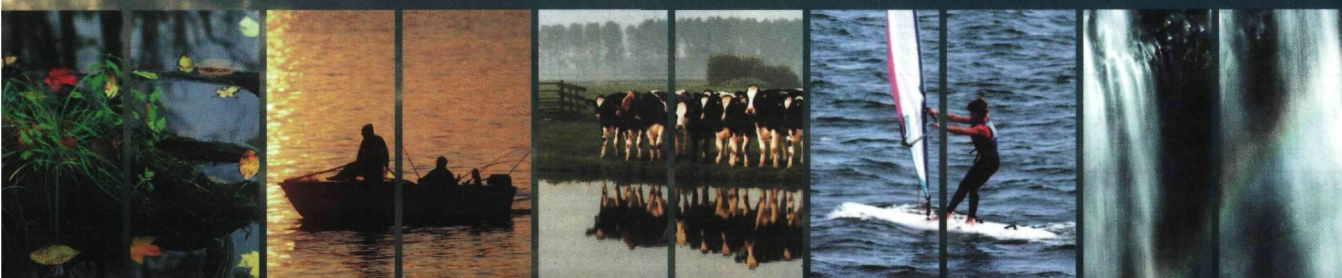


Water voor een vitaal platteland

Een uitnodiging tot discussie



deel 1



landbouw, natuurbeheer
en visserij

83x743(1)

9-3-2000

WATER VOOR EEN VITAAL PLATTELAND

Een uitnodiging tot discussie

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Contactpersoon: J. Verhulst (070-3784519)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Den Haag, april 1999

INHOUD

	Pag.
1 Inleiding	5
2 Droge voeten, niet overal en niet altijd	7
Schade	
Klimaat	
Zeespiegelstijging en bodemdaling	
Neerslag: vernatting	
Neerslag: verdroging	
Verzilting	
3 Ontwikkelingen in het waterbeheer	9
Uitgangspunt	
Drie scenario's	
Scenario 1 'De ingeslagen weg'	
Scenario 2 'Ruimte voor water'	
Scenario 3 'Geen spijt'	
4 Water voor een vitaal platteland	17
Scenario 1 'De ingeslagen weg'	
Scenario 2 'Ruimte voor water'	
Scenario 3 'Geen spijt'	
5 Kiezen voor een vitaal platteland	21
Bijlage:	
1 Spelregels voor een watersysteembenadering	

83x743(1)

100

000

100

2000110501

1000000000

1 INLEIDING

De recente perioden van wateroverlast in combinatie met de verwachte effecten van een verandering van het klimaat dwingen ons ertoe onze relatie met het water opnieuw te bekijken. In de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4)¹ kiest de regering voor een benadering van water als systeem. Er wordt ingezet op integraal waterbeheer per stroomgebied.

De gekozen benadering is van grote invloed op de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van het landelijk gebied en daarmee op landbouw, natuur en recreatie. Enerzijds zullen er beperkingen worden opgelegd aan activiteiten in het landelijk gebied; anderzijds opent integraal waterbeheer nieuwe perspectieven.

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) wil de consequenties van deze ontwikkelingen voor de LNV-sectoren in beeld brengen. Dit om een toekomstbeeld te kunnen schetsen voor het landelijk gebied bij een duurzaam waterbeheer. Mede op basis van dat denkbare toekomstbeeld, kan LNV bepalen hoe zij wil inspelen op toekomstige situaties. NW4 is daarbij het uitgangspunt. Om het toekomstbeeld te ontwikkelen wil het ministerie van LNV het gesprek aangaan met overheden, organisaties en instellingen die betrokken zijn bij het gebruik en beheer van het landelijk gebied. Deze notitie dient als uitnodiging voor een discussie. De inhoud van deze discussienotitie is gebaseerd op 'De Aquarel: Verkennende studie ten behoeve van het waterbeleid voor het ministerie van LNV'. Dit onderzoek is in 1998/1999 uitgevoerd door Alterra, in samenwerking met LEI-DLO, Arcadis en Riza.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkelingen die van invloed zijn op het watersysteem en de gevolgen daarvan voor het landelijk gebied. Hoofdstuk 3 schetst ontwikkelingsrichtingen uitgewerkt in een drietal scenario's² die denkbaar zijn binnen de beleidslijnen van de Vierde Nota Waterhuishouding. Het zijn stereotype benaderingswijzen die oriëntatiepunten bieden voor toekomstige keuzen. De scenario's hebben als naam gekregen: 'De ingeslagen weg', 'Ruimte voor water' en 'Geen spijt'. Per scenario wordt gekeken naar gevolgen voor de landbouw, de natuur³, cultuurhistorie en recreatie⁴. Hoofdstuk 4 geeft per scenario aan hoe LNV hierop zou kunnen reageren. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 aangegeven aan de hand van welke criteria keuzen kunnen worden gemaakt.

¹ De Vierde Nota Waterhuishouding Regeringsbeslissing, ministerie van Verkeer & Waterstaat, december 1998.

² Een scenario geeft een verwachte ontwikkeling in de toekomst aan en is gebaseerd op duidelijke uitgangspunten. De scenario's zijn geanalyseerd op consequenties.

³ Natuur: natuur, bos en landschap.

⁴ De visserij en de Noordzee worden in dit kader niet behandeld.

2 DROGE VOETEN, NIET OVERAL EN NIET ALTIJD

In de herfst van 1998 werd Nederland getroffen door twee perioden van wateroverlast als gevolg van overvloedige regenval. In september werd Zuid-West-Nederland getroffen; in oktober de Noordelijke provincies. Deze twee gevallen van wateroverlast in de nazomer en de herfst van 1998 staan niet op zichzelf. Eerder al in december 1993 en in januari 1995 was sprake van zeer hoge waterstanden in Rijn en Maas met een reële dreiging van grote overstromingen. In 1995 werden meer dan 200.000 mensen geëvacueerd, omdat de standzekerheid van de rivierdijken niet kon worden gegarandeerd.

Schade

De schade als gevolg van wateroverlast, hetzij door extreme regenval, hetzij door hoge rivierafvoeren, beloopt sinds 1993 ettelijke miljarden guldens (Notitie Aanpak Wateroverlast, 1998). Alleen al het rijk heeft in dit decennium meer dan 1,5 miljard gulden uitgekeerd aan schadevergoeding. Los van een eventueel verhoogd risico op overstromingen, zal de schade als gevolg van wateroverlast de komende jaren toenemen, omdat er meer te beschadigen valt. Als gevolg van een nog steeds groeiende bevolking neemt het aantal mensen dat met wateroverlast te maken heeft, toe. De groeiende welvaart leidt ertoe dat de waarde van goederen en gebouwen die beschadigd kunnen raken door wateroverlast, toeneemt.

De waterschade in de landbouw beliep in 1998 honderden miljoenen guldens. Ook in 1999 zullen boeren nog schade ondervinden als gevolg van de wateroverlast in 1998, onder meer door opslag van niet geoogste gewassen en slomp (dichtslaan van de bodem).

Klimaat

Het veelvuldig optreden van wateroverlast in een korte periode zegt statistisch gezien nog niet zo gek veel over eventuele klimaatverandering. Het gaat dan ook te ver om de wateroverlast in de jaren negentig te beschouwen als een voorbode daarvan. Toch is het klimaat op de langere termijn aan verandering onderhevig. Daarbij gaat het vooral om het stijgen van de temperatuur, waardoor enerzijds het niveau van de zeespiegel stijgt en anderzijds het neerslagpatroon verandert. Vermoedelijk zal er in de winter meer en in de zomer minder regen vallen dan nu. Het effect daarvan is dat de hoeveelheid water die in of via Nederland moet worden geborgen en afgevoerd in de winter toeneemt. In de zomer nemen tekorten toe, waardoor verdroging en verzilting toenemen.

Zeespiegelstijging en bodemdaling

De zeespiegel stijgt door het uitzetten van zeewater en het smelten van ijskappen en gletsjers. Als gevolg van die verschijnselen kan de zeespiegel de komende 100 jaar 15 tot 95 centimeter stijgen. Afgezien daarvan daalt de bodem in het westen van Nederland, waardoor de relatieve stijging van de zeespiegel nog groter wordt. De bodem in West-Nederland daalt met enkele centimeters per eeuw doordat Nederland als het ware kantelt om een as die loopt van Bergen op Zoom naar Emmen. Veel belangrijker is echter de bodemdaling door het inklinken van veen- en kleigebieden. Het tempo daarvan ligt in de orde van enkele decimeters tot een meter per eeuw. Oorzaak van deze bodemdaling is het verlagen van het grondwaterpeil, zowel voor de landbouw als ten behoeve van de aanleg van stadswijken, wegen en bedrijfsterreinen. Sommige polders komen daardoor zo laag te liggen dat de huidige ontwatering niet langer handhaafbaar is.

Ter illustratie: In het jaar 1000 lag het maaiveld in de veengebieden nog ongeveer 3 meter boven het niveau van gemiddeld laagwater. Duizend jaar later ligt het maaiveld drie meter onder dat niveau. Gevolg is dat er meer water over een groter hoogteverschil moet worden uitgeslagen en afgevoerd.

Neerslag: vernatting

Wat neerslag betreft, verwacht het KNMI een toename van 3% in 2050 en 6% in 2100. Het grootste deel van die toename zal in de winter vallen. Ook het aantal extreme buien zal toenemen. Door veranderingen in het neerslagpatroon in het stroomgebied van de grote rivieren zal de maatgevende piekafvoer (eens per 1250 jaar) van de Rijn naar verwachting stijgen met 5%. Voor de Maas bedraagt de verwachte toename van de maatgevende afvoer 10%. In combinatie met een hogere zeespiegel betekent dat dat het water minder makkelijk weg kan naar zee. Landbouwgronden krijgen daardoor vaker met hoge waterstanden te maken.

Neerslag: verdroging

In de zomer neemt de neerslag af waardoor nog meer concurrentie ontstaat tussen verschillende sectoren die water nodig hebben. Zo is nog steeds een groot deel van de natuurgebieden in Nederland 'verdroogd'. Dat moet niet al te letterlijk genomen worden. Verdroogd betekent dat de waterstand in het gebied en de kwaliteit van het water leiden tot aantasting van de soortenrijkdom. Ook de landbouw krijgt te maken met meer verdroging, met lagere opbrengsten per hectare als gevolg.

Verzilting

Een ander kwaliteitsprobleem is de verzilting in de vorm van zoute kwel en de 'zoute tongen' die via de riviermonding landinwaarts komen. Deze verzilting neemt verder toe. Op dit moment wordt verzilting bestreden door het 'spoelen' met zoet water, meestal afkomstig van de grote rivieren. Als de zomerafvoer van de Rijn lager wordt, kan er in de zomer een tekort aan zoet water ontstaan in het westelijk rivierengebied en in Friesland, waardoor het zout kan oprukken naar onder meer de glastuinbouw- en boomteeltgebieden van Zuid-Holland.

Bovenstaande ontwikkelingen worden geïllustreerd met kaart 1.

3 ONTWIKKELINGEN IN HET WATERBEHEER

De actuele en verwachte ontwikkelingen met betrekking tot waterkwaliteit en vooral -kwantiteit dwingen de overheid en de burgers van dit land om op een andere manier om te gaan met water. Dat besef krijgt gestalte in de doelstelling van het waterbeleid, zoals geformuleerd in NW4: een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen. Op strategisch niveau vertaalt die doelstelling zich in het concept van integraal waterbeheer.

Uitgangspunt

Uitgangspunt bij integraal waterbeheer is de benadering van water als systeem: het beheer is erop gericht om de verschillende functies van water te integreren binnen hydrologische randvoorwaarden. Dat wil zeggen dat functies zich schikken naar het voorkomen en de eigenschappen van de waterstromen.

Integraal waterbeheer is in feite een vorm van conflictmanagement, gebaseerd op het watersysteem waarbij integrale belangenafweging potentiële en feitelijke conflicten oplost. Dat gebeurt op verschillende schaalniveaus, van een slootje in Noord-Holland tot het stroomgebied van de Rijn en de Maas.

De belangrijkste doelstellingen voor integraal waterbeheer zijn:

- het in stand houden van hydrologische en ecologische kenmerken van gebieden, door ongewenste beïnvloeding via grond- en oppervlaktewater zoveel mogelijk te voorkomen;
- het optimaal inpassen en aanpassen van functies, zodat ruimtegebruik op de ene plek de gebruiksmogelijkheden en de kwaliteit elders niet negatief beïnvloedt;
- het zorgen voor voldoende water van goede kwaliteit;
- het vermijden van schadelijke effecten van wateroverlast en -schaarste.

Drie scenario's

Invoeren van integraal waterbeheer kan van grote invloed zijn op de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden in het landelijk gebied. Om voor ogen te krijgen welke ontwikkelingen denkbaar zijn, zijn drie scenario's gedefinieerd:

- De ingeslagen weg;
- Ruimte voor water;
- Geen spijt.

Met deze scenario's wil LNV scherpte brengen in de discussie over de vraag hoe er zou moeten worden ingespeeld op een nieuwe watersituatie door de invoering van integraal waterbeheer.

De scenario's worden op nationale schaal uitgewerkt voor de periode tot 2030, maar zijn niet op die schaal toepasbaar. Voor de scenario's geldt:

- niet altijd, en niet overal;
- de scenario's hebben een verkennend karakter;
- er zijn gemiddelden gehanteerd voor opbrengsten en kosten;
- alleen LNV-sectoren zijn onder de loep genomen.

Door een essentieel verschil in uitgangspunten, onderscheiden vooral de eerste twee scenario's zich in hun uitwerking op respectievelijk de verdeling van de ruimte, de landbouw, de natuur, cultuurhistorie en recreatie en in hun sociaal-economische effecten. Scenario 3 is een scenario waarin verschillende ruimtelijke ontwikkelingen (zoals die in scenario 2) zijn uitgesteld, maar wel mogelijk blijven. Voor het milieu is in de scenario's uitgegaan van het realiseren van huidige en voorziene beleidsdoelen.

Scenario 1 'De ingeslagen weg'

Vertrekpunt

Het eerste scenario, 'De ingeslagen weg', gaat uit van de actuele en meer technische invalshoek in de waterhuishouding. Het watersysteem wordt zoveel mogelijk afgestemd op de wensen van de landbouwsectoren en de natuur. Huidige en toekomstige knelpunten in de waterhuishouding worden aangepakt volgens de 'best technical means'.

Gevolgen

De ruimtelijke gevolgen van het scenario 'De ingeslagen weg' zijn beperkt (zie kaart 2). Het watersysteem wordt immers aangepast aan de gewenste functies. Alleen in de directe omgeving van rivieren en beken wordt ruimte gereserveerd voor 'ruimte voor rivieren' (huidig beleid).

De gevolgen voor de landbouw zijn eveneens beperkt. Het grondwaterpeil blijft afgestemd op de behoeften van de landbouw. Sterk bemalen in de winter en het vroege voorjaar. Niet of minder bemalen in de zomer als de waterbehoefte van het gewas groot is. Verdroging van landbouwgebieden wordt tegengegaan door inlaten van water van elders.

Voor de veenweidegebieden betekent dat 'business as usual'. De veehouderij en de akkerbouw blijft mogelijk in de laaggelegen polders van Nederland. Omdat er geen gronden gereserveerd hoeven te worden voor kustverbreding blijft de bollenteelt mogelijk in die regio, zij het met gebruik van meer zoet water om de verzilting tegen te gaan. Ook voor beken hoeft de landbouw geen gronden in te leveren. Om hogere rivierafvoeren mogelijk te maken, kunnen uiterwaarden deels hun agrarische bestemming behouden.

De verdroging van natuurgebieden kan worden verminderd door het voeren van een gedifferentieerd peilbeheer. Met stuwen en damwanden kan de neerslag in een gebied worden vastgehouden en het grondwater worden opgezet. Zo nodig wordt gebiedsvreemd water ingelaten, maar dat heeft wel negatieve gevolgen voor de soortenrijkdom. Bepaalde waterbeheerseenheden blijven hun

waterproblemen afwentelen op andere waterbeheerseenheden. Landschappelijk en cultureel waardevolle elementen kunnen voor een deel behouden blijven, behalve bij dijkverhoging.

Een fraai voorbeeld is het behoud van de uit oogpunt van natuur en landschap waardevolle bomendijk langs de IJssel. Andere voorbeelden zijn het aanleggen van kwelschermen of erosieschermen van staal of bentoniet. Daardoor kon onder meer de molen bij Streefkerk behouden blijven.

Wat grondgebruik betreft, betekent voortgaan op 'De ingeslagen weg', dat de scheiding van functies in het landelijk gebied grosso modo in stand blijft. Er zijn naast typisch agrarische gebieden en typische natuurgebieden ook overgangszones. Voor een deel fungeren die als buffer tussen landbouw en natuur. Daarnaast spelen ze een belangrijke rol in de recreatie.

De wateronttrekkende voedings- en genotsmiddelenindustrie zal, waar sprake is van toenemende verzilting van grond- en oppervlaktewater, genoodzaakt zijn zich te verplaatsen. De afnemende beschikbaarheid van water in de zomer kan leiden tot restricties voor de winning van grondwater.

In sociaal-economisch opzicht moet in scenario 1 rekening worden gehouden met investeringskosten ter waarde van 6 miljard gulden. De toename van de netto toegevoegde waarde in de landbouw bedraagt 7 miljard gulden. De werkgelegenheid in de landbouw neemt de komende 30 jaar af met 47.000 arbeidsplaatsen (19%) als gevolg van autonome ontwikkelingen in deze sector (onderzoek Alterra-LEI).

Wat wordt bereikt?

De waterkwantiteitsproblemen zijn op hoofdlijnen opgelost. Door deze aanpak worden echter allerlei tijdelijke waterproblemen niet opgelost, zoals de blijvende kans op calamiteiten met omvangrijke schade aan gebouwen en goederen, wateroverlast, gebrek aan zoet water en ook de voortgaande verzilting en kustversteiling.

Scenario 2 'Ruimte voor water'

Vertrekpunt

Het tweede scenario 'Ruimte voor water' vormt de tegenhanger van de technische aanpak in scenario 1. Ruimte en tijd worden gebruikt om de problemen op te lossen. Binnen gebieden worden variaties in de beschikbaarheid van zoet water zoveel mogelijk ter plaatse en met zo min mogelijk technische ingrepen opgevangen. Landbouw en natuur schikken zich naar het watersysteem in plaats van andersom (zie bijlage 1: Spelregels voor een watersysteembenadering).

Gevolgen

De ruimtelijke gevolgen van scenario 2 zijn groot (zie kaart 3). Langs het IJsselmeer en langs rivieren en beken worden grote gebieden gebruikt voor het bergen van een teveel aan water. Kustverbreding kost ook landinwaarts ruimte.

De gevolgen voor de landbouw zijn ook groot. Polders worden tijdelijk of permanent aan de landbouw onttrokken, terwijl in andere gebieden een meer natuurlijk peilverloop, in combinatie met waterconservering, noopt tot een meer extensieve bedrijfsvoering en het ontwikkelen van 'neventakken'. In totaal gaat het om circa 400.000 ha, voornamelijk grasland.

In de veenweidegebieden zal nagenoeg alleen een extensieve vorm van veehouderij bedreven kunnen worden. De akkerbouw maakt in veel polders plaats voor veehouderij of bollenteelt. Dit leidt tot een afname van het akkerbouwareaal met circa 150.000 ha. De verbreding van de kustzone en het gebrek aan zoet water maakt verplaatsing van 3.800 ha bollenteelt naar elders noodzakelijk. In beek- en rivierdalen worden beperkingen opgelegd aan de landbouw. Enerzijds om beken en rivieren de ruimte te geven om hun weg te zoeken, anderzijds om de dalen in tijden van nood te gebruiken voor waterberging.

In het tweede scenario zijn er meer kansen voor natuur dan in het eerste scenario. Zo bieden de ruime beekdalen plaats voor herstel van kenmerkende vegetatietypen. Daarnaast worden er geen problemen afgewenteld van het ene gebied naar het andere. In dit scenario komt er ca. 30.000 ha natte natuur en ongeveer 10.000 ha water bij. In de veenweidegebieden zal omstreeks 100.000 ha grasland worden geëxtensiverd.

Het primaat van water kan overigens betekenen dat in een aantal gevallen gekozen moet worden voor andere locaties voor natuur en voor andere soorten natuur (natuurdoeltypen) dan nu gepland. De enkele waardevolle cultuurlandschappen staan in dit scenario onder druk; ze worden bedreigd door verruiging (verlies van openheid).

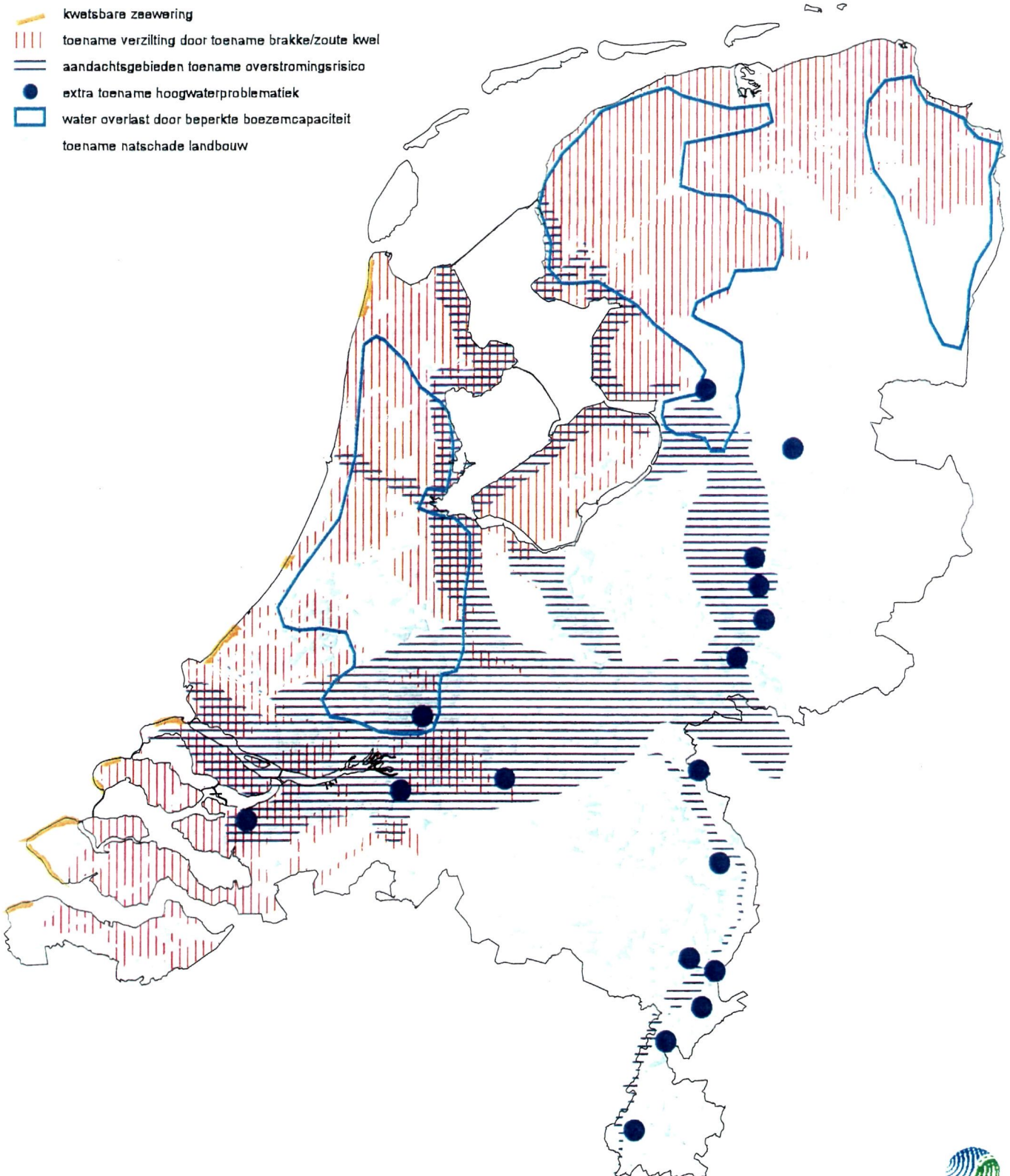
In het tweede scenario zal wat betreft het grondgebruik een grotere verwevenheid van functies ontstaan in het landelijk gebied. Extensieve vormen van landbouw worden gecombineerd met natuurbeheer en recreatie. Ook andere vormen van meervoudig ruimtegebruik zijn mogelijk. Zo kan gedacht worden aan de combinatie van waterberging en -productie en landbouw.

Extensivering van het agrarisch grondgebruik in combinatie met het verminderen van het akkerbouwareaal levert forse milieuvoordelen op. De milieubelasting door nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen vermindert op een vrij natuurlijke wijze. Intensieve vormen van landbouw, zoals glastuinbouw en intensieve veehouderij, zijn voor een deel al hydrologisch 'geïsoleerd'.

In dit scenario is de voedings- en genotmiddelenindustrie verzekerd van voldoende water van de juiste kwaliteit. Het is niet uitgesloten dat er vanuit het oogpunt van anti-verdrogingsbeleid overgestapt moet worden van het gebruik van grondwater naar het gebruik van oppervlaktewater. Mogelijk moeten winningslocaties worden verplaatst als deze ongunstig liggen in het stroomgebied van een regio.

Kaart 1

Ontwikkelingen door klimaatverandering en bodemdaling



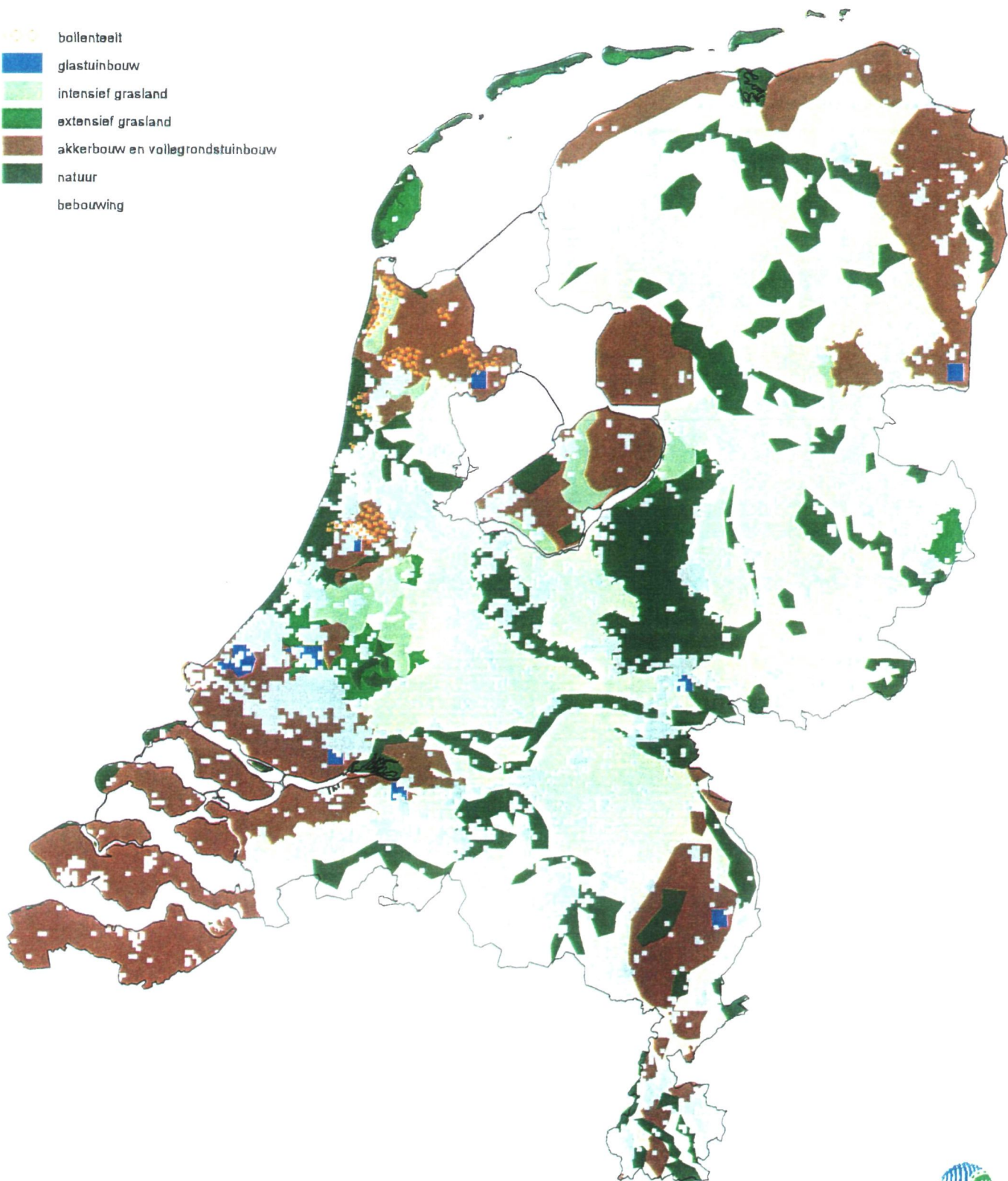
sc-dlo

bron: Kwakernaak et al, 1998

Kaart 2

Te verwachten grondgebruik in 2030 volgens Ingeslagen Weg

-  bollentoeit
-  glastuinbouw
-  intensief grasland
-  extensief grasland
-  akkerbouw en volleggrondstuinbouw
-  natuur
-  bebouwing



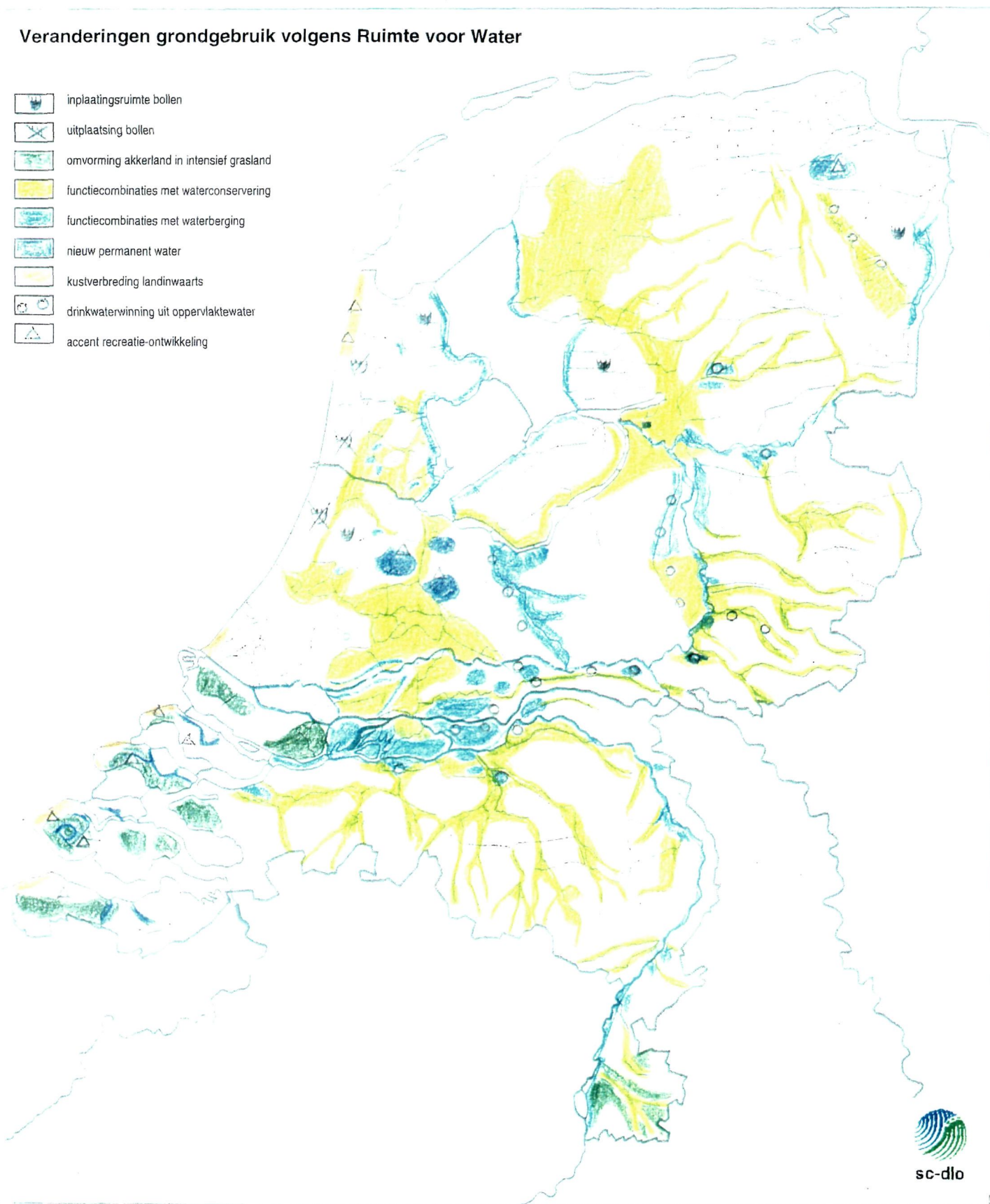
sc-dlo

bron: Natuurverkenning'97, 1997
SGR (deel 3), 1993

Kaart 3

Veranderingen grondgebruik volgens Ruimte voor Water

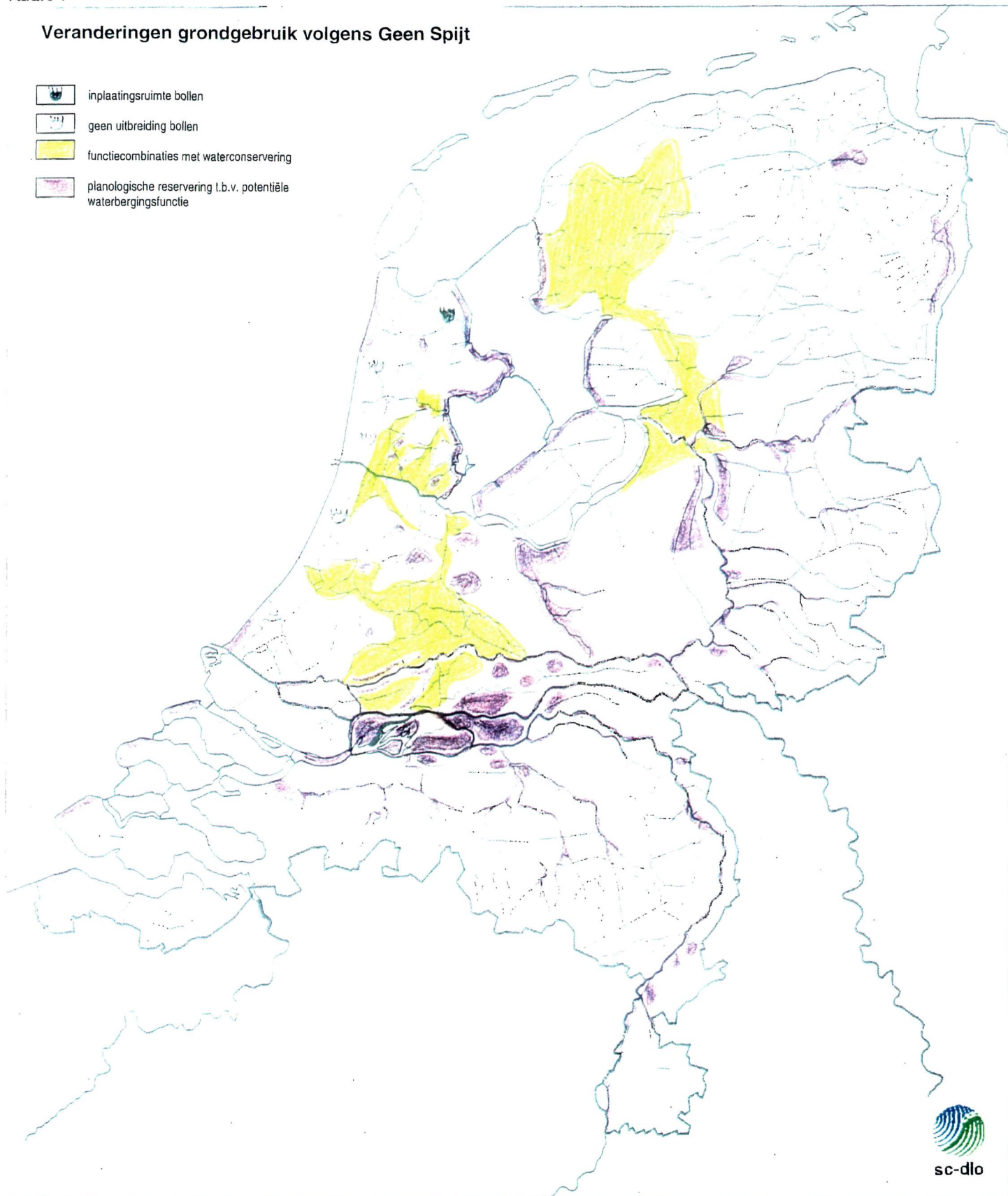
-  inplatingsruimte bollen
-  uitplaatsing bollen
-  omvorming akkerland in intensief grasland
-  functiecombinaties met waterconservering
-  functiecombinaties met waterberging
-  nieuw permanent water
-  kustverbreding landinwaarts
-  drinkwaterwinning uit oppervlaktewater
-  accent recreatie-ontwikkeling



Kaart 4

Veranderingen grondgebruik volgens Geen Spijt

-  inlaatingsruimte bollen
-  geen uitbreiding bollen
-  functiecombinaties met waterconservering
-  planologische reservering t.b.v. potentiële waterbergingsfunctie



Sociaal-economisch betekent 'Ruimte voor water' een investering van circa 10 miljard gulden in het waterbeheer. Daarop kunnen de geraamde kosten voor het anti-verdrogingsbeleid in mindering worden gebracht. De toename van de netto toegevoegde waarde in het landelijk gebied bedraagt in dit scenario 6 miljard gulden. Naast een verlies van 47.000 arbeidsplaatsen als gevolg van de autonome ontwikkeling (zie scenario 1) treedt een extra verlies van 4.800 mensen in de landbouw op. Daar tegenover staat een groei van 3.200 mensen in natuurbeheer, in recreatie en in waterbeheer en -productie. Het netto verlies bedraagt 1.600 arbeidsplaatsen. Dat betekent dat de werkgelegenheid afneemt met 48.600 arbeidsplaatsen (20%). Ten gevolge van de inrichtingsprojecten treedt een tijdelijke stijging van de werkgelegenheid met 33.000 arbeidsplaatsen op.

Wat wordt bereikt?

In dit scenario wordt de kans op calamiteiten, overstromingen en tijdelijke wateroverlast verminderd, wordt het verziltings- en verdrogingsprobleem opgelost en zullen forse milieuvoordelen worden behaald. Hogere waterstanden passen binnen de dan gangbare landbouwpraktijk.

Scenario 3 'Geen spijt'

Vertretpunt

Het derde scenario tenslotte, 'Geen spijt', komt qua invalshoek overeen met scenario 1, de technische aanpak. Maar in scenario 3 zijn de ruimtelijke ontwikkelingen van scenario 2 niet onmogelijk als gevolg van 'onomkeerbare' ruimtelijke ontwikkelingen. Herhaalde waterpeildaling met veenbodemdaling als gevolg, de bouw van huizen en het aanleggen van wegen in gebieden die in de toekomst nodig zijn voor waterberging of waterconservering, blijven in dit scenario achterwege.

Gevolgen

De ruimtelijke gevolgen van het scenario 'Geen spijt' zijn van eenzelfde orde van grootte als die van het scenario 'Ruimte voor water' (zie kaart 4). De inrichting van de betreffende gebieden wordt echter uitgesteld. Vooruitlopend hierop betekent dit wel dat er in deze gebieden niet wordt geïnvesteerd in (huizen)bouw, infrastructuur en kassenbouw.

De gevolgen voor de landbouw zijn in eerste instantie minder groot dan in het tweede scenario. Agrarische activiteiten kunnen, ook in gereserveerde gebieden, gewoon worden voortgezet.

Het derde scenario heeft wel ingrijpende gevolgen voor de landbouw in veenweidegebieden. Om achteraf geen spijt te krijgen, volgt het waterpeil niet langer de maaiveldaling, waardoor deze gebieden steeds natter worden. Dat betekent dat de veehouderij extensiever zal worden in circa 130.000 ha veenweidegebied. De bollenteelt kan voorlopig in de kuststrook blijven, maar zal daar niet kunnen uitbreiden. In de beekdalen blijven agrarische activiteiten mogelijk, maar er kunnen geen grote investeringen plaatsvinden (glastuinbouw).

De gevolgen voor de natuur zijn vooral merkbaar in het veenweidegebied. Hogere grondwaterstanden leiden tot minder beweiding en een overgang op hooiland. Verder zullen op termijn moerassen ontstaan. Het stand-stillprincipe betekent voor de kuststrook dat duinlandschappen behouden blijven.

De wateronttrekking door de voedings- en genotmiddelen-industrie krijgt te maken met restrictief beleid op plaatsen waar de winning onomkeerbare gevolgen heeft.

De sociaal-economische gevolgen van het scenario 'Geen spijt' zijn beperkt. Aangezien vooral ontwikkelingen worden uitgesteld, vraagt dit scenario nu niet om extra investeringen. De investering in technische voorzieningen bedraagt 6 miljard gulden. De toename van de netto toegevoegde waarde in het landelijk gebied bedraagt 7 miljard. De werkgelegenheid daalt vermoedelijk met circa 20 procent (48.600 mensjaren). Hierin is de autonome daling van de werkgelegenheid (zie scenario 1) meegenomen.

Wat wordt bereikt?

Dit scenario scoort vergelijkbaar als scenario 1. Tijdelijke problemen met wateroverlast, verzilting en verdroging worden niet opgelost, maar de mogelijkheid voor fundamentele oplossingen in de toekomst wordt niet afgesneden.

De drie scenario's worden in kader 1 verkort weergegeven.

Kader 1 De scenario's en hun gevolgen

Scenario	1. De ingeslagen weg	2. Ruimte voor water	3. Geen spijt
Aanpak van knelpunten	• knelpunten worden technisch aangepakt • vaak afwenteling naar de toekomst of naar elders	• knelpunten worden met ruimtelijke maatregelen aangepakt • het gebied lost zoveel mogelijk zelf knelpunten op	• knelpunten worden meestal technisch aangepakt • onomkeerbare ontwikkelingen worden vermeden
Oplossend vermogen	• kans op wateroverlast blijft • verdroging deels opgelost • verzilting blijft probleem • kwaliteitsprobleem niet opgelost	• wateroverlast gering • verdroging opgelost • verzilting als probleem opgelost • waterkwaliteit verbetert	• wateroverlast blijft • verdroging deels opgelost • verzilting blijft probleem • waterkwaliteitsproblemen niet opgelost
Ruimtelijke consequenties	• afwenteling naar andere gebieden en grote wateren • functies kunnen gehandhaafd blijven, dankzij technische maatregelen	• knelpunten worden binnen het gebied aangepakt • verplaatsing en extensivering van functies • accent op meervoudig ruimtegebruik en water	• vaak afwenteling naar andere gebieden en grote wateren • verplaatsing van functies en extensivering van intensiteit indien sprake is van onomkeerbare gevolgen
Sociaal-economische consequenties	• eenmalige investeringskosten van 6 miljard gulden • als gevolg van calamiteiten blijvende kans op claims voor schadevergoeding • autonome stijging netto toegevoegde waarde (ntw) met 7 miljard gulden (50%) • autonome daling werkgelegenheid in de landbouw met 47.000 arbeidsplaatsen in 30 jaar (19%)	• eenmalige investeringskosten 10 miljard gulden • besparing op kosten anti-verdrogingsmaatregelen van 2 miljard gulden • extra afname *) van jaarlijkse ntw met 1 miljard gulden *) • extra *) afname werkgelegenheid landbouw 4.800 arbeidsplaatsen (2%) • toename *) werkgelegenheid in natuur, recreatie en water 3.200 arbeidsplaatsen • extra *) tijdelijke werkgelegenheid van 33.000 arbeidsplaatsen	• eenmalige investeringskosten van 6 miljard gulden • als gevolg van calamiteiten blijvende kans op claims voor schadevergoeding • extra *) afname jaarlijkse ntw met ca. 20 miljoen gulden • extra *) afname werkgelegenheid in de landbouw met 1.600 plaatsen in 30 jaar (< 1%)
Landbouw	• areaalontwikkeling volgens CPB-scenario (zie kaart 2): algemene afname, maar toename vollegrondsgroententeelt en glastuinbouw	• uit- en inplaatsing van bollenteelt (3.800 ha) • extensivering en op termijn verdwijnen 130.000 ha veenweide-landbouw • extensivering 295.000 ha elders	• extensivering en op termijn verdwijnen van 130.000 ha veenweide-landbouw
Natuur	• verlies van natuurwaarden langs rivieren, beken en kust	• beekherstel, stuifduinen, moeras- en veenvorming, broedgebieden	• verlies van natuurwaarden langs rivieren, beken en kust, wel veenvorming
Cultuurhistorie	• veel risico voor elementen in laagveengebieden	• diverse elementen kunnen verloren gaan	• wisselend beeld
Recreatie	• risico's kustafslag en minder afwisseling	• meer open water, meer afwisseling, kansen recreatief medegebruik	• risico's kustafslag en minder afwisseling

*) ten opzichte van scenario 1

4 WATER VOOR EEN VITAAL PLATTELAND

LNV staat voor een vitaal platteland: een aantrekkelijke omgeving om in te wonen, te werken en te recreëren. Die ambitie heeft geleid tot een andere rolopvatting van het ministerie. Tot voor enkele jaren werd LNV vooral gezien als spreekbuis van de landbouw en - in iets mindere mate - van de natuur. Van een sectorgericht departement het nu meer een departement van algemeen bestuur. Dat betekent dat de nadruk ligt op het ontwikkelen van een integrale visie op het landelijk gebied en het ontwikkelen van beleid om die visie te realiseren.

Deze ontwikkeling loopt parallel met de ontwikkeling in het denken over integraal waterbeheer. Water als bepalend element in het landelijk gebied komt daardoor veel meer binnen het blikveld van het departement.

Om te weten hoe LNV kan anticiperen op de geschetste mogelijke ontwikkelingen wordt in deze paragraaf een beeld gegeven van de consequenties van de scenario's voor de inzet en de rol van LNV. Het betreft projecties vanuit de scenario's, uitgedrukt in acties ten behoeve van beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Eerst wordt ingegaan op de relatie tussen de scenario's en de mogelijke rollen van LNV. Daarna wordt per scenario ingegaan op de consequenties voor het beleid. Daarbij worden voorbeelden gegeven van bestaande instrumenten die zouden moeten worden gehandhaafd, van mogelijke nieuwe instrumenten en van instrumenten die zouden moeten worden afgebouwd.

Scenario 1 'De ingeslagen weg'

Kenmerk

Voortgaan met huidige koers. Geen ontwikkeling van nieuwe LNV-instrumenten specifiek gericht op waterhuishouding. De LNV-activiteiten zijn, met de sectorbelangen als doel, vooral gericht op beïnvloeding van andere departementen (bijvoorbeeld via de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening) en andere overheden (bijvoorbeeld via de waterhuishoudingsplannen) bij de beleidsontwikkeling. Zij zijn de hoofdrolspelers. De rol van LNV beperkt zich tot die van medespeler.

LNV-inzet

Handhaven

- LNV-sectoren bepalend voor beleidsontwikkeling;
- Inzet van bestaande instrumenten voor bestemming, inrichting en beheer;
- Beïnvloeding gericht op sectorbelangen bijvoorbeeld in het kader van de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Plattelandsontwikkelingsplan;
- Reconstructie zandgebieden.

Ontwikkelen

- Voorzieningen treffen voor schadevergoeding (waaronder fondsen en verzekeringen);
- Onderzoek naar efficiëntieverhoging in het waterbeheer en – gebruik (bijvoorbeeld berekening en optimalisatie drainage);
- Bestaande LNV-instrumenten meer richten op het watersysteem;
- Gebiedscontracten en regionale enveloppen.

Scenario 2 'Ruimte voor water'

Kenmerk

Dit scenario gaat uit van het combineren van functies met water en dwingt dus tot grotere aanpassingen van de LNV-sectoren. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor LNV samen met de ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), andere overheden, maatschappelijke organisaties en het (landbouw)bedrijfsleven. De rol van LNV is niet alleen die van medespeler en facilitator/stimulator, maar is vooral die van co-regisseur. Het accent ligt op het gebiedsgerichte beleid. Er zijn nieuwe instrumenten en nieuw flankerend beleid nodig, vooral in sociaal en economisch opzicht.

LNV-inzet

Ontwikkelen

- Inzet landinrichting voor waterhuishouding;
- Beïnvloeding gericht op aanwijzen, vrijwaren en aankopen van bergingsgebieden;
- Reconstructie zandgebieden: meer gericht op het watersysteem;
- Reconstructie veenweidegebied: extensivering landbouw, herzien natuurdoelstellingen, flankerend beleid;
- Reconstructie bollengebieden: uitplaatsing;
- Ontwikkelen regionaal landbouwbeleid, niet overal alle vormen van landbouw;
- Onderzoek naar toepassing van zouttolerante gewassen (onder andere granen), extensivering landbouw in verband met vernatting, retentie regenwater op bedrijfsniveau;
- Bedrijfsontwikkelingsregelingen en fiscale faciliteiten;
- Extra inzet EU-instrumentarium zoals Kaderverordening Plattelandsontwikkeling;
- Gebiedscontracten en regionale enveloppen.

Afbouwen

- Lopende landinrichting bijsturen of stoppen indien niet gericht op duurzaam waterbeheer;
- Beëindiging 'effectgerichte' subsidies met betrekking tot water (op termijn);
- Stopzetten programma agrarisch natuurbeheer met weidevogeldoelstelling in veenweidegebieden;
- Stopzetten van schadevergoeding bij wateroverlast.

Scenario 3 'Geen spijt'

Kenmerk

Beperkt bijsturen van de huidige koers. LNV is medespeler, de inzet is gericht op ruimtelijke reservering met behulp van sociaal en economisch instrumentarium. Nieuwe instrumenten ontwikkelen voor veenweidegebieden. Beïnvloeding van acties van andere departementen en overheden met name wat betreft het ruimtelijk beleid (onder andere streekplannen).

LNV-inzet

Handhaven

- LNV-sectoren bepalend voor beleidsontwikkeling;
- Inzet van bestaande instrumenten voor bestemming, inrichting en beheer;
- Beïnvloeding gericht op sectorbelangen bijvoorbeeld in het kader van de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Plattelandsontwikkelingsplan;
- Reconstructie zandgebieden.

Ontwikkelen

- Beleidsbeïnvloeding: aanwijzen bergingsgebieden (VROM, provincies), vrijwaren van bebouwing, infrastructuur en ander intensief grondgebruik;
- Aanwijzen vestigingslocatie bollen/glas op 'goede' plek;
- Reconstructie veenweidegebied: herzien natuurdoelstelling veenweidegebied, extensieve landbouw, flankerend beleid;
- Herzien natuurdoelstelling uiterwaarden: geen ooibossen;
- Voorziening voor de schade ten gevolge van wateroverlast (waaronder fondsen en verzekeringen);
- Onderzoek naar efficiëntieverhoging beregening, optimalisatie drainage;
- Gebiedscontracten en regionale enveloppen.

Afbouwen

- Stopzetten programma agrarisch natuurbeheer met weidevogeldoelstelling in veenweidegebieden.

5 KIEZEN VOOR VITAAL PLATTELAND

Bij het schetsen van een toekomstbeeld van het landelijk gebied, wil LNV drie criteria hanteren:

- economische: inkomensvorming moet mogelijk zijn;
- sociaal-culturele: sociale en culturele systemen mogen niet worden ontwricht;
- ecologische: biodiversiteit moet worden gewaarborgd.

In kader 2 zijn deze duurzaamheidscriteria verder uitgewerkt. Ze zijn vooral ontleend aan 'Kracht en Kwaliteit'⁵. LNV wil komen tot een onderlinge weging van de criteria en de elementen waaruit deze zijn opgebouwd. Deze weging vormt de grondslag voor het op te stellen toekomstbeeld met een duurzaam waterbeheer.

LNV hecht eraan deze weging mede te baseren op de opvattingen van de partijen die het meest te maken hebben en krijgen met het waterbeheer. Om die opvattingen te leren kennen is deze 'uitnodiging tot discussie' geschreven. In een zevental bijeenkomsten zal de notitie aan de orde gesteld worden. De reacties die de notitie oproept zal LNV gebruiken om een toekomstbeeld te schetsen. Dat staat nu nog niet vast. In de bijeenkomsten wil LNV onder andere antwoord krijgen op vragen als:

- Hoe beoordelen betrokkenen de omvang en urgentie van de waterproblematiek in het landelijk gebied: wat is hun perceptie en hoe denken zij dat de geschetste ontwikkelingen hun belangen en activiteiten zullen beïnvloeden?
- Wat vinden betrokkenen van de scenario's?
- Wat verwachten de betrokkenen van LNV; wat moet diens rol worden en wat betekent dat voor de rol van anderen?
- Langs welke beleidstrajecten kan het LNV-beleid worden vormgegeven in het licht van een duurzaam waterbeheer en hoe moet de instrumentatie worden aangepast; wat is er nodig aan beleidsontwikkeling en -uitvoering?

De geschetste scenario's dienen om de discussie mogelijk te maken. Een keuze tussen de scenario's is niet aan de orde. Het gaat veeleer om het zicht krijgen op die onderdelen van de scenario's die de betrokkenen het meest aanspreken, ofwel omdat die onderdelen de omvang en urgentie van het waterprobleem het best weergeven, ofwel omdat zij de behoefte aan nieuw beleidsinstrumentarium het beste weergeven, ofwel omdat die onderdelen het best passen bij de rol die zij van LNV verwachten, ofwel om nog andere redenen. LNV verwacht derhalve geen commitment of instemming van de uitgenodigde partijen aan de mogelijke ontwikkelingen die in deze notitie zijn geschetst. LNV wil een intensieve en nuttige dialoog over een onderwerp met een grote invloed op de toekomst van het landelijk gebied.

⁵ Kracht en kwaliteit. Het LNV-Beleidsprogramma 1999-2002. Kamerstuk nr. 26401.

Kader 2 Criteria voor duurzaamheid

Tabel 1: Criteria vanuit de economische invalshoek

elementen	normatieve uitspraken	aandachtspunten
werkgelegenheid	• behoud van de werkgelegenheid in de sectoren landbouw, natuurbeheer, recreatie en voedings- en genotmiddelenindustrie • veiligstellen van inkomen en ontwikkelingspotentieel	• vergroting van de economische weerbaarheid • goed sociaal vangnet en vervangende werkgelegenheid
nationaal inkomen	• evenredige bijdrage van de LNV-sectoren aan de economische groei van 3%	• ruimte voor sterke sectoren, specialisatie en schaalvergroting, bevorderen dynamiek in de economische structuur, herstructurering, publiek private samenwerking (PPS) • ruimte bieden aan multifunctionele landbouw (agrarisch natuurbeheer, minicamping, enz.) • nieuwe economische dragers (o.a. landgoederen en groene bedrijventerreinen) • versterking vestigingsklimaat bedrijven

Tabel 2: De criteria vanuit de sociaal-culturele invalshoek

elementen	normatieve uitspraken	aandachtspunten
veiligheid	• een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen	• risico's tot minimum beperken
culturele identiteit	• behoud en versterking van culturele identiteit	• voorkomen van vervlakking van landschap • behoud en ontwikkeling cultuurhistorische parels • behoud openheid landschap
leefbaarheid	• versterking van de leefbaarheid	• behoud en versterking woon- en leefklimaat • behoud van lokale voorzieningen (o.a. detailhandel, scholen) • sociale rechtvaardigheid (ruimte voor recreatief gebruik voor alle doelgroepen) • samenhangende benadering stad-land (water in de omgeving): evenwichtige invulling groene functies t.o.v. economische functies • vergroten maatschappelijk draagvlak voor nieuwe functies
gezondheid	• kwaliteit ruimte	• bijdrage van natuur en recreatie aan gezondheid
	• kwaliteit product	• waarborgen schoon water voor recreatie • waarborgen van voedselveiligheid • maatschappelijk gewenste productiewijzen
kennis en innovatie	• veranderen normen en waarden	• vernieuwen en verbreden van scholing en onderwijs

Tabel 3: De criteria vanuit de ecologische invalshoek

elementen	normatieve uitspraken	aandachtspunten
natuurlijke biodiversiteit	• behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke biodiversiteit	• EHS: oppervlakte, natuurdoeltypen, kerngebieden en verbindingzones (ruimtelijke configuratie) • buiten EHS: behoud van soorten, bijvoorbeeld cultuurvolgers (o.a. grutto) • ontwikkelen van internationaal belangrijke en karakteristieke natte natuur
water	• beschikbaarheid van voldoende water van de juiste kwaliteit op het juiste moment voor de ontwikkeling van natuur, landbouw en recreatie	• vorming van strategische watervoorraden • ontwikkeling natte natuur • ontkoppeling economische groei en milieudruk • terugdringing van belasting van grond- en oppervlaktewater (o.a. nitraat, fosfaat, gewasbeschermingsmiddelen)
bodem	• verbeteren kwaliteit	• terugdringing van o.a. zware metalen, nitraat, fosfaat in waterbodems, bagger en slib
lucht	• verbeteren kwaliteit	• verminderen CO₂-uitstoot • verminderen ammoniakuitstoot

Bijlage 1 Spelregels voor een watersysteembenadering

Relaties tussen een gebied en de grote wateren

- Een gebied is zo min mogelijk afhankelijk van wateraanvoer voor peilbeheer: De afhankelijkheid van wateraanvoer uit de Rijntakken, Maas en IJsselmeer vermindert door ruimte te benutten voor conservering van neerslagoverschot in de bodem en aan het oppervlak. Hierdoor neemt de steeds sterker wordende concurrentie om het rivierwater in de zomer af, en ontstaan er mogelijkheden voor een meer natuurlijk peilregime in het IJsselmeer.
- Een gebied is zo min mogelijk afhankelijk van wateraanvoer voor kwaliteitsbeheer: De afhankelijkheid van aanvoer van rivierwater voor kwaliteitsverbetering van het oppervlaktewater vermindert zoveel mogelijk. Dat betekent het concentreren van vervuilende teelten in gebieden waar de aan- en afvoerroute naar het buitenwater kort is, en waar vervuiling niet weglekt naar het grondwater. Waterzuivering op bedrijfs- en gebiedsniveau zorgt hier voor een effectieve beperking van de belasting van het buitenwater.
- Een gebied vangt zoveel mogelijk de neerslagpieken zelf op: Door op strategische plekken (bijvoorbeeld langs beken en boezemwateren) ruimte te reserveren voor tijdelijke waterberging dragen regionale watersystemen bij aan verlaging van het hoogwaterpeil in de rivieren en het IJsselmeer.
- Langs de grote wateren is er ruimte voor waterberging: In natte perioden worden hoogwaterproblemen in de grote rivieren en het IJsselmeer deels opgevangen in daarvoor gereserveerde gebieden langs deze grote wateren.

Relatie tussen gebieden

- Waterverlies door onnatuurlijke hoogteverschillen wordt minder: Hoogteverschillen die zijn ontstaan door inpoldering leiden tot ongewenst waterverlies uit de hogere delen. Dit is het sterkst in gebieden die grenzen aan droogmakerijen met een zandige ondergrond. Dit waterverlies neemt af door de ontwateringsdiepte in of aan de rand van dergelijke droogmakerijen te verminderen.
- Wateroverschotten worden zo min mogelijk afgevoerd naar aangrenzende gebieden: Afwenteling van hoogwaterproblemen van het ene gebied naar de andere neemt zoveel mogelijk af door ruimte te reserveren voor tijdelijke wateropslag.
- Watertekorten binnen een gebied worden voorkomen door waterconservering: Op strategische plekken is ruimte beschikbaar voor conservering van regenwater dat in droge tijden benut kan worden in natuur- en landbouwgebieden.

Relaties binnen gebieden

- De invloed van functies via water op kwetsbare functies elders in het gebied neemt af: Milieubelastend ruimtegebruik vindt uitsluitend plaats in hydrologisch geïsoleerde gebieden, waardoor waterafhankelijke functies elders niet beïnvloed worden en waterzuivering het meest effectief kan plaatsvinden.
- Ruimte voor water schept nieuwe kansen voor meervoudig ruimtegebruik: Landbouwgrond die gereserveerd wordt voor tijdelijke opslag van water verliest niet zijn functie. Het ontstaan kansen voor meerdere inkomensbronnen per bedrijf. Kansrijke functiecombinaties zijn: extensief beheerd grasland, recreatief medegebruik, natuur- en landschapsbeheer, waterberging, waterproductie en energieteelt.
- Elke vorm van grondgebruik functioneert op een zo watervriendelijk mogelijke manier: Grond- en oppervlaktewater worden zo min mogelijk beïnvloed door inrichting en beheer zoveel mogelijk daarop af te stemmen. Voorbeelden zijn: 'de lekkende stad' met maximale infiltratie van regenwater, glastuinbouw met watervoorziening uit regenwater en leidingwater en intensieve veehouderij als hydrologisch gesloten systeem.

