. Dit betekent dat bij de afweging van het vestigen van functies, het noodzakelijke karakter van de nieuwe functie, op deze betreffende te verwerven locatie, terdege moet worden afgewogen. Dit afgezet tegen mogelijke alternatieven, de hierboven genoemde aspecten en de erbij optredende neveneffecten.
- g) De wijze waarop communicatie plaatsvindt met belanghebbenden is van groot belang voor een te bereiken overeenstemming. Een proces waarbij belanghebbenden pas betrokken worden als de afweging onomkeerbaar is, deugt niet. Transparantie en invoelingsvermogen, het meedenken in alternatieven etc, is daarbij een vereiste. Formalisme en een 'voor het blok zetten' mentaliteit, horen daar niet bij. Anderzijds vergt het algemeen belang soms/dikwijls maatregelen die tegen het individuele belang ingaan. Daar hoort dan echter weer een aanvaardbare schadevergoeding bij.
- h) Indien het hele traject van afweging en eventuele herafweging heeft plaatsgevonden, de nieuwe functie verantwoord en noodzakelijk is, dan moet tot onteigening worden overgegaan, in het belang van de samenleving.

Kortom: wanneer het niet lukt om via een minnelijke schikking de onroerende zaak te verwerven, bewandelt de gemeente de gerechtelijke procedure met het doel een uitspraak van de rechter te verkrijgen.⁴

4.2 Exploitatie van grond

4.2.1 Publieke functie

Het takenpakket van overheden brengt met zich dat er een omvangrijk grondbezit nodig is. Dat is niet alleen nodig voor de bouw van overheidsgebouwen, maar ook voor publieke voorzieningen, zoals de openbare weg, vaarwegen, andere infrastructurale tracés, sport- en recreatiecomplexen, groengebieden, vuilverwerkinginstallaties, archeologische vindplaatsen en defensieterrinen. Het bezit en beheer van deze gronden valt volledig onder verantwoordelijkheid van de overheid.

4.2.2 Tijdelijk beheer

Door gebieden opnieuw in te richten of door het wegvallen van private grondexploitanten - bijvoorbeeld bij saneringsprojecten - krijgt of neemt de overheid terreinen tijdelijk in beheer. Dit tijdelijk beheer in een groundbank kan in totaliteit kostendekkend zijn. Bij grote bodemsaneringen zijn echter negatieve exploitatieresultaten gangbaar. Tijdelijk grondbezit kan worden gebruikt als voorraad voor uitbreiding van overheidsfuncties, als ruilobject bij onteigeningen of als strategische reserve voor gewenste private planuitvoering, zoals het opzetten van bedrijfsterreinen.

4.2.3 Belegging

Overheden kunnen net als private partijen een deel van hun vermogen beleggen in grond. Als gevolg van de overwegend stijgende grondprij-

⁴ De rechter toetst of er een geldige onteigeningstitel is; of de besluiten formeel juist tot stand zijn gekomen; of de in het onteigeningsbesluit aangewezen gerechtigden zijn gedagvaard; of binnen de juiste termijnen is gedagvaard; of publicatie en hoorzitting hebben plaatsgevonden binnen de juiste regels en bezwaarden behoorlijk de gelegenheid hebben gekregen hun bezwaren kenbaar te maken; of de dagvaarding is toegezonden aan hypotheekhouders en andere belanghebbenden. Uiteindelijk beoordeelt de rechter ook of voldaan is aan het criterium van noodzaak tot onteigening.

zen is dat economisch lucratief. Opvallend is dat bij hoge grondprijzen de overheden meer nut zien in het voeren van grondpolitiek. Bovendien bezit de overheid de mogelijkheid tot bestemmingswijziging wat forse prijsstijgingen kan opleveren.

Wanneer de overheid grondbezit alleen vanwege de financiële aspecten exploiteert, staat dat relatief los van het grondbeleid zelf maar valt dat onder de afdeling vermogensbeheer. De overheid gedraagt zich dan niet wezenlijk anders dan een private grondspeculant.

4.3 Uitgifte van grond

Gemeenten die actieve grondpolitiek bedrijven, zien zich op enig moment voor de vraag geplaatst hoe de gronden die niet voor openbare voorzieningen zijn bestemd, het beste kunnen worden uitgegeven aan marktpartijen. Soms zal de gemeente kiezen om de gronden te verkopen aan een of meer ontwikkelaars.

Die gronduitgifte kan plaatsvinden in de vorm van bouwrijpe kavels aan de hand van de zgn. gronduitgiftecontracten. In dergelijke contracten staan veel standaardbepalingen. De gemeente kan daarin bijvoorbeeld ook afspraken maken over het realiseren van bouwplannen. Naast de uitgifte van grond in eigendom is erfpacht verreweg de meest voorkomende andere vorm van gronduitgifte.

Het is ook mogelijk de grond in nog niet-bouwrijpe staat aan één van de marktpartijen te verkopen. Die wordt dan belast met het bouw- en woonrijp maken. In feite is er dan sprake van een concessiemodel (zie 4.4.1).

Er zijn verschillende vragen bij de uitgifte van grond te stellen, zoals

- hoe kunnen c.q. moeten gemeenten private grondafnemers selecteren?
- welke betekenis heeft de Mededingingswet in het kader van de gronduitgifte?
- welke betekenis heeft de Europese richtlijn inzake het verbod op het geven van staatssteun in dit verband?
- welke afspraken hebben gemeenten en marktpartijen gemaakt inzake het grondprijnsbeleid?
- welke extra aandachtspunten gelden er ingeval van uitgifte in erfpacht?

In dit commentaar wordt daaraan voorbij gegaan.

4.3.1 Eigendomsoverdracht

Eigendom is het meest omvattende recht dat iemand op een zaak kan hebben. Het staat de eigenaar vrij om de zaak te gebruiken, mits dat gebruik niet in strijd is met de rechten van anderen, niet in strijd is met wettelijke of andere voorschriften. De overdracht van eigendom van onroerende zaken vindt plaats door een juridische levering van de zaak, hetgeen weer geschiedt door een daartoe bestemde, tussen partijen opgestelde, notariële akte in te schrijven in het kadaster.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat gronden die benodigd zijn voor de ontwikkeling van verschillende functies, behoudens de gronden die als functie 'openbare ruimte' of 'maatschappelijke voorzieningen' hebben, in eigendom aan marktpartijen of andere particuliere initiatiefnemers worden overgedragen.

4.3.2 Erfpacht

Het recht van erfpacht is het recht om het volle genot te hebben van een onroerend goed, dat aan iemand anders toebehoort. Erfpacht is het verlenen van alle rechten behalve het eigendomsrecht door de verpachter aan de pachter tegen betaling van een jaarlijkse som geld (in de zgn. canon). De canon is aftrekbaar voor de Nederlandse belastingen. Net als bij het huurrecht geniet de pachter allerlei beschermingen. De opstallen gaan weliswaar ook in eigendom over aan de verpachter, ook als de bouwkosten of aanschafkosten door de pachter betaald worden, maar het economisch eigendom van de grond gaat in belangrijke mate over op de pachter. De vestiging van een recht van erfpacht staat gelijk met een huurovereenkomst en het erfpachtrecht wordt notarieel gevestigd en is een kadastraal recht.

Het recht van erfpacht heeft twee essentiële kenmerken:

- het betreft steeds onroerende goederen (gronden, woonhuizen);
- de erfpachter moet jaarlijks een vergoeding, canon genoemd, betalen aan de eigenaar.

Als de erfpacht eindigt, moet er een regeling getroffen worden voor de door de erfpachter opgerichte gebouwen en beplantingen.

4.3.3 Recht van opstal

Het opstalrecht is geregeld in Boek 5 (BW). De bepalingen hierin zijn geen dwingend, maar aanvullend recht. Het recht van opstal is het recht om de eigendom van gebouwen of beplantingen te hebben op ander-mans grond. De wet geeft geen termijn aan voor de duur van het recht

van opstal. De duur van de overeenkomst wordt onderling bepaald. De persoon, die dit recht verleent, is de opstalgever en blijft steeds eigenaar van de grond. De persoon (of de vennootschap), die het recht verkrijgt, is de opstalhouder. De eigendom van de grond wordt gesplitst van de eigendom van de gebouwen of opstallen, de zgn. horizontale splitsing van de eigendom. De vestiging van een recht van opstal staat gelijk met een huurovereenkomst.

Het recht van opstal heeft twee essentiële kenmerken:

- de opstalhouder is eigenaar van de door hem opgerichte gebouwen en eventueel van de reeds bestaande gebouwen;
- de duur van het recht van opstal wordt in onderling overleg bepaald. Dit recht kan in duur variëren. Veel voorkomend is 50 jaar of 99 jaar - met mogelijkheid tot hernieuwing - maar het recht kan ook zogenoemd eeuwigdurend zijn.

De opstalhouder heeft het recht gebouwen op te richten, mits de nodige vergunningen er zijn, zijn recht te verhuren, te verkopen en te hypothekeren voor de duurtijd ervan. Hij is verplicht een vergoeding te betalen, zoals in het contract bepaald is, en verplicht tot betalen van alle belastingen op de opgerichte gebouwen.

Bij het einde van het recht van opstal zullen de gebouwen en beplantingen, die de opstalhouder opgericht heeft, steeds moeten vergoed worden door de grondeigenaar, behalve als dit anders is overeengekomen in het contract. De grondeigenaar wordt dus niet automatisch eigenaar van de door de opstalhouder opgerichte gebouwen.

4.3.4 Verkoopvoorwaarden

Teneinde haar grondbeleid mede vorm te geven, kan een gemeente bij uitgifte van bouwgrond algemene verkoopvoorwaarden hanteren. Dit zijn voorwaarden die bij elke overdracht door de gemeente van toepassing kunnen worden verklaard. De meeste gemeenten hanteren algemene verkoopvoorwaarden, die ze van toepassing verklaren op elke door de gemeenten af te sluiten koopovereenkomst van bouwgrond.

Een belangrijk onderdeel van de algemene verkoopvoorwaarden is de bouwplicht voor de koper en het recht van terugkoop van de gemeente. Binnen een of twee jaar na ondertekening van de notariële akte dient de bouwgrond bebouwd te zijn overeenkomstig een door de gemeente goedgekeurd bouwplan. Indien de koper niet of niet tijdig voldoet aan deze verplichting, dient de betreffende grond op eerste verzoek van de gemeente aan de gemeenten terug te verkopen.

Veel gemeenten hebben in de verkoopovereenkomsten voor bouwka- vels een zelfbewoningplicht opgenomen. De koper van de kavel dient de op te richten woning zelf te bewonen gedurende een vastgestelde termijn. Van die verplichting kan ontheffing worden verleend. Indien de koper van de bouwkavel een projectontwikkelaar is, dan kan de ge- meente de ontwikkelaar verplichten de op te richten woningen te ver- kopen onder van toepassing verklaring van het betreffende beding. De bedoeling van dit zgn. kettingbeding is de woningen in eerste instantie bereikbaar te houden voor de beoogde doelgroep en tevens om specu- latie met woonruimte tegen te gaan.

4.4 Complexe varianten

4.4.1 Publiek-private projecten

Overheden kunnen samen met private partijen functies van de grond tillen. Er zijn diverse mengvormen in het kader van publiekprivate sa- menwerking (PPS), zoals het concessiemodel, het joint-venturemodel en het bouwclaimmodel.

Concessiemodel

In het concessiemodel krijgen de private partijen de beschikking over alle gronden op een locatie (door zelf te verwerven van oorspronkelijke eigenaren en/of verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij). Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Daarmee onderscheidt het concessiemodel zich van de twee hierna volgende modellen. De ge- meente beperkt zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is. Overigens vertoont het concessiemodel verwantschap met de traditionele private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt ge- sloten. Het cruciale verschil is dat in deze klassieke situatie het open- baar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private partij daarvoor een bijdrage moet betalen, terwijl bij het concessiemodel de inrichting van het openbaar gebied - binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden - een zaak is van de private partij- en.

Joint-venturemodel

Het tweede PPS-model is het joint venturemodel, waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatiemaatschappij (meestal afgekort tot GEM) oprichten, waaraan de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grondbedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatie-risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Behalve een centrale rol bij de grondproductie doet de GEM in de regel ook voorstellen voor de nadere uitwerking van de plannen voor de locatie. De spelregels voor de GEM maken in het joint-venturemodel vanzelfsprekend onderdeel uit van een afsprakenkader in een PPS-overeenkomst.

Bouwclaimmodel

In het bouwclaimmodel verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels krijgt toebedeeld. De prijs die door de gemeente voor de grond wordt betaald is (veel) lager dan de grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dat verschil (doorgaans aangeduid als inkoopdeficit) verwacht de betreffende marktpartij echter (ruimschoots) goed te maken bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen op de bouwrijpe kavels. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel - net zoals bij actieve grondpolitiek - in beginsel volledig bij de gemeente. De grondverwerving is voor het overige, evenals het bouw- en woonrijp maken, een gemeentelijke zaak.

Uiteraard zijn bij genoemde modellen combinaties van onderdelen mogelijk. Het streven is de inbreng en deskundigheid van de deelnemende partijen optimaal te benutten.

4.4.2 Publiek-publieke samenwerking

Overheden kunnen ook onderling op hetzelfde niveau of hiërarchisch verschillend samenwerken en grondbezit delen. Voorbeelden daarvan zijn gemeenten die gezamenlijk een bedrijventerrein opzetten. Andere

mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het overkappen van rijkswegen voor de aanleg van gemeentelijke groen- of parkeervoorzieningen.

Door de toegenomen bouwtechnische vaardigheden kunnen steeds meer functies op een zelfde grondoppervlak worden gecombineerd. De complexiteit verschuift daarbij van ruimtelijke ordening naar de organisatorische bevoegdheden bij exploitatie, zoals bijvoorbeeld het veiligheidsbeleid bij ondergrondse infrastructuur als tunnels.

4.4.3 Verwerving gebruiksrecht zonder eigendom

Voor sommige publieke voorzieningen, zoals leidinginfrastructuur, is het niet persé noodzakelijk om het eigendom van gronden te verwerven. Er kan ook een gebruiksovereenkomst gesloten worden waarbij een soort recht van overpad gevormd wordt met al dan niet een compensatievergoeding.

Dergelijke relatief kleine deelgebruiken van percelen zijn overigens momenteel in discussie, omdat niet geheel duidelijk is of aangelegde infrastructuur wel of niet aan de grondeigenaar toevalt.

4.4.4 Roerend goed voor publiek ruimtegebruik

Behalve onroerende grondfuncties komt ook roerend gebruik voor. Zaken als keten, kramen, tenten, schepen, drijfsteigers, en dergelijke kunnen langdurig beslag leggen op grond- en wateroppervlakken. Voor evenementen, bouwprojecten, en noodvoorzieningen (waterberging) kan zowel op publiek als privaat terrein een breed scala aan grondgebonden activiteiten plaatsvinden. Dergelijke uitwijkterreinen vormen een buffer voor fricties in het grondbeleid.

5. Het passief instrumentarium

Om passief grondbeleid te kunnen uitvoeren is een toegesneden instrumentarium noodzakelijk. In dit hoofdstuk gaat het over het instrumentarium dat passief grondbeleid mogelijk maakt. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de functies die een ruimtelijke toedeling vraagt (5.1), de fricties die dat in zich bergt (5.2) en ten slotte worden enkele opmerkingen gemaakt over de multifunctionele perspectieven (5.3).

5.1 Ruimtelijke toedeling van functies

Het is van belang dat de overheid duidelijk aangeeft op welke wijze zij de ruimtelijke toedeling van functies wenst. Daartoe zijn het streekplan, het structuurplan en het bestemmingsplan bekende instrumenten.

5.1.1 Streekplan

Een streekplan geeft in hoofdlijnen het provinciaal ruimtelijk beleid weer. Daarin worden de verschillende ruimtelijke functies afgewogen en keuzes bepaald. Er staat bijvoorbeeld concreet in waar er wel of niet gebouwd mag worden. Welke gedeelten groen moeten blijven, waar huizen mogen worden gebouwd, waar bedrijven mogen komen, etc. Een streekplan wordt gemaakt voor een periode van tien jaar.

De gemeenten hebben hun plannen met grondgebied vastgelegd in het bestemmingsplan. Een gemeentelijk bestemmingsplan moet overigens passen in het provinciale streekplan. Daarom worden bestemmings- en bouwplannen van de gemeenten aan streekplannen getoetst.

5.1.2 Structuurplan

Een structuurplan geeft in hoofdlijnen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de lange(re) termijn aan. Een structuurplan bestaat in ieder geval uit drie onderdelen: een beschrijving van de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling in hoofdlijnen, een of meer plankaarten waarop deze ontwikkeling in beeld is gebracht, en een toelichting.

In een structuurplan worden uitspraken gedaan over de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende sectoren, zoals wonen, werken, voorzieningen, verkeer, recreatie, landbouw en natuur en landschap. Een structuurplan is bedoeld als gemeentelijk integratie- en coördinatiekader voor de verschillende beleidsterreinen met een ruimtelijke dimensie.

Daarnaast is het structuurplan een geschikt instrument om ruimtelijk beleid van Rijk en provincie te ‘vertalen’ en te laten doorwerken naar het gemeentelijk schaalniveau.

Het structuurplan biedt een referentiekader voor nieuwe initiatieven en is een programma voor toekomstig handelen, met daaraan eventueel een investeringsstrategie gekoppeld. Een structuurplan is - in tegenstelling tot een bestemmingsplan - niet directe bindend voor burgers, maar vormt wel het kader voor de op te stellen bestemmingsplannen. Het enige directe rechtsgevolg van een structuurplan is de mogelijkheid van de langere werkingsduur van een voorbereidingsbesluit.

Er zijn gemeenten die geen structuurplan hebben, maar wel een structuurvisie, waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid zijn vastgelegd voor de komende jaren. Het grondbeleid dient immers te worden toegepast om (onder meer) het beleid uit de structuurvisie uit te voeren.

5.1.3 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan (artikel 10 WRO) is het belangrijkste instrument voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid en het enige burgers bindende plan uit de WRO. Een bestemmingsplan heeft vanuit beleid gezien diverse functies, zoals planningsfunctie, programmafunctie, normeringsfunctie.

Het bestemmingsplan komt tot stand via een specifieke procedure. Met name vanwege de kritiek op de duur van deze procedure wordt in de nieuwe WRO een vergaande wijziging voorbereid. .

De gemeente kan voor haar gehele grondgebied bestemmingsplannen vaststellen. Die plannen kunnen behoudend zijn. Dan worden de bestaande bestemmingen vastgelegd en zodoende geconserveerd. Ze kunnen ook ontwikkelingsgericht zijn, dan worden bepaalde bestaande bestemmingen ‘wegbestemd’ en aldus vervangen voor de bestemming die de gemeente wenst. Het is afhankelijk van de omstandigheden en de gewenste ontwikkeling welke soort bestemmingsplan de gemeente zal opstellen.

5.2 Functies en fricties

In het uitvoeren van de verschillende functies blijkt in de praktijk dat er fricties op een aantal terreinen kunnen optreden.

5.2.1 Wonen

Als gevolg van een restrictief bouwbeleid is voor de functie wonen een kunstmatige grondschaarste ontstaan. Hierdoor zijn de bouwgrondprijzen zeer sterk gestegen en loopt de woningproductie vast. Er is in de samenleving een grote behoefte aan ruimere woningen in een groenere omgeving. De grootschalige nieuwbouwprojecten met weinig keuzemogelijkheden voor de burgers verstoren een harmonieuze groei van woonbestanden, speciaal in plattelandgebieden. De geneigdheid van de overheid om vanaf centraal niveau het wonen gebiedsmatig te sturen werkt in de praktijk niet gunstig uit.

5.2.2 Werken

De economische ontwikkelingen zorgen er mede voor dat de betekenis van grootgrondgebruikers - zoals de agrarische sector en de industrie - in betekenis afneemt. Als gevolg van de ICT-technologie is een steeds groter deel van de werkzaamheden niet meer plaatsgebonden. Wonen en werken kunnen en worden steeds meer gecombineerd.

Groeiend ruimtegebruik is waarneembaar bij logistieke bedrijven in ondermeer de luchtvaart en het containervervoer. De bijbehorende transportactiviteiten leggen door milieuhinder gebruiksbeperkingen op aan omliggende gebieden. Ze onttrekken daardoor meer grond aan functies als wonen en recreatie dan op basis van de eigen terreinen duidelijk is.

5.2.3 Verkeer

De afstanden tussen woon- en werkgebieden zijn groot en met openbaar vervoer zelden efficiënt te overbruggen. Door de concentratie van bedrijventerreinen langs autowegen heeft het gehanteerde ruimtelijk orderingsbeleid meer transportfricties veroorzaakt. Hierdoor vraagt het autoverkeer extra ruimte voor wegen en parkeervoorzieningen.

Het aanleggen van openbaar vervoerssystemen in stedelijk gebied is door het intensieve ruimtegebruik aldaar zeer complex en kostbaar. Daarbij komt dat tussen planning en uitvoering zeer langdurige en uitgebreide procedures doorlopen moeten worden. Door uit te wijken naar de diepere ondergrond (metrolijnen) kunnen conflicten met bestaande grondfuncties grotendeels worden vermeden.

5.2.4 Voorzieningen

Een ander punt is dat de infrastructuur ten behoeve van nutsvoorzieningen, zoals kabel- en leidingnetwerken, in toenemende mate een beslag legt op het grondgebruik. Hierbij neemt vooral de ondergrondse aanleg toe. Vanwege het natuurlijke monopoliekarakter van dergelijke netwerken is het beheer van dergelijke voorzieningen door de overheid een logische keuze.

Door schaalvergroting en hogere productiviteitseisen concentreren voorzieningen als winkels en verzorgingsinstellingen zich steeds meer in dichtbevolkte stedelijke omgevingen met een goede bereikbaarheid vanuit de wijde omgeving. Dit is een vrij autonoom economisch proces waaraan de overheid ondanks pogingen tot een spreidingsbeleid weinig kan sturen.

5.2.5 Water

De grotere natuurlijke fluctuaties in aanvoer en de afnemende bergingscapaciteit door verstedelijking en bodemdaling vereisen meer ruimte voor water. Dit kan eventueel een tijdelijk en incidenteel karakter hebben, maar ook dan beperkt het andere gebruiksfuncties.

Het is onontkoombaar dat van overheidswege het waterbeheer ook ruimtelijk verder wordt ingevuld, waarbij private gronden er niet aan zullen ontkomen om een noodfunctie toegewezen te krijgen.

5.2.6 Agrarische sector

Als gevolg van mondialisering van de economie, de liberalisering van de markt en stringenter milieuregels neemt de rentabiliteit van de agrarische grondexploitatie af. Dit uit zich in de zeer grote grondprijverschillen tussen vergelijkbare percelen met en zonder agrarische bestemming. Vooruitlopend op een maatschappelijke correctie van deze onbalans zijn door speculatieve grondaankopen ook de landbouwareaalprijzen meer gestegen dan op basis van een normale agrarische opbrengst te rechtvaardigen valt.

Het eventueel wegvallen van de agrarische sector zou een deel van de nu circa 70 % van het Nederlandse landoppervlak doen kunnen vrijkomen, wat vergaande effecten zal hebben voor de totale ruimtelijke ordening.

5.2.7 Recreatie en toerisme

De intense verstedelijking en de opkomst van een vrijetijdscultuur hebben de behoefte aan groene en natte uitloopgebieden doen toenemen. Naast simpele recreatieterreinen is het aantal vakantiewoningen, campings, pretparken, watersportattracties, en evenemententerreinen sterk gegroeid. Dit brengt allerlei problemen met zich, zoals extra wegaanleg en ondoorzichtige vermengingen met woon-werk-functies.

Het beleidsconcept van de compacte stad, waarbij allerlei groenvoorzietingen als parken voor bouwdoeleinden worden opgeofferd, leidt tot verder verlies van ontspanningsmogelijkheden in de directe woon- en werkomgeving. Het opnieuw invoegen van recreatieve functies in stedelijk gebied is zeer lastig realiseerbaar.

5.2.8 Natuur en ecologie

Het is niet langer vanzelfsprekend dat natuurlijke en ecologische functies voldoende plek ontvangen binnen de agrarische en bij de op bosbouw en recreatie gerichte sectoren. Die door economische en technologische ontwikkelingen gestuurde ontmenging dwingt tot corrigerend overheidsbeleid teneinde de diversiteit van het ecosysteem ook op lange termijn in stand te houden.

De realisatie van een Ecologische Hoofd Structuur verloopt echter moeizaam en blijkt, mede door sterk gestegen grondkosten, een kostbare zaak te worden. De exploitatie van de EHS is door de reservatoorzet, bij gebrek aan eigen grondopbrengsten, blijvend afhankelijk van overheidssubsidies.

Om toch tijdig voldoende omvang en kwaliteit voor ecologische functies te verkrijgen zullen nieuwe mengvormen met private economische functies gestimuleerd of zelfs afgedwongen moeten worden.

5.3 Multifunctionele perspectieven

Technische en maatschappelijke ontwikkelingen maken het mogelijk om steeds meer functies te integreren. Als gevolg daarvan kunnen bestemmingsplannen minder rigide worden, waardoor multifunctioneel ruimtegebruik bevorderd wordt.

Er zal speciale aandacht nodig zijn voor het platteland om nieuwe economische functies op kwalitatief hoog niveau in het bestaande landschap in te passen teneinde verdere verpaupering tegen te gaan. Louter agrarische of ecologische bestemmingen bieden te weinig economisch perspectief om stabiele vitale leefgemeenschappen te vormen. Er zal

dus ruimte vrijgegeven moeten worden ter inpassing van nieuwe activiteiten en voorzieningen.

In stedelijk gebied zijn al vergaand geïntegreerde functiecombinaties gerealiseerd. Wat daar momenteel gemist wordt zijn de ecologische functies. Vanwege de leefbaarheid op langere termijn zullen die in stedelijk gebied moeten worden geïntroduceerd en uitgebouwd. De overheid kan daarbij door algemene wet- en regelgeving zodanig sturend optreden dat alle private percelen bijvoorbeeld percentagegewijs enige groenbedekking of wateropslag voorgeschreven krijgen. Een dergelijke verplichte functievariatie voorkomt dat tegen hoge kosten allerlei publieke noodmaatregelen genomen moeten worden, zoals kunstmatige ecologische reservaatlocaties (omheinde “postzegel”-parkjes) of ingewikkelde regenwateropvangreservoirs (bergingskelders).

6. Kosten en baten

6.1 Winst en verlies bij grondbeleid

Wanneer grond een andere bestemming krijgt, kan daardoor de waarde in het economisch verkeer veranderen. Dit uit zich dan in de grondprijs en mitsdien in de prijzen voor onroerend goed. Een dergelijke besluitvorming door de overheid heeft een grote impact op private vermogens. Wanneer bijvoorbeeld een groenvoorziening in een woonwijk tot bouwgrond wordt bestemd, levert dat de grondeigenaar een aanzienlijke waardevermeerdering op. Een dergelijke wijziging in de grondexploitatie is in totaliteit alleen rendabel als er sprake is van een dermate grote waardecreatie bij het nieuwe bouwperceel, dat daarmee de waardevermindering bij de omringende percelen wordt overtroffen. Maar ook in dat geval is een verevening van de door het overheidsbesluit optredende vermogensverschuiving uit oogpunt van recht en billijkheid wenselijk. Hieronder worden enkele verrekeningsmethoden beschreven.

6.2 Kostenverrekening

Met grondbeleid zijn kosten gemoeid. Het verhaal van kosten bij grondexploitatie is naar het oordeel van de wetgever zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke methode mogelijk. De gemeente heeft dus de wettelijke mogelijkheid om privaatrechtelijk kostenverhaal bij exploitatie van bouwgrond te kunnen regelen. De gemeente is ook bij privaatrechtelijke middelen als overheid gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. In die gevallen waarin het niet mogelijk blijkt een overeenkomst op basis van de exploitatieverordening te sluiten, biedt de Gemeentewet (artikel 274) de mogelijkheid om door middel van een baatbelasting kosten te verhalen. Over beide instrumenten hieronder iets meer. Maar een eerste mogelijkheid is de uitgifte van grond.

6.2.1 Uitgifte van grond

De gemeente die grond in eigendom heeft, kan de kosten die gemaakt worden doorberekenen. Het biedt de gemeente dus de mogelijkheid indirecte kosten, zoals ambtelijke kosten, kosten voor bodemsanering e.d. doorberekenen. De gemeente kan immers zelf de verkoopprijs van de grond vaststellen.

6.2.2 De exploitatieovereenkomst

De gemeenteraad stelt op basis van Artikel 42, lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een verordening vast. Daarin worden de voorwaarden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Zo'n exploitatieverordening bevat de voorwaarden die de gemeente hanteert bij het afsluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten met grondeigenaren. Deze exploitatieverordening bevat volgens lid 2 onder meer voorschriften omtrent:

- a. de gevallen, waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
- b. het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze, waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

Gemeenten richten zich bij het vaststellen van een exploitatieverordening doorgaans op de modelexploitatieverordening van de VNG.⁵ Artikel 2 van deze verordening geeft een opsomming 'voor de berekening ten behoeve van de begroting van kosten en ten behoeve van de vaststelling van exploitatiebijdragen. Onder kosten, verband houdende met het verlenen van medewerking aan het in exploitatie brengen van grond zijn volgens de opsomming in artikel 2 begrepen:

1. De inbrengwaarde van alle binnen het exploitatiegebied gelegen gronden.
2. De kosten van aanleg van binnen het exploitatiegebied door de gemeente van voorzieningen van openbaar nut. Om welke voorzieningen het in concreto kan gaan is opgesomd in artikel 1, sub f van de verordening. Het gaat daarbij zaken als riolering, wegen, waterpartijen, groenvoorzieningen en speelplaatsen, openbare verlichting en brandkranen en waterhuishoudkundige voorzieningen.
3. De kosten van aanleg van voorzieningen van openbaar nut buiten het exploitatiegebied voor zover de binnen het exploitatiegebied

⁵ Model exploitatieverordening 1996, *Handboek Grondzaken*, losbladige uitgave, VNG Uitgeverij, Afdeling E, Kostenverhaal, hoofdstuk 3, supplement van juli 1997.

liggende onroerende zaken door deze voorzieningen direct dan wel indirect gebaat zijn.

4. En overige kosten, waaronder bij voorbeeld vallen kosten van werkzaamheden die verband houden met het in ontwikkeling brengen van de gronden binnen het plangebied, kosten van milieumaatregelen, planologische procedures, gemeentelijke apparaatskosten, rentekosten en tenslotte 'overige kosten, die in beginsel ten laste van de grondexploitatie behoren te worden gebracht'.

Het in exploitatie brengen van gronden kan zowel op initiatief van de gemeente als op initiatief van de exploitant plaatsvinden. Ingeval het in exploitatie brengen op initiatief van de gemeente is het bepaalde in de artikelen 3 tot en met 6 van toepassing. De gemeenteraad dient in dat geval voorafgaand aan het treffen van voorzieningen van openbaar nut in het exploitatiegebied een aangevuld bekostigingsbesluit vast te stellen en bekend te maken.

6.2.3 De baatbelasting

De baatbelasting is in 1995 in de Gemeentewet gekomen als aanvullende werking ten opzichte van het kostenverhaal via een overeenkomst. Het betreft in feite een combinatie van de voorheen geldende baat- en bouwgrondbelasting. Een belangrijk aspect van de baatbelasting is dat ze kan worden afgedwongen, omdat het een eenzijdige maatregel betreft die alle gebate onroerende zaken betreffen die profijt hebben van de voorzieningen. Indirecte kosten, zoals ambtelijke kosten, bodemsanering e.a., kunnen niet worden verhaald. Om die reden is via een exploitatieovereenkomst of gronduitgifte meer geld te verwerven.

Voor marktpartijen die voor de planologische haalbaarheid afhankelijk zijn van de gemeente, is het sluiten van een exploitatieovereenkomst onontkoombaar. Het komt niettemin voor dat er marktpartijen zijn van wie de te ontwikkelen percelen deel uitmaken van een groter plangebied, waarbij het voor de gemeente redelijkerwijs niet mogelijk is om aan de betreffende percelen een bij de ontwikkeling van dat plangebied passende bestemming niet toe te kennen. Zij hebben in beginsel die niet nodig om een aanvraag om bouwvergunning te kunnen indienen voor een bouwplan dat voldoet aan alle voorwaarden die worden genoemd in artikel 44 Woningwet.

Indien zij weigeren om met de gemeente een exploitatieovereenkomst te sluiten, heeft de gemeente op grond van de huidige wetgeving slechts één instrument om het verhaal van exploitatiekosten alsnog te bereiken, namelijk door het aan betrokkene opleggen van een aanslag baatbelasting.

De wettelijke grondslag voor het opleggen van baatbelasting is te vinden in artikel 222 Gemeentewet, dat als volgt luidt:

‘Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van die onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven, waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen. Indien de aan de voorzieningen verbonden lasten ter zake van een onroerende zaak krachtens overeenkomst zijn of worden voldaan, wordt de baatbelasting ter zake van die onroerende zaak niet geheven.’

Voordat met het treffen van voorzieningen wordt aangevangen, wordt door de raad besloten in welke mate de aan die voorzieningen verbonden lasten dor middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Een besluit als bedoeld in de eerste volzin bevat een aanduiding van het gebied waarbinnen de gebate onroerende zaak is gelegen. Het besluit wordt bekend gemaakt overeenkomstig artikel 139. Of een onroerende zaak is gebaat wordt beoordeeld naar de toestand op een in de belastingverordening te bepalen tijdstip, dat is gelegen uiterlijk een jaar nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid.

Tot invoering van de belasting wordt besloten uiterlijk twee jaren nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid.

De belasting wordt ineens geheven, met dien verstande dat de belasting op verzoek van de belastingplichtige in de vorm van een jaarlijkse belasting wordt geheven gedurende ten hoogste dertig jaren, een en ander volgens in de verordening vast te stellen regelen.’

In lid 2 van dit artikel wordt aan het opleggen van baatbelasting de eis gesteld van het op tijd nemen van een bekostigingsbesluit. Tussen kostenverhaal op grond van een exploitatieovereenkomst enerzijds en door middel van baatbelasting anderzijds bestaan belangrijke verschillen. Behalve dat de baatbelasting een dwingend en fiscaal instrument is en zich kan richten tot anderen (bijvoorbeeld kopers van woningen) dan degenen die weigeren met de gemeente een

exploitatieovereenkomst aan te gaan, kent de baatbelasting een drietal belangrijke beperkingen wat betreft de reikwijdte van het kostenverhaal.

1. Voor het door middel van de baatbelasting kunnen verhalen van grondexploitatiekosten geldt het criterium van de aanwezigheid van 'fysieke baat'. Dit betekent dat alleen de kosten van openbare voorzieningen waar de 'eindgebruiker' daadwerkelijk bij gebaat is, omdat hij er fysiek gebruik van kan maken, verhaalbaar is. Kortom: alleen die kosten die worden genoemd onder punt 2 van bij de hiervoor weergegeven opsomming van de kostensoorten van artikel 2 van de Modelbouwverordening zijn verhaalbaar. Een evenredige bijdrage in alle typen kosten die normaliter in grondexploitatieberekeningen worden meegenomen, kan door middel van het opleggen van baatbelasting dus niet worden gevraagd.
2. Het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen door middel van baatbelasting is gecompliceerd. De Hoge Raad lijkt hiervoor een opening te bieden in zijn uitspraak inzake baatbelasting die door de gemeente Venray was opgelegd naar aanleiding van de aanleg van riolering. Op grond van deze uitspraak kan daarom niet de conclusie worden getrokken dat het verhaal van bovenwijkse (bovenplanse) voorzieningen door middel van baatbelasting kunnen worden verhaald. Een probleem in veel gevallen is namelijk dat de kring van gebaten niet volledig kan worden getraceerd, waardoor in feite slechts een deel van de gebaten een aanslag ontvangen. Dit wordt in het fiscale recht niet geaccepteerd.
3. Het is niet mogelijk om bij het opleggen van baatbelasting te differentiëren naar uitgiftecategorieën. Als het gaat om 'fysieke baat' kan immers niet worden staande gehouden dat, hoe duurder een woning, hoe meer profijt men heeft van een weg, straatlantaarn of groenvoorziening. In grondexploitaties vindt zo'n differentiatie echter wel plaats.

Een en ander maakt het opleggen van baatbelasting voor gemeenten tot een onaantrekkelijk alternatief voor grondverkoop, PPS en exploitatieovereenkomsten.

6.2.4 Exploitatievergunning

In de Nota Grondbeleid werd door het kabinet-Kok II gekozen voor de exploitatievergunning als nieuw instrument voor kostenverhaal. Het eerste doel was het waarborgen van een evenredige verdeling van alle

grondexploitatiekosten onder alle exploitanten binnen een plangebied. Kostenverhaal is echter niet het enige doel van deze vergunning. De gemeente kan c.q. dient bij de beoordeling van aanvragen om exploitatievergunning te letten op de volgende zaken:

- a. de ontwikkelaar is in staat en bereid tot realisatie van het bestemmingsplan;
- b. de exploitatie is conform de grondexploitatieopzet;
- c. de ontwikkelaar voldoet aan de door de gemeente gestelde ruimtelijke inrichtingseisen voor de bouwkaavel, w.o. in ieder geval: goede verkaveling, voorkomen van versnippering, voldoende integraliteit (in samenhang met andere bouwplannen);
- d. de ontwikkelaar voldoet aan een door de gemeente vastgesteld (beeld-) kwaliteitsplan;
- e. de ontwikkelaar stelt het door de gemeente gewenste aandeel van de in de grondexploitatie betrokken gronden beschikbaar voor particulier opdrachtgeverschap met een minimum van 30%.

Er is gerede kans dat de exploitatievergunning in afgeslankte vorm zal worden ingevoerd.

6.2.5 Planschadevergoeding

Een schadeclaim op grond van artikel 49 WRO (zgn. planschade) is een toenemend risico voor gemeenten. De gemeenten zijn gehouden tot het vaststellen van beleidsregels ten aanzien van de beperking van planschade. Dit betreft in hoofdzaak planschadeclaims gevolg van het voeren van een vrijstellingsprocedure ex art. 49 WRO. Dat neemt niet weg dat er voor burgers schade kan ontstaan als gevolg van het overheidshandelen en die redelijkerwijs voor rekening van de overheid komen. Dat kan bijvoorbeeld zijn bij wijziging van de bestemming in het kader van ruimtelijk beleid.

Deze claims nemen als maar toe. Het Hof van Arnhem⁶ heeft uitspraak gedaan inzake een casus in de gemeente Nunspeet, die met een initiatiefnemer een overeenkomst sloot op basis waarvan de gemeente planologische medewerking verleende op voorwaarde dat de initiatiefnemer eventuele planschade voor haar rekening zou nemen. Het Hof overwoog terzake: 'Het bedingen van een clause in een overeenkomst tussen de gemeente en een belanghebbende, die ertoe

⁶ Hof Arnhem, 7 mei 2002, No. 2000/712 (Planschadevergoedingskosten Nunspeet), BR 2002, p. 619.

strekt dat, in ruil voor medewerking van de gemeente aan wijziging van het planologisch regime, de belanghebbende de eventuele aansprakelijkheid voor planschadevergoedingen van de gemeente overneemt, is in strijd met het stelsel van de WRO en doorkruist derhalve dat stelsel op ontoelaatbare wijze. Het gewraakte beding is in strijd met de openbare orde en derhalve ingevolge het bepaalde in art. 3:40 BW nietig.⁷

Op 2 mei 2003 heeft de Hoge Raad in deze zaak uitspraak gedaan.⁷ Ook naar het oordeel van de Hoge Raad is verhaal van planschadevergoeding op private partijen via een overeenkomst niet toelaatbaar. De Hoge Raad motiveert deze stelling vanuit het gesloten stelsel van verhaalsmogelijkheden inzake exploitatiekosten en plankosten, waarbinnen voor verhaal van planschadevergoeding naar het oordeel van de Hoge Raad geen plaats is. Wel voegt de Hoge Raad daaraan toe: ‘In gevallen waarin met een besluit tot wijziging van het planologisch regime in het bijzonder of zelfs uitsluitend particuliere belangen worden gediend, zoals in het onderhavige geval, zou verhaal niet altijd onredelijk zijn, maar gegeven het stelsel van de WRO vergt dit een uitdrukkelijke wettelijke grondslag.’ De Hoge Raad wijst erop dat in de Nota Grondbeleid een zodanige wettelijke grondslag wordt aangekondigd. Het wachten is nu op de wetgever.

6.3 Batenverdeling

Een gemeente heeft niet alleen te maken met kosten, maar ook met baten. Hieronder wordt een aantal zaken genoemd die voor de gemeente of de inwoners geld in het laatje kunnen brengen.

6.3.1 Grondprijsstijging

De verandering van grondfunctie naar een economisch aantrekkelijker bestemming levert automatisch een hogere grondprijs op. Via gestegen koopkracht en hogere WOZ-waarden vloeit die winst ook gedeeltelijk door naar de rest van de samenleving.

De gemeenten met een stagnerende economie kunnen door een verruimd beleid op het gebied van ruimtelijke ordening het welvaartspeil sterk stimuleren. Hierbij kan wel een conflict ontstaan met de provincie of de Rijksoverheid wanneer afgeweken wordt van het van hogerhand bepaalde beleid.

⁷ HR 3 mei 2003, BR 2003, p. 610 (Planschadevergoedingskosten Nunspeet)

6.3.2 Onroerende-zaak-transactiewinst

Het is mogelijk wanneer overheden winst maken op onroerende zaken dat die winst wordt aangewend ter compensatie voor gemaakte infrastructuurkosten dan wel ten goede komen aan de algemene middelen. Zo betalen particuliere kopers een overdrachtsbelasting, maar voor overheden en bedrijven gelden gunstiger regels.

Bij de verkoop van onroerende zaken wordt op zich geen nieuwe waarde gecreëerd. Het betekent wel een stimulans voor nieuwe investeringen als gevolg van verbouw en inrichtingsaanpassing. Voor de samenleving is dan ook een goede doorstroming belangrijk.

6.3.3 Lastenreductie

Door een handige keuze van bestemmingen passend bij de specifieke grond kan soms een aanzienlijk exploitatievoordeel worden behaald. Bijvoorbeeld als natte laaggelegen gronden een natuurbestemming krijgen, en hoger gelegen een agrarische of woonfunctie. Het wordt dan eenvoudiger en goedkoper om waterpeilen te beheren. Soortgelijke voorbeelden kunnen ook gegeven worden voor infrastructuurvoorzieningen en bij functiestapeling, waarbij bijvoorbeeld energie- en geluidsisolatie aan de orde zijn.

De traditionele methodiek van ruilverkavelingen voor agrarische percelen zou in een nieuwe vorm ook voor andere bestemmingen bruikbaar kunnen zijn. Een herschikking van functies, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de natuurlijke omstandigheden in het landschap, bevordert zowel een gunstiger exploitatie als een behoud van gebiedskwaliteiten.

6.3.4 Immateriële voordelen

Een harmonieus grondgebruik heeft invloed op het welzijn van mensen. Landschaps- en stadsaanzichten, natuur- en landbouwpercelen, en zelfs gewoon ruimte op zich verminderen stress en onlustgevoelens. In een dergelijke leefomgeving resulteert dat in significant lagere cijfers voor ondermeer ziekteverzuim en criminaliteit.

Bij het zorgvuldig omgaan met de aanwezige bodemstructuur en de bijbehorende flora en fauna blijven de intrinsieke waarden ervan, die niet zuiver economisch te waarderen zijn, bestaan. Ogenscheinlijk niet benutte grond met een ongedefinieerde gebruiksfunctie is daardoor niet waardeloos.

6.4 Balans criteria

Bij het grondbeleid is een uitgewerkte kosten- en batenbalans nodig om te kunnen constateren of er sprake is van een in totaliteit profijtelijke ontwikkeling. Instrumenten als baatafoming en planschadevergoeding kunnen daartoe verder worden uitgebouwd maar zullen dan in een eerder planstadium ingezet moeten worden. Alleen wanneer de maatschappelijke baten de kosten overtreffen is sprake van een zinvolle activiteit. Dat pleit er voor om op zo objectief mogelijke wijze de waardebeoordelingen te laten verrichten.

Een complicerende factor is dat de (gemeentelijke) overheid conflicterende posities inneemt en zowel besluitnemer, controleur, uitvoerder, eigenaar, als uitbater kan zijn. Het vergt dan een moeilijk realiseerbare combinatie van transparantie en discretie binnen de ambtelijke en politieke organisatie om op een objectieve wijze kosten en baten in beeld te brengen en te evalueren. Een stringente scheiding van verantwoordelijkheden is daarbij onontkoombaar.

7. Op de Schrift gebonden politiek

De SGP is diep geworteld in de theocratische levensovertuiging. Dat geldt ook voor het functioneren van haar vertegenwoordigers in het openbaar bestuur. Ze zullen proberen aan de Bijbel gegevens te ontleenen die van belang zijn voor de visie op bepaalde onderwerpen. Het gaat er dan niet om die richtlijnen direct over te brengen naar de actuele situatie, maar ze dienen meer als basis voor een positiebepaling ten aanzien van allerlei maatschappelijke en politieke kwesties. Dat geldt ook het onderwerp grondbeleid.

In de Bijbel zijn voor de omgang met het aardoppervlak diverse gegevens beschikbaar. Hieronder wordt een aantal thema's beknopt beschreven, zoals algemene richtlijnen voor grondbenutting (7.1), specifieke rechten en plichten betreffende grondeigendom (7.2) en de taakverdeling tussen overheid en burger aangaande grondgebruik (7.3). Daarna worden deze samengevat in enkele principiële richtlijnen (7.4) en ten slotte wordt bezien of concretisering in de huidige samenleving mogelijk is (7.5).

7.1 Algemene bijbelse richtlijnen voor grondbenutting

In de Bijbel staat een aantal grondlijnen voor de omgang van de mens met de aarde. In de eerste plaats is dat de opdracht tot bouwen en bewaren. Het beheer en de cultivatie van de schepping zijn als gevolg van het menselijk zondig handelen structureel aangetast. Dat is ook zichtbaar in zowel de achteruitgang van flora en fauna als in de voortdurende teloorgang van de menselijke cultuurwerken.

Desondanks roept de bijbel bij voortdurende op tot het bevorderen van vrede en gerechtigheid. Dat geldt niet alleen in geestelijke zin, maar ook tastbaar in de omgang met medemens en schepping. In de grondwoorden voor vrede en gerechtigheid wordt ook verwezen naar harmonie, evenwichtigheid, het tot recht laten komen van alle schepselen, maar ook eerbied voor Gods werk en wetten.

Voor wat betreft het gebruik van grond staat enerzijds de schoonheid, de grootsheid en gevarieerdheid van het geschapen landschap voorop. Ze verkondigen Gods lof en zijn als zodanig van grote waarde. Anderzijds worden regels gegeven voor benutting van gronden ten bate van de mens.

Het is voor de voorziening van levensbehoeften onontkoombaar om tot een ruimtelijke inrichting te komen waarbij de van nature aanwezige bestaansbronnen verder worden uitgebouwd. Grond krijgt dan een bestemming, zoals akker, weide, woonplek, begraafplaats, of handelsroute. Voor een juist beleid en beheer ervan zijn in de wetgeving voor het volk Israël vele concrete voorschriften gegeven, speciaal in de bijbelboeken Leviticus, Numeri, en Deuteronomium.

Het betreft dan ondermeer regels om de natuurlijke vruchtbaarheid van de grond te behouden. Als voorbeeld is te noemen het houden van sabbathsjaren, waarin niet alleen de bodem maar ook de dieren van het veld met rust gelaten moeten worden. Een ander voorbeeld is de verdeling van de bevolking over het land. Zo krijgen stammen met veel vee de gebieden met veel weiden toegewezen. Grote stammen krijgen ook grotere arealen ter beschikking gesteld dan kleinere. De draagkracht van het natuurlijke milieu wordt gerespecteerd.

Ordering blijkt ook uit de aanwijzing van over het gehele land verspreid liggende stedelijke centra met bestuurlijke en rechterlijke voorzieningen, waaronder de vrijsteden. Daarbij worden vrij gedetailleerde planologische indelingen verstrekt over de plaats van het ommuurde stadscentrum temidden van meer agrarisch georiënteerde voorsteden. In de steden worden de eigendomsverhoudingen bewaakt door de oudsten in de poort, die een soort van kadastrale registratie verzorgden wat onder meer blijkt bij erfrechtkwesities. Er is een georganiseerd collectief toezicht op het grondgebruik.

Het is opvallend dat er vrij stringente hygiëneregels worden gesteld. Als voorbeelden zijn te noemen: menselijke ontlasting moet buiten de woonplek begraven worden, dode lichamen mochten niet bovengronds worden gelaten om het land niet te verontreinigen. In tijden van oorlog is de tactiek van de verschroeide aarde niet toegestaan: boom- en wijngaarden mogen niet worden vernietigd.

Kortom: uit alles blijkt dat met zorgvuldigheid met land moet worden omgegaan. In alle evenwichtigheid moet er niet alleen ruimte voor de mens en zijn directe behoeften zijn maar ook plaats blijven voor het andere geschapene.

7.2 Specifieke rechten en plichten betreffende grondeigendom

Hoewel de mens slechts als tijdelijke beheerder op deze aarde vertoeft en God het eigendomsrecht bezit, wordt in de bijbel een strikte koppeling tussen personen en grondgebied rechtens gebillijkt. Het private grondeigendom is echter meer een kwestie van het in zelfstandigheid persoonlijk verantwoordelijk zijn voor het eigen terrein dan dat het een ongebreideld beschikkingsrecht verleent. De bijbelse gegevens tonen dat op vele plaatsen aan. De Bijbel kent geen absoluut recht op eigendom. Opmerkelijk is de positie van het volk van Israël in het Beloofde Land. Daar is sprake van een speciale relatie tussen families en hun stamgronden ter instandhouding van een afgezonderd volk temidden van de heidenen met de Messias als komend perspectief.

In het Nieuwe Testament is als gevolg van de verkondiging van het Evangelie over de gehele aarde de noodzaak van erfelijke binding aan grondbezit niet meer aanwezig. Het in eigendom hebben van land wordt overigens alleszins gerespecteerd. De bijbelse wetgeving daarover kan, met voorbijzien aan de specifiek Israëlitische plaatsgebondenheid, nog steeds wereldwijd tot voorbeeld worden genomen.

Het is kenmerkend dat aan grondeigenaren rechtsbescherming wordt toegekend. Het wordt in de bijbel nadrukkelijk verboden om de landpalen van de naaste te verzetten of zelfs maar het huis van de naaste te begeren. Een dergelijke bescherming in het erfrecht geldt ook weduwen, wezen en andere nabestaanden, waarbij niet alleen in de mannelijke lijn maar ook in de vrouwelijke lijn grondbezit wordt overgedragen. Treffend ter illustratie in dit verband is de geschiedenis van de dochters van Zelafead (Numeri 27:1-8). Iedere stam en ieder geslacht krijgt een erfdeel van de Heere. De erfenis geldt alleen voor de zonen en niet voor de dochters. De dochters van Zelafead ontvangen geen erfdeel, omdat hun vader in de woestijn is gestorven. Dit is voor hen een onverdraaglijke gedachte. Ze gaan naar Mozes, terwijl het land reeds verdeeld is.

Opvallend is het antwoord dat deze dochters krijgen. De Heere Zelf antwoordt bij monde van Mozes dat deze vrouwen recht hebben gesproken. Ze ontvangen de erfenis die hun vader toegekomen zou zijn. De wetgeving in Israël krijgt door het honoreren van dit verzoek van de vijf dochters van Zelafead een blijvende verandering. Voortaan zullen ook de dochters recht hebben op de erfenis van hun vader.

Ook voor nomaden en andere langstreckende vreemdelingen waren er bepaalde gebruiksrechten. Het zijn geen eigendomsclaims, want schaarse grondgebonden levensbehoeften als waterputten zijn meestal collectief bezit. Uit alles blijkt de gerichtheid op een stabiele en ordelijke grondverdeling met levensruimte voor iedereen.

Dat laatste wordt mede bereikt doordat aan grondbezit naast rechten ook plichten gekoppeld zijn. De plicht tot gastvrijheid, tot het laten naooogsten van akkers door armen en vreemdelingen, tot zevenjaarlijks natuurherstel - naast het voortdurend vrij laten van de akkerranden - en tot het instandhouden en verder cultiveren van de eigen grond ten bate van het nageslacht worden telkens benadrukt. Ook in het Nieuwe Testament worden de mededeelzaamheid aan de naasten, de eerbied voor de Schepper en Zijn werk en de arbeid in de lijn van de scheppingsopdracht tot het bevolken en ontwikkelen van de aarde als vanzelfsprekende menselijke plichten genoemd. Inzake de omgang met de grond is er dan ook sprake van een continue bijbelse lijn.

Ten slotte is wellicht nog de bijbelse wetgeving tegen grootgrondbezit nog een aspect. Opgemerkt wordt dat Abraham, Jacob en vele anderen naar onze begrippen waarschijnlijk grootgrondbezitters zijn geweest. De koning was in elke geval wel een grootgrondbezitter. De accumulatie van landeigendom, het akker aan akker trekken, wordt zowel in de wetgevende als in de profetische boeken veroordeeld. De burgerlijke wetten omtrent het bezit onderstrepten het bovenstaande. Tekenend is de wet van het jubeljaar. Eens in de vijftig jaar moeten de slaven onder de broeders worden vrijgelaten en kan ieder terugkeren naar zijn eigen bezitting en de oorspronkelijke verhoudingen worden hersteld. Het is nauwelijks voorstelbaar wat dit voor de eigendomsverhoudingen betekent. Wel is denkbaar dat landerijen tegen de tijd van het jubeljaar veel minder waarde in het economische verkeer hadden.

De praktijk van het jubeljaar trekt scheefgegroeide bezitsverhoudingen weer recht, zodat nieuwe generaties weer gelijkwaardige kansen op een zelfstandig economisch bestaan hadden. Hiermee worden grote sociale tegenstellingen in de samenleving voorkomen en de vorming van een voor iedere maatschappij van vitaal belang zijnde middenklasse bevorderd. Feodale vormen van landbezit, hetzij door een geprivilegieerde bovenlaag dan wel door de staat, hebben geen fundering in de bijbelse wetgeving.

Er is nog een ander moment waarop iets oplicht van de manier waarop het Oude Testament aankijkt tegen het bezit. Dat is in de geschiedenis

van Koning Achab, die de wijngaard van Naboth in bezit wil hebben. Hier is geen sprake van een overheidsbelang, maar van pure zelfzucht. Naboth geeft daarop het besliste antwoord: “Dat late de HEERE verre van mij zijn, dat ik u de erve van mijn vaderen geven zou.” Het was in het Oosten geen kleinigheid om een vorst te weerspreken. Naboth dient hier een hoger belang. Hij ziet niet de grootheid van Achab, maar de grootte van zijn hemelse Koning. Dat maakte hem onverschrokken tegenover de aardse koning. Zijn “ja” tegen God doet hem “neen” zeggen tegen Achab. Deze geschiedenis leert ook dat het bezit in Gods handen is. Het is veelzeggend dat er wordt gesproken van ‘erve.’ Uit verschillende bijbelteksten blijkt overduidelijk dat God de Eigenaar is van het bezit. God heeft als eigenaar de mens als rentmeester aangesteld. De rentmeester is aan Hem verantwoording schuldig over zijn handelen en zijn nalaten.

7.3 De bijbelse taakverdeling tussen overheid en burger

In de Bijbel wordt een persoonlijke verantwoordelijkheid op de voorgrond gezet. Ieder individu heeft de opdracht om in overeenstemming met Gods wet te leven. De taak van de overheid is er op toe te zien dat iedereen de wetten respecteert en opvolgt. Dit houdt zo nodig ook corrigerend optreden in.

De eigenlijke taakvervulling en uitvoering ligt primair op het private terrein. Dit blijkt duidelijk uit de voorschriften voor grondbeheer bij Israël. Zo mogen eigenaren van akkers deze ten eigen bate benutten, maar ze hebben daarbij rekening te houden met zowel de natuurlijke als maatschappelijke behoeften. De regels voor periodieke braaklegging, voor het niet oogsten van de akkerranden, het verplicht toestaan van nalezing van de oogst door de armen en vreemdelingen, alsmede de verkoop van grond tot deze in het jubeljaar weer terugviel op de oude eigenaren betreffen alle private taken. De bijbel beschrijft niet een overheid die zelf natuurterreinen beheert, armen en vreemdelingen van voeding voorziet en evenmin grond voor pacht uitgeeft. Het gaat wel om een overheid die in de vorm van rechtshandhaving er op toeziet dat ieder zijn plichten nakomt en zijn rechten geëerbiedigd ziet. De overheid heeft dan ook de taak om bijvoorbeeld grootgrondbezit te ontmantelen dat in strijd is met de erfrechtregels.

Het is ook duidelijk dat paleizen en vestingen, wegen, woeste gronden, en oppervlaktewateren geen privaat eigendom waren, maar onder gemeenschappelijk toezicht vallen. Alle gebieden zijn gekoppeld aan

stammen, maar niet volledig verdeeld onder gezinnen. Voor landbouw en veeteelt onbruikbare hoogten en bossen waren echter niet voor alle bestemmingen vrij benutbaar. Het praktiseren van heidense erediensten bijvoorbeeld behoorde van overheidswege voorkomen te worden.

In de Bijbel is een zekere mate van bestemmingstoewijzing aan gebieden te constateren, maar van een rigide functieplanning is geen sprake. Binnen de algemeen geldende voorschriften is de burger vrij om zijn grondgebied naar eigen inzichten in te delen en te benutten. Er is wel sprake van een voor iedereen geldende centrale wetgeving, maar met behoud van decentrale uitvoeringsvrijheid.

7.4 Enkele principiële richtlijnen

Op grond van bovenstaande bijbelse gegevens valt een aantal zaken op. Zaken die zijn te beschouwen als richtlijnen bij standpuntbepaling in concrete situaties. De genoemde concrete bijbelse noties zijn alle in het Oude Testament te vinden. Het Nieuwe Testament voegt daaraan weinig toe, maar benadrukt meer de blijvende geldigheid van die wetten.

1. God alleen is soeverein. De mens moet met eerbied voor het werk van de Schepper en met zorgvuldige evenwichtigheid het grondbeheer voeren, ook al is als gevolg van het kwaad de aarde structureel aangetaast. Het voorzien in de levensbehoeften is daarbij legitiem maar niet ultiem. De mens leeft ten opzichte van de grote Eigenaar als een rentmeester. Hij heeft de taak meer of minder bezit te beheren en daar zo goed mogelijk mee om te gaan.

2. Er is een noodzaak tot collectieve ordening van bestemmingsfuncties, waarbij rekening gehouden wordt met de natuurlijke draagkracht van het landschap en de lange termijn stabiliteit van de samenleving.

3. Privaat eigendom van grond is in de Bijbel de aangewezen wijze waarop persoonlijke verantwoordelijkheid voor beheer en cultivering van grondgebied wordt gewaarborgd. Onlosmakelijk zijn hieraan plichten verbonden met betrekking tot de natuur, de naaste en het nageslacht. Eigendom is geen doel op zichzelf.

4. Het is de taak van de overheid toe te zien op een goed privaat grondgebruik, maar niet haar taak om dit zelf te gaan uitvoeren. Wel dient de overheid correctief in te grijpen als zwakke grondgebruikers onvol-

doende leefruimte gelaten wordt of als roofofbouw gepleegd wordt. Er is sprake van eigen verantwoordelijkheden van private partijen en overheden.

7.5 Hedendaagse concretisering

In tegenstelling tot de in bijbelse tijden agrarische cultuur is er nu een kennisgeoriënteerde samenleving. Daarin heeft grond niet meer de betekenis van primaire productiefactor en is evenzo geen sprake meer van autarke familiebedrijven als economische bestaansbron.

Het bezit van grond is vanwege de daarop gerealiseerde woon- en werkfuncties nog een zeer belangrijk privaat vermogensdeel, maar meer dan dat (zie onder 7.4). Verlies daarvan kan zeer ingrijpend zijn vanwege het verloren gaan van gerealiseerde inspanningsresultaten en van een bekende leefomgeving met alle emotionele herinneringen van dien.

Aangezien grond een vermogensbestanddeel is en er een grondmarkt bestaat, dient de overheid door het (niet) leggen van bestemmingen en eigen aankoopbeleid de markt zo min mogelijk te verstoren. Bijvoorbeeld door middel van aankooprijzen en het creëren van schaarste door bestemmingsplanbeleid.

Een overheid dient dan ook met grote terughoudendheid om te gaan met onteigening van private gronden. Het is juist dat stringente bepalingen gelden voor het onteigenen van grond. Temeer daar het merendeel van de grondbezitters een goed rentmeesterschap over het eigen bezit voert, wat niet automatisch van de overheid kan worden gezegd. De collectieve verantwoordelijkheid voor het beheer van de publieke ruimte is van nature minder duidelijk aanwezig dan de individuele verantwoordelijkheid voor privaat bezit.

Het is duidelijk dat grondbeheer niet alleen mensgericht uitgevoerd mag worden, maar vooral met het oog op de eerbiediging van de Schepper en Zijn werk moet plaatsvinden. Dat houdt onder meer concreet in dat roofofbouw verboden is dat duurzame exploitatie vereist is. De complexere technologische en mondiale ontwikkelingen veroorzaken nieuwe problemen maar evenzo nieuwe mogelijkheden voor de omgang met grond. Die voortgaande noodzaak tot cultivering dwingt voortdurend tot opnieuw uitvoeren van de bijbelse grondprincipes.

8. Staatkundig gereformeerde visie

De ruimte in Nederland is schaars. Het is van groot belang dat deze ruimte evenwichtig en verantwoord wordt ingedeeld en verdeeld. De overheid vervult hierin een belangrijke rol, maar politieke partijen eveneens. Als er één beleidsterrein een integrale afweging vraagt, is dit de ruimtelijke ordening, ook wel aangeduid als ruimtelijke ontwikkeling.

Hieronder worden doelstellingen voor ruimtebenutting (8.1), publieke versus private grondfuncties (8.2), aanvaardbare overheidsinstrumenten (8.3) taken en verantwoordelijkheden voor burger en overheid (8.4) en concrete beleidspunten (8.5) gestipuleerd.

8.1 Doelstellingen voor ruimtebenutting

Het is bepaald niet eenvoudig om op grond van de bijbelse noties praktische richtlijnen te hanteren als het gaat om ruimtebenutting. Er zijn wel enkele meer algemene noties te ontdekken die te hanteren zijn als doelstellingen.

8.1.1 Evenwichtig en duurzaam

Uit de bijbelse gegevens volgt dat het bouwen en bewaren van de aarde gericht moet zijn op instandhouding van de schepping en ontwikkeling van de aarde. Door het kwade in de mens is dat slechts gebrekkig uitvoerbaar. Dat laat onverlet de opdracht te gehoorzamen.

Het betekent dat op evenwichtige wijze natuur- en cultuurwaarden moeten worden gehandhaafd en ontwikkeld. Voor het grondgebruik betekent dat het op lange termijn leefbaar houden wat rooibouw verbiedt.

8.1.2 Rechtvaardig en flexibel

Op het ruimtegebruik maken veel partijen aanspraak. Niet alleen overheden en burgers, maar ook de andere medeschepselen. Een rechtvaardige verdeling van ruimtefuncties betekent dat alles een rechtens toekomende plek mag innemen en dat minimaal noodzakelijke ruimte beschikbaar blijft.

Om dat te kunnen realiseren is gedetailleerde wetgeving ter bescherming van het zwakke noodzakelijk, met strikte handhaving als opdracht naar de overheid. Anderzijds moet er voor gewaakt worden dat - vanwege de continue veranderingen in natuur en cultuur - regels niet zo

rigide worden opgesteld en nageleefd dat verstarring van de ruimtelijke inrichting optreedt. Er moet een balans gezocht worden tussen rechtszekerheid en ontwikkelingsvrijheid.

8.2 Publieke versus private grondfuncties

In een samenleving komen overheid en mensen of private organisaties op verschillende manieren met elkaar in aanraking. Soms staan ze tegenover elkaar.

8.2.1 Overheidsgerelateerde bestemmingen

Bij de toewijzing van grondfuncties is er een aantal met een duidelijk publiek karakter. Dat betreft het ecosysteem als geheel, het hydrologisch stelsel met grond- en oppervlaktewater, de diepere ondergrond met delfstoffen, het openbare transportnet inclusief wegen en leidingnetwerken, en alle overheidsgebouwen en terreinen voor de eigen organisatie en bijbehorende dienstverlening. Voor al deze bestemmingen is grondbezit door de overheid in principe de norm.

8.2.2 Burgerlijk gebruik

Typische private grondfuncties zijn wonen en werken. De eigen huisvesting en bedrijvigheid, al dan niet gecombineerd, zijn een wettige en te beschermen reden voor grondbezit. Het geeft de noodzakelijke handelingsvrijheid om in verantwoordelijkheid in de eigen primaire levensbehoeften te voorzien en de eigen leefsfeer overeenkomstig de levensbeschouwing te realiseren. Het biedt ook de mogelijkheid om voor komende familiegeneraties een materiële uitvalsbasis te vormen.

Eenzelfde opstelling geldt voor grootschalige private rechtspersonen, die als samenwerkingsverband van burgers economische activiteiten ontplooiën. Nationalisatie van productiegronden en bedrijvencomplexen is principieel niet juist.

8.2.3 Hybride toepassingen

Tussen exclusief publiek en privaat grondgebruik is een brede mix aan gemengde functies te onderscheiden, waarbij het eigendom van de grond niet specifiek toe te wijzen is aan òf overheid òf burger. Dat betreft bijvoorbeeld recreatievoorzieningen, sociale wooncomplexen, bedrijventerreinen, havens, en natuurgebieden. Het soort grondbezit is hierbij in principe een vrije keuze.

8.3 Aanvaardbare overheidsinstrumenten

8.3.1 Actieve beleidsmiddelen

Van de actieve beleidsmiddelen dient onteigening met de grootste terughoudendheid te worden ingezet, en dan nog alleen voor de in 8.2.1 genoemde specifieke publieke functies.

8.3.2 Passieve maatregelen

Het vastleggen van bestemmingen voor grondgebruik grijpt diep in in de private handelingsvrijheid. De overheid dient hier dan ook zeer zorgvuldig mee om te gaan. In principe is een basale verplichting om aan minimale hydrologische en ecologische waarden te voldoen voor veel percelen voldoende. Hieraan kunnen ter ordening van de sociale structuur nadere emissie- en hinderregels worden toegevoegd, maar het voorschrijven van functies als zodanig beperkt de gebruiksmogelijkheden onnodig veel. Speciaal door verschuivingen in economische activiteiten die in tijd door elkaar lopen (parttime werk) is bijvoorbeeld het onderscheid tussen agrarische en industriële en automatiseringsactiviteiten in de praktijk niet meer duidelijk te maken. Herformulering van bestemmingsplanregels kan de nu aanwezige spanning op de grondmarkt op een geleidelijke wijze doen afnemen.

8.3.3 Vermogensverrekening

Het is passend als de overheid bij wijzigingen in grondbestemmingen de effecten van zowel vermogenswinst als verlies bij de betrokken private partijen op evenwichtige wijze harmoniseert. Voor winst gerealiseerd door private grondontwikkeling los van overheidsbeslissingen past een baatafoming niet.

8.4 Taken en verantwoordelijkheden

8.4.1 Ruimte voor de burger

Bij de grondexploitatie moet de burger niet onnodig beperkt worden in het handelen. Het past bij de private ruimtebenutting om op creatieve en innovatieve wijze de lokale mogelijkheden te benutten, uiteraard met eerbiediging van milieuregels. Door combinatie van functies, zowel in plaats (gestapeld) als in tijd (gestaffeld), kunnen zonder kwalijke effecten voor de omgeving meer activiteiten plaatsvinden dan nu het geval

is. Speciaal buiten het stedelijk gebied kan dat de leefbaarheid en economische weerbaarheid sterk verbeteren. Door een flexibeler grondbeleid kan een betere spreiding van de bevolking en een vermindering van knelpunten worden bereikt.

8.4.2 Begrenzungen door de overheid

De overheid moet zich richten op het bewaken van de zwakke functies die bij ongebreideld grondgebruik sterk weggedrongen zouden worden. Dit betreft speciaal alle economisch onrendabele zaken als natuur- en waterbeheer, open landschap, stilte, en stedelijke groenvoorzieningen. Tevens ligt er een taak om bij scheefgroei op de grondmarkt bij te sturen. Allereerst dwingt dat tot tijdige eigen beleidsaanpassingen, omdat die scheefgroei op onder meer de woningmarkt voornamelijk een gevolg blijkt van overheidsbeleid. Het is een overschatting van de mogelijkheden van de overheid om de hele ruimtelijke ordening aan de burgers voor te willen schrijven. De overheid moet hierin niet alleen de burger beperken maar ook de eigen grenzen erkennen. De wezenlijke rol voor de overheid is coördinator en toezichthouder, niet die van medespeler. Verstrengeling van belangen moet worden vermeden.

8.5 Concrete beleidspunten

8.5.1 Multifunctionele kwaliteit

De overheid dient met het grondbeleid de publieke taken met een minimum aan ruimtebenutting gerealiseerd te krijgen. Dit vereist een doordachte coördinatie en samenhangende uitvoering van de publieke infrastructuur.

Bij het ruimtelijk beleid moeten de hydrologische en ecologische functies ook in stedelijk gebied in bestemmingsplannen op minimaal een basisniveau worden opgelegd. De nadruk moet worden gelegd op kwalitatief hoge inrichting en bouw, met ruimte voor multifunctionaliteit. Door bij bestemmingswijzigingen natuur- en landschapswaarden - zoveel als mogelijk is - te handhaven dwingt dat tot zorgvuldige en duurdere bouw waardoor grondspeculatie automatisch wordt tegengegaan.

8.5.2 Decentraal evenwichtsherstel

Lagere overheden en burgers moeten meer vrijheden krijgen om - met behoud van aanwezige natuur- en landschapswaarden - nieuwe functies in te passen in hun eigen leefomgeving. De ervaring van de laatste de-

cennia heeft geleerd dat ruimtelijke ordening vanaf Rijksoverheidsniveau niet tot uitvoerbaar beleid leidt. Het bloksgewijze uitbreiden met nieuwbouwlocaties en bedrijventerreinen belemmert een geleidelijke en harmonieuze groei met alle sociale en economische nadelen van dien.

9. Nabeschuwing

In hoofdstuk 8 is de staatkundig gereformeerde visie op grondbeleid c.q. ruimtelijke ordening gestipuleerd. Bij het toepassen van de geformuleerde uitgangspunten stuit een bestuurder al snel op een complex vraagstuk. Het blijkt dat er belangrijke keuzes moeten worden gemaakt. Ter afsluiting van dit commentaar een korte nabeschuwing, want grondbeleid is grondpolitiek.

9.1 Algemeen belang

De vraag kan rijzen hoever de overheidsbemoediging met de ruimtelijke ontwikkeling moet gaan. Moet de overheid alleen faciliteren, regisseren, richting geven of moet ze zelfs initiatief nemen? Het antwoord hierop heeft alles te maken met de visie van een politieke partij op de overheid. In de nota *Dienstbaar tot gerechtigheid* heeft de SGP haar visie op de aard en omvang van de overheidstaak gegeven. In deze nota wordt aan de behartiging van het algemeen belang een belangrijke plaats toegekend. Het is aan elke politieke partij, dus ook aan de SGP, eigen om een eigen invulling te geven aan dat ‘algemeen belang’. Daaronder wordt onder meer als een taak van de overheid verstaan het zorgdragen van de publieke gerechtigheid en het tegengaan van onrecht. Dat houdt onder andere in het scheppen van orde en structuur in het geschapene en daaraan recht doen. Deze aspecten horen in het ruimtelijk beleid terug te komen.

Er is niet voor elk beleidsterrein ruimte genoeg. Er moeten dus keuzes worden gemaakt. Een keuze wordt nog zwaarder, wanneer gekozen moet worden tussen bestemmingen die spanning opleveren met de bijbelse beginselen. Dan staan bestuurders voor de afweging in hoeverre blijvend kan worden vastgehouden aan het uitgangspunt dat de overheid er is voor de behartiging van het algemeen belang. Als er keuzes tussen verschillende bestemmingen moeten worden gemaakt, komt de vraag naar prioriteit op tafel.

9.2 Integrale benadering

De SGP heeft zich altijd sterk gemaakt voor de vrijheid en verantwoordelijkheid van de individuele persoon. De overheid moet daarvoor ruimte geven, maar de vraag is tot hoever deze vrijheid gaat. Het gaat ten principale om de grenzen van het algemeen en particulier belang.

Met de hoofdrichting van de WRO kan worden ingestemd. Het rijk geeft de globale contouren aan, de provincie komt tot een zekere integrale afweging op hoofdlijnen en de gemeente legt de gewenste bestemming in burgers bindende bestemmingsplannen vast. De gemeente, als dichtst bij de burgers bevindende overheidslaag, beslist uiteindelijk over de definitieve bestemming en legt daarover verantwoording af. Een veel voorkomende gedachtefout is dat het bestemmingsplan gebruiksmogelijkheid schept, maar het maakt ten aanzien van bepaalde gronden gebruiksvormen onmogelijk, hoewel de grond er wel is, door de bestemming te wijzigen en elders die gebruiksmogelijkheden wel toe te laten.

Bij de keuze zullen afwegingen moeten worden gemaakt. In de eerste plaats heeft de overheid te zorgen voor voldoende huisvestingsmogelijkheden (betaalbare huur- en koopwoningen), een veilige infrastructuur, ruimte voor bedrijfsterreinen, maar ook voor openbaar groen en voorzieningen. Bij deze afwegingen mag niet worden vergeten dat de aarde (de grond) de mens o.a. gegeven is om in zijn levensonderhoud te voorzien. Daarom mag niet lichtvaardig aan (vruchtbare) landbouwgrond een bestemming gegeven worden die haar onbruikbaar maakt voor voedselproducties.

Onder voorzieningen vallen niet alleen kerken, scholen, ziekenhuizen en openbare gebouwen (om er maar een paar te noemen), maar ook horecazaken, sporthallen en uitgaansgelegenheden. Ook de laatstgenoemde voorzieningen zijn een onderdeel van het functioneren van de samenleving.

De vraag rijst of alle behoeften, die er binnen de maatschappij leven, direct moeten worden vervuld of ingevuld. Opnieuw komt hier de overheidstaak aan de orde. Primair hoort de overheid veiligheid, gezondheid en rust te bevorderen. Daarbij rekent de SGP de werkgelegenheid, het orde brengen in het fysieke en sociale verkeer, het verantwoord omgaan met de schepping tot de primaire aandachtsvelden van de overheid. Ook ontspanningsmogelijkheden horen hierbij.⁸

⁸ We verwijzen in dit verband slechts naar de nota *Wijken en Wegen*, Den Haag 2002, 61.

9.3 Actief grondbeleid

Het zijn essentiële vragen waarvoor en in welke mate grond ter beschikking wordt gesteld. Toegepast op het grondbeleid betekent de toekenning van bestemmingen aan de schaarse grond een verantwoord (politiek) werk. Er zullen conflicterende situaties kunnen ontstaan, waarin voor de overheid een rol is weggelegd. Immers, wanneer het effectueren van ruimtelijke plannen alleen aan de markt wordt overgelaten, bestaat het gevaar dat degene die het hardste roept en/of het meeste geld heeft, de (overmatige) winst naar zich toehaalt.

De overheid hoort hier als behartiger van het algemeen belang een actieve rol te spelen. Een kritische houding is hier op zijn plaats, waar het gaat over de steeds groter worden ruimteclaims door de individuele persoon voor zichzelf. Vanuit de behartiging van het openbaar belang is hier zeker een kanttekening bij te plaatsen.

Waar het de primaire voorzieningen betreft, dient de overheid een actief grondbeleid te voeren. Want uiteindelijk gaat het om haar inwoners. Het is van belang dat zij bijvoorbeeld ruimte voor betaalbare woningen en een veilig woon- en leefklimaat krijgen.

Toch lost dit nog niet alles op. Hoever mag en kan de overheid gaan in het grondbeleid? Zolang de eigenaar van een stuk grond in de ontwikkeling wordt betrokken en meewerkt, zijn de problemen niet zo groot en behoort realisering van een bestemming tot de mogelijkheden. Wanneer de eigenaar echter weigert mee te werken, dan ontstaat er een andere situatie. Dan past zonder meer een zeer terughoudende rol van de overheid. De SGP heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat alleen in het uiterste geval tot onteigening mag worden overgegaan.

9.4 Afwegingen

Wanneer het gaat over uitbreidingsgebieden voor woningbouw bieden projectontwikkelaars vaak meer geld dan de gemeentelijke overheid. Het is dan ook van belang om als sturend gemeentebestuur geen private marktpartijen positioneel door voortijdige planinformatie te bevoorstellen. Wanneer de gemeentelijke overheid zelf een gebied ontwikkelt, is haar invloed het grootst en zijn er middelen aanwezig voor bouwrijpen woonrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte. Bovendien kunnen de (ver)kooprijzen enigszins in de hand worden gehouden.

Het spreekt voor zich dat de bestemming voor een vertegenwoordiger van de SGP ook een rol speelt. Het zal uit een oogpunt van ruimtelijk beleid moeilijk te verklaren zijn, wanneer in het ene geval wel met onteigening wordt ingestemd en in het andere geval niet. Daarbij moet niet zozeer worden gedacht aan een tegenstelling tussen onteigening voor de realisering van woningbouw of voor een met de Bijbel strijdige ontspanningsmogelijkheid, maar meer aan kwesties met gelijksoortige grootheden, zoals bijvoorbeeld landbouwgrond en terrein voor de ecologische hoofdstructuur. Wanneer Rijk en provincie gekozen hebben voor deze ecologische hoofdstructuur is de gemeente, inclusief de bestuurder namens de SGP, gehouden een actief beleid te voeren om landbouw om te wisselen voor ecologie.

Het is te verwachten dat de komende tijd de spanningen op dit gebied gaan toenemen. Uit de nota Grondbeleid blijkt duidelijk dat men de Wvg van toepassing wil verklaren op groenstructuren. Tevens wil men de aanpassing van de Onteigeningswet benutten om groenfuncties te kunnen onteigenen. Voorts wil men de Wet agrarisch grondverkeer aanwenden om een Rijksvoorkeursrecht voor groen te kunnen vestigen. In de praktijk zal blijken dat de ene bestuurder niet mee kan gaan en de andere wel. Dergelijke vraagstukken zijn niet eenvoudig te beantwoorden, mede omdat de situaties in plaats, tijd en omstandigheden verschillen. Steeds is tijdig overleg met de direct betrokkenen nodig en van groot belang. Gewaakt moet worden voor de tactiek van 'over ons zonder ons'. Daarnaast zullen de grondeigenaren en of -gebruikers een serieuze op de marktwaarde gebaseerde vergoeding dienen te krijgen.