



Omgevingsvisies: nationaal, provinciaal en gemeentelijk

Voldoende ruimte voor waterwinning, nu en in de toekomst

Op basis van de nieuwe Omgevingswet zijn gemeenten, provincies en het Rijk verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. Voor het Rijk is dat de Nationale omgevingsvisie (NOVI). Provincies stellen een provinciale omgevingsvisie (POVI) op en gemeenten een gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI). Drinkwaterbedrijven hebben dus op verschillende plekken te maken met deze nieuwe regelgeving. Wat betekent dat in de praktijk?

De NOVI beschrijft de langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving in Nederland. Daarnaast geeft het Rijk met de NOVI aan wat de nationale belangen zijn en doet zij richtinggevende uitspraken over de inrichting van Nederland.

NOVI: vier thema's

De vaststelling van de eerste Nationale Omgevingsvisie door het kabinet wordt verwacht in 2019. Het kabinet onderscheidt vier strategische opgaven bij het opstellen van de NOVI. Dit zijn de thema's: 'naar een duurzame en concurrerende economie'; 'naar



Jelle Hannema (directievoorzitter Vitens).

een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving'; 'naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving'; 'naar een waardevolle leefomgeving'.

Maatschappelijke opgaven

De NOVI weerspiegelt dus de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd, zoals de klimaatverandering, de energietransitie en de woningbouwopgave. Deze vraagstukken beperken zich niet tot de bestuurlijke en ruimtelijke grenzen van een gemeente of regio. Ze kunnen niet door één overheid worden opgepakt en opgelost, en vragen om een intensieve samenwerking tussen overheden. Zeker gezien het feit dat een omgevingsvisie alleen bindend is voor het bestuursorgaan dat haar vaststelt. Dus gemeenten en provincies zijn niet juridisch gebonden aan de NOVI.

POVI en GOVI

Omdat alle overheden samen aan de lat staan voor de grote maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving, is de NOVI dus voor veel partijen van groot belang. Voor gemeenten, provincies en waterschappen, maar uiteraard ook voor burgers, bedrijven en andere organisaties met belangen in de openbare ruimte, zoals de drinkwaterbedrijven. Daarnaast gebruiken de provincies en de gemeenten de NOVI als inspiratiebron voor hun eigen provinciale of gemeentelijke omgevingsvisies, de POVI's en GOVI's.

Drie directeuren van drinkwaterbedrijven vertellen over het belang van deze omgevingsvisies voor de drinkwaterbedrijven en over hun betrokkenheid bij het opstellen ervan: Ria Doedel (WML), Jelle Hannema (Vitens) en Guiljo van Nuland (Brabant Water).

Doedel: 'De landelijke NOVI stelt kaders voor de strategische thema's die doorwerken in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Het gaat daarbij onder andere om het toedelen van ruimte voor onze kerntaak: het maken van schoon en betrouwbaar drinkwater voor alle inwoners. Artikel 2 van de Drinkwaterwet bepaalt dat alle bestuursorganen bij het nemen van besluiten rekening moeten

houden met de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Maar dat betekent niet dat elke bestuurder dat belang op elk moment bovenaan zijn of haar lijstje heeft staan. Dus is het belangrijk dat het drinkwaterbelang een plek krijgt bij de strategische afweging en dat wij, de drinkwaterbedrijven, bij processen met een ruimtelijke component vroeg aan tafel zitten. Om ons belang naar voren te brengen en te verdedigen waar dat nodig is.'

Hannema: 'De NOVI gaat over de verdeling van een schaars goed in Nederland: ruimte. Dat is voor de drinkwaterbedrijven van groot belang, omdat je voor waterwinning ruimte nodig hebt. Vitens heeft ongeveer 100 waterwinningsgebieden, met daaromheen grondwaterbeschermingsgebieden, intrekgebieden en boringsvrije zones. Daarbovenop komt nog een extra toekomstige ruimtebehoefte vanuit de Structuurvisie Ondergrond (STRONG), ten behoeve van de ASV's, de Aanvullende Strategische Voorraden. Ruimteverdeling raakt onze grondstof, het grondwater, en is alleen daarom al van levensbelang. Daarbij is het noodzakelijk dat de beslissers bij met name de gemeenten het drinkwaterbelang kennen en er rekening mee houden, tussen alle andere belangen die onder- en bovengronds spelen in de ruimtelijke ordening.'

Van Nuland: 'De Omgevingswet – en daarmee de NOVI – is voor een (grond)waterbedrijf zoals Brabant Water op twee manieren uiterst belangrijk. Ten eerste moet in de Omgevingswet de toegang tot en de bescherming van voldoende drinkwaterbronnen voor lange termijn geborgd zijn. Ten tweede moet de Omgevingswet ook adequate regels en kaders bevatten voor de drinkwaterdistributie via ondergrondse infrastructuur.'

Hoe is uw bedrijf betrokken bij het opstellen van de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies?

Doedel: 'Wij hebben in ons gebied te maken met één provincie en 33 gemeenten. Bij het opstellen van de provinciale omgevingsvisie zijn wij nauw betrokken. Ook participeren we in diverse gemeentelijke overleggen over de implementatie van de Omgevingswet en het opstellen van de GOVI's. De gemeenten waar zich onze grondwaterwinnings en eventuele boringsvrije zones bevinden, dus waar onze belangen het grootst zijn, hebben wij aangemerkt als prioritair. Er zijn in ons gebied inmiddels twee GOVI's vastgesteld, waarin het drinkwaterbelang onvoldoende was meegenomen. Deze visies worden hoogstwaarschijnlijk nog herzien. In het algemeen heb ik de indruk dat we zowel bij de gemeenten als bij de provincie voldoende vroeg in het proces zijn aangeschoven om ons belang in te brengen.'

Hannema: 'Ons verzorgingsgebied is vrij groot, dus wij zien grote verschillen tussen gemeenten in de manier en het tempo waarop men dit onderwerp aanvielt. We hebben eind 2017 de eerste pilotgesprekken gevoerd met enkele gemeenten. In verband met de gemeenteraadsverkiezingen begin 2018 hebben wij even pas op de plaats gemaakt. Nu de nieuwe colleges zijn gevormd en de raadsleden hun taken hebben verdeeld, pakken we de draad weer op. Bij de provincies participeren we actief in alle beleidstrajecten die relevant zijn voor de provinciale omgevingsvisies, zoals het aanwijzen van Aanvullende Strategische



Guiljo van Nuland (directeur Brabant Water).

Voorraden (ASV's) in Gelderland of het opstellen van een drinkwaterstrategie door de provincie Utrecht.'

Van Nuland: 'De provincie Noord-Brabant is momenteel druk bezig met de doorvertaling van de NOVI naar een POVI. De provincie verdient echt een compliment voor de manier waarop ze alle stakeholders vanaf het begin bij dit proces betrokken hebben. Hierdoor hebben wij ruim de gelegenheid gehad om onze belangen in te brengen. Daarbij heb ik wel één punt van zorg. Er is in Brabant op het gebied van water sprake van enige bestuurlijke drukte. Vanuit het Bestuursakkoord Water (BAW) zijn er de regionale waterkringen. Daarnaast bestaan er in onze provincie vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) verschillende gebiedsdossiers. En tot slot hebben we in het kader van de Omgevingswet lokale 'Proeftuinen'. Deze drie samenwerkingsverbanden bestaan grotendeels uit dezelfde partijen: waterschappen, gemeenten, provincie en wij als drinkwaterbedrijf. Het is nu de uitdaging om dit geheel uit te lijnen en duidelijk te maken wie waarvoor verantwoordelijk is, om te voorkomen dat er dubbelingen en/of hiaten ontstaan.'

Hij vervolgt: 'In het kader van onder andere de Omgevingswet worden steeds meer bevoegdheden en operationele taken gedelegeerd van nationaal en provinciaal naar lokaal niveau. Er komt dus vrij plotseling veel op het bordje van de gemeenten terecht. Het is dan wel zaak dat er voldoende mensen met het juiste kennisniveau zijn om dat op te pakken. Voor kleinere gemeenten kan dat best een uitdaging zijn.'

Welke onderwerpen moeten een plek krijgen in deze omgevingsvisies, zodat die bijdragen aan veiligstelling en bescherming van drinkwaterbronnen?

Doedel: 'De wettelijke formulering luidt 'de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening als onderwerp van groot maatschappelijk belang'. Dat brengen we naar voren in de ambtelijke en – waar nodig – de bestuurlijke contacten. Maar als dat in het beleidskader is opgenomen, ben je er nog niet. Want wat betekent dat in de praktijk? Het gaat uiteindelijk om de operationalisering in een toetsingskader.'

Ze vervolgt: 'Het begrip 'duurzame veiligstelling' zien we graag wat concreter in een omgevingsvisie opgenomen. In onze regio is er een mooi initiatief van de gemeente Peel en Maas. Zij hebben, in samenwerking met de waterketenpartners, het concept 'drinkwaterbelang' vertaald naar een aantal 'waterbouwstenen' die in een GOVI kunnen worden opgenomen. Op die manier hoeft niet iedereen opnieuw het wiel uit te vinden.'

Van Nuland: 'De omgevingsvisies moeten uiteraard alle bestaande winningen borgen en veiligstellen, dus alle bestaande waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en de boringsvrije zones. Ook onze hoofdinfrastructuur zal een plek moeten krijgen, met name in de NOVI en de POVI's. Daarnaast hebben de drinkwaterbedrijven de opdracht gekregen om na te denken over strategische reserves voor de lange termijn. Dat doen wij graag, maar daar moet dan in de omgevingsvisies wel voldoende ruimte voor worden vrijgehouden.'

Hannema vult aan: 'De kern van onze boodschap voor de provinciale visies is dus 'Hou voldoende ruimte voor de drinkwatervoorziening, nu en in de toekomst, dus inclusief de ASV's'. Daarbij gaan wij uit van functiemenging waar dat kan en functiescheiding waar dat nodig is. Met name bovengronds zien wij veel mogelijkheden voor waterwinning in combinatie met natuur en extensieve recreatie en landbouw, om zo samen toegevoegde waarde te creëren. In de ondergrond gaat het vooral om de bescherming van onze ondergrondse watervoorraden. Daarom is met name bij zaken zoals geothermie en schaliegas functiescheiding een uitgangspunt dat absoluut een plek moet krijgen in een omgevingsvisie. En natuurlijk moet een en ander vervat zijn in heldere regels en duidelijk kaartmateriaal.'

Daarbij zou het volgens Hannema mooi zijn als de omgevingsvisies de betrokkenen ook echt uitdagen om te zoeken naar functiecombinaties met maatschappelijke meerwaarde.

Praktijkvoorbeeld Venlo

Voor een nieuwbouwplan in Venlo zouden 161 funderingspalen de grond in worden geheid. Dwars door een afsluitende kleilaag die een watervoerend pakket beschermt waaruit WML grondwater haalt om er drinkwater van te maken. De ondiepe ondergrond hier is flink vervuild door oude industriële verontreinigingen. Door het aanbrengen van de funderingspalen was de kans meer dan reëel dat deze oude verontreinigingen naar het diepe grondwater zouden lekken. De gemeente had al een omgevingsvergunning verstrekt, omdat men bij de beoordeling geen rekening had gehouden met het veiligstellen van de drinkwatervoorraden. Gelukkig kon WML net op tijd voorkomen dat de afsluitende kleilaag doorboord zou worden, door een beroep te doen op de provinciale verordening. De initiatiefnemer heeft er toen voor gekozen een nieuw funderingsplan te maken – met korte palen en een aanzienlijk hoger prijskaartje. Het drinkwaterbelang moet dus niet alleen in algemene omgevingsvisies zijn opgenomen, maar vooral ook in de afgeleide omgevingsplannen en toetsingskaders.



Ria Doedel (directeur WML).

Praktijkvoorbeeld Goirle

Eén van de eerste 'Proeftuinen' in het kader van de Omgevingswet in Brabant, Goirle, is een mooi voorbeeld van hoe de samenwerking kan lopen. In het gebied ligt een drinkwaterwinning, er is natuur, landbouw en een bebouwde kern. Hier zijn de provincie, twee waterschappen, de gemeente en Brabant Water aan het kijken naar welke functies er bestaan en hoe de verschillende belangen kunnen worden afgebakend en beschermd, of juist gecombineerd. Eventuele onduidelijkheid op dit vlak kan worden weggenomen door de verantwoordelijkheden helder te beschrijven.

Hoe krijgt de ruimtelijke impact van de klimaatverandering en de energietransitie een plek in de omgevingsvisies?

Doedel: 'Ruimte is schaars in Nederland, dus iedereen wil een stukje voor zijn of haar activiteiten. Klimaatverandering en energietransitie zijn uiteraard dé thema's van nu: logisch dat daar een ruimteclaim aan is verbonden. Een belangrijk onderdeel van de energietransitie lijkt geothermie te worden. Geothermie is een sympathieke energiebron, maar we zien ook risico's. Vanwege het risico op vervuiling van het diepe grondwater, is ons uitgangspunt: functiescheiding voor mijnbouwactiviteiten en drinkwatervoorziening. Dat staat gelukkig ook in de STRONG. Als je grondwater eenmaal verontreinigd is, komt dat niet meer goed en kun je zo'n watervoerende laag nooit meer gebruiken.'

Van Nuland: 'In Brabant hebben we te maken met een aantal uitdagingen die voortkomen uit de klimaatverandering en de energietransitie. Het risico van schaliegaswinning is gelukkig afgewend, maar daarnaast speelt er nog de opslag van Belgisch nucleair afval in een ondiepe kleilaag vlak bij de grens. Brabant Water is in overleg met de Vlaamse autoriteiten over een andere, diepere opslaglocatie, die minder risicovol is. Duurzame technieken voor de opwekking van energie, zoals zonnepanelen en windturbines hebben onze

volle steun. Ook aardwarmte (geothermie) is een duurzame energietechniek. Omdat aardwarmte niet helemaal zonder risico is voor de drinkwatervoorziening, vragen wij om functiescheiding: geen geothermie in de beschermde gebieden voor de drinkwatervoorziening.'

Hannema: 'Vanuit onze maatschappelijke verantwoordelijkheid geven wij graag gehoor aan de oproep om mee te denken en een bijdrage te leveren aan de energietransitie. Zo is Vitens druk bezig om kantoren en productielocaties zo veel mogelijk van stroom te voorzien via eigen zonnepanelen. Ook hebben wij een aantal locaties op onze terreinen in kaart gebracht die geschikt zijn voor het plaatsen van windmolens.'

'De energietransitie biedt veel kansen voor de drinkwatersector, maar helaas zijn er ook bedreigingen. Belangrijkste daarbij is wat er precies gaat gebeuren in de ondergrond in de nabijheid van onze winningen en onze distributienetten. Ik denk dan vooral aan bodemenergiesystemen en de ontwikkeling van geothermie. Dat zal dus een plek moeten krijgen in de omgevingsvisies, net zoals het onderwerp 'waterbuffers', in het licht van de klimaatverandering.'

'De afgelopen zomer heeft duidelijk gemaakt dat er in lange droge perioden extra impact is van grondwaterwinningen op de omgeving, met name op de hoge zandgronden. Ik denk dat we versneld moeten gaan nadenken over onze toekomstige win-infrastructuur en dat de omgevingsvisies dat zouden moeten faciliteren. Het gaat dan om vragen zoals: 'Hoe verhogen we de robuustheid van onze winningen?', 'Hoe en waar levert 'vernassing' daar een bijdrage aan?' en 'Tot welke herschikking van de huidige winningen zou dat leiden?'

Reactie Vewin kabinetsvisie NOVI

Het kabinet geeft in het Kabinetsperspectief op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zijn visie op de in de NOVI te verankeren nationale belangen en richt zich vervolgens op drie urgente thema's: klimaatverandering en energietransitie, verstedelijking en landbouw en landelijk gebied. Vewin is blij dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als nationaal belang is benoemd, maar mist bij de beschrijving van de thema's iedere verwijzing naar de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening. Het is volgens Vewin daarom nu zaak het nationaal belang van drinkwater concreet uit te werken in de ontwerp-NOVI die begin 2019 verschijnt, omdat veel toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen effect hebben op de drinkwatervoorziening. Denk aan de energietransitie die een toenemende druk op de boven- en ondergrondse ruimte geeft, de groeiende drinkwater vraag vanwege verdere verstedelijking of emissies vanuit landbouw of industrie.

Overheden moeten vanuit hun zorgplicht zorg dragen voor een toereikend beschermingsbeleid, het organiseren van adequate handhaving & toezicht en het tijdig betrekken van drinkwaterbedrijven bij (planologische) ontwikkelingen met risico's voor drinkwaterbronnen.