THEMA RUIMTELIJKE ORDENING





Waterbedrijven in een dynamische omgeving

TOINE RAMAKER, KIWA WATER RESEARCH
ROB EIJSINK, VEWIN

De waterhuishouding en de ruimtelijke inrichting van Nederland staan onder invloed van dynamische ontwikkelingen. In reactie op deze ontwikkelingen zijn diverse nota's verschenen die sturing trachten te geven met nieuwe (sturings)concepten, instrumenten en coalities. Voor de ruimtelijke inrichting zijn de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene Ruimte verschenen. Op het terrein van de waterhuishouding wordt de Kaderrichtlijn Water geïmplementeerd en worden GGOR's en stroomgebiedvisies ontwikkeld. Al deze (beleids)ontwikkelingen raken de belangen van waterbedrijven, omdat ze de beschikbaarheid en kwaliteit van de grondstoffen beïnvloeden. In het kader van het bedrijfstakonderzoek (BTO) voor waterleidingbedrijven is een quick-scan uitgevoerd naar de gevolgen van het nieuwe landelijk omgevingsbeleid voor waterbedrijven. Een projectgroep met vertegenwoordigers van waterbedrijven en VEWIN die de studie begeleidde, concludeert dat de waterbedrijven veel nadrukkelijker speler moeten worden in de processen die leiden tot nieuw beleid. Dit vereist aanpassingen in het beleid en wellicht zelfs in de organisatie van de waterbedrijven.

Verscheidene ontwikkelingen maken nieuw omgevingsbeleid noodzakelijk. Voorbeelden zijn de gevolgen van klimaatveranderingen, de schaarse ruimte (ook ondergronds), de ruimteclaim voor water in relatie tot wateroverlast en hoogwaterproblematiek, aanhoudende en nieuwe milieuproblemen (biologische vervuiling en bedreiging van de gezondheid) en veranderingen in de landbouwsector. De ruimtelijke gevolgen van deze ontwikkelingen worden door middel van nieuw beleid beteugeld of juist gestimuleerd. Maar ook bestuurskundige argumenten (decentralisatie en Europese samenwerking) en organisatorische veranderingen (netwerksamenleving) maken een herijking van de positie van waterbedrijven noodzakelijk.

Sommige uitgangspunten van het nieuwe omgevingsbeleid raken de belangen van waterbedrijven direct (meervoudig ruimtegebruik, natuurlijker waterbeheer, stroomgebiedbenadering). In andere gevallen heeft het beleid indirecte (maar verstrekkende) consequenties voor de positionering van waterbedrijven in het maatschappelijk krachtenveld. Het nieuwe beleid roept daarmee de vraag op hoe de waterbedrijven zich moeten positioneren in de processen waarlangs het beleid wordt uitgewerkt en ingevuld, zoals het waterbeleid voor de 21e eeuw en de reconstructie. Zowel de inhoud als het proces zijn daarbij van belang.

In dit artikel worden de beleidsthema's op een rij gezet die een kader vormen voor deze strategische beslissingen over de positionering van waterbedrijven in deze processen. Ze vormen daarmee bouwstenen voor een onderbouwde toekomstvisie.

Autonome ontwikkelingen

In de schaarse ruimte streven burgers en belangenorganisaties naar een optimale inrichting. De sectorale belangen kunnen echter conflicteren. De ruimtedruk manifesteert zich als meervoudige ruimteclaim op twee niveaus: op maaiveldniveau en in de ondergrond. Bovendien zal de aaneenschakeling van activiteiten in de tijd extra druk uitoefenen. Waterbedrijven kampen met toenemende (vervuilende) ruimteclaims in intrekgebieden en waterinnamepunten, in de ondergrond (infrastructuur, koude-warmte opslag) en in de tijd (wie mag het grondwater in het watersysteem als eerste gebruiken?). Ook veranderingen in de fysieke omgeving, zoals klimaatveranderingen, raken de watervoorziening direct. Door stijgende temperaturen, stijgende zeespiegel, bodemdaling en een veranderend neerslagregime kunnen oppervlaktewaterbedrijven te maken krijgen met periodieke afname van het aanbod van de grondstof, sterkere kwaliteitsschommelingen en verzilting van innamepunten. Grondwaterbedrijven daarentegen krijgen te maken met zoute kwel in hun winningen en afname van de winbare hoeveelheid zoet grondwater door toename van verdamping en vermindering van infiltratie.

Waterbeleid

Het waterbeheer staat voor grote veranderingen, omdat het huidige watersysteem niet meer voldoet aan de hedendaagse randvoorwaarden voor veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Met name de Europese Kaderrichtlijn Water en het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water', als uitvloeisel van het advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, springen in het oog. In de Kaderrichtlijn wordt de stroomgebiedenbenadering geïntroduceerd om het nieuwe waterbeleid en de samenwerking tussen waterbeherende instanties vorm te geven. De Kaderrichtlijn zet onder andere in op de terugwinning van kosten van waterdiensten, inclusief het verdisconteren van milieueffecten in de waterprijs. Regulerend prijsbeleid kan leiden tot een verdere verhoging van heffingen en belastingen en te berekenen tarieven voor drinkwater. Het verdisconteren van milieu-effecten in de prijs van goederen is ook een belangrijk thema in het recent geformuleerde milieubeleid (Vierde Nationaal Milieubeleidsplan). Daarnaast wordt in de Kaderrichtlijn aangekondigd dat de functiegerichte normering en doelstellingen voor drinkwater (oppervlaktewater voor drinkwater) op termijn zullen verdwijnen.

Het Nederlandse waterbeleid biedt kansen voor een betere bescherming van de grondstof, onder andere door de introductie van de watertoets. In infiltratiegebieden wordt bijvoorbeeld ingezet op een transformatie naar duurzame landgebruiksvormen. Ook de zoektocht naar ruimte voor water biedt kansen voor functieverweving. Ruimte voor waterberging en retentie in combinatie met laagdynamische functies biedt mogelijkheden om winningen te verduurzamen. Bovendien kunnen waterberging en retentie zorgen voor een toename van infiltratie en aanvulling van de grondwatervoorraad. De koppeling van ruimtelijk en waterbeleid is vanuit het perspectief van (bescherming van de) watervoorziening positief. Anderzijds staat de plaats van sommige waterwinningen in watersystemen ter discussie. Watervragende functies dienen in de stroomgebiedbenadering bij voorkeur gesitueerd te worden op plekken waar van nature veel water beschikbaar is (benedenstroomse gebieden). Deze discussie is fundamenteel van aard en kan ingrijpende gevolgen hebben voor de continuering van waterwinningen.

Momenteel discussiëren betrokken partijen (waterschap en waterbedrijf) over nuancering van dit (dogmatische) beleidsstandpunt (zie het verslag van de VEWIN-workshop 'Duurzame water(win)systemen, puzzelen met visies' in H_2O nr. 7 van 5 april jl., pagina 22).

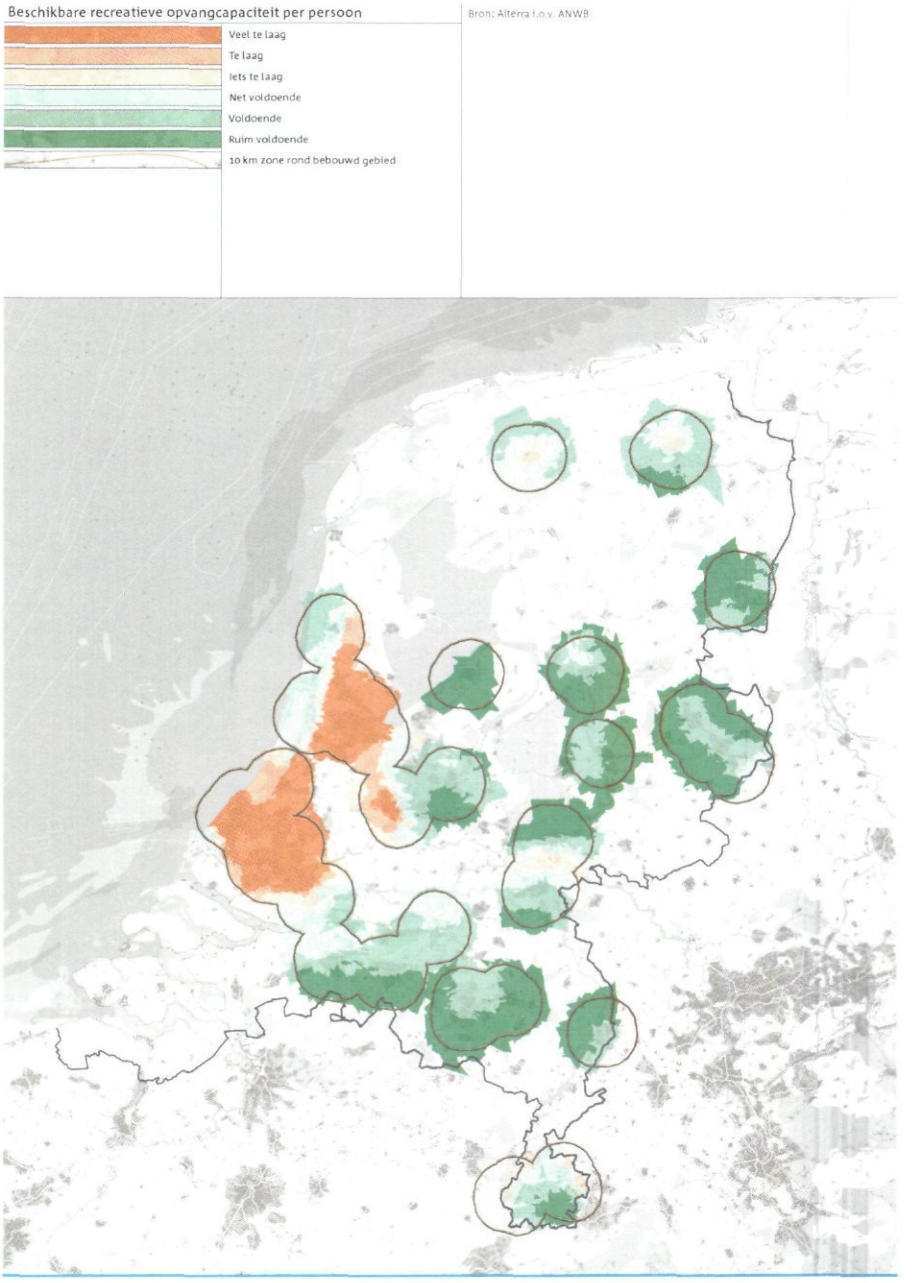
Naast aandacht voor de invloed van (grond)waterbedreigende functies zijn ook de effecten van waterwinningen op de omgeving onderwerp van beleid: verdroging is nog steeds een belangrijk beleidspunt. Overschakeling van grond- naar oppervlaktewater blijft een belangrijke doelstelling, zoals onlangs is onderstreept in de provincie Noord-Brabant. De inzet op vermindering van externe effecten wordt juridisch onderstreept door de Kaderrichtlijn Water, waarin staat dat grondwaterlichamen, zowel kwantitatief als kwalitatief (chemisch), geen significante invloed mogen hebben op terrestrische ecosystemen. Hoe deze uitspraken zich juridisch doorvertalen is momenteel moeilijk aan te geven.

In algemene zin wordt in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan geconstateerd dat als gevolg van microbiologische vervuiling en (nieuwe) toxische stoffen bestaande zuiveringstechnieken continue op de proef worden gesteld. Waterleidingbedrijven zullen dergelijke ontwikkelingen continu een stap voor moeten zijn door te blijven innoveren in zuivering en preventief (ruimtelijk) beleid.

Functiecombinaties

Meervoudig ruimtegebruik is de strategie om met het absolute tekort aan ruimte om te gaan. Ook waterbedrijven spelen een rol in deze strategie. Diverse functiecombinaties met waterwinning zijn kansrijk, zoals waterberging, duurzame vormen van landbouw, natuurontwikkeling en recreatief medegebruik. Tegelijkertijd bieden deze functiecombinaties mogelijkheden om winningen te verduurzamen. Met name de vraag naar ruimte voor recreatie in en rond de stad wordt drastisch hoger. De aantrekkelijke waterwingebieden kunnen een belangrijke rol spelen in de opvang van de recreatieve druk. Tegelijkertijd vindt bewustwording over water en waterwinning plaats. Het succes van meervoudig ruimtegebruik (rondom waterwinningen) hangt nu af van praktijkvoorbeelden. De concepten zijn immers al bedacht.

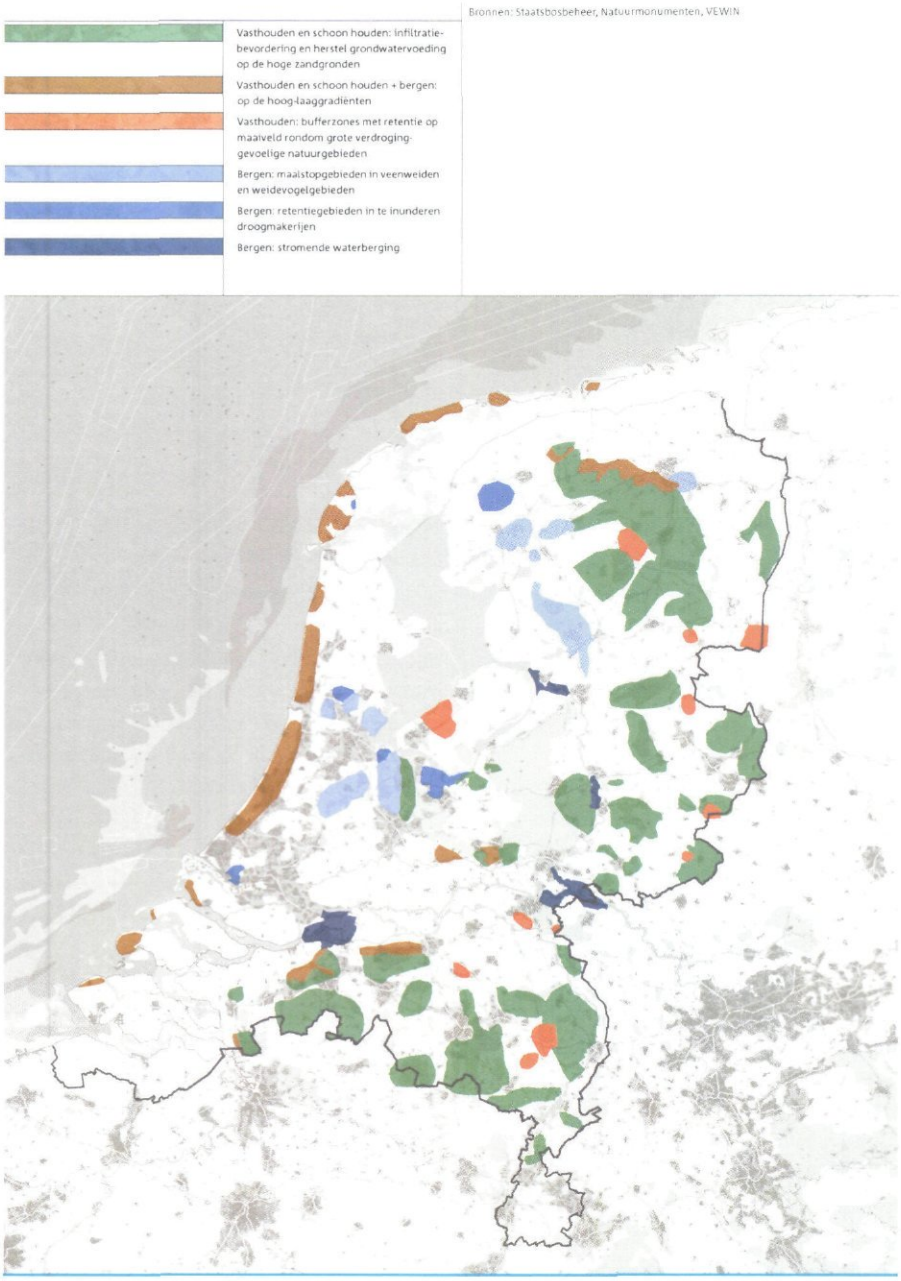
Om ruimteclaims op elkaar af te stemmen en te reguleren worden rode en groene contouren getrokken die voor 2005 in de streek- en bestemmingsplannen worden opgenomen. Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische waarde in stand gehouden. Binnen en in de nabijheid van groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij afweging' voor alle ingrepen die mogelijk de bestaande waarden aantasten. Dit zou ook gevolgen kunnen hebben voor waterwinningen. Rond stedelijke gebieden worden rode contouren getrokken waarbinnen de stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Waterwinningen die binnen de rode contouren komen te liggen, onttrekken stedelijk water en zouden in hun voortbestaan bedreigd kunnen worden, alhoewel rekening gehouden wordt met waterwinning bij het bepalen van de rode contouren. De daadwerkelijke introductie van contouren hangt af van de behandeling van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening in de Tweede Kamer. Ook in de derde dimensie wordt het grondgebruik (opslag, infrastructuur) verder geïntensiveerd, maar vooralsnog niet juridisch gereguleerd in speciale bestemmingsplannen. De effecten van het ondergrondse ruimtegebruik op water zijn nog niet geheel duidelijk, maar kunnen een bedreiging vormen voor waterkwaliteit.



Afb. 1: Behoefte aan recreatie rond stedelijke knooppunten (Bron: Ministerie van LNV).

Natuur

Het natuurbeleid zal beter afgestemd worden op de behoeften van de burgers (natuur voor mensen). De nadruk komt meer te liggen op de gebruiks- en recreatiewaarde in plaats van de ecologische waarde van natuur. Natuurbeheer is daarbij een maatschappelijke verantwoordelijkheid van overheid én maatschappelijke organisaties waarbij waterbedrijven als partner worden genoemd. Het beleid zet in op openstellingen van natuurgebieden voor (recreatief) medegebruik. Tegelijkertijd worden de grenzen van kwetsbare gebieden (de groene contourgebieden en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) juridisch hard gemaakt door opname in streek- en bestemmingsplan-



Afb. 2: Mogelijkheden voor waterberging en retentie (Bron: Ministerie van LNV).

nen. De juridische doorwerking van de Vogel- en Habitatrichtlijn blijkt verstrekkende gevolgen te hebben voor andere (ruimtelijke) functies. Ook waterleidingbedrijven krijgen, door hun omgevingseffecten, te maken met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Inmiddels zijn gevallen bekend waarin waterwinningen tegen de juridische randvoorwaarden van de Vogel- en Habitatrichtlijn oplopen. Tot nog toe zijn geen projecten verhinderd door regelgeving. De projecten zijn echter wel sterk vertraagd en door de noodzaak van (natuur)compensatie worden de begrotingen overschreden.

Landbouwsector

Een deel van de Nederlandse landbouw ontwikkelt zich naar een extensieve bedrijfsvoering met verbrede activiteiten. De dynamiek die zich momenteel in het landelijk gebied manifesteert, bijvoorbeeld in het kader van de reconstructiewet, de verwachte veranderingen als gevolg van Europese (mest)regelgeving en toetreding van oost-Europese lidstaten, brengen mogelijkheden met zich mee voor verduurzaming van waterwinningen. De kansen voor verduurzaming liggen in het verlengde van het ruimtelijk,- natuur- en waterbeleid: uitplaatsen van vervuilende landbouw uit intrekgebieden, stimuleren van schone landgebruiksvormen, verbreding van activiteiten (de boer als omgevingsbeheerder) met natuur,- landschap- en waterbeheerstaken zoals infiltratie en waterberging.

Het concept van groene waterdiensten biedt in dat verband interessante mogelijkheden (zie het artikel van Padt, Boland en Bannink: 'Milieuvriendelijke landbouw en de rol van het waterbedrijf' in H_2O nr. 5 van 8 maart jl., pag. 8-9).

Positionering en strategie

Waterbedrijven kunnen niet meer vertrouwen op vergunningverlening als sluitstuk van procedures. Processen die voorafgaan aan vergunningverlening bepalen hoe Nederland er ruimtelijk en waterhuishoudkundig uit gaat zien. Juist in dit voortraject is voor waterbedrijven winst te behalen. Het is daarom van belang om invloed te hebben op dergelijke processen, waarbij coalitievorming en samenwerking (in het landelijk gebied) met gelijkgestemde belangen essentieel zijn om die invloed te versterken. De positionering en strategie van waterbedrijven zullen derhalve met de in voorgaande paragrafen beschreven ontwikkelingen mee moeten bewegen.

Het veiligstellen van belangen van waterwinning vertaalt zich in toenemende mate in het creëren van kansen in gebiedsgerichte processen. Deze integrale gebiedsgerichte insteek neemt namelijk in de uitwerking van beleid in betekenis toe, bijvoorbeeld in gebiedsgerichte projecten, stroomgebiedbeheerplannen en structuurvisies. Het waterbeleid zal bijvoorbeeld in de toekomst vorm krijgen op het niveau van stroomgebieden waarin alle waterbeheerders (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen) intensief samenwerken en de provincie regie voert. Waterbedrijven zouden een rol moeten spelen in de te ontwikkelen stroomgebiedvisies. Processen in het ruimtelijk beleid veranderen ook wanneer de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening zal worden vastgesteld. Bestemmingsplanprocedures worden verkort en structuurvisies worden de basis voor de sturing van ruimtelijke ontwikkelingen.

Om in te kunnen spelen op de ruimtelijke dynamiek zal het denken en handelen van waterbedrijven meer moeten plaatsvinden vanuit een omgevingsbewustzijn. En wellicht zullen ook de organisaties daarop aangepast moeten worden. De organisatie van waterbedrijven is traditioneel ingericht vanuit processen als productie en distributie, de dimensie 'omgeving' zou daar in letterlijke zin aan toegevoegd kunnen worden.

Om waterbedrijven sterker uit de 'ruimtelijke strijd' tevoorschijn te laten komen, zijn meerdere strategieën mogelijk. Voor de juiste strategie met betrekking tot de dynamiek in omgevingsvraagstukken is helaas geen standaard handleiding te schrijven. De strategie hangt onder andere af van de belangen, het ambitieniveau en de rol die het waterbedrijf voor zichzelf ziet in de maatschappij. Reeds gestarte initiatieven in praktijk, verspreidt over diverse regio's en waterbedrijven, bieden waardevolle inzichten en aanknopingspunten om succes- en faalfactoren in

beeld te brengen. Andere waterbedrijven kunnen hun eigen strategie op basis van opgedane kennis en inzichten aanscherpen. 'What if'-exercities, gebaseerd op scenariodenken, ondersteunen de waterbedrijven om hun positie en strategie verder in te vullen.

LITERATUUR

Bernhardi L. en M. Haasnoot (2002). Zoetwatervoorraad bij klimaatverandering, een verkenning naar kansen en bedreigingen van klimaatverandering in de waterketen. In concept. Kiwa Water Research en Waterloopkundig Laboratorium.

Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000). Waterbeleid voor de 21e eeuw, geef water de ruimte en aandacht die het verdient.

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

Landbouw Economisch Instituut (2002). De prijs van water, een financiële en institutionele analyse van waterbeheer in Nederland.

Latour P. (2001). Zoektocht naar de goede toestand, de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn nader verkend. Uit een artikelenreeks over de Europese Kaderrichtlijn Water. Unie van Waterschappen.

Van der Loo F. (2002). Samenhang Europese en nationale Natuurbeschermingsrecht (2). In 'Ruimtelijke Investeringen' nr. 1, pag. 2-14.

Ministerie van LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw.

Ministerie van LNV (2002). Structuurschema Groene Ruimte 2.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). Anders omgaan met water.

Ministerie van VROM (2001). Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Ministerie van VROM (2001). Nationaal Milieubeleidsplan 4.

Ramaker A. (2001). De gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterleidingbedrijfstak, stand van zaken 2001. Kiwa Water Research.

Technische Commissie Bodembescherming (2001). Grondwater in de Kaderrichtlijn Water.