



Regionale watersystemen in het Structuurschema Groene Ruimte - 2

RIENK KUIPER, MINISTERIE VROM / RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST, PROJECTTEAM SGR-2
BAS CLABBERS, MINISTERIE VAN LNV / DIRECTIE GROENE RUIMTE EN RECREATIE
LOUIS VAN VLIET, MINISTERIE VAN LNV / DIRECTIE GROENE RUIMTE EN RECREATIE

Op 21 december j.l. is het kabinet akkoord gegaan met deel 1 van het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR-2). Het gaat uitgebreid in op het regionale watersysteem en de deelstroomgebiedvisies. Dit artikel geeft de hoofdlijnen aan: een integrale benadering van water en ruimte, de ruimtevraag voor water, het belang van functiecombinaties, de randvoorwaarden vanuit de groene ruimte voor de deelstroomgebiedvisies. Integrale en tijdige deelstroomgebiedvisies lijken de beste waarborg voor een tijdige en goede doorwerking van water in ruimtelijke plannen én een financiële bijdrage van het rijk voor maatregelen in het regionale watersysteem.

Water is meer dan voorheen een ordenend principe. Dit betekent een belangrijke accentverschuiving naar een natuurlijker en minder gemanipuleerd watersysteem. Het kabinet kiest er daarom voor om water als een ordenend principe toe te passen bij de inrichting van de groene ruimte in het landelijk gebied en de stedelijke omgeving. Het kabinet vraagt de provincies, Kaderwetgebieden, gemeenten en waterschappen om water ook in hun plannen als ordenend principe toe te passen.

Daarbij is het van groot belang om de twee drietrapsstrategieën toe te passen:

- vasthouden - bergen - afvoeren van water.

Uit oogpunt van veiligheid, ter voorkoming van wateroverlast, om verdroging tegen te gaan en ter beperking van wateraanvoer worden allereerst maatregelen genomen om het water beter vast te houden. Als dat niet voldoende is, worden maatregelen genomen om het water te bergen. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt, wordt het water afgevoerd (drietrapsstrategie waterkwantiteit);

- schoonhouden - scheiden - zuiveren van waterstromen.

Om de zoetwatervoorraad veilig te stellen. wordt de ruimte zodanig ingericht en gebruikt, dat zo min mogelijk vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden (aanvullende) maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt is tenslotte zuiveren van de vuile waterstromen vereist (drietrapsstrategie waterkwaliteit).

Ruimte voor water

De ruimtelijke gevolgen van bovengenoemde strategieën zijn ingrijpend. De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening noemt een indicatieve ruimtevraag van 490.000 ha. Deze is in het SGR-2 als volgt uitgewerkt (zie tabel onderaan deze pagina).

Functiecombinaties

De ruimteclaims voor water vergroten de uitdaging om te komen tot functiecombinaties. Het kabinet is van mening dat aanzienlijk meer kansen voor functiecombinaties bestaan dan tot op heden zijn benut. Daarbij hebben structurele aanpassingen de voorkeur. Aanpassing van de inrichting van het watersysteem, zonodig gecombineerd met de reallocatie van functies, moet leiden tot een minimalisering van de beheerskosten.

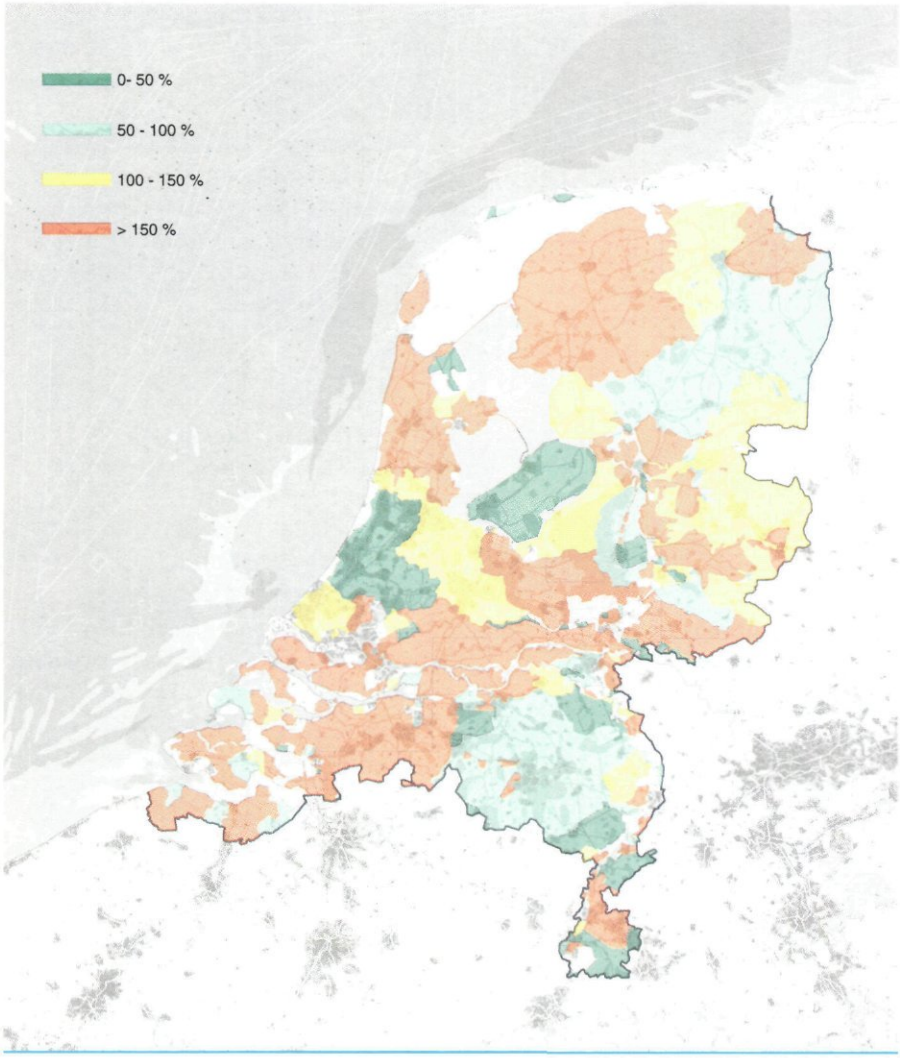
Ruimtelijke functies en waterfuncties zijn niet altijd zonder meer te combineren. De Raad voor het Landelijk Gebied signaleert dat de eigenaar/gebruiker van de grond in de praktijk vaak geconfronteerd wordt met randvoorwaarden in het gebruik die zich moeilijk laten verenigen met een optimale (mono)functionele ontwikkeling. Daarom is het zaak om dergelijke monofunctionele ontwikkelingen om te buigen.

Goede landbouwpraktijk

Met de landbouw als voorbeeld houdt dat in dat deze in ieder geval moet voldoen aan waterrandvoorwaarden die binnen de 'Goede landbouwpraktijk' (GLP) gaan vallen. De GLP is de concrete beschrijving van een agrarische pro-

Ruimteclaims voor water per landschapstype (indicatief).

	zand- en hoogveenontginningsgebied	heuvelland	kustzone	laagveengebied	rivierengebied	zeekleigebied gebied en droogmakerijen	totaal
hoofdsysteem							
functieverandering	0	0	1.000	0	23.000	1.000	25.000
functie-aanpassing	0	0	0	0	65.000	0	65.000
regionaal systeem							
functieverandering	5.000	1.000	1.000	4.000	1.000	13.000	25.000
functie-aanpassing	281.000	8.000	0	50.000	1.000	35.000	375.000
totaal	286.000	9.000	2.000	54.000	90.000	49.000	490.000



Afb. 1: *Benodigd landbouwareaal bij optimale benutting EHS voor waterberging (in % van de voor waterberging te benutten EHS).*
In grote delen van laag-Nederland (oranje + rood) is bij extreme regenval onvoldoende ruimte voor waterberging, zelfs als de lager gelegen delen van de EHS optimaal worden benut. In de overige delen van het land (donkergroen + lichtgroen) biedt de EHS in theorie voldoende ruimte voor waterberging. Maar in de praktijk ligt de EHS lang niet altijd op de juiste plaats voor waterberging of laten de natuurdoelstellingen zich onvoldoende combineren met waterberging. Dat betekent dat ook daar forse arealen landbouwgrond nodig zijn voor tijdelijke waterberging. Dit is grotendeels mogelijk met behoud van de landbouwfunctie.
(Bron: Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Ill.: LNV-GRR).

ductiemethode die plaatsvindt met respect voor en in harmonie met de omgeving en waar geen financiële vergoeding van overheidswege tegenover staat. Omdat verschillende gebieden verschillende kwaliteiten hebben, kan de GLP naast generieke componenten ook gebiedsgerichte componenten bevatten. De basiskwaliteiten in een veenweidegebied zijn immers anders dan die in een zandgebied of een zeekleipolder.

Het beschrijven en handhaven van de GLP is voorwaarde voor Europese cofinanciering voor het plattelandsbeleid. In deel 3 van SGR-2 zal het kabinet aangeven hoe de GLP wordt ingevuld. Dit wordt gedaan in overleg met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Groene diensten door de landbouw

Wanneer de eisen vanuit het water verder gaan dan de GLP (zoals bijvoorbeeld in aanzienlijke delen van het veenweidegebied), dan is het niet meer dan terecht dat de landbouw voor deze 'dienst' een bijdrage ontvangt. Groene diensten kunnen - naast water - zaken inhouden als het instandhouden van landschappen of het verbeteren van natuur. Waterdiensten kunnen worden geleverd aan bedrijven, zoals het leveren van schoon water voor de drinkwatervoorziening. In dat geval worden ze uit de markt gefinancierd. Ze kunnen ook worden geleverd voor publieke doelen, bijvoorbeeld waterbeheer dat de bodemdaling in het Groene Hart beperkt. In die situatie ligt een bijdrage van de overheid voor de hand. In sommige gevallen krijgen waterdiensten een dwingend karakter, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid in het geding is en reservering en ingebruikname als bergingsgebied of nooduitloopgebied noodzakelijk is. In dat geval zorgt de overheid zondermeer voor een reële compensatie.

Het kabinet geeft de concrete invulling en financiering van waterdiensten door de landbouw aan, na overleg met betrokkenen (vooral IPO, de Unie van Waterschappen, LTO-Nederland en de VEWIN), in deel 3 van het SGR-2.

Randvoorwaarden deelstroomgebiedvisies

Het SGR-2 geeft specifiek voor de groene ruimte uitgebreid aan waarop het rijk de deelstroomgebiedvisies zal beoordelen bij het afsluiten van het Nationaal Bestuursaccoord Water. Het betreft hier:

- de randvoorwaarden voor een duurzaam waterbeheer zoals aangegeven in de Vierde Nota Waterhuishouding, het rapport 'Anders omgaan met water' en de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening;
- de onderlinge samenhang tussen deelstroomgebiedvisies en de relatie met het hoofdwatersysteem;
- meervoudig ruimtegebruik en het benutten van synergiemogelijkheden tussen beleidsdoelen voor landschap, natuur, recreatie, landbouw en water. Hiertoe geeft het SGR-2 doelstellingen per sector en per landschapstype.

Als voorbereiding van het SGR-2 heeft het ministerie van LNV de 'LNV-Bouwsteen deelstroomgebiedvisies' opgesteld. LNV wil ook bij het afsluiten van het Nationaal Bestuursaccoord Water een goede inhoudelijke inbreng kunnen leveren. Daarom voert Alterra op dit moment een studie uit om de lijn uit het SGR-2 verder te uit te werken en kwantificeren.

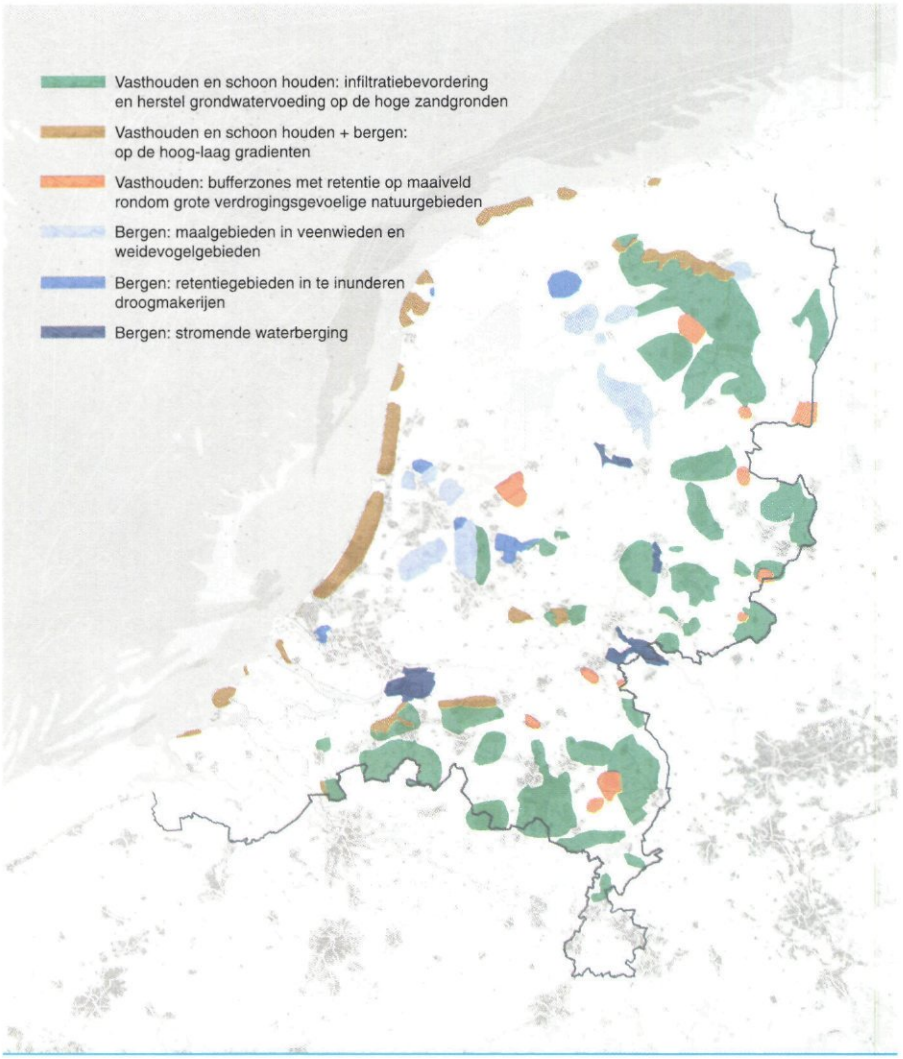
In de relatie tussen hoofd- en regionaal watersysteem is vooral de zoetwatervoorziening belangrijk. In de toekomst zal 's zomers door klimaatverandering en bodemdaling een grotere waterbehoefte bij een lagere wateraanvoer door de grote rivieren ontstaan. Huidige inlaatpunten zullen verzilten. Dat betekent dat in de toekomst tussen regio's een grotere concurrentie om zoet water kan ontstaan. De Droogtestudie (actie Startovereenkomst WB21) moet daar meer duidelijkheid over brengen.

Maar vooruitlopend daarop zullen de deelstroomgebiedvisies al moeten aangeven hoe omgegaan zal worden met situaties waarin minder zoet water beschikbaar is. Het voorkómen van schade aan waterkeringen en irreversibele klink genieten bij wateraanvoer voorrang. Dat is vooral aan de orde in veenweidegebieden. Vooral voor de klei- en zandgebieden in noord-Nederland ligt er dus een uitdaging: langer vasthouden van gebiedseigen water en minder zoetwateraanvoerbehoeftige teelten.

Hydrologische beïnvloedingsgebieden

Binnen deelstroomgebieden is de bestrijding van verdroging en de verbetering van de waterkwaliteit een belangrijke opgave. Vooral in de hydrologische beïnvloedingsgebieden van belangrijke natuurgebieden zijn maatregelen nodig.

Het perspectief van de landbouw in de beïnvloedingsgebieden ligt vooral in de extensieve melkveehouderij. Andere sectoren zijn óf moeilijk inpasbaar door de milieudoelstellingen in deze gebieden óf zijn landschappelijk minder aantrekkelijk. Het kabinet wil de melkveehouderij extensiveren en – voor zover het gaat om zones rond voor verzuring gevoelige natuurdoelen - uitplaatsing van varkenshouderij en pluimveehouderij bevorderen. Voor de extensivering van de melkveehouderij worden melkveehouders gestimuleerd te stoppen met hun bedrijf of dit te verplaatsen naar bijvoorbeeld noord- en zuidwest-Nederland. De vrijkomende grond wordt via herverkaveling uitgegeven aan andere melkveebedrijven in de zone. Deze bedrijven kunnen zo extensiveren. De geëxtensiveerde melkveebedrijven worden gestimuleerd de landbouwgrond te 'vernatten'. Hiertoe moeten hier groene diensten voor natuur, landschap en water worden beloond.



Afb. 2: Zoekgebieden hydrologische beïnvloedingsgebieden natuur en waterberging, volgens natuurorganisaties. (Ill.: LNV-GRR).

De verdroging van natuurgebieden is vooral het gevolg van de snelle afvoer van water. Maar in bepaalde gebieden ligt ook een belangrijke oorzaak in de grondwaterwinningen. Waterleidingbedrijven zijn al geruime tijd bezig om de verdroging door waterwinning terug te dringen. Het kabinet vraagt de provincies om in de deelstroomgebiedvisies aan te geven hoe het terugdringen van verdroging verder bevorderd kan worden door verplaatsing van waterwinning (van grondwaterwinning in infiltratiegebieden naar oppervlaktewaterwinning en combinaties met natuurontwikkeling in kwelgebieden).

Maar grondwaterwinning is ook zelf een kwetsbare functie waarvan de hydrologische beïnvloedingsgebieden bescherming verdienen. Het SGR-2 vraagt de provincies om in de deelstroomgebiedvisies aan te geven of en in hoeverre het huidige beleid, dat is gericht op bescherming met 25-jaarszones, uitbreiding behoeft.

De deelstroomgebiedvisies moeten signaleren waar aanpassing van de begrenzing of het natuurdoeltype van de EHS gewenst kan zijn vanuit hydrologisch oogpunt en de wateropgave. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat op landelijk niveau de natuurdoelen moeten worden gerealiseerd. Bij optimalisering van het waterbeheer van natuurgebieden geldt in het bijzonder voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden dat de (wettelijk) vereiste afweging gemaakt wordt.

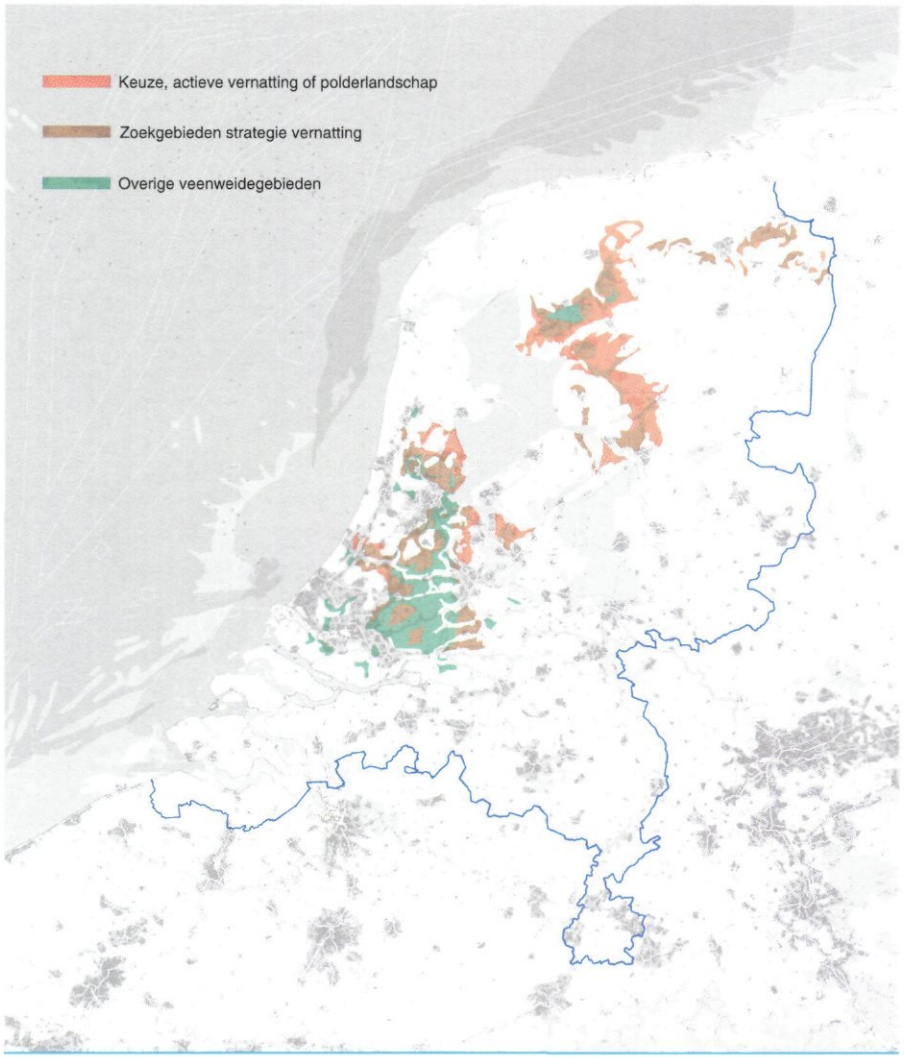
Waterbeheer in het veenweidengebied

Per landschapstype formuleert het kabinet in het SGR-2 randvoorwaarden. Het veenweidengebied verdient speciale aandacht. In de ontwikkeling van het veenweidegebied zijn voor de komende decennia twee strategieën voor het omgaan met water te onderscheiden:

- Ten eerste de strategie van beperkte drooglegging. Deze houdt in: een drooglegging van ten hoogste 60 centimeter, een

Multifunctioneel ruimtegebruik bij Zwolle

Het buurtschap Schelle-Oldeneel ligt tussen de IJssel en de westrand van Zwolle. Gemeente Zwolle, Waterleidingmaatschappij Overijssel (WMO), inwoners van Zwolle verenigd in de Initiatiefgroep IJsselzone, Staatsbosbeheer, Provincie Overijssel en landgoed Schellerberg zijn een proces gestart om invulling te geven aan een groene stadsrand. Door verplaatsing van een grondwaterwinning naar het buurtschap kan in plaats van grondwater meer oevergrondwater worden onttrokken, worden geen vervuilingen meer aangetrokken en zijn er binnen de bebouwde kom van Zwolle geen kostbare belemmeringen meer vanwege grondwaterbescherming. Ook kunnen deze gronden worden gebruikt door ecologische agrarische bedrijven. Dijkverlegging en de aanleg van strangen moeten de rivier meer ruimte geven. De strangen dragen niet alleen bij aan verhoging van de natuurwaarden, maar ook aan de drinkwaterwinning doordat rivierwater makkelijker in de bodem kan dringen. Inwoners en ondernemers uit Zwolle werken thans hun ideeën voor medegebruik uit. Verder worden bedrijfssytemen ontwikkeld, waarin meervoudig ruimtegebruik een stevige economische basis krijgt. Dit jaar wordt de voorbereiding afgerond en kan de groene stadsrand stap voor stap worden gerealiseerd. (Bron: WMO).



Afb. 3: Veenweidegebieden (Ill.: LNV-GRR).

verbod op particuliere onderbemaling, een scheurverbod van grasland en omzetting van al gescheurde percelen in grasland. Op deze wijze is een goede agrarische bedrijfsvoering mogelijk, terwijl ook de inklinking van het veen wordt beperkt. Deze strategie kan worden ingezet in gebieden waar minder landschappelijke waarden zijn, of waar het veenpakket nog zodanig dik is dat het bepalen van een keuze voor dit gebied nog niet urgent is.
Bij een (zeer) dun en snel inklinkend veenpakket is op korte termijn de keuze urgent om óf het waterpeil op te zetten en te kiezen voor natuurontwikkeling óf bewust te kiezen voor verdere oxidatie van het veen en daarmee voor een polderlandschap;

- Ten tweede de strategie van vernatting. Deze bestaat uit twee delen. Bij actieve vernatting moet het waterpeil fors worden opgezet. Deze strategie leidt tot instandhouding en plaatselijk ontwikkelen van het veenpakket. Het gebied is bestemd voor natte natuurontwikkeling, waarbij de veengroei wordt gestimuleerd. Bij de realisering hiervan ligt een combinatie met de natte as en waterberging voor de hand.
Bij passieve vernatting volgt het waterpeil de bodemdaling niet meer, totdat een peil bereikt is van circa 40 centimeter onder maaiveld. Doel van deze strategie is de instandhouding van het veenpakket met behoud van het cultuurhistorische veenweidelandschap. Het peilbeheer wordt uiteindelijk aangepast, bijvoorbeeld naar flexibel peilbeheer: in de winter plasdras, in de zomer een drooglegging van circa 40 centimeter. De landbouw moet een beheersvergoeding krijgen die meestijgt met het waterpeil.
Waar niet gekozen wordt voor de strategie van vernatting geldt automatisch de strategie van beperkte drooglegging. Ook in landinrichtingsprojecten in voorbereiding moeten beide strategieën opgenomen worden. Voor de omgeving van Boskoop wordt vanwege de verdere ontwikkeling van een hoogwaardig sierteeltgebied een uitzondering gemaakt.

Integrale deelstroomgebiedvisies

Waterschappen en provincies zijn al druk bezig om deelstroomgebiedvisies op te stellen. Deze visies bieden de kans om water tijdig en goed in de ruimtelijke ordening te verankeren. Om die kans te benutten is tempo en integraliteit geboden.

Tempo, omdat de Vijfde Nota Ruitelijke Ordening met onder andere het contourenbeleid al in 2003 moet zijn uitgewerkt in regionale en provinciale structuurvisies, en uiterlijk 2005 moet zijn verankerd in structuurplannen en streek- (of provinciale omgevings)plannen. Mochten de deelstroomgebiedvisies dit jaar niet gereed komen - zoals afgesproken in de Startovereenkomst Waterbeheer 21e eeuw - dan is de kans verkeken om water een belangrijke rol te laten spelen bij het trekken van de rode contouren. Integraliteit in de deelstroomgebiedvisies is geboden om ervoor te zorgen dat ook álle wateraspecten in de ruimtelijke lijn kunnen doorwerken.

Wat ook voor integraliteit pleit is het perspectief op een financiële bijdrage vanuit het rijk. De SGB-regeling biedt nu al mogelijkheden, maar is alleen bedoeld voor projecten die deel uitmaken van brede integrale gebiedsplannen.

LITERATUUR

Kuiper R. e.a. (2001). LNV-Bouwsteen deelstroomgebiedvisies.

Ministerie van LNV en Ministerie van VROM (2002). Structuurschema Groene Ruimte - 2, deel 1.