

## Strijd tegen water? Strijd om water!

### *Naar een aanpak van hoogwaterproblemen*

De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw brengt rond de zomer advies uit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over gewenste en noodzakelijke aanpassingen in de waterhuishouding van Nederland om goed voorbereid te zijn op voorzienbare ontwikkelingen. Aanleiding vormden de recente ervaringen met wateroverlast en dreigende overstromingen, en de verwachting dat de kans op extreme neerslag en zeer hoge rivierafvoeren door klimaatverandering deze eeuw nog flink zullen toenemen. Daarbij komt nog een stijging van de zeespiegel en van het IJsselmeerpeil, waardoor polder- en boezemwater moeilijker zal kunnen worden uitgeslagen. Bovendien daalt de bodem, vooral in veengebieden, met een snelheid van soms 1,5 meter per eeuw, waardoor de kans op wateroverlast in die gebieden nog verder zal toenemen. Voorwaar een opgave die vraagt om een goed gefundeerd advies. Om de toenemende risico's van miljarden-kosten van wateroverlast structureel te reduceren (zo mogelijk tot nul) zullen immers miljarden-investeringen nodig zijn.

### *Technische oplossing schiet tekort*

Beleidsmatig wordt er al volop voorgesorteerd op een structurele aanpak van deze problematiek. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is weliswaar nog in voorbereiding, maar duidelijk is wel dat 'water' daarin een prominente plaats inneemt. Want één ding is wel duidelijk: alleen met technische maatregelen zal deze strijd tegen wateroverlast en overstromingen niet beslecht kunnen worden. Nog hogere en zwaardere dijken en

nog grotere gemalen kunnen de toenemende problemen misschien nog wel een tijd lang uit een gebied weren, maar daarmee worden de problemen wel afgewenteld op de buurman benedenstrooms. Bovendien is het nog maar de vraag hoe lang verdere dijkverzwaring nog goed zal gaan. Er zijn al berekeningen gemaakt die erop duiden dat aan het eind van deze eeuw de benodigde rivierdijkverzwaring om het achterland tegen steeds hogere piekafvoeren te beschermen niet meer mogelijk zal zijn in verband met stabiliteitsproblemen. Dit geldt allereerst voor rivierdijken in het veenweidegebied. Daar vereist immers de combinatie van steeds hogere waterstanden én een sterk dalend maaiveld een veel forsere dijkverzwaring dan elders langs de rivieren, waardoor het dijklichaam op de slappe ondergrond kan gaan schuiven.

### *Waterberging als nieuwe functie*

Deze inzichten hebben tot een breed gegroeid besef geleid dat er extra ruimte zal moeten worden gereserveerd om water te kunnen bergen, teneinde risico's en kosten van wateroverlast en overstroming in deze eeuw structureel te verminderen. Rijk, provincies en waterschappen wachten niet eens meer op het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw in hun zoektocht naar ruimte voor waterberging. Wat daarbij opvalt is dat de betrokken ministeries op één lijn lijken te zitten, dat het ministerie van LNV een opvallend prominente rol daarbij speelt (overigens niet onlogisch gezien de 1 miljard schade in de landbouw na de wateroverlast in 1998), en dat het om niet geringe ruimteclaims gaat. Er circuleren getallen van enkele honderdduizenden hectaren, overigens niet puur te reserveren voor waterberging, maar wel mede te benutten voor waterberging. Dat is nog andere koek dan de paar calamiteitenpolders langs de grote rivieren die de Staatssecretaris van

Verkeer en Waterstaat in een (on?)bewaakt ogenblik op het Journaal zei nodig te hebben. Het is nog even afwachten hoe concreet minister Pronk zal willen worden in zijn Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, maar de functie 'waterberging' zal zeker zijn plek krijgen in het ruimtelijk beleid.

#### *Van beleid naar praktijk*

Om van strategisch beleid tot realisatie te komen is er echter nog veel te doen aan kennisontwikkeling, overleg en overtuiging. Een ontwikkeling richting 'meer ruimte voor water' zal zeker niet zonder slag of stoot gaan lopen. De noodzaak van waterberging zal per gebied of project hard moeten worden gemaakt. De economische consequenties van waterberging als (neven)functie voor huidige en toekomstige vormen van landgebruik (landbouwschade, belemmeringen voor ruimtelijke investeringen) kunnen voor een gebied aanzienlijk zijn, en daarmee de verwachte maatschappelijke weerstand. De financiële en maatschappelijke kosten (maar ook baten) van waterberging zullen veel beter dan tot nog toe moeten worden berekend, overigens wel in vergelijking met de kosten die nodig zouden zijn om de problemen (voorlopig) met technische maatregelen het hoofd te bieden. Daarbij moeten ook allerlei nieuwe vormen van medegebruik, die ontstaan door waterberging als functie te introduceren, worden meegenomen in de berekeningen. Maar juist daarover is nog veel onbekend.

#### *Waterschaarste als onderschat probleem*

Tot zover de moderne strijd tegen water, met als wapen de 'ruimte'. Maar hebben we ons dan voldoende bewapend om de waterproblemen in de 21<sup>e</sup> eeuw het hoofd te bieden? Dat is heel onwaarschijnlijk. Immers, in de huidige hype rond de aanpak van

hoogwaterproblemen blijft een op termijn misschien nog veel groter probleem onderbelicht: de toenemende watertekorten. Als de klimaatmodellen ons niet bedriegen, mogen we verwachten dat er in droge zomers door hogere temperaturen meer water zal verdampen, waardoor lage rivierafvoeren nog verder zullen afnemen, en waardoor tevens de behoefte aan wateraanvoer zal toenemen. Dit betekent een verdere strijd om water, waarbij de verwachting is dat wateraanvoer voor de landbouw (peilhandhaving en doorspoeling) een lagere prioriteit heeft dan behoud van voldoende vaardiepte of watervoorziening voor de drinkwaterwinning. Bovendien zal de kwaliteit van het rivierwater, bijvoorbeeld in de Hollandsche IJssel (als gevolg van de landinwaarts oprukkende invloed van zout zeewater via de Nieuwe Waterweg of wellicht ook een open Haringvliet) langdurig ongeschikt zijn om te worden ingelaten in het boezemsysteem. Inlaat uit het IJsselmeer is geen reëel alternatief. Daarvoor geldt immers dat een meer natuurlijk peilregime zal worden aangehouden, met hogere peilen in de winter en lagere peilen in de zomer. In de zomer zal het gebruik van het IJsselmeer als strategische watervoorraad voor de drinkwatervoorziening een hogere prioriteit hebben dan benutting van het water voor peilhandhaving en doorspoeling van polder- en boezemwateren. Dit zal vergaande consequenties hebben voor de Friese, Groningse, Drentse en Noord-Hollandse gebieden die thans vanuit het IJsselmeer van water worden voorzien.

#### *Naar voorraadvorming*

Voor steeds meer gebieden in Laag-Nederland zal gaan gelden dat een eigen seizoensvoorraad aan water zal moeten worden opgebouwd. Overschotten aan (gebiedseigen) water zullen moeten worden opgeslagen om in droge tijden te worden aange-

sproken als alternatief voor het huidige inlaatwater uit de rivieren en het IJsselmeer. Peilhandhaving, althans in delen van gebieden, zal daarbij uitgangspunt zijn, omdat daarvan het duurzaam voortbestaan van tal van maatschappelijk en economisch hooggewaardeerde functies in landelijk en stedelijk gebied afhankelijk is. Immers, de schade aan funderingen en infrastructuur, maar ook aan opbrengsten uit hoogproductieve takken van de landbouw (tuinbouw, boomteelt en bollenteelt) en aan natuurwaarden zal immens zijn als peilhandhaving daar niet meer mogelijk zal zijn. Kortom, steeds meer gebieden (klein of groot) zullen deze eeuw voor de opgave komen te staan om 'op eigen waterkracht' te draaien: binnen het gebied zelf de benodigde voorraden opbouwen, maar ook eigen wateroverlastprobleem waar mogelijk zelf oplossen.

#### *Naar een hydrologisch-functionele tweedeling*

Gezien de huidige, vaak beperkte bergingscapaciteit van polders en boezems zal voorraadvorming en piekberging middels flexibel peilbeheer in Laag-Nederland geen zoden aan de dijk zetten. Er zal voor de aanleg van watervoorraden voor peilhandhaving in droge perioden ('waterconservering') veel ruimte nodig zijn. Het gaat dan om ruimte, bijvoorbeeld graslandpolders of bossen moerasgebieden, die regelmatig ('s winters en in het voorjaar) benut wordt voor het vasthouden van water en die in de zomer geleidelijk zal droogvallen. Daar wordt de sponswerking in ere hersteld: onder water in de winter en daarna langzaam uitzakend. Een dergelijke toename van de peilvariatie in extensief gebruikte delen van een gebied biedt wellicht wel enige mogelijkheid om elders in het gebied een meer stabiel peil te kunnen garanderen voor functies die dat vereisen. Een noodzakelijke hydrologische

tweedeling dus, die nauw zal samenhangen met een tweedeling in intensief en extensief grondgebruik.

#### *Ruimtelijke en maatschappelijke consequenties*

Benutting van gronden voor waterconservering legt geheel andere, veel ingrijpender beperkingen op aan het ruimtegebruik. Grondgebonden productielandbouw is hier niet meer mogelijk, in tegenstelling tot gebieden waar zo af en toe, misschien eens in de 10 of 20 jaar, water wordt geparkeerd om wateroverlast elders te voorkomen. Kanssen voor herstel van karakteristieke natuurwaarden zullen in waterconserveringsgebieden daarentegen groot zijn. Het gaat immers om toenemende beschikbaarheid van gebiedseigen water bij een extensiverend landgebruik. Anderzijds is ook het risico van een slechtere waterkwaliteit door veel meer stilstaand water niet onaanzienlijk, waardoor de noodzaak om de belasting van grond- en oppervlaktewater verder te beperken sterk zal toenemen.

#### *De waterwolf van de 21<sup>e</sup> eeuw*

Grootschalige waterberging, die naar het zich laat aanzien op termijn zeker in het veenweidegebied onvermijdelijk zal zijn, zal dus maatschappelijk diep ingrijpen. Het zal in Laag-Nederland gaan om grote gebieden die als voorraadsysteem voor waterconservering zullen moeten gaan fungeren. Uit een studie van het Hoogheemraadschap van Rijnland naar de verwachte ontwikkelingen en benodigde maatregelen in haar beheersgebied blijkt dat de in de 21<sup>e</sup> eeuw benodigde hoeveelheid ruimte voor voorraadvorming (waterconservering!) een factor 10 groter zal zijn dan de benodigde ruimte voor waterberging tegen wateroverlast. Voor grote delen van Laag-Nederland zal dan ook

gelden dat de echte opgave waarvoor men zich gesteld ziet niet zozeer de strijd tegen water is maar de strijd om water. Dat zal een brede maatschappelijke discussie vergen over de toekomst van het landelijk gebied, en met name de landbouw, in West- en Noord-Nederland.

*Cees Kwakernaak*

**Cees Kwakernaak** werkt als beleidsgericht onderzoeker Water en Ruimtegebruik bij ALTERRA, afdeling Water en Milieu. Hij opereert bij ALTERRA, en daarvoor bij TNO, op het raakvlak van ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieubeleid. Hij was

*betrokken bij diverse studies naar mogelijkheden voor waterberging in relatie tot (meervoudig) ruimtegebruik. Resultaten van zijn onderzoek worden ondermeer benut door de ministeries van VROM (Vijfde nota Ruimtelijke Ordening), LNV (Water voor een vitaal platteland) en V&W (advies Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw), provincies en waterschappen bij de beleidsvernieuwing op het gebied van waterbeheer en inrichting van de ruimte.*

**dr. Cees Kwakernaak**

ALTERRA

Tel: (0317) 47 44 09

Fax: (0317) 41 90 00

E-mail: [c.kwakernaak@alterra.wag-ur.nl](mailto:c.kwakernaak@alterra.wag-ur.nl)