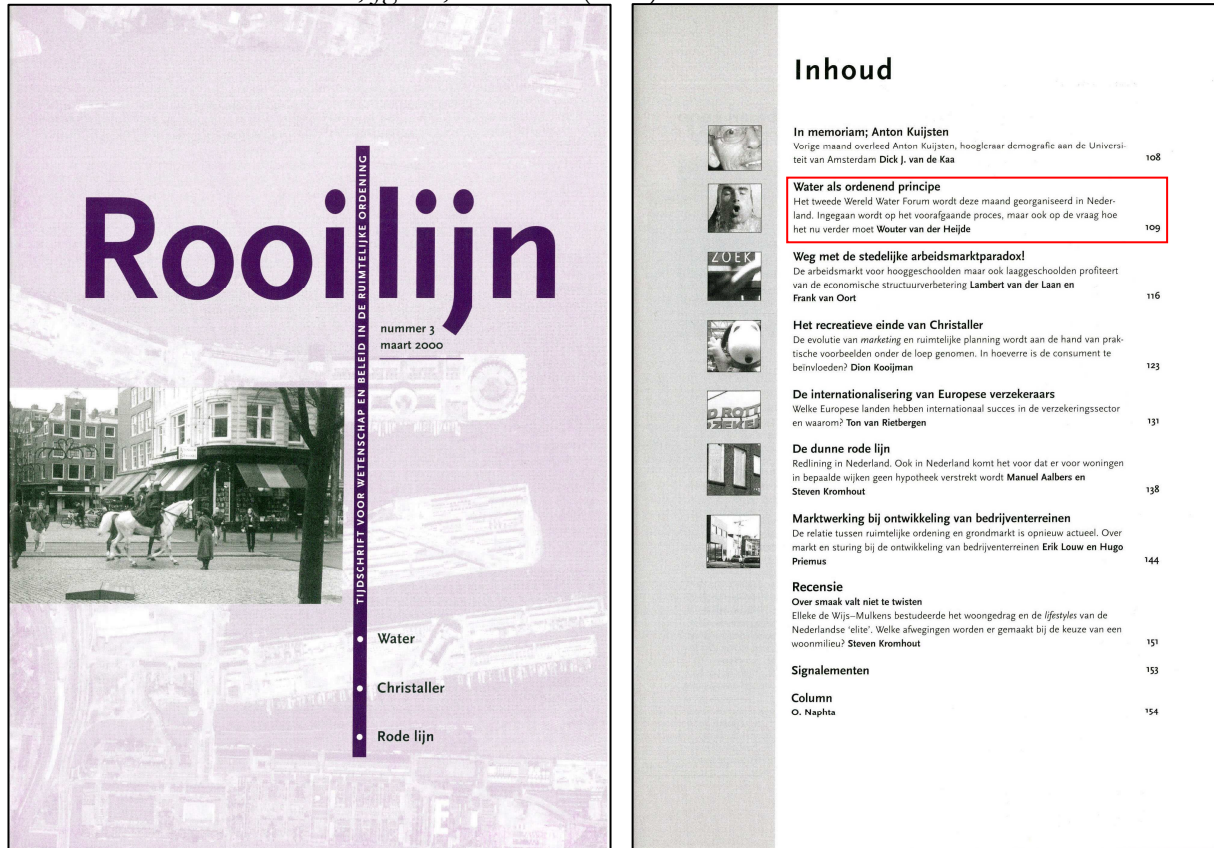


Water als ordenend principe

Wouter van der Heijde

verschenen in:

Rooilijn; tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening,
Universiteit van Amsterdam, Jg. 33, 3: 109-15 (2000).



Water staat volop in de belangstelling. Tijdens het tweede Wereld Water Forum, dat gehouden wordt van 17 tot en met 22 maart van dit jaar in Den Haag, komen deskundigen, politici, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en vele belangstellenden voor water bij elkaar. Planologen zullen hier niet bij ontbreken. Ook speelt water een belangrijke rol bij de voorbereiding van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Water krijgt een (mede) sturende rol. Hieromtrent bestaan echter nog veel onduidelijkheden.

In het boek 'Het einde van Amerika' legt de Amerikaanse journalist Robert D. Kaplan (1998) uit dat een beschaving zich altijd vestigt op plaatsen waar de natuur het mogelijk maakt. Er werden altijd nederzettingen gebouwd in een mensvriendelijke omgeving. In de bergen zullen dorpen bijvoorbeeld altijd gevonden worden in de dalen en niet op de bergtoppen. De geografie en geologie, het klimaat en andere natuurlijke factoren waren in het verleden een belangrijke voorwaarde voor het landgebruik.

Tijdens een reis kriskras door de Verenigde Staten, waarbij Kaplan sprak met veel verschillende mensen van alle soorten beroepen en komaf, ondervond hij dat de mens onafhankelijker is geworden van natuurlijke omstandigheden. Dit komt door de ontwikkeling van nieuwe technieken en de organisatie door overheden en blijkt ook te gelden voor andere delen van de wereld. Het betekent onder andere dat water een minder belangrijke rol speelt in de ruimtelijke ordening. Of, zoals het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1998, p. 7) ten aanzien van Nederland zegt: “The land was made suitable for the desired use and water management was adapted to its needs, while little attention was paid to the impacts on nature and the environment.”

Volgens veel mensen werkt de relatieve onafhankelijkheid van natuurlijke omstandigheden tot nu toe redelijke goed. Onlangs kwamen de beperkingen hiervan aan het licht. Bijvoorbeeld als er veel neerslag valt of als er te veel water tegelijk afgevoerd moet worden door de grote rivieren. Ook als water van goede kwaliteit niet beschikbaar is in de juiste hoeveelheid, op de juiste plaats en op het juiste moment ontstaan er problemen.

Het watergebruik stijgt sterk de laatste jaren en al meer dan één derde van de wereldbevolking woont in landen waar de waterconsumptie meer dan 10% groter is dan de hernieuwbare zoetwatervoorraad (United Nations Environment Programme, 1999). Dit geldt niet alleen voor Afrika waar de problemen zich op dit moment het hevigst manifesteren, maar ook voor Europa en andere delen van de Westerse wereld. Water wordt hierdoor een limiterende factor voor andere zaken, zoals ruimtelijke ordening. Daarom moet water meer als ordenend principe beschouwd worden in de toekomst.

In 1992 wordt te Dublin het idee dat water als ordenend principe beschouwd moet worden onderschreven door de vijfhonderd deelnemers aan de internationale conferentie over Water en Milieu: ontwikkelingskwesties voor de 21^{ste} eeuw. Onder de deelnemers bevinden zich behalve deskundigen van de overheid ook afgevaardigden van internationale, intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Een brede overeenstemming onder deskundigen is bereikt. Het eindrapport van de conferentie, de 'Dublin Statement on Water and Sustainable Development' (meestal aangeduid als de Dublin Principles) wordt het uitgangspunt van de internationale watergemeenschap. Door de behandeling van de Dublin Principles tijdens Verenigde Naties conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in juni 1992 ontstaat er ook politiek draagvlak.

Wereld Water Visie

Het bewustzijn van de internationale gemeenschap ten aanzien van water komt tot uitdrukking in de activiteiten van World Water Council (WWC). In 1998 heeft de WWC, gesteund door onder andere de UNEP, UNESCO, UNICEF, WHO, en de Wereld Bank, de Wereld Commissie voor Water in de 21^{ste} eeuw ingesteld. Deze commissie heeft de ontwikkeling van de 'Long Term Vision on Water, Life and the Environment for the 21st Century' (Wereld Water Visie) begeleid.

Uitgaande van de Dublin-Rio Principles heeft het proces van de Wereld Water Visie een aantal doelen. Enerzijds wil het kennis genereren om daarmee een visie voor het jaar 2025 te ontwikkelen. Anderzijds is het doel het bewustzijn ten aanzien van de problematiek te verhogen en bij te dragen aan het Framework for Action (actieplan) dat ontwikkeld wordt door het Global Water Partnership (Cosgrove en Rijsberman, 1998). Deze doelen worden bereikt door een kort en intensief proces van studie en consultatie lopende van september 1998 tot maart 2000. Het resultaat van het proces wordt beschreven in verscheidene publicaties. Naast de vele regionale watervisies en sectorale deelrapporten verschijnt er de Wereld Water Visie bestaande uit drie delen: een korte verklaring ondertekend door de leden van de Commissie voor Water in de 21^{ste} eeuw, een rapport met de conclusies van het proces waarin de elementen van de regionale en sectorale visies zijn opgenomen en een technisch achtergrondrapport.

Tegelijkertijd ontwikkelt het Global Water Partnership (GWP) een actieplan om de Wereld Water Visie te implementeren. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de lange termijn doelen van de visie bereikt worden. Het identificeert innovatieve politieke maatregelen, investeringsprioriteiten, managementstrategieën en de implementatiestrategieën die ondernomen moeten worden om de doelen te bereiken. Het levert echter niet de benodigde investeringen die nodig zijn op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het zorgt voor consensus tussen de verschillende actoren en levert ideeën voor concrete oplossingsrichtingen.

Zowel de Wereld Water Visie als de eerste versie van het actieplan worden gepresenteerd tijdens het tweede Wereld Water Forum dat plaatsvindt van 17 tot en met 22 maart van dit jaar te Den Haag. Het thema van het forum is 'From Vision to Action', waarmee wordt aangegeven dat er nu echt iets moet gebeuren. Het doel is water hoger op de politieke agenda te plaatsen en het concept van water als ordenend principe breder geaccepteerd te krijgen.

De organisatie van het hele proces van de Wereld Water Visie en delen van het proces zelf is typisch iets van het informatie tijdperk (Information Age) waarin netwerken van bedrijven, organisaties en overheden een sleutelrol spelen (Castells, 1998). Kennis vormt de basis van deze netwerken die niet beperkt worden door enige vorm van grenzen, ze functioneren mondiaal. Verschillende organisaties maken, implementeren en verspreiden de Wereld Water Visie. Hierbij zijn veel mensen betrokken die gebruik maken van deze netwerken die gefaciliteerd worden door moderne en traditionele communicatiesystemen. Hierdoor is het mogelijk dat verscheidene organisaties samenwerken op verschillende locaties zoals Marseille (WWC), Stockholm (GWP), Parijs en Montreal (Wereld Water Visie), Wallingford (actieplan), Den Haag (Wereld Water Forum). De Wereld Commissie voor Water in de 21^{ste} eeuw heeft 21 leden afkomstig van alle continenten van de wereld, uit verschillende culturen en met vele verschillende achtergronden. Ze houden contact door middel van internationale netwerken van politici, wetenschappers, etcetera.

Bouwstenen voor water- en ruimtelijkbeleid

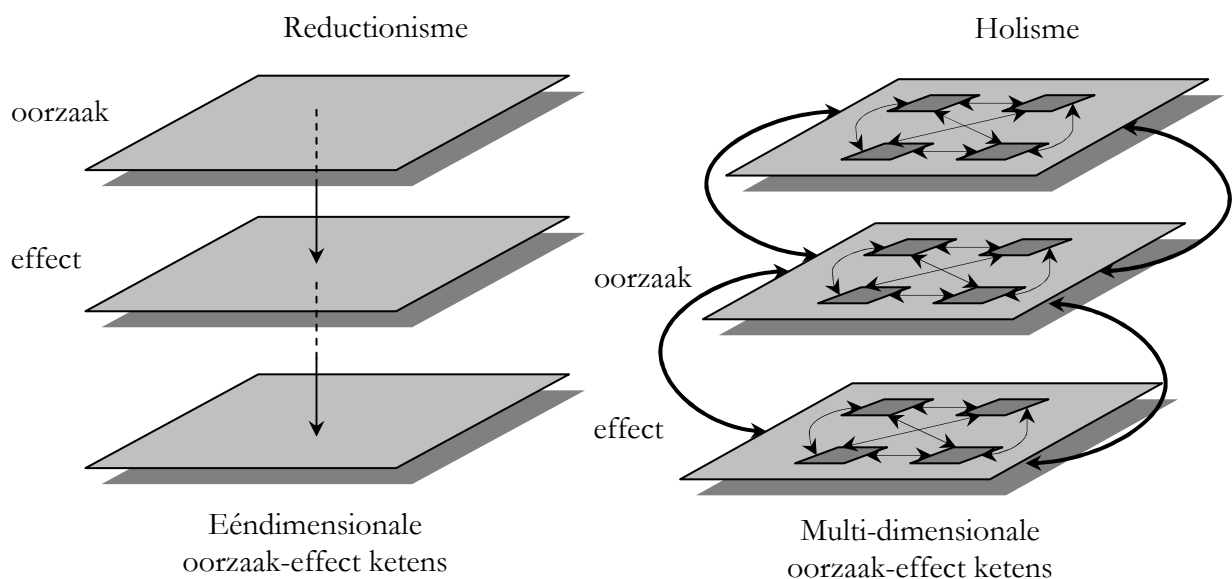
Het concept van water als ordenend principe kan worden geconcretiseerd met behulp van bouwstenen voor innovatie van ruimtelijk beleid in relatie tot water opgesteld door de Rijksplanologische Dienst (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998). Twee bouwstenen zullen beschreven worden omdat hiermee het concept van water als ordenend principe in de praktijk gebracht kan worden.

De eerste bouwsteen heet 'Water als basis voor ruimtelijke keuzen'. Dit houdt in dat de hydrologische ordeningsprincipes gebruikt worden bij ruimtelijke ordening. De drie hydrologische ordeningsprincipes zijn: de stroomgebiedbenadering, de positioneringsbenadering en de bufferbenadering. Bij de *stroomgebiedbenadering* wordt aan iedere watersysteemeenheid een functieaccent toegekend en is men erop gericht om per stroomgebied functies of activiteiten met verenigbare omgevingseisen te krijgen. De *positioneringsbenadering* heeft tot doel de verschillende functies of activiteiten binnen een watersysteemeenheid zo te situeren dat zij elkaar zo min mogelijk negatief beïnvloeden. Functies die hoge eisen stellen aan de waterkwaliteit worden bijvoorbeeld bovenstrooms van andere, meer vervuilende functies geplaatst. Tenslotte biedt de *bufferbenadering* mogelijkheden om functies of activiteiten met niet verenigbare omgevingseisen naast elkaar te laten bestaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de buffering van natuurgebieden die omgeven worden door landbouwgebieden. De drie benaderingen dienen in combinatie gebruikt te worden daar ze zich richten op een verschillende planhorizon, verschillende problemen en verschillende doelgroepen.

De tweede bouwsteen is getiteld 'Water als bron voor nieuwe combinaties'. Dit betekent het gebruik maken van kansrijke combinaties, waarvan zowel het ruimtegebruik als het water en het milieu kunnen profiteren. Er dient gelet te worden op efficiënt voorraadbeheer van de ruimte in relatie tot watersystemen. Een holistische benadering is hiervoor nodig. Meervoudig ruimtegebruik door middel van wonen op water of de combinatie van de vergroting van het bergend vermogen in een stroomgebied samen met natuur-, landschaps-, en recreatieontwikkeling zijn hier voorbeelden van.

Bij deze bouwstenen is er altijd sprake van integraal waterbeheer. Dit houdt in dat het watersysteem vanuit een holistische benadering beheerd wordt gericht op duurzaamheid. Met een holistische benadering wordt bedoeld dat alle relevante belangen en alle relevante gezichtspunten bekeken moeten worden vanuit de veronderstelling dat de relaties tussen deze belangen en

gezichtspunten complex zijn (Rotmans, 1999). Ze zijn niet slechts te verklaren door uit te gaan van de reductionalistische benadering waarin oorzaak en gevolg in een hiërarchisch verband gezien worden. Effecten op hogere hiërarchische systeemniveaus kunnen niet gereduceerd worden tot oorzaken op lagere hiërarchische systeemniveaus, maar verondersteld wordt dat binnen en tussen de systeemniveaus ook allerlei causale verbanden bestaan (zie figuur 1). Bij integraal waterbeheer moeten aspecten ten aanzien van grond- en oppervlaktewater in kwantitatieve, kwalitatieve en ecologische zin met elkaar in balans zijn. Een verandering binnen het waterkwantiteitsbeheer heeft namelijk meer gevolgen dan alleen voor de waterkwantiteit en de direct daarvan afgeleide systemen. Hierdoor komen ook andere belangen in het geding waarmee door middel van integraal waterbeheer rekening gehouden kan worden.



Figuur 1 Reductionisme versus holisme (bron: Rotmans, 1999)

Waterbeleid

De ontwikkeling van het concept van water als ordenend principe kan worden gevonden op drie schaalniveaus en in diverse situaties.

Als eerste op het *internationale* schaalniveau. Water is ordenend bij een internationale waterrechtsorde waarmee conflicten tussen staten die voortkomen uit water kunnen worden opgelost. Water als ordenend principe is tevens te bij de Europese Unie met de in de maak zijnde Kaderrichtlijn Water. Hierin staat hoe de lidstaten hun waterbeheer dienen te organiseren. Er wordt hierbij uitgegaan van een stroomgebiedbenadering waardoor het ook ruimtelijke consequenties heeft. Water is mede hierdoor ook een onderwerp waaraan in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings Perspectief (EROP) aandacht wordt geschonken.

Nederland is actief betrokken bij het internationale schaalniveau. De Rijksplanologische Dienst was bijvoorbeeld één van de opstellers van het EROP. Ook steunt de rijksoverheid het Wereld Water Visie proces en organiseert het tweede Wereld Water Forum. Dit komt voort uit de doelstelling van het buitenlandse waterbeleid zoals omschreven in het onlangs verschenen programma buitenlandse waterinzet 'Partners voor Water'. Deze doelstelling is het versterken van de Nederlandse waterinzet in het buitenland waarbij recht gedaan wordt aan het concept van integraal waterbeheer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999). Vooral Nederlandse kennis en expertise zal naar het buitenland moeten worden getransporteerd. Hiervoor is een bundeling van de Nederlandse kracht gewenst. De oprichting van het Netherlands Water Partnership (NWP), waarin publieke en private partijen samenwerken, zorgt hiervoor.

Ten tweede op het *nationale* niveau met waterwetgeving en waterbeleid. Zo heeft bijvoorbeeld Zuid-Afrika een zeer moderne waterwetgeving (Gleick, 1998) en is in Polen modernisering onlangs gestart. In Nederland is de situatie minder gunstig. Het huidige waterbeleid is niet zeer geïntegreerd, hetgeen veroorzaakt zou kunnen worden door de verkokerde functionele bestuursstructuur met de van oudsher bestaande waterschappen. Daarnaast bestaan nog drinkwatermaatschappijen, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld allemaal in één organisatie gevat is. De organisatie van het waterbeheer is echter wel goed geregeld.

Waterbeleid op rijksniveau komt voornamelijk tot uitdrukking in de Vierde Nota waterhuishouding. In andere nota's zoals de Startnota over de ruimtelijke ordening is water ook geen onbekende. Water komt voor in de zogenaamde grondlaag bij de opstelling van de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Uitgangspunt bij de gehanteerde lagenbenadering is om de ondergrond (water, bodem, natuur) eerst vorm te geven, vervolgens de netwerken (infrastructuur) en tenslotte de occupatie (bebouwing en aankleding van het landschap) (Sijmons, 1998). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de reeds beschreven bouwstenen.

Op het derde schaalniveau, het *lokale*, kan het concept van water als ordenend principe ook gevonden worden. Veel voorbeelden in verschillende situaties zijn beschikbaar. De hydrologische ordeningsprincipes uit de eerste bouwsteen worden reeds uitgebreid toegepast in de praktijk van de regionale omgevingsplannen (Kamphuis *et al*, 1996).

Bij stedelijk waterbeheer en stedelijke planning wordt de watersysteembenadering gebruikt. Dit houdt in dat bij toekenning van functies aan gebieden uit wordt gegaan van de waterhuishoudkundige situatie in het gebied. Door middel van gemeentelijke waterplannen kan dit inzichtelijk worden gemaakt. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor de gemeente Weert met behulp van de opstelling van een waterstructuurkaart (Vlotman, 1998) en in Delft met behulp van zogenaamde gidsprincipes (Tjallingii en Van Eijk, 1999).

Een ander voorbeeld is de strategie van de twee netwerken zoals gebruikt bij het scenario Stroomland in de discussienota Nederland 2030 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997). In deze strategie speelt de ruimtelijke structuur van het water- en verkeerssysteem een centrale rol. Economische ontwikkeling wordt gestimuleerd langs de transportassen en ontwikkeling van groene en open gebieden gebeurt ernaast. Deze laatste is gebaseerd op de waterhuishoudkundige structuur. In zijn beschrijving van de strategie zegt Tjallingii (in: Rooilijn, 1998, p. 521) dat “de ‘tocht’ van het water in het landschap begint overal waar regen valt.” De lokale hydrologische situatie wordt hiermee ordenend voor de ruimtelijke structuur.

Er blijkt dat op alle drie de schaalniveaus en in alle situaties een holistische benadering nodig is, zoals omschreven in het eerste Dublin Principe (International Conference on Water and the Environment, 1992). Dit is onlangs bevestigd door een groep van Nederlandse waterdeskundigen (Netherlands Water Partnership, 1999).

'From Vision to Action' in Nederland

Na de ontwikkeling van het concept van water als ordenend principe gezien te hebben, in het bijzonder in de ruimtelijke ordening, is het tijd om tot actie te komen, ook in Nederland. Aandacht voor de waterproblematiek is aanwezig, kennis is vergaard, visie ontwikkeld en actieplannen gemaakt. Tevens zijn congressen georganiseerd en netwerken gevormd.

Concrete oplossingen voor wateroverschotten en -tekorten moeten worden gevonden en aanpassingen aan het waterhuishoudkundige systeem verricht. Hiervan zullen de gevolgen niet onopgemerkt blijven en van invloed zijn op andere ruimtelijke functies, zeker in een dichtbevolkte delta als Nederland.

Als voorbeeld kan de toegenomen vraag naar waterberging in West Nederland bekeken worden. Door klimaatverandering verandert het neerslag patroon en daarmee ook de afvoer van de grote rivieren. Daarnaast spelen factoren als bodemdaling en zeespiegelrijzing een rol bij de grotere

hoeveelheid water die in West Nederland vastgehouden moet worden. Als water ordenend wordt dan dient hiervoor ruimte gemaakt worden, hetgeen consequenties heeft voor andere activiteiten in het gebied. Zo zal waterberging veelal ten koste gaan van landbouw, maar ook stedelijke uitbreiding wordt erdoor begrensd. Er zijn echter ook waardevolle nieuwe combinaties door middel van water te ontwikkelen zijn. Hierbij kan gedacht worden aan recreatie op het oppervlaktewater voor berging en nieuwe vormen van wonen op dit water. Uiteraard is water niet het enige dat telt. Er is in de Nederlandse polder altijd sprake van een wisselwerking tussen ordeningsprincipes. Dat water een grotere (mede) ordenende rol moet krijgen lijkt echter onontkoombaar.

Wouter van der Heijde studeert planologie aan de Universiteit van Amsterdam en schrijft een scriptie over water in de ruimtelijke ordening bij het Netherlands Water Partnership (NWP) te Delft.

Literatuur

- Castells, M. (1998)** *End of the Millennium. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Oxford
- Cosgrove, W.J. and F.R. Rijsberman (1998)** 'Creating a vision for water, life and the environment', *Water Policy*, nr. 1 (1998), p. 115-122
- Gleick, P.H. (1998)** *The World's Water 1998-1999. The Biennial Report on Freshwater Resources*, Island Press, Washington
- Heijde, W.J.J. (nog te verschijnen)** *De relatie tussen water en ruimtelijke ordening*, doctoraalscriptie planologie, C.M. Kan-Instituut, Universiteit van Amsterdam / Netherlands Water Partnership, Amsterdam / Delft
- International Conference on Water and the Environment (1992)** *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*, Dublin
- Kamphuis, H., R. Kuiper, Y. van der Laan en A. van Dortmont (1996)** *Plannen met Stroom. Ideeën voor de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu*, studierapport Programma Ruimte Water Milieu, Rijksplanologische Dienst, Den Haag
- Kaplan, R.D. (1998)** *Het einde van Amerika*, Random House, New York (vert. An Empire Wilderness. Travel into America's Future)
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997)** *Nederland 2030 – Discussienota. Verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1998)**, *Planning with water. Ten building blocks for policy innovation in spatial planning*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999)** *Programma Buitenlandse Waterinzet. Partners voor Water*, Den Haag
- Netherlands Water Partnership (1999)** *Brainstorm session NWP-KiVi*, Delft
- Rotmans, J. (1999)** *Integrated Assessment. A Bird's-eye View*, International Centre for Integrative studies (ICIS), Universiteit Maastricht, Maastricht
- Sijmons, D.F. (1998)** = *Landschap, Architectura & Natura Pers*, Amsterdam
- Tjallingii, S.P. (1998)** Duurzame dragers, *Rooilijn*, nr. 10 (1998), p. 518-524
- Tjallingii, S.P. en P. van Eijk (1999)** *Integraal Waterbeheer Delft. Basisstudie voor het Waterplan Delft*, IBN-DLO / Boom, Wageningen
- United Nations Environment Programme (1999)** *Global Environment Outlook 2000*, Earthscan Publications Ltd, Londen
- Vlotman, S. (1998)** *Een waterstructuurkaart voor de gemeente Weert. Bouwstenen voor duurzaam waterbeheer en duurzame ruimtelijke planning*, rapport in opdracht van de gemeente Weert, IWACO, Maastricht