Water: van decorstuk tot hoofdrolspeler

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van WB21 en de KRW op ruimtelijke ontwikkelingen

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat water meer prioriteit moet krijgen in de ruimtelijke ordening. Twee beleidsdocumenten, 'Waterbeleid voor de 21ste eeuw' en de 'Kaderrichtlijn Water' hebben dit inzicht geconcretiseerd. Jeroen Laro en Arjen de Wit doen in dit artikel verslag van hun afstudeervak waarin zij twee scenario's uit 'Nederland 2030' waterproof hebben gemaakt door de uitgangspunten van het nieuwe waterbeleid op de scenario's toe te passen.

Arjen de Wit
Arjen.deWit@wur.nl

Jeroen Laro,
Jeroen.Laro@wur.nl

Inleiding

In 2000 zijn twee waterbeleidsdocumenten gepubliceerd die het waterbeleid in Nederland drastisch veranderen. Dit zijn 'Waterbeleid voor de 21e eeuw' (WB21)[1] en de 'Europese Kaderrichtlijn Water' (KRW)[2]. De verwachting bestaat dat het beleid dat hierin is beschreven de komende jaren steeds meer invloed zal uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Hoe deze invloed zich zal laten gelden en in welke mate is echter nog onduidelijk. In ons afstudeeronderzoek hebben we een bijdrage geleverd aan het beantwoorden van deze vraag. Het onderzoek is uitgevoerd op het regionale schaalniveau omdat we verwachtten op dit niveau concrete effecten van het waterbeleid te kunnen bepalen, zonder te vervallen in locatiespecifieke details.

Hieronder bespreken we eerst de aanleiding tot de publicatie van beide documenten, de relatie tussen het waterbeleid en de ruimtelijke ordening en de inhoud van WB21 en de KRW. Vervolgens gaan we in op het eigenlijke onderzoek en de uitkomsten ervan.

WB21 en KRW

De ligging van Nederland in een rivierendelta drukt al eeuwenlang een belangrijke stempel op de Nederlandse maatschappij. Van oudsher zijn de bewoners van het huidige Nederland voor de opgave gesteld om te leven met het water en hebben zij ingegrepen in de natuurlijke situatie. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van dijken en dammen, het droogleggen van polders en het afsluiten van zeearmen[3]. Deze maatregelen waren en zijn bedoeld om het water tegen te houden en zo snel mogelijk af te voeren om zo wateroverlast te voorkomen: 'de strijd tegen het water'. Deze strijd is steeds belangrijker geworden. De klimaatsverandering in de 20e eeuw versnelde de zeespiegelstijging en vergrootte de extremen in de hoeveelheid neerslag. Dit leidde in de jaren '90 diverse malen tot ernstige wateroverlast. Geleidelijk ontstond het besef dat het waterbeheer drastisch moest veranderen. In 1998 werd daarom de Commissie Waterbeheer 21e eeuw ingesteld, die in 2000 haar bevindingen publiceerde in 'Waterbeleid voor de 21e eeuw' (WB21)[4].

WB21 is dus gericht op de water*kwantiteits*-problematiek. Er worden doelstellingen opgesteld voor het maatschappelijk systeem (waterbewustzijn en draagvlak bij burgers), de sturing van het waterbeheer (instrumenten, verantwoordelijkheden en taakverdeling) en het watersysteem. Voor dit onderzoek zijn de doelstellingen voor het watersysteem het meest relevant. De belangrijkste hiervan zijn: het watersysteem dient betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar te zijn en er moet meer ruimte voor water komen. Belangrijke instrumenten om deze doelstellingen te halen zijn de watertoets en de drietrapsstrategie '*vasthouden-bergen-afvoeren*'. De watertoets beschermt het watersysteem tegen ruimtelijke ontwikkelingen en de drietrapsstrategie zorgt voor het langer vasthouden van het (rivier)water, waardoor verdroging wordt tegengegaan en waardoor afwenteling van wateroverlast op meer stroomafwaarts gelegen gebieden wordt voorkomen.

In tegenstelling tot de eeuwenlange strijd tegen het water, is het waterkwaliteitsbeheer van recenter datum. De snelle bevolkingsgroei vanaf 1800, de verstedelijking en de industrialisatie in de tweede helft van de 19e eeuw betekenden een grote aanslag op het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater. Hierdoor ontstond het besef dat waterkwaliteitsproblemen anders moesten worden aangepakt. Ten eerste vond er een verschuiving plaats van effectgerichte naar brongerichte maatregelen. Ten tweede drong het besef door dat de kwaliteitsproblemen internationaal en integraal moesten worden aangepakt. Dit resulteerde in 2000 in een koppeling en uitbreiding van verschillende waterrichtlijnen: de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW stelt zowel chemische als ecologische normen aan alle Europese wateren, die over het algemeen zwaarder zijn dan de huidige Nederlandse normen. De normen dragen bij aan het verkrijgen van voldoende grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit en aan

"Ruimte voor water: de uiterwaarden van de Waal bij Druten."

de bescherming en verbetering van het aquatisch milieu.

Water: hoofdrolspeler bij ruimtelijke inrichting

Ruimtelijke ordening en waterbeleid zijn nauw met elkaar verbonden: de huidige knelpunten in de watersector zijn mede veroorzaakt door de manier waarop Nederland de afgelopen 50 jaar ruimtelijk is ingericht. Daarom vragen de nieuwe wateropgaven die voortkomen uit WB21 en de KRW om een krachtig samenspel van ruimtelijke ordening en waterbeleid. De manier waarop in Nederland wordt omgegaan met verschillende ruimtegebruiksvormen, zoals landbouw, natuur en wonen, zal moeten veranderen om de ideeën van het nieuwe waterbeleid waar te kunnen maken. Het waterbeleid zal daarom naar verwachting een grote invloed uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland.

De centrale opgave waarvoor het waterbeleid de komende jaren staat, hebben we gedefinieerd als 'ruimte voor water'. Deze centrale opgave wordt ondersteund door drie 'pijlers': 'de stroomgebiedbenadering', 'water als sturend principe' en 'water als ordenend principe'.

De stroomgebiedbenadering is de meest elementaire pijler. Het is een manier van beleid maken, waarbij alles draait om samenhang binnen het stroomgebied: samenhang tussen waterkwaliteit en -kwantiteit, tussen grond- en oppervlaktewater, tussen verschillende schaalniveaus en tussen het water en de overige ruimtegebruiksvormen.

Water als sturend principe betekent ten eerste dat er in de toekomst voldaan moet worden aan de vraag naar ruimte voor water. Ten tweede verlegt water als sturend principe de prioriteiten: in tegenstelling tot het verleden wordt in het vervolg bij ruimtelijke planning uitgegaan van het watersysteem waarbij andere ruimtegebruiksvormen zich aanpassen.

Water als ordenend principe bestaat uit het deelstroomgebiedprincipe, het positioneringsprincipe en het bufferprincipe. Dit zijn verschillende manieren om ruimtegebruiksvormen zodanig ten opzichte van elkaar te ordenen, dat zij elkaar niet negatief beïnvloeden wat betreft waterkwaliteit[5].

Met deze pijlers als toetsingskader hebben we WB21 en de KRW geanalyseerd. Uit deze analyse blijkt, dat de documenten een stevig waterbeleid voor de toekomst kunnen vormen. Samen dekken ze de kwantitatieve, kwalitatieve en ecologische aspecten van het waterbeleid. Een belangrijke voorwaarde is wel, dat ruimtelijke planning voortaan anders te werk gaat: bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet prioriteit worden gegeven aan het realiseren van een kwalitatief en kwantitatief goed functionerend watersysteem. Water krijgt daarmee een hoofdrol in de ruimtelijke planning.

Scenariostudie: 'zoek de verschillen'

Maar wat verandert er nu concreet als dit idee wordt toegepast? Hoe ingrijpend is het waterbeleid voor de ruimtelijke ontwikkeling? Om daar achter te komen hebben we een scenariostudie uitgevoerd aan de hand van de SCENE-methode[6]. Daarin wordt eerst de huidige situatie geanalyseerd en vervolgens worden mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen geschetst waaruit toekomstig beleid en een bijbehorend ruimtelijk beeld volgen.

De basis voor onze studie wordt gevormd door de referentiescenario's Stedenland en Parklandschap, die de Rijksplanologische Dienst in 1997 (dus vóór het verschijnen van WB21 en de KRW) heeft opgesteld[7]. De scenario's geven een beeld van mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen tussen 1997 en 2030 op verschillende schaalniveaus. Stedenland wordt gekenmerkt door een strikte scheiding tussen stedelijk en landelijk gebied. Na 2010 wordt er alleen nog binnen het bestaande stedelijk gebied gebouwd. Om de kwaliteit van het stedelijk gebied bij deze verdichting te behouden, moet er flink verbouwd worden: meervoudig ruimtegebruik, herschikking van functies en innovatieve vervoersystemen houden het stedelijk gebied leefbaar en bereikbaar. In het landelijk gebied verbreedt de landbouw zich en neemt in oppervlakte af. De vrijkomende ruimte wordt vooral benut voor recreatieve functies en natuurontwikkeling. Parklandschap richt zich vooral op versterking van lokale identiteit. Op verschillende schaalniveaus wordt gestreefd naar een verweving van landelijke en stedelijke leefmilieus en er worden geen scherpe grenzen getrokken. Bouwen in het landelijk gebied komt de lokale identiteit ten goede. Door slimme locatiekeuzes voor woningbouw en bedrijvigheid voldoet de bestaande infrastructuur grotendeels. Landelijk gebied fungeert als park voor de stad. Op afstand van de bebouwing is ruimte voor natuurontwikkeling. De landbouw blijft dankzij schaalvergroting een belangrijke functie.

Deze scenario's hebben we getoetst aan WB21 en de KRW. Hieruit blijkt dat water in beide scenario's slechts een ondersteunende rol speelt voor andere ruimtegebruiksvormen en niet voldoende aandacht krijgt om de te verwachten kwaliteits- en kwantiteitsproblemen het

hoofd te bieden. We hebben daarom Stedenland en Parklandschap opnieuw ontwikkeld, waarbij de uitgangspunten van WB21 en de KRW centraal stonden. De lagenbenadering[8] bleek hierbij een geschikt instrument: de ondergrond werd als eerste ontworpen en pas daarna was er aandacht voor (infrastructurele) netwerken en stedelijke en landelijke occupatie. Hierdoor kreeg het watersysteem, dat zich in de ondergrond bevindt, een grotere prioriteit bij de ruimtelijke inrichting. Een tweede instrument vormden de deelstroomgebieden: gebieden met een samenhangend watersysteem. Door bij inrichting uit te gaan van deelstroomgebieden kan optimaal rekening worden gehouden met grond- en oppervlaktewaterstromingen.

De 'scenario's op waterbasis' zijn uitgewerkt op strategisch en op operationeel planningsniveau. Met strategisch bedoelen we algemene richtlijnen van ruimtelijk beleid, niet gekoppeld aan een concrete ruimtelijke context; op operationeel niveau zijn deze richtlijnen concreet uitgewerkt voor ruimtegebruiksvormen in de Noordvleugel van de Randstad. Door deze nieuwe scenario's te vergelijken met de referentiescenario's hebben we kunnen bepalen wat de invloed van het nieuwe waterbeleid op ruimtelijke ontwikkelingen is.

Ten opzichte van de referentiescenario's leiden de aanpassingen tot andere locatiekeuzes voor verschillende ruimtegebruiksvormen. Woningbouw vindt vooral plaats in hoger gelegen gebieden zodat grondwaterstromen minder verstoord worden. Zware bedrijvigheid vindt zoveel mogelijk benedenstrooms plaats, zodat verontreiniging slechts een klein deel van het deelstroomgebied beinvloedt. De grotere oppervlaktes aan oppervlaktewater en natte gebieden bieden meer ruimte aan natuurontwikkeling en recreatie en bieden kansen voor wonen aan en op het water. Grote verliezer is de landbouwsector: als er optimaal rekening wordt gehouden met het watersysteem, betekent dat een grote beperking van de mogelijkheden voor akkerbouw en intensieve veeteelt. De nieuwe kansen die het water voor de landbouw biedt, zoals combinatie met recreatie en het verbouwen van 'natte' gewassen als riet voor energieproductie, compenseren deze beperking maar gedeeltelijk.

Beperkingen en kansen

Dit vergelijkend onderzoek heeft een aantal bruikbare resultaten opgeleverd. Op strategisch niveau lijken de scenario's op waterbasis nog sterk op de referentiescenario's. De belangrijkste ruimtelijke principes die ten grondslag liggen aan de scenario's (scheiding van stad en land in Stedenland, verweving in Parklandschap) blijven overeind. De veranderingen lijken dus mee te vallen. Echter, als we op operationeel niveau gaan kijken, blijkt dat de scenario's door de invloed van het water naar elkaar toe trekken: de verschillen tussen Stedenland en Parklandschap worden kleiner. In scenario's met heel verschillende uitgangspunten moeten als gevolg van het waterbeleid toch vaak dezelfde keuzes gemaakt worden. Hieruit blijkt dat het waterbeleid wel degelijk beperkingen oplegt aan de keuzevrijheid bij ruimtelijke planning op regionaal niveau. Vooral de landbouw wordt beperkt in zijn mogelijkheden.

Deze beperkingen worden gedeeltelijk gecompenseerd door kansen die water biedt voor andere ruimtegebruiksvormen: natuur, recreatie en wonen kunnen profiteren van meer en schoner water. Voor de landbouw zijn er beperkt mogelijkheden om ruimte voor water op te nemen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door rietteelt voor energieproductie en een verschuiving van akkerbouw naar extensieve melkveehouderij. Om tot een evenwichtige ruimtelijke inrichting te komen, waarin voldoende ruimte is voor kwalitatief goed water, zijn dit soort combinaties cruciaal.

Dit artikel is gebaseerd op Laro, J. en A. de Wit (2004) *Water: van decorstuk tot hoofdrolspeler; een kwalitatief onderzoek naar de invloed van WB21 en de KRW op ruimtelijke ontwikkelingen*, Wageningen: Wageningen Universiteit (afstudeerscriptie).

Literatuur

1 Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000) Waterbeleid voor de 21e eeuw, Den Haag: Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000).

2 Europees Parlement en de Raad (2000) Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

3 Hidding, M. en M. van der Vlist (2003) 'Ruimte en water in Nederland; opgaven voor een rode delta'. In: Hidding, M. en M. van der Vlist (red.) Ruimte en water: planningsopgaven voor een rode delta, Den Haag: Sdu uitgevers.

4 Verhallen, J.M. en P. Huisman (2001) Collegedictaat Integraal Waterbeheer, Lelystad: RIZA.

5 Hidding, M.C., A. van den Brink, J. Heinen en J. Kragting (2002) Planning voor stad en land, Bussum: Coutinho.

6 Dammers, E., H.L. Palsdottir, F. Stroeken, L. Crommentuijn, E. Driessen en F. Fidelus (2003) SCENE, een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland, Rotterdam: NAi Uitgevers/Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

7 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1997) Nederland 2030 - discussienota: verkenning ruimtelijke perspectieven, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

8 Sijmons, D. en F. Feddes (2002) Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap, Rotterdam: 010.

Summary

For many centuries the Netherlands has been involved in a fight against water. Due to the effects of climate change and soil subsidence, a new strategy was necessary. Since 2000, water quantity problems are subject to a new national policy.

At the same time the European Unionde-veloped a new policy about water quality. A lot of problems are the result of spatial organisation in the past, so spatial planning plays an important role in solving old and preventing new problems. This contribution is a report about a thesis research project in which Jeroen Laro and Arjen de Wit redeveloped Dutch scenarios to make them waterproof. Although the redeveloped scenarios didn't differ much on the strategic level, there are a lot of changes on the operational level. These changes are not very advantageous for agriculture. A sustainable water treatment most times means less alternative possibilities in spatial organisation. Therefore the scenarios bear more resemblance than the old scenarios do on the operational level.