

# De bijdrage van waterbedrijven aan de ruimtelijke kwaliteit

**Veranderingen in de ruimtelijke ordening zijn niet alleen een bedreiging, maar bieden de Nederlandse waterbedrijven ook een goede mogelijkheid om de bronnen voor het drinkwater langdurig te beschermen of zelfs te ontwikkelen en daarmee de drinkwatervoorziening veilig te stellen. De afgelopen decennia is door toenemende druk op de ruimte ook de bescherming van de bronnen onderwerp van discussie geworden. Op basis van onderzoek naar wetgeving en praktijk blijkt dat het bijdraagt aan bedrijfsdoelstellingen als waterbedrijven dicht bij hun bron staan en op verschillende niveaus actief zijn.**



**A**n de drinkwatervoorziening is de status van 'dwingend belang' van groot openbaar belang' toegekend. Waterbedrijven hebben de afgelopen decennia echter te maken met een toenemende druk op de ruimte en een groeiende dreiging van risicovolle gebruiksfuncties. Hierbij ervaren zij weinig steun van de politiek. Om deze problemen in kaart te brengen en mogelijke oplossingen te formuleren, gaf DHV in het kader van een afstudeerproject aan de Universiteit van Amsterdam opdracht onderzoek hiernaar te verrichten<sup>1)</sup>.

Doel van dit onderzoek was tot een visie te komen op de gewenste positie van waterbedrijven bij de ruimtelijke inrichting van Nederland, met speciale aandacht voor hun bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit. De conclusie luidt dat waterbedrijven er verstandig aan doen letterlijk en figuurlijk 'dicht bij de bronnen te staan'. Hiervoor is nodig dat ze hun expertise in de ruimtelijke ordening inzetten, nieuwe kennis ontwikkelen en specifiek onderzoek verrichten alsook hun werkwijze aanpassen en actief participeren in het debat rond 'ruimtelijke kwaliteit', met name door strategische allianties met andere maatschappelijke spelers en via belangenbehartiging.

## Wat is het probleem?

Voorals sinds de jaren '70 vraagt de drinkwatervoorziening de aandacht als gevolg

van én de toegenomen behoefte aan water van hoge kwaliteit én de voortschrijdende verontreiniging van het milieu. Nederlandse waterbedrijven winnen water op meer dan 250 locaties. De drinkwatervoorziening heeft een voetafdruk, die vier procent van het oppervlak van Nederland beslaat. Dit betreft voornamelijk het gebied dat nodig is voor de bescherming van de grondstof. Uit interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, komt naar voren dat waterbedrijven ervaren dat - bijvoorbeeld bij bouwplannen of aanleg van nieuwe wegen - weinig rekening wordt gehouden met de belangen van de drinkwatervoorziening.

Bescherming van grond- en oppervlaktewater dat bestemd is voor de drinkwatervoorziening is nodig tegen verschillende vormen van vervuiling. Een scenariostudie van Alterra<sup>2)</sup> noemt de verontreiniging in het landelijke gebied vanuit diffuse bronnen, zoals atmosferische depositie, belasting vanuit landbouw, natuurgebieden, kwel, de bodemvoorraad en mineralisatie van veen. Daarnaast stelde het toenmalige Kiwa<sup>3)</sup> in de bundel 'Grondstof in de schijnwerpers' dat in alle gebieden waar het bodempakket weinig bescherming biedt, feces van grootvee voor vervuiling van het grondwater zorgt. Bovendien, zo blijkt uit een studie van DHV<sup>4)</sup>, is sprake van infiltratie in grondwater van stedelijke 'run-off', veroorzaakt door wateroverlast in steden ten gevolge van het toenemende

neerslagoverschot. Bij stedelijke winningen vormen ook bodemverontreinigingen en de riolering een gevaar. Het rioleringsstelsel stamt merendeels uit de jaren '60 en is veelal verouderd. Dit geeft een verhoogde kans op verontreiniging door afvalwater dat in de bodem lekt, daar waar de riolering niet dicht is.

Het gebrek aan bescherming van de bron wordt volgens dit onderzoek door drie factoren veroorzaakt: onvoldoende handhaving van wetgeving, de praktijk en het beleid van waterbedrijven zelf en de onvoldoende aandacht voor de problemen in de politiek en het maatschappelijke debat.

## Wet- en regelgeving

Waterbedrijven constateren een kloof tussen de bescherming die in de wet geregeld is en de dagelijkse praktijk. Uit onderzoek naar de wetgeving die relevant is voor de ruimtelijke bescherming van de grondstof, met name water- en RO-wetten, zien we inderdaad dat de regeling van de noodzakelijke bescherming van de bronnen en de productielocaties verbrossend en onvolledig is. Het belangrijkste instrument van de ruimtelijke ordening, het gemeentelijke bestemmingsplan met de Watertoets, werkt nauwelijks voor de drinkwatervoorziening. Waterbedrijven is in de wet- en regelgeving slechts een uitvoerende rol toebedeeld.

Ook de Nota Ruimte biedt weinig bescherming. In deze nota staat weliswaar dat er voor de sector voldoende ruimte beschikbaar moet zijn, maar met het voorbehoud dat de noodzaak voor een ruimteclaim ten behoeve van de drinkwatervoorziening aantoonbaar moet zijn. Dit biedt veel ruimte voor discussie en drukt waterbedrijven in een reactieve houding. In andere Nederlandse wetten met betrekking tot de ruimtelijke ordening wordt drinkwater zelfs niet genoemd. Ook monitoring is onvoldoende veiliggesteld. Zelfs wetten over de drinkwatervoorziening bieden geen instrumenten om de bescherming goed te bewaken. Hoewel er Europese richtlijnen zijn die de kwaliteit van de bron moeten beschermen, zijn deze nog onvoldoende geïmplementeerd en/of bieden onvoldoende bescherming. Waterbedrijven hebben in de wet- en regelgeving bovendien weinig slagkracht om de noodzakelijke bescherming af te dwingen.



## Rol waterbedrijven

Naast een gebrek aan wettelijke bescherming worden de problemen versterkt door de houding van de waterbedrijven zelf. Uit interviews blijkt dat vaak ten onrechte wordt verondersteld dat het belang van bronbescherming voor andere partijen (zoals de gemeenten en de landbouw) evident is, terwijl de prioriteiten van deze partijen in de praktijk juist conflicteren met bronbescherming (stedelijke uitbreiding, andere bestemmingsfuncties, schadelijke activiteiten van landbouw en recreatie). Daarnaast zien we dat waterbedrijven in hun beleid en praktijk veel nadruk leggen op de technische kant van drinkwatervoorziening. Ze zijn sterk gericht op de productie van het drinkwater (zuiveringstechnieken, transport), de voorzieningsgebieden en de klanten aan wie ze drinkwater leveren. Een blik in de jaarverslagen laat zien dat waterbedrijven weinig bezig zijn met ruimtelijke ordening. Naar onze mening een gemiste kans voor het beschermen van de bron.

Verder hebben waterbedrijven op dit moment veelal een reactieve houding. Ze zijn weliswaar actief om de bron te beschermen, maar uit interviews blijkt dat ze vooral succesvol zijn met betrekking tot het voorkómen van diverse ruimteclaims (aanleg van villawijken in duingebied, stedelijke uitbreidingen, toegangswegen voor dorpskernen). Actie volgt vaak als reactie op beleid en bestemmingsplannen en niet op basis van de toenemende bedreiging van de bescherming van de bron. Een innovatieve, creatieve en vooruitdenkende aanpak, die wetgeving anticiperend in plaats van reactief beïnvloedt, biedt veel meer kansen om

bronbescherming een structureel onderdeel van beleid en praktijk te maken.

## Het politieke en maatschappelijke debat

Tot slot bestaat weinig aandacht voor duurzame drinkwatervoorziening in het politieke en maatschappelijke debat in Nederland. Bronbescherming staat niet op het netvlies van beleidsbepalers. Bij beslissingen over het inrichten van de ruimte weegt het belang van de waterbedrijven nauwelijks mee. Vooral kortetermijnbelangen wegen zwaar. Zoals gezegd, waterbedrijven zijn weinig actief in het politieke of maatschappelijke debat. Het is interessant om te zien dat waterbedrijven op dit moment wel bronbescherming aan de kaak stellen in het kader van de beleidsveranderingen (Nationaal Waterplan en dergelijke) die op handen zijn. Het valt echter te bezien of dit verder reikt dan een reactie op beleid. Waterbedrijven missen een kans als ze niet samen met andere maatschappelijke belangenorganisaties actief zijn en niet continu de publiciteit zoeken.

## Mogelijkheden

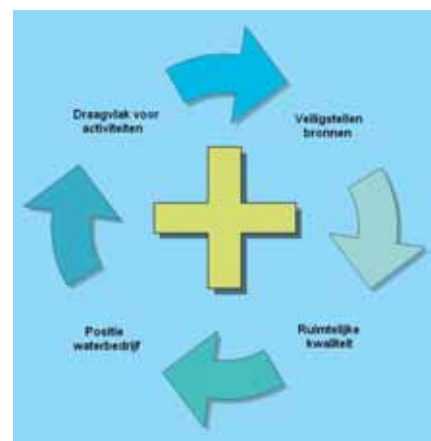
Op korte termijn is geen zicht op verbetering van wet- en regelgeving met betrekking tot bronbescherming. Het ligt evenmin in de lijn der verwachting dat beleidsbepalers binnen afzienbare tijd met deze problemen rekening zullen houden, tenzij sprake is van een milieuramp of bronnen zo vervuild raken dat het probleem structureel is geworden en daardoor moeilijker op te lossen. De enige manier waarop de situatie kan veranderen, is door actie van de waterbedrijven zelf. Hiervoor is vooral de grondhouding van de

waterbedrijven van belang. Wij stellen dat waterbedrijven op twee gebieden positieve invloed kunnen uitoefenen: de toenemende behoefte aan natuur, recreatie en stiltegebieden én de functieveranderingen binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening, die we als 'ruimtelijke dynamiek' definiëren.

## Debat bepalen

Aan de toenemende behoefte aan natuur, recreatie en stiltegebieden is tegemoet te komen door de beschermingsgebieden bij de bronnen van drinkwaterbedrijven multifunctioneel in te zetten. Waterbedrijven zetten zo decennialange ervaring met het beheren van natuurgebieden productief in om gemeenschappelijke belangen te dienen. Ofschoon ze weinig bekend zijn met het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', beheren waterbedrijven de gebieden, al

*Positie van de waterbedrijven ten opzichte van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.*



dan niet in eigendom, op voorbeeldige wijze. Ruimtelijke kwaliteit die het resultaat is van langjarige bescherming tegen verontreiniging, kan positief bijdragen aan de maatschappelijke positie van de waterbedrijven. Langs deze weg zijn bedrijven in staat de veiligstelling van de bronnen te continueren.

Wij adviseren waterbedrijven om meer aanwezig te zijn in het debat over de ruimtelijke ordening van Nederland en het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' te gebruiken in gebiedsvisies. Een voorbeeld voor een analysemodel voor ruimtelijke kwaliteit is de matrix van Hooimeijer<sup>5)</sup>, die relevante aspecten benoemt waarop waterbedrijven bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Deze aspecten zijn belangrijk in het proces waarbij verschillende gebiedspartners een ruimtelijk plan ontwikkelen.

### Expertise erkennen, inzetten en verbreden

Naast het erkennen en inzetten van bestaande expertise is voor dit proces ook het verbreden van kennis van belang. Planologen en geografen brengen noodzakelijke expertise in het medewerkersbestand. Ook is naar onze mening meer onderzoek nodig om lokale, specifieke mogelijkheden te verkennen. Partijen

hierbij kunnen universiteiten zijn, maar ook kennisinstituten en adviesbureaus. Ga nieuwe allianties aan: benut de 'ruimtelijke dynamiek'. Het accommoderen van de flink groeiende ruimtebehoefte in Nederland brengt met zich mee dat tot 2030 meer dan een kwart van het oppervlak van Nederland in meer of mindere mate van functie verandert. Deze 'ruimtelijke dynamiek' betekent een toename van de diversiteit en het aantal partijen aan de onderhandelings-tafel.

Uit ons onderzoek blijkt dat, hoewel waterbedrijven nog steeds een belangrijke rol spelen bij het voorkómen van diverse ruimteclaims, zij zich organisatorisch en strategisch weinig aangepast hebben aan veranderingen die zich in de ruimtelijke ordening afspelen. Er is zeer veel druk op de ruimte ontstaan, zodat een actieve rol gevraagd is om drinkwatervoorziening ook op politiek niveau op de kaart te zetten en te verdedigen. Hiervoor zijn brede allianties met andere maatschappelijke organisaties nodig. De beschermde gebieden rond de bronnen kunnen dan multifunctioneel benut worden, waarbij te denken valt aan bijvoorbeeld ecotoerisme, milieuvriendelijke recreatieprojecten of biologische landbouw. Partijen in deze projecten kunnen zijn: natuur- en milieuorganisaties, terreinbeheerders, provinciale landschappen, bedrijven gespecialiseerd in

milieuvriendelijke recreatie en biologische boeren (zie ook kader).

De ontwikkeling dat steeds meer partijen aanspraak maken op ruimte is dus niet alleen een bedreiging, maar vooral ook een kans om strategische allianties te vormen en uit te breiden, om bronbescherming op de agenda te zetten.

### Gebiedsdossiers

De ruimtelijke invalshoek vormt een belangrijk punt voor de grondwaterbescherming. Een belangrijk spoor voor de verdere invulling daarvan vormt het gebiedsdossier. In de tekst van de huidige ontwerp-waterplannen (de stroomgebiedbeheersplannen en het Nationaal Waterplan) wordt het gebiedsdossier nadrukkelijk genoemd. Door het RIVM is een opzet gemaakt voor de inhoud van dit instrument. De status en verankering, in het bijzonder de regionaal, is momenteel punt van discussie. Het ministerie van VROM is een besluitvormingstraject aan het voorbereiden.

### Conclusies

Wij concluderen dat bronbescherming in de praktijk op veel plaatsen tekort is geschoten, wat een bedreiging is voor de beschikbaarheid van goede bronnen voor drinkwater. Waterbedrijven anticiperen nog weinig op deze bedreiging. Daarbij zorgt de toenemende druk op de ruimte voor veel ruimtelijke dynamiek, die de bescherming van de bron verder in gevaar brengt. Wij stellen dat waterbedrijven zeer veel expertise hebben die in de context van toenemende ruimtelijke dynamiek innovatief waardevol is, om bronbescherming op de agenda te zetten en daardoor de bronnen voor drinkwater veilig te stellen. Dit vereist echter een actieve rol op het gebied van lobby, media, onderzoek, capaciteitsopbouw en het zoeken naar nieuwe partijen in strategische allianties. Wij denken voorts dat de gebiedsdossiers een belangrijke impuls kunnen geven aan de tekortkomingen die zijn signaleerd.

**Pieter de Haas en Jos Peters (DHV)**

#### NOTEN

- 1) De Haas P. (2007). Waterbedrijven en ruimtelijke kwaliteit - Positionering van waterbedrijven in het debat over de ruimtelijke ordening van Nederland. Afstudeerscriptie. DHV.
- 2) Van der Bolt F. e.a. (2005). Scenariostudie KRW-grondwater. Alterra. Rapport 1210.
- 3) Kiwa (2005). Grondstof in de schijnwerpers. Bronnen in het bedrijfstakonderzoek. BTO. Rapport 2005.055.
- 4) Benoist F. (2006). KRW en drinkwater uit rijkswateren, gevolgen van de Kaderrichtlijn Water voor bescherming drinkwatervoorziening uit rijkswateren. DHV. In opdracht van Rijkswaterstaat/RIZA.
- 5) Hooimeijer P., H. Kroon en J. Luttik (2002). Kwaliteit in meervoud - conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik. Koninklijke de Swart.

Een fraai voorbeeld van hoe waterbedrijven kunnen samenwerken met andere regionale partijen (landbouwbedrijfsleven, milieufederatie, provinciaal landschap, natuurorganisatie) is het projectidee Wateroogsten van Karst Hoogsteen (Waterleidingmaatschappij Drenthe). Het uitgangspunt van dit idee is dat het waterbedrijf in een regionaal bondgenootschap werkt aan een innovatief plan voor het gebied Hondsrug-Hunzedal met water als economische drager voor gebiedsontwikkeling.

Hierbij wordt grondgebruik afgestemd op een duurzaam waterbeheer: minder intensief agrarisch gebruik en open vegetaties in plaats van naaldbos dat zoveel neerslag verdampt. In samenwerking met het landbouwbedrijfsleven probeert WMD proactief een bestaande bron voor drinkwater te ontwikkelen, veel meer dan dat het deze bron reactief beschermt. Het resultaat is een duurzame bron die ook op lange termijn en permanent beschikbaar is, met een goede waterkwaliteit, weinig negatieve interactie met de omgeving en een gering reststoffenprobleem. Momenteel geeft de provincie het idee verder vorm in een innovatieve grondwatervisie voor Drenthe.

