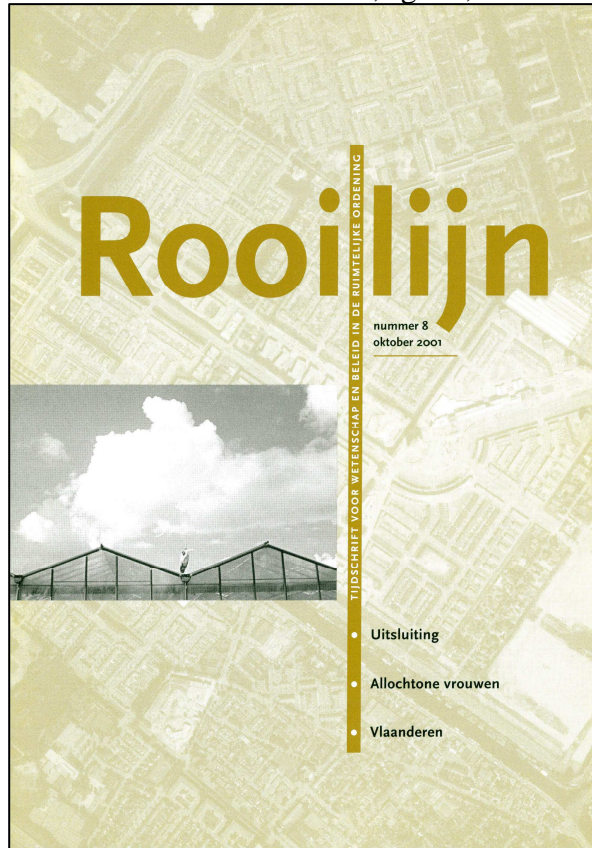


Water en ruimte gewogen

Wouter van der Heijde

verschenen in:

Rooilijn; tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening,
Universiteit van Amsterdam, Jg. 34, 8: 382-8 (2001).



Inhoud	
	Centra van uitsluiting Azielzoekerscentra vormen een buitengrens van de Nederlandse verzorgingsstaat binnen nationaal grondgebied en maken deel uit van een geografie van uitsluiting <i>Hilje van der Horst</i> 376
	Water en ruimte gewogen Rekening houden met water binnen de ruimtelijke ordening, winst bij het overbruggen van belangtegenstellingen? <i>Wouter van der Heijde</i> 382
	Ruimte voor ontmoetingen Turkse en Marokkaanse vrouwen recreëren bij voorkeur in naburige parken. Hun ontmoetingen in de openbare ruimte zijn een opstap naar integratie <i>Ilse van Liempt en René Verhoeff</i> 389
	Wroeten in de toekomst Het rapport van de commissie Wijffels naar aanleiding van de recente mkz-crisis schetst een toekomst voor de veehouderij, maar geen weg daarheen <i>Dirk Strijker</i> 394
	Regionale woningmarkten en de Trendbreuk Het valt niet mee de voortgaande suburbanisatie in Vlaanderen te stoppen. Kan een woningmarktbenadering uitkomst bieden? <i>Nathalie Van Nuffel</i> 399
	De Vlaamse sociale huursector Ook in Vlaanderen is het profiel van huurders in de sociale sector zwak. Daarmee maakt de sector haar sociale rol waar, maar groeit de vrees voor probleemcomplexen <i>Isabelle Pannecocke en Pascal De Decker</i> 405
	Concurrence, een kwaliteitsimpuls? In de Verenigde Staten wordt een nieuw ruimtelijke orderingsinstrument toegepast, het zogeheten concurrency-principe. Zou dit kansen kunnen bieden voor Nederland? <i>Leonie Janssen-Jansen en Karin Wegewijs</i> 412
	Recensie
	Reizen onder regie Welke rol vervullen sociale netwerken voor illegale Turken, bij hun tocht naar Nederland en het opbouwen van een bestaan? <i>Richard Staring</i> treedt in hun voetsporen. <i>Robert Kloosterman</i> 419
	Signalementen 421
	Column 422

Water is een hot issue, vooral in delta's als Nederland. Niet alleen vormen delta's het economisch en ecologisch zwaartepunt in stroomgebieden, ook bevinden zich er grote bevolkingsconcentraties. Hierdoor treden conflicterende belangen op. Indien water als ordenend principe wordt gezien, welke mogelijkheden biedt de ruimtelijke ordening dan om deze tegenstellingen te overbruggen?

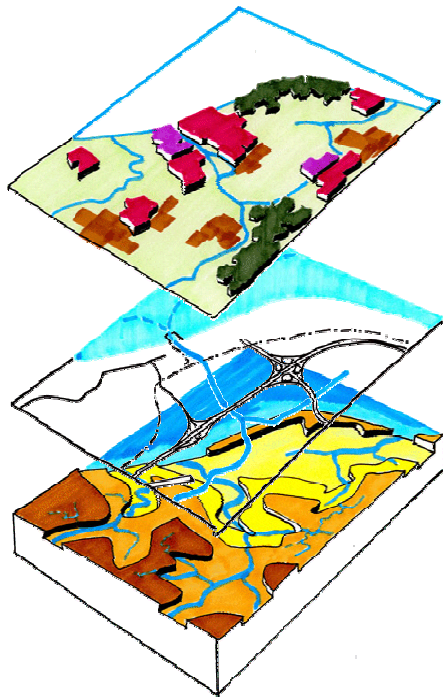
Als men bij het beschouwen van de aarde water als invalshoek kiest, kan deze worden ingedeeld in stroomgebieden. De basis voor deze benadering wordt gevormd door de zogenoemde hydrologische structuur; rivieren nemen hierin een centrale plaats in en op de plaats waar ze uitkomen in een zee of oceaan ontstaan delta's. Delta's zijn belangrijk omdat ze de *engine rooms* van de stroomgebieden zijn. In economisch en ecologisch opzicht vormen zij het zwaartepunt in deze stroomgebieden, bovendien kennen zij veelal grote bevolkingsconcentraties. Dit leidt tot conflicterende belangen. Door de elementaire rol die water inneemt, wordt water steeds meer gezien als ordenend principe (Van der Heijde, 2000a). In dit artikel wordt een antwoord gezocht op de vraag welke mogelijkheden de ruimtelijke ordening heeft om conflicterende belangen in delta's te overbruggen indien water gezien wordt als ordenend principe.

Alvorens de trends in het nationale water- en ruimtelijke orderings- beleid te beschrijven,

wordt eerst de lagenbenadering toegelicht. Daarna wordt een programmatische verkenning uitgevoerd en wordt een *casestudy* beschreven.

Lagenbenadering

Bij de invulling van het ruimtelijk beleid kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde lagenbenadering (zie figuur 1). Verschillende lagen kunnen onderscheiden worden: de grondlaag van water en bodem, met als leidend beginsel een lage veranderingssnelheid en ecologische duurzaamheid; de netwerklaag van infrastructuur, met als leidend beginsel een middelmatige veranderingssnelheid en economische doelmatigheid en de occupatielaag van bebouwing, bossen en open ruimte, met als leidend beginsel een hoge veranderingssnelheid en de strijd om ruimte en sociale rechtvaardigheid (Sijmons, 1998).



Figuur 1 Lagenbenadering: grondlaag, netwerklaag en occupatielaag (bron: Van der Heijde 2000b)

Indien men water als ordenend principe wil hanteren bij het maken van ruimtelijke keuzen, moeten eerst de mogelijke relaties tussen de grondlaag en de occupatielaag van de lagenbenadering inzichtelijk gemaakt worden. Een mogelijkheid daartoe wordt geboden door gebruik te maken van hydrologische ordeningsprincipes. Drie hydrologische ordeningsprincipes kunnen onderscheiden worden: het (deel)stroomgebiedprincipe (iedere watersysteemeenheid krijgt een andere functie), het positioneringsprincipe (functies die hoge waterkwaliteit eisen worden bovenstrooms van andere, meer vervuilende functies gesitueerd) en het bufferprincipe (gebieden worden hydrologisch van elkaar afgeschermd om conflicterende functies in één stroomgebied mogelijk te maken) (Farjon et al., 1991).

De lagenbenadering en de hydrologische ordeningsprincipes kunnen een handvat bieden bij het vinden van een balans tussen de verschillende belangen in delta's. Ze voorzien betrokken partijen van kennis in hun strijd om de ruimte. Hierbij zijn vele actoren betrokken. Het begrijpen van de interactie tussen deze actoren is van groot belang voor het vinden van oplossingen. Alvorens hier nader op in te gaan, wordt eerst het nationale water- en ruimtelijke orderingsbeleid beschreven.

Nationaal beleid

Binnen het nationale beleid ten aanzien van water en ruimtelijke ordening bestaat op hoofdlijnen overeenstemming over de te volgen koers. Nieuwe denkbeelden volgens integraal waterbeheer met daar uit voortkomend het gebiedsgericht beleid krijgen zowel in de *Vierde Nota Waterhuishouding* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) als in de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001) uitgebreid aandacht. Het streven naar duurzaamheid wordt alom ondersteund.

Klimaatverandering, waardoor de zeespiegel stijgt en de piekafvoer in de rivieren toeneemt, tezamen met bodemdaling leiden ertoe dat er meer ruimte voor water nodig is. Het watersysteem moet veerkrachtiger worden en een meer natuurlijk verloop krijgen. Ook worden er andere eisen gesteld aan het watersysteem door veranderende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van steden, het intensievere gebruik van water voor recreatie, nieuwe infrastructuur en het gebruik van water als drinkwater en proceswater in de industrie. Hoogwatergevaar en (bijna) overstromingen in 1993 en 1995 hebben bovendien bijgedragen aan een toegenomen bewustwording van de noodzaak om bij het ruimtelijke ordeningsbeleid meer expliciet rekening te houden met water. Een paradigmawisseling is duidelijk waarneembaar. In plaats van 'de strijd tegen het water' is 'leven met het water' het nieuwe motto. Water wordt nu zelfs als uitgangspunt van beleid genomen.

Er wordt verondersteld dat de ruimtelijke ordening tracht de conflicterende belangen in delta's te overbruggen om te komen tot een duurzame ontwikkeling van de delta. Als zij daarbij rekening houdt met water zal in het waterbeleid duurzaamheid eveneens als uitgangspunt genomen moeten worden. Iets dergelijks gebeurt al bij integraal waterbeheer hetgeen het beheer van grond- en oppervlaktewater in kwantitatieve, kwalitatieve en ecologische zin inhoudt, uitgevoerd vanuit vele disciplines en gericht op de maatschappelijk vraagstukken ten aanzien van water. (Verhallen et al., 1997, p. 19)

Programmatische verkenning

Om de interactie tussen partijen in de Nederlandse delta te kunnen onderzoeken is een programmatische verkenning uitgevoerd die zich thematisch heeft beperkt tot water- en ruimtelijke ordeningsbeleid. In deze verkenning zijn de relevante actoren, *topics* en de ruimtelijke gevolgen van de topics geïdentificeerd. (Van der Heijde, 2000b) In geografische zin is deze verkenning beperkt gebleven tot het open gebied in West-Nederland, aangezien de ruimtelijke spanningen in de Nederlandse delta het meest pregnant aanwezig zijn in dit deel van Nederland. Dit gebied wordt aan de noordkant begrensd door het Noordzee kanaal; aan de westkant door de duinen; aan de zuidkant door de Nieuwe Waterweg en aan de oostkant door de Utrechtse heuvelrug.

Beziet men de ruimtelijke gevolgen van het beleid, dan kan een onderscheid worden gemaakt tussen de (mede) ordenende functie van water en de situatie waarin water zelf een functie wordt. In het eerste geval bepalen de grenzen van het watersysteem de andere functies in het gebied, terwijl in het tweede geval de grenzen van het water bepaald worden door andere systemen. Daarnaast kan een vierdeling worden gemaakt in het waterhuishoudkundige, het rurale, het urbane en het transportsysteem.

Binnen het waterhuishoudkundige systeem zijn de water- en hoogheemraadschappen, Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten de belangrijkste actoren. De problematiek spitst zich toe op drie topics: wateroverlast (en veiligheid en afwatering), zoetwatervoorziening

(vernassing, verdroging en verzilting) en duurzaam beheer van het veenweidegebied. Om de problemen aan te pakken zijn de actoren het erover eens dat er meer fysieke ruimte voor water nodig is. Water moet ook meer sturend worden voor de ruimtelijke inrichting.

Het rurale systeem is te verdelen in landbouw en natuur. De actoren die hierbij horen zijn vanzelfsprekend de agrariërs en hun belangenorganisaties en de natuur- en milieuorganisaties. Bij de overheid is vooral het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van belang. Voor de landbouw is het grootste probleem de verdroging in de zomer en de claim die op landbouwgrond wordt gelegd voor het bergen van water ten tijde van een wateroverschot. Bij de natuur wordt er gestreefd naar een veerkrachtig watersysteem en wordt de waterkwaliteit als belangrijk punt ervaren. In het rurale systeem wordt water zowel zelf een functie als dat het de andere functies (mede) stuurt. Hierbij geldt wel dat water vooral een ordenende rol speelt bij de landbouw en meer een functie wordt bij de natuur.

De actoren in het urbane systeem in het open gebied in West-Nederland zijn voornamelijk de stedelijke overheden. Het is hun bevolking die de stad uit wil om te genieten van de natuur en van het landschap. De topics betreffen dan ook de recreatievraag en de aanwezigheid van (natte) natuur. Ook het open houden van de gebieden tussen de steden acht men van bijzonder belang. Hierdoor krijgt het open gebied een andere, stedelijke functie. Behalve dat het raamwerk van de water- en de groenstructuur de onderlegger wordt voor de verdere verstedelijking, ontstaan gebieden die men betitelt als (regionale) parken.

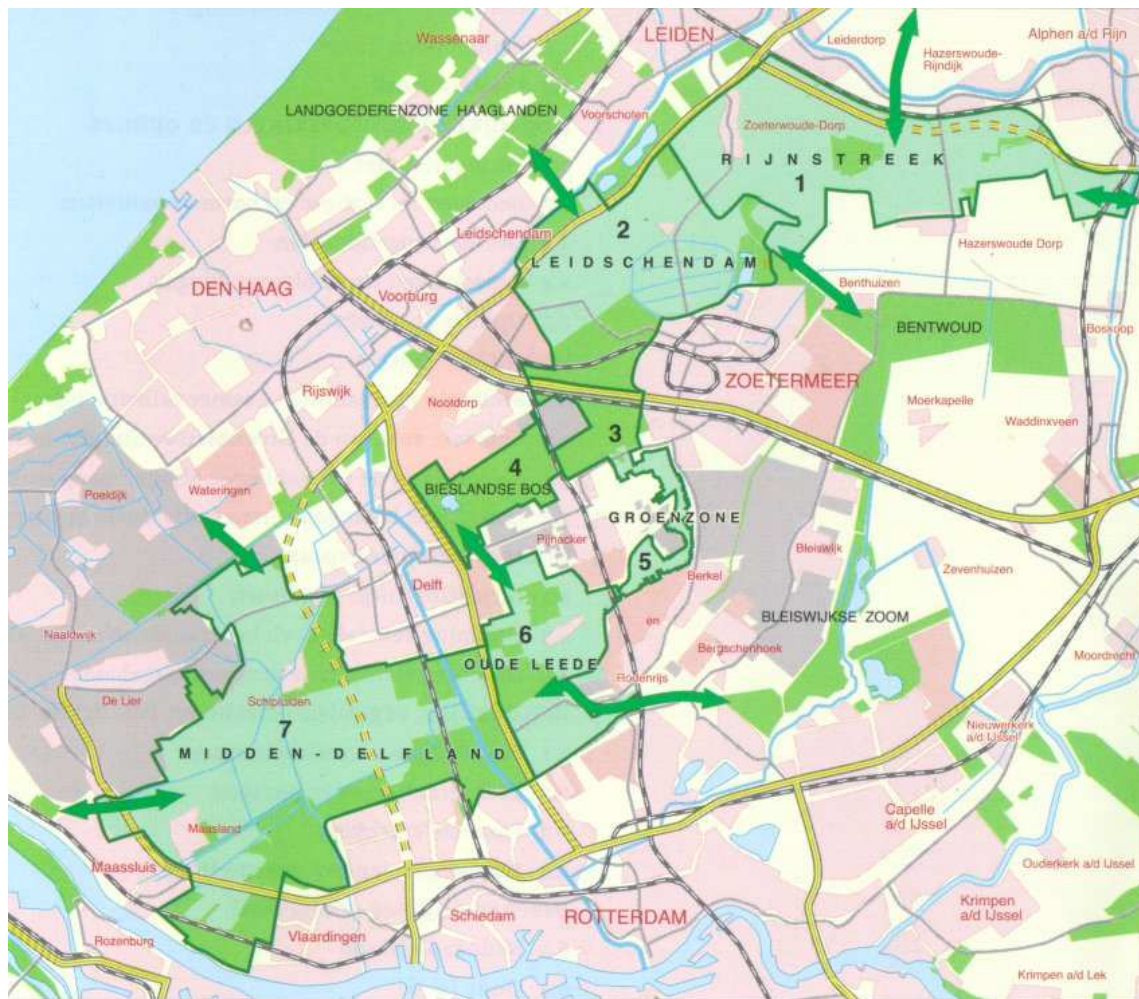
Bij het transport over water, het transportsysteem, zijn met name de binnenvaartschippers partij. Zij hebben op enkele uitzonderingen na niet veel aan te merken op het systeem: het vaarwegennet is goed. Gevolgen voor de ruimtelijke ordening zijn er dan ook nauwelijks.

Uit deze programmatische verkenning blijkt dat actoren zich bezighouden met uiteenlopende topics die allen hun ruimtelijke gevolgen hebben. In onderstaande casestudy is dit nader onderzocht aan de hand van de interactie tussen actoren.

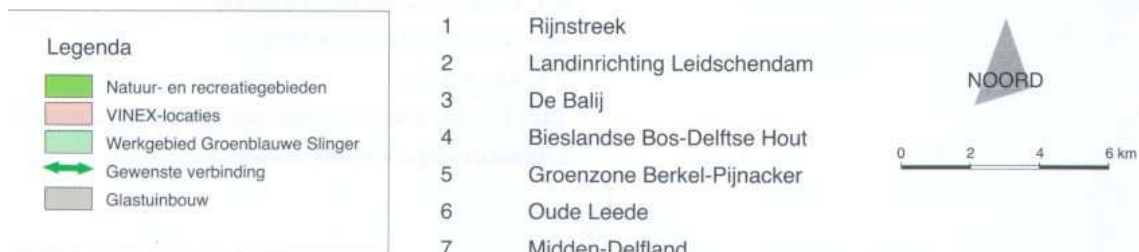
Groenzone Berkel-Pijnacker

De Groenzone Berkel-Pijnacker maakt deel uit van de Groenblauwe Slinger gelegen tussen de steden Den Haag en Rotterdam in Zuid-Holland (zie figuur 2). Dit waterrijke groengebied wordt momenteel ontwikkeld tot een regionale robuuste en duurzame natte groenstructuur, die aansluit op de stedelijke structuur. Het oogmerk is het creëren van een aantrekkelijk woon- en leefmilieu voor mens, plant en dier. De Groenzone ligt in het midden van de slinger in Zuid-Holland, op een plaats waar deze zich het meest vernauwt. Dichtslibbing met glastuinbouw vormt een gevaar evenals twee VINEX-bouwlocaties die elkaar aan weerszijden van het gebied aan de zuidkant naderen. Een provinciale weg begrenst het gebied en doorkruist het twee maal. Daarnaast zijn de perspectieven voor de melkveehouderij slecht, waardoor niet verwacht kan worden dat deze het gebied in de toekomst open zal houden. De bij het beleid betrokken partijen, in het bijzonder de provincie, realiseren zich dat het project van de Groenzone een speciale aanpak vraagt omdat de druk op het gebied groot is en partijen met verschillende belangen er aanspraak op maken. Er is daarom een aparte overlegstructuur voor het gebied in het leven geroepen, bestaande uit een stuurgroep, met bestuurlijke vertegenwoordigers, een ambtelijke projectgroep en een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zitting hebben.

Door de stuurgroep is achtereenvolgens een conceptinrichtingsplan en een cascoplan opgesteld. Hierin wordt gekozen voor een waterrijke invulling van het gebied om te komen tot een duurzaam natuurgebied. Voorts is er plaats voor recreatie en kan de Groenzone een geleidingsfunctie vervullen voor het omliggende stedelijke gebied.



© Provincie Zuid-Holland Kartografie FD 98.1471/1

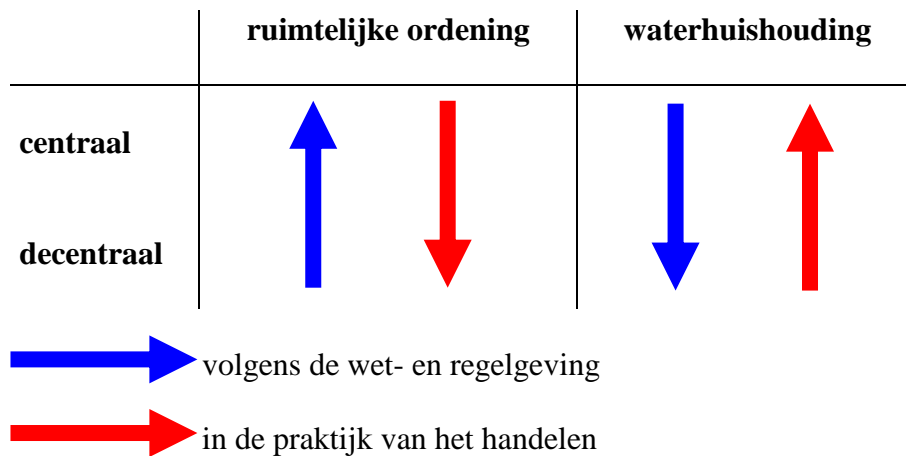


Figuur 2 Groenzone Berkel-Pijnacker als onderdeel van de Groenblauwe Slinger tussen Den Haag en Rotterdam

Beleid in de Groenzone

Als het beleid ten aanzien van de Groenzone nader beschouwd wordt, blijkt dat er een vijftal beleidsterreinen van belang zijn: ruimtelijke ordening, waterhuishouding, natuur (ecologie en recreatie), veehouderij en glastuinbouw. De eerste twee terreinen maken deel uit van facetbeleid dat vooral procedureel van karakter is en waarbij een spanning voelbaar is tussen hetgeen centraal en decentraal geregeld kan worden. De overige drie beleidsterreinen zijn sectoraal van aard en betreffen inhoudelijke aspecten van de Groenzone.

Ten aanzien van het debat over decentralisatie versus centralisatie kan in het geval van de Groenzone een interessante vergelijking gemaakt worden tussen water- en ruimtelijke orderingsbeleid (zie figuur 3).



Figuur 3 Ruimtelijke ordenings- en waterbeleid in theorie en praktijk

Het ruimtelijke ordeningsbeleid is volgens de wet- en regelgeving in essentie opgebouwd volgens een *bottom-up* structuur, in de praktijk is echter vaak sprake van een *topdown* benadering. Nationale nota's en streekplannen zijn niet alleen een aanvulling op de bindende bestemmingsplannen, maar schrijven steeds vaker voor hoe een bestemmingsplan er uit moet zien. Theorie en praktijk zijn dus tegengesteld.

Bij het waterbeleid is een zelfde discrepantie tussen theorie en praktijk waarneembaar, maar precies anders om. Hier is de wet- en regelgeving topdown georganiseerd. De nationale nota Waterhuishouding geeft aan wat voor waterbeleid er gevoerd dient te worden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Via het provinciale waterhuishoudingsplan wordt dit vervolgens door middel van de waterbeheersplannen van de waterschappen uitgevoerd. In de praktijk blijkt echter dat de waterschappen bijzonder veel in te brengen hebben. Zij hebben hun eigen inkomsten en het dagelijks bestuur van een waterschap is in eerste instantie verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur waarin rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers van de verschillende groepen belanghebbenden zitting hebben. De relatie met andere overheidsorganen komt pas daarna. Daarnaast behoort het waterschap tot een van de oudste bestuurslichamen van Nederland hetgeen voor een traditioneel onafhankelijke positie zorgt. Opgemerkt moet overigens worden dat de spanning tussen decentrale- en centrale overheidsorganen voortdurend in beweging is. Zo past de ruimtelijke wetgeving zich met bijvoorbeeld de Tracéwet en de Nimby-wet steeds meer aan de praktijk aan.

De verhoudingen tussen de verschillende actoren kunnen nader worden onderzocht door de achtergronden van het handelen van deze actoren vanuit een institutioneel perspectief te bekijken (Salet 2000). Bij de inrichting van de Groenzone vallen dan een aantal zaken op. De provincie Zuid-Holland is als initiatiefnemer en vanuit haar doel om de Zuidvleugel van de Randstad leefbaar te houden nadrukkelijk bij de ontwikkeling van de Groenzone betrokken. Daarnaast heeft de Groenzone de natuur- en milieubeweging als hoeder, die het project vanuit de opgave voor nieuwe natuur wil doen slagen. De provincie heeft in het verleden echter wel verschillende keren haar hand overspeeld bij het maken van ruimtelijke plannen. Ten eerste door het maken van een veel te concreet plan voor de hele inrichting van de Groenblauwe Slinger in 1996, zoals weergegeven in het rapport *Kleur van Water* (IWACO en H+N+S Landschapsarchitecten, 1996). Dit streek veel andere partijen, inclusief lagere overheden, tegen de haren in omdat zij niet bij de planvorming betrokken waren geweest en omdat het plan hun handelsvrijheid aanzienlijk beperkte. Iets dergelijks gebeurde ten aanzien van de Groenzone: in 1997 werd een *Conceptinrichtingsplan Groenzone* gemaakt dat weinig ruimte liet voor nadere invulling (VHP stedenbouwkundigen + architecten + landschapsarchitecten,

1997). Dit leverde wederom verzet op. Overeenstemming tussen partijen kon pas worden bereikt in 1999 bij het cascoplan *Kansen voor de Groenzone* (Stuurgroep Groenzone Berkel-Pijnacker, 1999). Dit plan geldt als hard raamwerk waarbinnen een flexibele invulling mogelijk is.

Vanuit de gedachte er met alle partijen samen uit te komen en tegenstand op een zo vroeg mogelijk tijdstip aan de veranderingen te confirmeren heeft de provincie in 1996 een overlegstructuur met stuurgroep en klankbordgroep in het leven geroepen. Daarmee krijgen de land- en tuinbouworganisatie en de natuur- en milieubeweging een stem in de toekomstige invulling van het gebied. Deze structuur is bedoeld om de bestaande institutionele setting te omzeilen, maar is echter niet wettelijk zo geregeld.

Opvallend is dat bepaalde kenmerken van de Groenzone nadrukkelijker naar voren worden gebracht dan anderen door de actoren. Zo wordt de functie natuur enigszins weggestopt en wordt recreatie in sterke mate voor het voetlicht gebracht. Dit gebeurt vooral door de provincie als *problem-owner* om hiermee het draagvlak van het project te vergroten.

Door de organisatie van het project met een stuurgroep en een klankbordgroep worden veel institutionele problemen redelijk informeel opgelost. Gezamenlijk wordt er aan één project gewerkt en kunnen alle betrokkenen meepraten. Problemen ontstaan echter als de ideeën uitgevoerd moeten worden. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de financiering. Zo willen de gemeenten Berkel en Rodenrijs en Pijnacker de Groenzone niet in hun bestemmingsplan opnemen als de financiering niet rond is. Ook dient er parallel aan de uitvoering van ideeën een wettelijke procedure gevolgd te worden om de bestemmings- en waterbeheersplannen aan te kunnen passen. Dit is geen gemakkelijke opgave, zeker gezien de discrepantie die er bestaat tussen centraal en decentraal gezag in de wet- en regelgeving en in de praktijk van het handelen in de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding.

Belangenafweging

De ruimtelijke ordening lijkt een essentiële en expliciete rol te kunnen vervullen bij het zoeken naar oplossingen voor complexe belangen tegenstellingen die vaak bestaan binnen delta's. Ze biedt mogelijkheden om conflicterende belangen in delta's te identificeren, te analyseren, te decompliceren en vervolgens te overbruggen als rekening gehouden wordt met water. Dit is geen opzienbarende conclusie maar zij biedt enkele inzichten omtrent de rol die ruimtelijke ordening kan spelen. In de regel kan er slechts één functie op één locatie plaatsvinden. Water maakt dit extra duidelijk omdat het een verbindend element vormt tussen verschillende functies. De hydrologische ordeningsprincipes maken de relaties tussen de verschillende lagen van de lagenbenadering zichtbaar.

Door actoren vanuit een institutioneel perspectief te bestuderen en hun intrinsieke waarde te respecteren kan hun handelen worden doorgrond. De problemen die tijdens het complexe proces van belangenafweging ontstaan kunnen zo uiteengerafeld worden. Discrepanties tussen theorie en praktijk worden zichtbaar en het wordt duidelijk op welk schaalniveau, in welke laag van de lagenbenadering, een probleem aangepakt moet worden. Ook kan de dynamiek van het proces beter worden begrepen. Om de verschillende standpunten te kunnen overbruggen is het echter wel wenselijk dat er een *problem-owner* aanwezig is en er helderheid bestaat over de formeel te volgen procedures, zowel in het ruimtelijke ordenings- als in het waterbeleid. Daarnaast is een overlegstructuur waaraan alle betrokken partijen deel hebben van groot belang.

Wouter van der Heijde (Public@vanderHeijde.com) is planoloog en redacteur van *Rooilijn* te Berlijn. Hij houdt zich bezig met de mondiale 'Zivilgesellschaft' aan de Humboldt-Universität zu Berlin.

Literatuur

Farjon, J.M.J., N.F.C. Hazendonk, W.J.C. Hoeffnagel en F.G.M. van Pruissen (1991), *Raamwerkplanning en watervoorziening: verkenning van mogelijkheden in het stroomgebied van de Baakse Beek*, Rapport 67, DLO-Staring Centrum, Wageningen

Heijde, W.J.J. van der (2000a), 'Water als ordenend principe', *Rooilijn* nr. 3, p. 109-115

Heijde, W.J.J. van der (2000b), *Ruimte en Water; integratie en interactie in de ruimtelijke ordening*, doctoraal scriptie planologie, C.M. Kan-Instituut, Universiteit van Amsterdam / Netherlands Water Partnership, Amsterdam / Delft

Kleur van Water; Toekomstvisie 'Groen-Blauwe Slinger' (1996) IWACO & H+N+S Landschapsarchitecten, studierapport in opdracht van de Provincie Zuid-Holland, Utrecht

Waterkader; Vierde Nota Waterhuishouding; Regeringsbeslissing (1998) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020 (2001) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag

Groenblauwe Slinger Ontwikkelingsperspectief; Stad en land in balans (1999) Provincie Zuid-Holland, Den Haag

Salet, W.G.M. (2000), The Institutional Approach to Spatial Planning, pp. 13-24 in Salet, W.G.M. en Faludi (eds.) *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Amsterdam

Sijmons, D.F. (1998), =*Landschap*, Amsterdam: Architectura & Natura Pers, Amsterdam

Kansen voor de Groenzone; Cascoplan Groenzone Berkel-Pijnacker (1999) Stuurgroep Groenzone Berkel-Pijnacker, Den Haag

Verhallen, J.M., P. Huisman en L. Korver (1997), *Integraal Waterbeheer*, collegedictaat, TU Delft, Landbouwniversiteit Wageningen en Erasmus Universiteit Rotterdam

Inrichtingsplan Groenzone; concept (1997) VHP stedenbouwkundigen + architecten + landschapsarchitecten, Rotterdam