

Water voor een vitaal platteland

Een denkbaar perspectief



deel 3



landbouw, natuurbeheer
en visserij

3x743(3)

9-3-2000

WATER VOOR EEN VITAAL PLATTELAND

Een denkbaar perspectief

83X743(3)

2000110501

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

Den Haag, december 1999

INHOUD

	pag.
1. Inleiding	5
2. Uitgangspunten	9
NW4 als kader	
Uitgangspunt 1: Duurzame veiligheid de hoogste prioriteit	
Uitgangspunt 2: Een betere verdeling van het beschikbare water	
3. Waterbeheer anno 2030: Het nationale beeld en de gevolgen	15
Nederland in 2030	
Gevolgen	
4. Consequenties voor rol en inzet van LNV	21
Inleiding	
Rol van LNV	
Inzet van LNV	
Samenhang met andere actuele beleidsthema's	
5. Waterbeheer anno 2030: Een denkbaar perspectief per landsdeel.	29
Inleiding	
Kust	
Rivierengebied	
Zeekleigebied	
Veenweidegebied	
Hoog Nederland	
Het Natte Hart	

1 INLEIDING

De recente perioden van wateroverlast en de mogelijke effecten van de verandering van het klimaat op langere termijn dwingen ons ertoe onze relatie met het water opnieuw te bekijken. Deze ontwikkelingen zijn van grote invloed op de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van het landelijk gebied en daarmee ook op landbouw, natuur¹ en recreatie. In de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4)² kiest de regering voor een benadering van water als systeem. De inzet is integraal waterbeheer per stroomgebied.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor de LNV-sectoren³ in beeld gebracht. Het beleid uit NW4 was hiervoor het uitgangspunt. De consequenties zijn besproken met andere overheden en met organisaties en instellingen die betrokken zijn bij het gebruik en het beheer van het landelijk gebied. Op basis hiervan is dit rapport ontwikkeld.

In het rapport is een denkbare watersituatie voor het landelijk gebied in 2030 geschetst, met de consequenties daarvan. Het draagt het karakter van een decorschets vanuit het waterbeleid, waarbinnen LNV haar beleid in de komende jaren (tijdshorizon is 2030) gestalte moet geven. Daarbij gaat het LNV bij de ontwikkeling van haar beleid voor het landelijk gebied om het benutten van de kansen en het verminderen van bedreigingen en niet direct om de verandering van het waterbeheer zelf. Daarvoor ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende overheden en waterbeheerders. Het product draagt daarnaast bij aan de bewustwording over de ontwikkelingen in het waterbeheer en biedt de mogelijkheid van vroegtijdige reflectie.

In deze studie wordt uit gegaan van een veranderde kijk op het landelijk gebied in de zin dat de waarde van het landelijk gebied voor de samenleving toeneemt waar het gaat om de milieuvorraden rust, ruimte, water, biodiversiteit, donkerte, alsmede waar het gaat om wonen, werken en recreëren. Het belang van de landbouw neemt daardoor relatief af. Ook wordt er uit gegaan van veranderingen in de internationale context, hetgeen eveneens gevolgen heeft voor het landelijk gebied en met name de landbouw. In deze studie is uitgegaan van het CPB-scenario 'European Coordination'.

Deze studie bevat geen beleid maar het biedt referentiebeelden voor toekomstig beleid. Het vormt een bouwsteen voor de Agrovisie 2000, de nota 'Natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw (NBL21) en het 'Structuurschema Groene Ruimte 2' (SGR2). Daarnaast zal het richting geven aan de inzet van LNV in de totstandkoming van de 'Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening' (VIJNO), het 'Nationaal Milieubeleidsplan 4' (NMP4) en het onderzoek naar het waterbeheer in de 21^e eeuw (WB21) en het vervolgtraject hiervan.

¹ Natuur: natuur, bos en landschap.

² De Vierde Nota Waterhuishouding Regeringsbeslissing, ministerie van Verkeer & Waterstaat, december 1998.

³ De visserij en de Noordzee worden in dit kader niet behandeld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de uitgangspunten beschreven. Zij vormen de vertrekpunten van het waterbeheer in 2030. Dit waterbeheer in 2030 is in hoofdstuk 3 beschreven samen met de gevolgen daarvan voor landbouw, natuur en recreatie in Nederland. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 aangegeven op welke manier LNV haar rol en inzet kan invullen. In hoofdstuk 5 wordt het algemene beeld verfijnd naar een beeld per landsdeel. Per landsdeel wordt een beeld geschetst van het toekomstige waterbeheer (2030) inclusief de gevolgen daarvan voor de LNV-sectoren. Het beeld is onderbouwd met een beschrijving van de problemen die zich voordoen bij ongewijzigd beleid, en met een uiteenzetting over de overwegingen bij de oplossingsrichtingen.

Voordat we ingaan op de studie volgt eerst een beschrijving van het traject dat hieraan vooraf ging.

Wat eraan vooraf ging

In de zomer van 1998 is op verzoek van de Bestuursraad van LNV een begin gemaakt met het uitwerken van de rol van LNV in het waterbeleid. Daarnaast lag er een advies van de Raad voor het Landelijk Gebied "Overvloed en schaarste: Water als geld" (mei 1998).

Na goedkeuring van het Plan van Aanpak in september 1998, heeft het Staringcentrum-DLO (inmiddels Alterra) een onderzoek uitgevoerd, waarin het beleid uit NW4 per gebied wordt uitgewerkt in drie scenario's. Die scenario's bieden de oriëntatiepunten voor toekomstige keuzen (tot 2030) in het beheer en gebruik van watersystemen en daarmee voor het toekomstige LNV-beleid.

Het ene uiterste is het beeld dat ontstaat bij doorgaan op 'De ingeslagen weg', het huidige beleid. Het andere uiterste is een ver doorgevoerde variant van 'Ruimte voor water.' Per scenario is geschetst wat de gevolgen zijn voor landbouw, natuur en recreatie. Deze scenario's vormden de basis van de notitie 'Water voor een vitaal platteland: Een uitnodiging tot discussie' (april 1999).

Van maart tot mei 1999 is deze notitie besproken met vertegenwoordigers van andere departementen, waterschappen, provincies, milieu- en natuurbeschermingsorganisaties, landbouworganisaties, agribusiness (voedings- en genotmiddelenindustrie en banken), waterleidingbedrijven en de recreatiesector. De inzichten die hierbij zijn opgedaan zijn van grote waarde geweest voor het eindresultaat van deze studie. De weerslag van de discussie is vastgelegd in 'Water voor een vitaal platteland: Zo is er over gesproken' (juni 1999).

Vrij algemeen is de opvatting dat een andere aanpak van onze watersystemen gewenst is. De verschillen betreffen vooral de wijze waarop, de mate en het tempo waarin dat moet gebeuren. De organisaties voor natuur, milieu en landschap en recreatie en de ambtenaren van andere departementen en overheden beklemtonen, dat

het hoog tijd is om het waterbeheer op een andere leest te schoeien. De landbouworganisaties vinden dat volstaan kan worden met aanpassingen van het waterbeheer op onderdelen. De agribusiness en de waterleidingbedrijven leggen vooral de nadruk op technologische oplossingen. Zij ervaren de waterproblematiek niet als nijpend.

Uit de discussie bleek verder dat twee aspecten van waterbeheer moeten worden onderscheiden: de veiligheid tegen overstromingen en de waterhuishouding. Beiden roepen een verschillend maatschappelijke urgentiegevoel op. Ook is het advies gegeven in gebieden waar de problemen met water niet groot zijn, niet met zeer vergaande maatregelen te komen.

In de periode waarin de studie vorm moest krijgen, is de beleidsmatige context nogal veranderd. Door de hevige regenval in het najaar van 1998 werd water een actueel politiek thema. Dit resulteerde in de notitie 'Aanpak wateroverlast'⁴ en het Onderzoek naar het waterbeheer van de 21^e eeuw. Samen met de VIJNO en de nieuwe LNV nota's bepalen zij mede het toekomstig waterbeleid.

⁴ Aanpak Wateroverlast, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1999

2 UITGANGSPUNTEN

NW4 als kader

Het beeld van het waterbeheer in 2030 is gebaseerd op het beleid van NW4. In grote lijnen komt dit neer op het hanteren van 'watersysteembenadering' en 'integraal waterbeheer' en het vergroten van de veerkracht van het systeem door meer ruimte te geven aan het water. De richting voor het toekomstig waterbeleid is daarmee duidelijk aangegeven. De hydrologische en beleidsmatige consequenties van watersysteembenadering worden toegelicht in kader 1.

Het onderzoek van het SC-DLO laat echter zien dat de bandbreedte waarbinnen NW4 kan worden uitgewerkt erg ruim is. Om toch tot een goed onderbouwd beeld te komen zijn de uitgangspunten van NW4 nader toegesneden op basis van de bevindingen uit de discussieronde. Deze zijn:

- duurzame veiligheid de hoogste prioriteit;
- een betere verdeling van het beschikbare water.

De volgorde van de uitgangspunten is niet willekeurig. Pas als de veiligheid gewaarborgd is, is het vraagstuk van de verdeling van het beschikbare water aan de orde.

Problemen met water spelen niet overal in Nederland in gelijke mate. Om balans te kunnen aanbrengen tussen problemen en oplossingen is er voor gekozen problemen en oplossingen per gebied in kaart te brengen. Daartoe zijn de volgende gebieden onderscheiden: kust, rivierengebied, zeekleigebied, veenweidegebied, Hoog Nederland en het Natte hart.

Het maken van onderscheid in gebieden wordt ook gerechtvaardigd uit bestuurlijk oogpunt. De aanpak van de problematiek heeft immers alleen kans van slagen wanneer problemen op lokaal en regionaal niveau door alle betrokkenen worden onderkend en de te nemen maatregelen breed worden ondersteund.

Voor dit rapport wordt tevens aangehaakt op het eerdergenoemd advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, waar wordt gepleit voor het voeren van een 'geen spijt' en 'geen afwenteling' beleid.

Op nationaal niveau moet worden toegezien dat waterproblemen niet worden afgewenteld naar de toekomst of naar andere gebieden. Het eerste betekent dat wij nu geen beslissingen meer nemen waar we in de toekomst spijt van kunnen krijgen. Het tweede houdt in dat de gebieden zoveel mogelijk zelfvoorzienend worden en hun eigen watervoorraad zoveel mogelijk creëren, aanvullen en beheren.

Uitgangspunt 1: Duurzame veiligheid de hoogste prioriteit

In het huidige en toekomstige waterbeheer in Nederland heeft veiligheid tegen overstromingen de hoogste prioriteit. Ons uitgebreide stelsel van dijken, kaden en duinen is essentieel voor een veilig en leefbaar

Nederland en een basisvoorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling. De hoogwateroverlast in de afgelopen jaren heeft ons echter duidelijk gemaakt dat de veiligheid niet gegarandeerd is door het louter ophogen van de dijken. In NW4 wordt 'ruimte voor water' als oplossing voor de waterproblematiek aangedragen. In deze studie is deze beleidslijn concreet toegepast en wel als volgt:

- het principe 'ruimte voor water' wordt toegepast overal waar dat fysiek kan en ook effectief is. Dit biedt een meer duurzame oplossing. Tevens biedt dat de mogelijkheid om veiligheid te koppelen aan natuurontwikkeling en recreatie;
- wanneer 'ruimte voor water' niet uitvoerbaar is, worden technische oplossingen als dijken en gemalen toegepast.

Uitgangspunt 2: Een betere verdeling van het beschikbare water

Als de veiligheid is gewaarborgd, blijft er een keuzevrijheid voor bepaalde vormen van inrichting en beheer van het watersysteem. Die keuzevrijheid hangt af van de mogelijkheden die het watersysteem ter plekke biedt om maatschappelijke wensen te realiseren bijvoorbeeld van drinkwaterbereiding, waterrecreatie of het ontwikkelen van natte natuur. Voor deze studie zijn twee inzichten van belang die betrekking hebben op de hoeveelheid beschikbaar water en op de verdeling ervan.

Water in overvloed

Vertrekpunt van deze studie is de constatering dat we in Nederland water in overvloed hebben. Nederland heeft een jaarlijks overschot aan regenwater. Bij perioden van langdurige droogte kampen we echter met schaarste en wordt soms zelfs de watervoorziening bedreigd. In de toekomst kan door de verandering in het klimaat de concurrentie om water verhevigen. Er is dus veel voor te zeggen om het water niet langer in een rap tempo af te voeren naar zee, maar om het op te vangen en op te slaan. Wie water spaart, heeft in perioden van droogte niet te klagen over watertekorten.

Verdeling water

Problemen met waterbeheer zijn, afgezien van veiligheid, terug te voeren op problemen met de verdeling van water. Tekorten aan schoon of voldoende water ontstaan doordat het water niet op die plekken en bij die functies terecht komt waar het nodig is. Op dit moment gaan we er vanuit dat alle functies in gelijke mate door het waterbeheer kunnen worden bediend. Dat is een bron van problemen in het waterbeheer. In deze studie wordt er vanuit gegaan dat deze problemen zeker op termijn niet kunnen worden opgelost zonder prioritering. Daarom is in deze studie gekozen voor het toedeling van het water aan functies of sectoren op basis van het nut voor de samenleving als geheel.

Een functie of een combinatie van functies die maatschappelijk gezien veel waarde heeft, zou bij de toedeling hoog op de ladder moeten staan. Bij het bepalen van de maatschappelijke waarde is niet alleen de economie van belang, maar ecologie en sociaal-culturele aspecten. Dit is in feite het operationaliseren van het begrip 'duurzame ontwikkeling' (Bruntlandt)

Kijken we naar de toedeling van water in het huidige waterbeheer dan zien we dat grote delen van regionale watersystemen zijn afgestemd op

de wensen van de landbouw. Dit primaat van de landbouw bij het waterbeheer is begrijpelijk vanwege de grote oppervlakte die deze functie gebruikt, maar is in de huidige maatschappelijke context niet altijd terecht. Gebruik door en vooral het afvoeren van water ten behoeve van de landbouw leveren soms een relatieve geringe maatschappelijke meerwaarde op.

Dit wordt veroorzaakt door een gewijzigde betekenis van de landbouw. Nederland is in het achter ons liggende naoorlogse tijdperk veranderd van een post-rurale in een urbane samenleving met andere verlangens ten aanzien van het landelijk gebied. De conclusie moet dan ook zijn dat we in een aantal gevallen moeten streven naar een andere verdeling van het beschikbare water.

In deze studie is bij de verdeling van het water naar sectoren uitgegaan van een prioritering op basis van maatschappelijk nut. Hieronder volgt een inschatting van die volgorde voor de Nederlandse situatie. Deze volgorde is gebaseerd op nationale en internationale literatuur. Deze prioritering dient overigens onderwerp van nadere studie te zijn. De waterhuishouding wordt in deze studie bij voorrang afgestemd op (in volgorde van belang):

- drinkwater en water voor hoogwaardige toepassing in de industrie;
- hoogwaardig gebruik in de landbouw: glastuinbouw, vollegrondsgroenteteelt, bloembollenteelt, akkerbouw ((poot)aardappelteelt), boomteelt;
- natuur, bos en landschap;
- recreatie;
- akkerbouw (maïs, graan).

Benadrukt wordt dat functies elkaar niet altijd uitsluiten. Vormen van graslandbeheer zijn uitstekend te combineren met drinkwaterbereiding, natuur en recreatie. Dat betekent dat functies, ook al staan ze onderaan in de rangorde, niet altijd behoeven te verdwijnen. Het betekent wel dat deze functies zich moeten aanpassen. Daarnaast kunnen functies in maatschappelijke zin van belang veranderen. Dat is in de achterliggende periode voortdurend gebeurd.

In bijzondere situaties kan worden afgeweken van genoemde volgorde. Bijvoorbeeld als het gaat om natuurwaarden van internationale betekenis. Die krijgen in sommige gebieden prioriteit.

De in deze studie voorgestelde volgorde voor toedeling van water is ingegeven door de Nederlandse situatie op dit moment. Er wordt van uit gegaan dat de voedselvoorziening in Nederland op Europese schaal is gewaarborgd. Nemen we een derde wereld land als Zambia als voorbeeld, dan zal gezien de voedselsituatie gebruik van water voor maïs zeer belangrijk zijn en water voor natuur minder.

De keuze voor de toedeling van water aan een functie of combinatie van functies is van grote invloed op het waterbeheer, de inrichting van de natte infrastructuur en de ruimtelijke indeling. Daarmee is de toedeling dus ook bepalend voor het grondgebruik. Dat geldt voor zowel de waterkwaliteit als de -kwantiteit. Kwaliteit krijgt in deze notitie geen uitgebreide aandacht, omdat er vanuit is gegaan dat de huidige milieudoelstellingen over dertig jaar zullen zijn gehaald. Aangezien

kwaliteitseisen onverbrekkelijk verbonden zijn met het toedelingsvraagstuk kunnen er soms scherpere milieueisen nodig zijn.

In kader 2 worden de gevolgen van de gewijzigde prioriteitstelling bij de toedeling van water per LNV sector geïllustreerd.

Kader 1 De hydrologische en beleidsmatige consequenties van de watersysteembenadering

Watersysteembenadering: definities

Zowel in het waterbeheer als in de ruimtelijke ordening wordt het begrip 'watersysteembenadering' gebruikt als basis voor beleid. Voor beide toepassingsvelden geldt dat de benadering is gebaseerd op kennis over hydrologische systeemrelaties. In het waterbeheer verstaat men er de werkwijze onder waarbij wordt uitgegaan van de samenhang binnen de waterhuishouding (kwaliteit en kwantiteit, grondwater en oppervlaktewater) en die van de waterhuishouding met zijn relevante omgeving. Deze benadering werd gekozen omdat een brede benadering in het waterbeheer nodig bleek om doelen voor kwantiteits- en kwaliteitsbeheer daadwerkelijk te realiseren.

Bij de watersysteembenadering in de ruimtelijke planning vormen watersysteemeenheden en het inzicht in de relaties tussen gebieden en functies via het water de basis voor de lokatiekeuze van de diverse functies. Een systeemeenheid wordt hierbij opgevat als een gebied, waarin sprake is van een sterke onderlinge samenhang tussen relevante fysische, chemische en biologische factoren. Voor de ruimtelijke configuratie op basis van de watersysteembenadering worden hydrologische ordeningsprincipes gehanteerd.

Voor de LNV-studie 'Water voor een vitaal platteland' wordt gebruik gemaakt van een combinatie van deze definities. De studie is erop gericht op systeemrelaties zoveel mogelijk te volgen en te herstellen, en zo min mogelijk te verstoren. Daarmee wordt beoogd om de faalkansen van het waterhuishoudkundig systeem voor LNV-sectoren (risico's van overstroming, watertekorten, slechte waterkwaliteit) te verminderen. Gelet is daarbij op ruimtelijk-hydrologische relaties op drie schaalniveaus.

Relatie tussen gebied en grotere wateren

Gebieden die voor de aanvoer van zoetwater afhankelijk zijn van de rivieren en het IJsselmeer, kunnen die afhankelijkheid terugschroeven door ruimte te benutten voor waterconservering (het vasthouden van het winteroverschot aan water). Hierdoor neemt de almaar sterker wordende 'concurrentie' tussen functies en tussen gebieden om water af. Deze concurrentie is vooral voelbaar in de zomer als Rijn en Maas lage afvoeren hebben en ook het peil in het IJsselmeer daalt. Een ander voordeel van conservering van zoet water is dat ook het probleem van de verzilting van het inlaatwater uit de Hollandsche IJssel naar Rijnland en Schieland wordt gereduceerd. Gebieden doen dus zelf via kwantiteitsbeheer ook indirect aan kwaliteitsbeheer van zoet water. Door water vast te houden in perioden van extreme neerslag worden bovendien de piekafvoeren uit het regionale watersystemen vertraagd en gereduceerd doorgegeven aan de grote rivieren. Hierdoor zullen hoogwaterpieken en overstromingsrisico's in de grote rivieren en het IJsselmeer verminderen.

Relatie tussen gebieden

Waternut uit een hooggelegen naar een laaggelegen gebied door een onnatuurlijk verschil in grondwaterstanden wordt zoveel mogelijk voorkomen door dit verschil te verminderen (via een tussenboezem, door peilverhoging in de randzone van de laaggelegen gebied, of door het onder water zetten van een diepe polder). Dit kan leiden tot vernatting van laaggelegen gebieden. Het afwentelen van hoogwaterproblemen van de ene gebied naar de andere wordt zoveel mogelijk vermeden door extra waterbergings/boezemcapaciteit binnen de gebied te creëren. Watertekorten worden in principe niet aangevuld door een andere gebied, maar door extra capaciteit voor waterberging.

Relaties binnen gebieden

Binnen een gebied wordt de waterhuishouding afgestemd op een minder gemanipuleerd watersysteem en een optimaal gebruik van water door prioritaire functie(s). Door een adequate lokatiekeuze en eisen aan het gebruik wordt de invloed van functies die het watersysteem belasten op kwetsbare waterafhankelijke functies zoveel mogelijk beperkt, bijvoorbeeld door functies die veel water nodig hebben te lokaliseren aan het einde van een watersysteem. Daar kan zonder bezwaar gebruik worden gemaakt van het surplus uit het (deel)systeem.

Relaties tussen functies via water worden zo min mogelijk beïnvloed door een zo watervriendelijk mogelijke manier van inrichting en beheer. Functies moeten derhalve 'schoon' zijn of worden losgekoppeld.

Kader 2 Gevolgen van de gewijzigde prioriteitstelling voor de LNV-sectoren

De grondgebonden landbouw

Waterkwantiteit. De landbouw moet rekening houden met (tijdelijke) hogere waterpeilen. Dit kan leiden tot opbrengstderving en/of tot extensivering van het landbouwkundige grondgebruik. Het kan op de hogere zandgronden ook leiden tot een betere beschikbaarheid van water en minder kosten bij de landbouwproductie. Er is sprake van een zuinig watergebruik, bijvoorbeeld voor beregening. Er vindt waterconservering plaats.

Waterkwaliteit. Het grondgebruik heeft niet langer nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het watersysteem. Meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen mogen slechts in geringe mate in de waterkringloop terechtkomen. De eisen worden strenger naarmate de ligging kwetsbaarder is door negatieve effecten via het watersysteem naar de omgeving (bijvoorbeeld aanwezige natuurwaarden of nabijgelegen waterwingebieden).

De niet-grondgebonden landbouw

Glastuinbouw, champignonteelt, varkens- en pluimveehouderijen moeten zo veel mogelijk een gesloten waterkringloop hebben. Voor de glastuinbouw is dat niet volledig haalbaar. Daarom worden ze gelokaliseerd op plaatsen die de mogelijkheid bieden om water in te nemen (surplus uit het systeem) en om het afvalwater weer kwijt te raken. Locaties aan de 'uiteinden' van (deel)watersystemen komen als eerste in aanmerking voor vestiging van niet-grondgebonden bedrijfstypen die veel water nodig hebben.

Natuur

Natuurgebieden zijn - misschien nog meer dan andere vormen van grondgebruik - sterk afhankelijk van het watersysteem waarvan zij deel uit maken. Veel natuurgebieden zullen tevens een functie hebben voor de veiligheid (waterberging) of voor de voorraadvorming (conservering). Deze functie is daardoor ook bepalend voor het beheer van het natuurgebied en voor de natuurkwaliteit die nagestreefd wordt. Daarnaast vindt natuurbeheer plaats op een wijze die inspeelt op de mogelijkheden die het watersysteem van nature al biedt. Voor zover dit strijdig zou zijn met de internationale verantwoordelijkheid die de Nederlandse overheid heeft voor de instandhouding van bepaalde natuurkwaliteiten, kan (tijdelijke) enclavering en isolering uitkomst bieden. Dan behoeft het ecosysteem niet fundamenteel te wijzigen.

Recreatie

Veel recreatievormen zijn gebonden aan het oppervlaktewater, zoals zwemmen, vissen en varen. Dit recreatief gebruik moet de kwaliteit van het water zo min mogelijk aantasten. Maar ook omgekeerd: hoe beter de kwaliteit van het water, hoe aantrekkelijker voor de recreant. Al het potentiële zwembare water haalt de norm van zwemwaterkwaliteit. De toenemende kansen voor recreatief gebruik worden benut door bij de inrichting van open water rekening te houden met mogelijkheden om te recreëren.

3 WATERBEHEER ANNO 2030: HET NATIONALE BEELD EN DE GEVOLGEN

Het onderstaande beeld is de resultante van de toepassing van de hoofdlijnen van beleid uit NW4 en de in deze studie gehanteerde uitgangspunten voor het toekomstig waterbeheer in het landelijk gebied. Er is aangegeven wat de gevolgen daarvan zijn voor de LNV sectoren.

Dit hoofdstuk is de samenvatting van hoofdstuk 5, de beschrijving per landsdeel. Daarbij is gebruik gemaakt van het eerdergenoemde onderzoek van het SC-DLO.

Nederland in 2030

Het nationale beeld

Nederland is veiliger en natter. Veel functies profiteren van het schone, beschikbare en bereikbare water. Het water wordt beheerd met hulp van technische (dijken, gemalen) en ruimtelijke middelen. De omvang (oppervlak en inhoud) van het gehele waterstelsel is vergroot. De ruimtelijke maatregelen zijn bijna altijd gecombineerd met natuurontwikkeling, recreatievoorzieningen en landbouw (extensieve vormen). Het is veiliger omdat er naast veilige dijken en grotere gemalen ook ruimte is om water tijdelijk te bergen in situaties van hoogwaterstanden in rivieren en de zee.

Ruimte voor water is gezocht in verbreding van boezems, aanleggen van tussenboezems en inrichten van bergings- en conserveringsgebieden. Deze aanpassingen hebben geleid tot brede groen-blauwe linten door het landschap. Die hebben een belangrijke functie als ecologische en recreatieve verbinding.

De landbouw is nog steeds een sterke economische sector met een belangrijke betekenis voor landschap en toerisme sector. De intensieve vormen van landbouw zoals de vollegrondsgroenteteelt, de boomteelt en de bloembollenteelt zijn in betekenis toegenomen (autonome ontwikkelingen volgens het CPB en het LEI-DLO). De betekenis van de akkerbouw neemt sterker af dan voorzien. De rundveehouderij verspreidt zich als een olievlek over een aantal akkerbouw-gebieden. Zeeland is sterk vergrast vanwege de verzilting. De bedrijfsstructuur van de grondgebonden landbouw is sterk veranderd.

De kwaliteit van de natuur ook buiten de Ecologische Hoofdstructuur⁵ (EHS) gaat er per saldo op vooruit, maar delen van de anno 2000 nog te realiseren EHS zijn op andere plaatsen gerealiseerd. De doelstellingen van het natuurbeheer zijn op vrij grote schaal aangepast aan de potenties van het watersysteem. Nieuwe natte ecologische verbindingzones zijn ingericht. Zij dragen sterk bij aan de robuustheid van de EHS.

In het hele platteland inclusief de EHS is de ruimtelijke kwaliteit toegenomen. De 'Nederland - Waterland' identiteit van ons land is

⁵ Natuurbeleidsplan, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990.

versterkt. De waterrecreatie profiteert van de toename in het oppervlak aan open water. Het water zorgt voor duidelijke ruimtelijke geleiding, voor veel recreatiemogelijkheden en voor duurzame natuur.

Het drinkwater wordt voornamelijk gewonnen uit oppervlaktewater; er wordt niet langer ingeteerd op de grondwatervoorraad.

Gebiedsniveau

Om het kostbare regenwater te bewaren, wordt een deel van de graslanden in Hoog Nederland extensief landbouwkundig gebruikt vanwege hogere grondwaterstanden. Er is ook sprake van een sterke vernatting van de gronden langs de beken, waar de natuur floreert.

In laag Nederland (langs de grote rivieren en in het Noord- en Zuid-Hollands veenweidegebied) liggen graslanden met een waterbergende functie ook voor hoogwatersituaties. Het diepe veenweidegebied⁶ is 'ver-Waterland-iseerd', dat wil zeggen veenweide-natuur met een extensieve vorm van landbouw en agrarisch natuurbeheer. In de ondiepe⁷ veenweidegebieden vindt geen functie-verandering binnen de landbouw plaats. De afhankelijkheid van gebiedsvreemd water is in laag Nederland verminderd door het vergroten van gemalen, boezems en door aanpassing van het peilbeheer.

In kader 3 is een kort resumé van de belangrijkste veranderingen per landsdeel gegeven.

Bedrijfsniveau

Veel landbouwbedrijven en natuurgebieden krijgen te maken met een ander waterregime. In het algemeen zijn het positieve veranderingen. Dit geldt in veel gevallen ook voor de landbouw vooral in Hoog Nederland. Op de hogere gronden profiteren landbouwbedrijven van de hogere grondwaterstanden in droge perioden. Ook zijn er mogelijkheden voor nieuwe teelten. Andere bedrijven krijgen te maken met zodanig hoge waterstanden dat het huidige grondgebruik moet worden geëxtensieerd. De rundveehouderijbedrijven moeten in die gebieden qua oppervlakte waarschijnlijk sterk worden vergroot om bedrijfseconomisch levensvatbaar te blijven. Daarnaast zullen de landbouwbedrijven hun activiteiten, meer dan nu het geval is, moeten verplaatsen en moeten nieuwe inkomstenbronnen worden aangeboord (agrarisch natuurbeheer, waterwinning, recreatie).

De niet-grondgebonden landbouw moet haar kringlopen sluiten ook wat betreft mest. Vanwege de vergrassing van akkerbouwgebieden is er minder ruimte voor mest uit de intensieve veehouderij.

In natuurgebieden moet het beheer worden aangepast aan de veranderde wateromstandigheden.

⁶ Veenweidegebieden waar het bodemprofiel bestaat uit een diep veenpakket.

⁷ Veenweidegebieden waar het bodemprofiel bestaat uit klei of zand dat is afgedekt met een dunne laag veen.

Gevolgen

Sociaal-economisch

De sociaal-economische gevolgen (inkomen, werkgelegenheid) zijn volgens deze studie op nationale schaal niet groot. De invloed op het nationaal inkomen is volgens deze studie, mede op basis van CPB berekeningen, gering. Het CPB gaat volgens het scenario 'European Coordination'⁸ (EC-scenario) uit van een autonome toename van de bijdrage van de landbouw aan het Nationaal inkomen met circa 7 miljard in 2030. Dat is een toename van circa 50 %. Een ontwikkeling volgens deze studie levert een iets geringere toename uit de landbouw op van tussen de 6 en 7 miljard. Daar staan extra inkomsten tegenover bij de andere functies zoals in de waterwinning en watergebruikende industrie. Die opbrengsten zijn niet in beeld gebracht, maar het wordt waarschijnlijk geacht dat deze groter zullen zijn dan de derving bij de landbouw. Dat de economische gevolgen in de landbouw gering zijn komt omdat er vanuit gegaan is dat het ruimtebeslag van het water vooral ten koste gaat van een aantal akkerbouwgewassen (graan, maïs). Deze teelten leveren geen grote bijdrage aan het nationaal inkomen en de werkgelegenheid. Daardoor zijn de gevolgen voor de nationale werkgelegenheid per saldo ook niet groot. Op basis van CPB berekeningen neemt werkgelegenheid bovenop de autonome ontwikkeling in de traditionele LNV sectoren in de orde grootte van enkele duizenden mensjaren af (saldo van de afname in de landbouw en toename in de natuur- en recreatiesector). Ook hier zijn de positieve effecten op de werkgelegenheden buiten de traditionele groep gebruikers in het landelijk gebied zoals in de waterproductie en de industrie, niet mee genomen.

De veranderingen in landgebruik vragen wel een grote omslag in denken van zowel de huidige toekomstige bewoners en gebruikers en een aanpassing van de geldstromen. De nieuwe functies (o.a. waterproductie) zullen geld op moeten brengen.

De kosten van de voorgestelde aanpak zijn naar schatting maximaal vier miljard extra (vooral grondkosten) in 30 jaar boven op het benodigde budget voor het huidige beleid (investeringen naar schatting 6 miljard). Die investering leidt tot minder kans op overstromingen en tot duurzame beschikbaarheid van water voor vitale functies. Ter vergelijking: de kosten van de Oosterscheldedam waren circa 8,5 miljard en de kosten van de realisatie van de Betuwelijn worden geraamd op tussen de 25 en 40 miljard.

Het geschetste beeld leidt tot een platteland met meer vitale functies dan nu het geval is. Door veranderingen in het grondgebruik wordt kan milieuwinst worden geboekt. Sterke agrarische sectoren blijven groeien. Minder perspectiefvolle agrarische functies worden gecombineerd of omgevormd via extensivering en agrarisch natuurbeheer en eventueel omvorming tot natuur- en recreatiegebied.

⁸ Het betreft hier één van de 3 CPB scenario's: Global Competition (GC), Europe Divided (ED) en European Coordination (EC).

Ruimtelijk

Dit beeld betekent een veel groter ruimte beslag voor water. Het heeft consequenties voor de landbouw-, natuur- en recreatiegebieden. Het betreft een afname van het landbouwareaal door functieverandering van landbouwgrond naar water, natuur- en recreatiegebied. Het gaat hier naar verwachting om een oppervlakte in de orde grootte van een aantal tienduizenden hectares.

Daarnaast betreft het de verandering in het landbouwkundig gebruik zoals extensivering en *omvorming van akkerbouw naar grasland* als gevolg van suboptimale waterstanden. Hier gaat het om veel grotere oppervlakten; naar verwachting in de orde grootte van honderdduizenden hectares. Dit betreft vooral de veenweidegebieden en de hogere zandgronden.

Kader 3. Noodzakelijke veranderingen in landelijk gebied samengevat per landsdeel

Kust: Schuiven voor veiligheid

Bij kustverbreding: het faciliteren van de verplaatsing van de bollenteelt, aandacht voor het aanwijzen van nieuwe vestigingslocaties, inrichting verbrede kustzone voor natuur en recreatie.

Rivierengebied en Natte Hart: Uitbreiden Deltaplan Grote Rivieren

Bij de realisatie bergingsgebieden en tussenboezems: optimale inrichting voor landbouw, natuur en recreatie. Schuiven met nieuwe natuur. Inzet landinrichting.

Zeekleigebied: Vergrassing

In het zuidwestelijk zeekleigebied wordt de omschakeling van akkerbouw naar intensief/extensief grasland begeleid. In de rest van het zeekleigebied is geen (rijksoverheids)interventie nodig (autonoom). Bij de opschaling van de watergangen, maalkommen en boezems: optimale inrichting voor natuur en recreatie. Selectief inzetten van Landinrichting.

Veenweidegebied: Ver'Waterland'isering

Voor de diepe veenweidegebieden wordt een reconstructieprogramma opgesteld en uitgevoerd. Het gaat daarbij om het herzien van landbouw-, natuur- en recreatiedoelstellingen: de ontwikkeling van een extensieve vorm van rundveehouderij, verandering van de bestaande weidevogeldoelstelling in laagveenmoerasdoelstelling, inrichting voor watergerichte recreatie en struinnatuur, schuiven met nieuwe natuur. Voor de ondiepe veenweidegebieden zijn geen (rijksoverheids)interventies noodzakelijk.

Hoog Nederland: Vernatten met reconstructie

In de bestaande reconstructiegebieden Oost en Zuid en in het Drentse zandgebied zal een aantal watersysteemgerichte maatregelen worden ingebouwd. Daarbij gaat het om landinrichting te richten op beekherstel, herstel watersystemen, herstel brongebieden, inrichting multifunctionele stroken langs beken, schuiven met nieuwe natuur, peilverhoging beken, retentiegebieden realiseren, verwijderen overbodige ontwateringsmiddelen, inrichting voor recreatie en versterking van de landschapskwaliteit. Inzet Landinrichting.

4. CONSEQUENTIES VOOR ROL EN INZET VAN LNV

Inleiding

LVN staat voor de opgave om beleid te ontwikkelen voor de komende jaren voor het landelijk gebied en de sectoren landbouw, voedselvoorziening, visserij, natuur en recreatie. Om dat te kunnen doen is het belangrijk om op hoofdlijnen de context te kennen waarbinnen dat moet gebeuren. Het vorige hoofdstuk geeft een beeld van de toekomstige watercondities op basis van NW4, waarmee LVN rekening wil houden bij de ontwikkeling van haar beleid.

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven draagt dit het karakter van een decorschets van het waterbeheer met een tijdshorizon van 2030. In het voorgaande hoofdstuk is een denkbare watersituatie voor het landelijk gebied geschetst in 2030. Daarbij is op hoofdlijnen aangegeven welke consequenties dat heeft voor het grondgebruik en de inrichting van ons landelijk gebied, en wat de sociaal-economische gevolgen zijn. Daarvan is tevens het perspectief afgeleid voor de sectoren in het landelijk gebied.

Aan het te ontwikkelen beleid van LVN wordt de eis gesteld dat het goede perspectieven biedt voor de landbouw, natuur en recreatie en andere sectoren (bijvoorbeeld waterwinning) met het oog op een vitaal landelijk gebied. Daarbij kan overigens het maatschappelijk belang per sector veranderen. Ook moet dat beleid voldoen aan de eis dat de sectoren die het aangaat zich door (bedrijfs-)ontwikkeling moeten kunnen aanpassen aan de veranderende condities. In de beleidsontwikkeling houdt LVN zo goed mogelijk rekening met de ontwikkelingen op het gebied van water, waartoe deze schets is gemaakt. Dat geldt overigens ook voor de ontwikkelingen in het milieubeleid, het energie- en klimaatbeleid, wereldhandelsbeleid, enzovoort.

In deze studie zijn op nationale schaal de ontwikkelingsperspectieven voor de LVN sectoren geschetst. Resumerend komt het er op neer dat:

- er blijvend perspectief is voor de ontwikkeling van landbouwsectoren, maar dat op een aantal plaatsen en in bepaalde landbouwsectoren forse bedrijfsaanpassing nodig zijn;
- er veel kansen voor de ontwikkeling van de recreatie kunnen worden benut;
- er goede kansen zijn voor de productie van veel schoon water, waarvan bijvoorbeeld de industrie kan profiteren;
- de natuur baat heeft bij het anders omgaan met water met de aantekening dat op een aantal plaatsen de doelstellingen in de EHS zullen moeten worden aangepast en dat locaties van nieuwe natuur worden herzien;
- de milieudoelstelling vanuit dit perspectief worden ondersteund en daardoor makkelijker bereikbaar zijn;
- de kosten overzienbaar zijn en de sociaal-economische gevolgen beperkt.

Bij de beleidsontwikkeling moet LNV zich inspannen om de bovenstaande perspectieven voor de verschillende sectoren goed tot hun recht te laten komen. Daarnaast zal LNV moet proberen om de negatieve effecten te voorkomen of te mitigeren en de risico's zo veel mogelijk af te dekken. Dat zou kunnen betekenen dat LNV haar beleid op onderdelen moet herzien en haar instrumenten moet doorlichten, aanpassen en afbouwen. Het betreft het gebiedsgerichte beleid en het generieke beleid. Over de maatvoering en timing hiervan wordt verwezen naar de hieronder genoemde ontwikkelingen in het waterbeleid en in het ruimtelijk beleid.

LNV kan aan de ontwikkelingen op het watergebied in bepaalde mate mede sturing geven. Dat wordt ook door de waterschappen aangegeven. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de waterschappen dragen echter de eerste verantwoordelijkheid.

Dit hoofdstuk schetst achtereenvolgens de rol van LNV, de mogelijke inzet van LNV en de samenhang van deze studie met actuele beleidsthema's.

Rol van LNV

Hoofdwatersysteem

In het hoofdwatersysteem - kust, rivierengebied en het Natte hart – heeft veiligheid de hoogste prioriteit. Hiervoor zijn V&W en de waterschappen de eerstverantwoordelijken. Zij geven aan wat de extra behoefte is aan waterberging in specifieke gebieden, hoe het programma van de uitvoering er uit ziet en hoe de extra maatregelen worden gefinancierd. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van het waterstelsel. Provincies en gemeenten nemen op gebiedsniveau de beslissingen over het inrichten van de ruimte.

LNV zit niet in een regie-positie, maar denkt wel actief mee over functietoekenning en bepaalt mede waar bergings- en boezemgebieden worden gelokaliseerd vanwege het landbouw en natuurbelang.

Regionaal

In de regionale watersystemen - zeekleigebied, veenweidegebied, hoog-Nederland - speelt LNV een veel belangrijkere rol dan in het hoofdwatersysteem. De regionale watersystemen worden ingericht en beheerd mede op basis van de wensen van landbouw, natuur en/of recreatie. Bij regionale watersystemen speelt LNV veel meer de rol van co-regisseur. Dat houdt in dat LNV niet alleen mede bepaalt welke gebieden in aanmerking komen als bergings- en boezemgebied, maar dat LNV ook mede verantwoording neemt voor de inrichting en het beheer ervan. LNV kan hier instrumenten inzetten zoals landinrichting en subsidies die de landbouwpraktijk en het beheer van natuur en landschap beïnvloeden. De uitvoering van de inrichting en het beheer van het watersysteem zelf is in handen van de waterschappen. Provincies en gemeenten nemen, net als in het hoofdwatersysteem, op gebiedsniveau de ruimtelijke beslissingen.

Inzet van LNV

Ten algemene is de inzet van LNV gericht op het blijvend perspectief bieden op een gezonde bedrijfsontwikkeling in de landbouw, het benutten van de kansen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en de recreatie, het benutten van de perspectieven voor waterwinning en het vergroten van de vitaliteit en robuustheid van de natuur. Daarnaast moet de beleidsontwikkeling voorkomen dat landbouwsectoren die moeten extensiveren of zich anderszins moeten aanpassen in bedrijfseconomische zin marginaliseren.

Nadrukkelijk wordt gesteld dat de LNV inzet dus vooral is gericht op de kansen en bedreigingen van de genoemde sectoren en niet direct op de verandering van het waterbeheer zelf. Daarvoor ligt zoals reeds werd aangegeven de verantwoordelijkheid, ook financieel, bij de waterbeheerders. Op dit moment is overigens nog geen afgerond en gezamenlijk gedeeld beeld te geven van de na te streven watersituatie voor de langere termijn, omdat het waterbeleid nog in ontwikkeling is. Deze studie en dit onderdeel moet in die context worden gezien. Verder zij aangetekend dat per gebied uiteraard verschillende accenten kunnen worden gelegd.

Hieronder volgt een beschrijving van de veranderingen die mogelijk noodzakelijk zijn in het LNV beleid om de kansen te benutten en de bedreigingen te voorkomen. Het is een beschrijving in de vorm van een checklist; een opsomming zonder prioritering. De veranderingen hebben invloed op elkaar en te zijner tijd kunnen zij in hun samenhang tot aanpassingen en aanvullingen leiden. De maatvoering is niet aangegeven. De mogelijk, noodzakelijke aanpassingen zijn in deze studie verdeeld in het gebiedsgerichte en het generieke beleid.

Gebiedsgericht beleid

De inzet van LNV zou zich kunnen richten op:

- Per waterbeheerseenheid andere watercondities: Het tijdperk, waarin alle vormen van landbouw in principe overal bedreven kunnen worden, lijkt achter ons te liggen. De watercondities maken dat in de toekomst onmogelijk. In het verleden kon dat overigens evenmin vanwege het gebrek aan technische kennis en aan (financiële) middelen om gebieden voldoende droog te malen. Nu wordt het onmogelijk vanwege de noodzaak van extra berging van water uit oogpunt van veiligheid en de noodzaak om water langere tijd te conserveren. Het ruimtelijk beleid zal daarom gericht zijn op meer waterberging. Dat heeft consequenties voor aanzienlijke oppervlakte landbouwgrond. Daarom richt LNV zich op het versterken van de landbouw die onder andere watercondities moet produceren. LNV kan daartoe het overschakelen op andere teelten en op andere bedrijfstypes bevorderen of voorwaarden scheppen voor het benutten van kansen voor landbouw in combinatie met waterproductie. Op die wijze wordt de bedrijfsontwikkeling van gebied tot gebied en in een verschillende tempo gestuurd;
- Agrarisch natuurbeheer in combinatie met duurzaam waterbeheer: Het gaat hier om het ruimtelijk laten samenvallen van gebieden met agrarisch natuurbeheer met de in te richten gebieden voor waterberging en -conservering. Dit kan worden gedaan in het kader van de beleidsontwikkeling als uitvloeisel van het verwachte advies

van de Commissie Onderzoek Waterbeheer 21^e Eeuw over de toekomstige infrastructuur voor een duurzaam waterbeheer, WB21⁹, en de nota Natuur, bos en Landschap in de 21^e Eeuw (NBL21). Een van de mogelijkheden is het uitbreiden van de mogelijkheden voor agrarische natuurbeheer, via onder meer het aanvullen van het Programma Beheer met 'waterpakketten'. Bijvoorbeeld extensievere landbouw in inundatie/bergings gebieden, brede zones onder agrarisch natuurbeheer op de flanken van beekdalen en/of een braakpremie voor oeverstroken langs beken;

- Aanpassen natuurdoelstellingen en schuiven met nieuwe natuur: Het vaststellen van natuurdoeltypen en locaties van de EHS kan meer worden gebaseerd op de watersysteembenadering. Dit kan betekenen dat natuurdoeltypen worden aangepast en dat hectares voor nieuw te ontwikkelen natuur worden verschoven. Waar natuurwaarden van internationale betekenis in het geding zijn, kan hydrologisch enclaveren aan de orde zijn. Ook dit kan gebeuren in samenhang met WB21;
- Inzet van landinrichting en subsidies: Aanpassing van het beheer van natuur en landschap en de landbouwpraktijk betekent aanpassing van de bedrijfsstructuur en de inrichting van het landelijk gebied. Ook ligt er een inrichtingsopgave ten behoeve van de recreatieve ontwikkeling. Afhankelijk van de omvang en urgentie kan landinrichting worden ingezet om daaraan een bijdrage te leveren. Tevens kunnen de LNV-subsidies en interdepartementale subsidieregelingen worden gebruikt;
- Stimulering recreatiebeleid: Een andere belangrijke opgave voor LNV is het vormgeven van een recreatief-toeristische impuls in samenhang met een ander waterbeheer zoals in het IJsselmeergebied, het kust- en duingebied, de rivieren en de Zuidwestelijke Delta. Uitdaging daarbij is verdere ontwikkeling van de karakteristiek "Nederland-Waterland" als belangrijkste recreatief-toeristische product van Nederland-Vakantieland. Hier ligt een uitgelezen kans om met inzet van publieke middelen private investeringen op toeristisch gebied te genereren. Tezamen met de ontwikkeling van natte natuur kunnen integrale projecten tot stand komen waarbij landschapsecologie, cultuurhistorie en regionale economische ontwikkeling hand in hand gaan.

Generiek beleid

De inzet van LNV zou zich kunnen richten op:

- Niet grondgebonden landbouw zoveel mogelijk gesloten en waterneutraal: De invloed van deze sectoren op het watersysteem moet waar mogelijk afnemen. Voor het hier geschetste perspectief is het bovendien essentieel, dat het grondgebruik in de rundveehouderij kan extensiveren. Daarvoor is extra grond nodig. Door het sluiten van kringlopen van mest uit de intensieve veehouderij kan worden voorkomen dat die extra grond wordt bezet door mest uit die sector;
- Inspelen op herziening van EU-(landbouw)beleid: Voorzover communautaire prikkels leiden tot intensivering van het grondgebruik in gebieden waar dat strijdt met een duurzaam waterbeheer, zou LNV voor die onderdelen naar herformulering van

⁹ Onderzoek Waterbeheer 21^e Eeuw uit de notitie Aanpak Wateroverlast, tegelijk uitgekomen met NW4.

het EU-beleid kunnen streven. Het gaat hier bijvoorbeeld om de EU-steun voor de teelt van bepaalde gewassen. Het wegnemen van deze prikkels voorkomt dat de nodige herstructurering wordt vertraagd. Overigens is al een verschuiving waarneembaar van generiek naar (gebied-)specifiek beleid of wel plattelandsbeleid. LNV kan hierop inspelen bijvoorbeeld bij de opstelling van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP);

- Hernieuwde inzet van de voorlichting en onderzoek: Geconstateerd is al dat een ander waterbeheer een omslag in het denken vergt. Die verandering moet binnen 30 jaar zijn doorgevoerd. De landbouw is een goed georganiseerde doelgroep waar onderzoek en voorlichting een goed hulpmiddel zijn getuige ook de ervaringen in het verleden. Gelet op de grote veranderingen waar het boerenbedrijf voor staat is intensieve voorlichting gewenst. Ook het agrarische onderwijs moet aandacht geven aan landbouw en waterbeheer. LNV zou de perspectiefvolle ontwikkelingen kunnen steunen door onderzoek. Die zou zich kunnen richten op de wijze waarop de landbouw zich kan aanpassen aan de veranderingen in het waterbeheer en op het vraagstuk van een vitale bedrijfsstructuur voor de landbouw. Bijzonder punt van aandacht lijken de perspectieven voor zilte landbouw.

Aandachtspunten voor het onderzoek zijn genoemd in kader 4.

Samenhang met andere actuele beleidsthema's

De inzet van LNV zou zich niet alleen kunnen richten op haar eigen beleidsterrein, maar ook op die van de andere departementen. Hieronder wordt de samenhang van deze studie met andere thema's weergegeven.

- Water: Door de Staatssecretaris van V&W en de Unie van Waterschappen (UvW) is de 'Commissie WB21' ingesteld. Dit is gebeurd naar aanleiding van de wateroverlast in de herfst van 1998 en de andere wateroverlast situaties in dit decennium. Deze Commissie heeft als opdracht de Regering te adviseren over de gewenste waterinfrastructuur in het licht van de huidige en toekomstige waterproblematiek. Tussentijdse adviezen worden begin 2000 verwacht.

Hoewel NW4 pas een jaar oud is, mag verwacht worden dat op basis van dit advies de ontwikkelingen in het waterbeleid worden versneld. De commissie zal naar verwachting aangeven hoeveel extra ruimte (hectares, kubieke meters) er nodig is voor het conserveren van water met het oog op schaarste en voor het bergen ten tijde van overvloed, alsmede de wijze waarop dat moet gebeuren en de wijze van financieren. Daarbij moet de mogelijkheden voor meekoppeling voor natuur en recreatie goed worden benut. Ook zullen er voorzieningen moeten worden getroffen voor (bedrijfs)-ontwikkeling in de landbouw die vitaal is onder de nieuwe watercondities.

Het geschetste beeld is geheel in lijn met de Kaderrichtlijn Water, die naar verwachting medio 2000 wordt aangenomen.

Onderzocht moet worden welke Europese fondsen naast de Kaderverordening Plattelands-ontwikkeling kunnen worden aangeboord voor de realisatie van een duurzaam waterbeheer en het benodigde flankerende beleid;

- Ruimtelijke ordening: De VIJNO zal naar verwachting gebieden reserveren en ruimtelijke ontwikkelingen sturen, zodat herschikking, herinrichting van gebieden, herstructurering van bedrijven en een ander waterbeheer mogelijk wordt.
- Milieu en mest: Het geschetste beeld maakt duidelijk dat de landbouw niet langer overall optimale productieomstandigheden zal aantreffen vanwege (tijdelijk) hogere waterstanden. Daardoor zal het grondgebruik automatisch extensiveren. Dat betekent dat er minder mest en bestrijdingsmiddelen nodig zijn. Deze ontwikkeling is voor de korte termijn geheel in lijn met het beleid voor nitraat. Dat beleid heeft eveneens een extensiverende invloed. In de zandgebieden valt dat ook ruimtelijk deels samen.

De noodzakelijke extensivering van het grondgebruik vanwege hogere waterpeilen betekent dat op langere termijn op nationale schaal de hoeveelheid mest die kan worden uitgebracht kleiner wordt. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat zich dit volgens deze studie voordoet in een tijdsperiode van 30 jaar. De gevolgen van een ander waterregime zullen dus pas merkbaar zijn op de midden-lange termijn, omdat herinrichting van de watersystemen veel tijd kost (vergelijk landinrichtingproject: gemiddelde uitvoeringsduur 25 jaar).

Verwacht mag worden dat op langere termijn bij handhaving van het melkquotum en het recent ingezet mestbeleid er een blijvende concurrentie zal voordoen om de inplaatsingsmogelijkheden voor mest tussen de rundveehouderij en de intensieve veehouderij. Door extensivering van het grondgebruik zal de rundveehouderij een groter beslag leggen op de akkerbouwgronden (omzetten naar grasland) het melkquotum vol te kunnen melken.

Op zich past het vergroten van het areaal grasland als onderdeel van het totale oppervlakte landbouwgrond goed bij een duurzamer waterbeheer, omdat grasland goed combineerbaar is met hoger peilen voor het conserveren van water en voor het bergen bij hoogwatersituaties (vergelijk uiterwaarden). De conclusie kan daarom ook worden getrokken dat het huidige melkquotum-beleid gunstige omstandigheden schept voor een duurzamer waterbeleid. Dat betekent echter wel dat die gronden niet meer beschikbaar zijn voor de mest uit de intensieve veehouderij, waardoor deze sector op de langere termijn blijvend problemen mag verwachten met het kwijt raken van de mest. Volgens deze studie zal de landbouw het grondwater in 2030 niet meer verontreinigen. Dat is in lijn met de trend in het huidige beleid. Naar het zich laat aanzien zal volgens Europese afspraken binnen 30 jaar de verontreiniging moeten zijn uitgefaseerd;

- Economie: Het geschetste beeld vergt investeringen in de waterinfrastructuur. Die investeringen zorgen voor een betrouwbare en vernieuwbare watervoorziening bijvoorbeeld voor de voedings- en genotsmiddelen industrie. In het kader van de volgende ICES-ronde zouden middelen voor in de investeringen in de water infrastructuur uit het Aardgasbatenfonds (FES) beschikbaar kunnen worden gesteld temeer daar de aardgaswinning ook mede oorzaak is van aan bodemdaling. Het gaat hier om middelen voor herinrichting van het watersysteem en herstructurering van bedrijven. Ook hier moet maximaal worden meegekoppeld voor natuur en recreatie;
- Financiën: Agrarisch grondgebruik gecombineerd met watervoorraadbeheer levert een duurzame vorm van de landbouw op. Dit kan ondersteunt worden door verbrede toepassing van groen investeren in de fiscale wetgeving.

Kader 4. Aandachtspunten voor het onderzoek.

Voor het onderzoeksprogramma van DLO zullen de volgende onderzoeksvragen worden geagendeerd:

- Toepassing zouttolerante gewassen (bijvoorbeeld granen);
- Aanpassing bedrijfsstructuur landbouw aan duurzaam waterbeheer (boeren onder nattere omstandigheden), bedrijfsstijlenonderzoek;
- Financieel-economische gevolgen van de nattere omstandigheden op bedrijfsniveau bij de landbouw en het natuurbeheer ;
- Aanpassing natuurbeheer aan duurzaam waterbeheer en de relaties tussen natuurdoeltypen en watersysteemeigenschappen;
- Optimalisatie recreatie-inrichting in de natte gebieden;
- Korte termijn milieu-effecten van de vernatting (bijvoorbeeld bij fosfaatverzadigde gronden).

5 WATERBEHEER ANNO 2030: PERSPECTIEF PER LANDSDEEL

Inleiding

Aan de hand van de twee genoemde uitgangspunten (veiligheid en verdeling) wordt op landsdeel niveau in vogelvluchtperspectief een beeld geschetst van de inrichting en beheer van het watersysteem, inclusief de gevolgen daarvan voor de LNV-sectoren.

Dat beeld wordt vervolgens onderbouwd met een beschrijving van de problemen die zich voordoen bij ongewijzigd beleid, en met een uiteenzetting over de overwegingen bij de oplossingsrichtingen.

Voor de beeldvorming wordt nader ingegaan op de ruimtelijke consequenties en de consequenties voor de leefomgeving. De sociaal-economische gevolgen zijn in het achterliggende onderzoek niet op gebiedsniveau uitgewerkt.

Bij de beschrijving van het perspectief in 2030 wordt er van uitgegaan dat het milieubeleid geëffectueerd is en landbouwbedrijfssystemen derhalve 'schoon' zijn.

De volgende landsdelen worden onderscheiden.

- Kust;
- Rivierengebied;
- Zeekleigebied;
- Veenweidegebied;
- Hoog Nederland;
- het Natte Hart.

Kust

Het kustgebied omvat de kust van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, de duinen van Hoek van Holland tot Den Helder, inclusief de binnenduinrand en de Waddeneilanden.

Het beeld in 2030

Het kustgebied is niet spectaculair veranderd. Op enkele plaatsen waar geen steden zijn, is de kust verbreed. Daar is de bollenteelt verplaatst. De verbrede duinenrij is ingericht voor natuur en recreatie. Om de veiligheid te waarborgen blijft zandsuppletie (kunstmatige aanvoer van zand) nodig. De waterkwaliteit- en kwantiteit is sterk verbeterd op plaatsen waar de kust is verbreed. Waar dat niet gebeurt blijft wateraanvoer voor de bollenteelt noodzakelijk. De bollenstreek is nog steeds een toeristische trekpleister.

Probleemschets

In het kustgebied zijn de volgende problemen te onderscheiden:

- Veiligheid: kwetsbare zeewering, vermindering van de veerkracht door zeespiegelstijging, door versmalling van de kust en door versteiling van de vooroever door afslag;
- Waterkwantiteit: verdroging van natuurgebieden in de duinen door lage grondwaterpeilen in aangrenzende bollengebieden. Hierbij is er van uitgegaan dat de drinkwaterproductie in de duinen niet groter is dan de hoeveelheid water dat van elders wordt aangevoerd. De aanvoer van zoet water voor de landbouw, nodig voor beregening en doorspoeling voor de bollenteelt, is niet gegarandeerd;
- Waterkwaliteit: verzilting in combinatie met onvoldoende aanvoer van zoet water en diffuse verontreiniging van water door gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. Gewasbeschermingsmiddelen belemmeren in het achterduingebied de winning van schoon drinkwater.

Oplossingsrichtingen en overwegingen

In het hele kustgebied is en blijft veiligheid de belangrijkste doelstelling. 'Meegroeien met de zee' kan nog maar op een beperkt aantal plaatsen (hier en daar op de Zeeuwsche eilanden, de Waddeneilanden, en langs de Kop van Noord-Holland). Hier is verbreding van de smalle duingordels landinwaarts de oplossing. In andere delen van het kustgebied wordt de ruimte intensief gebruikt voor met name stedelijke functies (wonen, vervoer, industrie). Hier zullen technische maatregelen (o.a. zandsuppleties, kustverzwaring) de veiligheid moeten waarborgen.

Verbreden van de smalle duingordels schept kansen voor het combineren van veiligheid met natuur en recreatie, maar betekent ook verlies van landbouwgronden. In de kop van Noord-Holland moeten bollen uitgeplaatst worden. Kustverbreding is goed te combineren met recreatie en toerisme.

Waterkwantiteit en waterkwaliteit blijven wel problematisch op plaatsen waar kustverbreding onmogelijk of niet nodig is uit oogpunt van veiligheid. Hoogwaardige functies met tegengestelde eisen aan het watersysteem zitten hier dicht opeengepakt.

De verplaatsing van de bollenteelt, anders dan om veiligheidsredenen, uit deze gebieden lijkt niet realistisch. De bollenteelt is een hoogwaardige en economisch sterke tak. Ook elders zal het watersysteem afgestemd moeten worden op deze teelt, en dat betekent: intensieve drainage en aanvoer van veel water. Daarnaast zijn de kosten voor het verplaatsen van bedrijven zeer hoog. Bovendien trekken de bollen in de binnenduinrand veel toeristen en levert de bollenteelt veel (ongeschoolde) arbeidsplaatsen in de omgeving van grote bevolkingsconcentraties.

Plaatselijk kan hydrologisch isoleren uitkomst bieden. Er blijft water nodig voor doorspoeling en beregening.

Consequenties

Ruimtelijk

Het kustgebied bestrijkt in totaal 90.000 hectare. Waterbeheer in 2030 volgens de lijn van deze studie zal leiden tot een afname van het landbouwareaal (nu ongeveer. 15.000 ha) met enkele honderden hectares, en toename van het areaal natuur en recreatie (nu ongeveer 50.000 hectare) eveneens met honderden hectares.

Leefomgeving

Per saldo gaat de kwaliteit van de natuur in het kustgebied omhoog. De verbreding van de kust biedt goede mogelijkheden voor recreatief medegebruik en kan tevens de recreatieve druk afleiden van een aantal kwetsbare duingebieden.

Rivierengebied

Het rivierengebied omvat het binnen- en buitendijkse gebied van de grote rivieren Maas, Waal, Rijn, Lek, IJssel. Het gebied westelijk van de Biesbosch is meegenomen in het 'zeekleigebied'.

Het beeld in 2030

Het karakter van het rivierengebied is versterkt. De rivieren nemen meer plaats in en zijn nadrukkelijker zichtbaar in het landschap. In de uiterwaarden is natte natuur ontstaan. Daarnaast wordt hier en daar in de uiterwaarden de landbouw in extensieve vorm bedreven. Sommige landbouwgebieden zijn permanent beschikbaar voor waterberging door landinwaartse verplaatsing van winterdijken. Binnendijs zijn landbouwgebieden ingericht voor tijdelijke waterberging. Dat is niet overal het geval vanwege aanwezige bebouwing. Ook zijn binnendijs boezems ingericht voor het opvangen en vasthouden van regenwater én voor het opvangen van neerslagpieken. Boezem- en bergingsgebieden zijn soms gecombineerd. Afgezien van de bergings- en boezemgebieden is het landbouwkundig karakter niet sterk veranderd. Het landschap biedt meer riviergebonden natuur en agrarische natuur in de delen van de uiterwaarden en bergingsgebieden. Natuurgebieden concentreren zich langs de rivieren (Relatienota-gebieden liggen langs de rivieren). Ze zijn van grote waarde voor de recreatie.

Probleemschets

In het rivierengebied zijn de volgende problemen te onderscheiden:

- Veiligheid: overstromingen door te hoge waterstanden bij piekafvoeren van de grote rivieren in combinatie met zeespiegelstijging en tijdelijke hoge waterstanden;
- Waterkwantiteit: wateroverlast door neerslag en beperkte mogelijkheden voor afvoer van water, door stijging van de zeespiegel en pieken in hoogwatergolven. Daarnaast is sprake van waterschaarste in de rivieren (lage waterstanden) in de zomer, hetgeen problemen oplevert voor de scheepvaart en voor functies binnendijs doordat beperkt water kan worden ingelaten uit de rivier;
- Waterkwaliteit: verzilting in het gebied bovenstrooms van de Nieuwe Waterweg doordat de zouttongen verder binnendringen. Emissies van verontreinigende stoffen hebben een negatieve invloed op de waterkwaliteit. Dit heeft ook gevolgen voor de bereiding van drinkwater. De verontreinigingsgraad is mede afhankelijk van (milieu)maatregelen en van het beleid van andere landen in het stroomgebied. De waterkwaliteit heeft een negatief effect op bepaalde natuurtypen en op de vitaliteit van natte ecosystemen.

Oplossingsrichtingen en overwegingen

Voor de aanpak van het veiligheidsprobleem krijgt het water de ruimte in vervolg op de Beleidslijn 'Ruimte voor de rivier'. Het gaat om enerzijds het versterken van de rivierdijken, anderzijds om het bergen van water bij hoge afvoeren in de uiterwaarden. De uiterwaarden worden daarvoor verder verbreed en verdiept. Veiligheid en natuurontwikkeling versterken elkaar hierbij. Aanvullende tijdelijke waterberging is mogelijk in het binnendijs gebied, in komgronden achter de rivierdijk en in oude overlaten. Daar is een combinatie mogelijk van verschillende functies: landbouw, recreatie, wonen aan het water en riviergebonden natuur.

Wateroverlast doet zich overal voor waar de gemalen het aanbod van water niet (meer) kunnen verwerken, zoals op plaatsen waar de gemalen uitslaan op de rivier en op plaatsen waar beken in de grote rivieren uitmonden. De oplossing is het maken van extra tussenboezems: gebieden waar overtollig (regen)water tijdelijk wordt geborgen. Uit deze gebieden kan in droge periodes water worden ingelaten, onder andere voor de fruitteelt en de glastuinbouw. Dan hoeft er geen water aan de grote rivieren te worden onttrokken, waardoor de concurrentie om water met de scheepvaart vermindert.

Kolken, wielen en bestaande dan wel nieuw aan te leggen nevengeulen vervullen de functie van extra bergingsgebied voor zowel rivierwater (buitendijks) als regenwater (binnendijks). Deze bassins bieden tevens kansen voor de ontwikkeling van natuur. De natuurdoelstellingen voor het rivierengebied voor een deel worden aangepast aan de mogelijkheden en kenmerken van het watersysteem ter plekke.

Het waterkwaliteitsprobleem, met name verzilting, speelt sterk op de zeeleigebieden van West-Brabant en Zeeland en op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden. De oplossing daarvoor is beschreven in de paragraaf zeeleigebied. Voor het verminderen van emissies naar oppervlaktewater zijn nationaal en internationaal afspraken gemaakt.

Consequenties

Ruimtelijk

Het rivierengebied beslaat in totaal 350.000 hectare. De omvang van het landbouwareaal (nu ongeveer 250.000 hectare) zal licht dalen (enkele duizenden hectaren) omwille van de extra berging in de binnen- en buitendijkse gebieden. Het grondgebruik in de landbouw zal over een oppervlakte van tienduizenden hectaren moeten worden geëxtensiverd. Dit om voldoende water te kunnen bergen zonder schade toe te brengen aan kapitaalintensieve investeringen.

Leefomgeving

Per saldo gaat de kwaliteit van de natuur in het rivierengebied omhoog, zowel door vergroting van het netto areaal voor natuur als door het extensiveren van landbouwgrond. De mogelijkheden voor recreatief medegebruik nemen eveneens toe. Door verdieping en verbreding van uiterwaarden zullen delen van het rivierengebied van karakter veranderen. Cultuurhistorische elementen kunnen hier en daar verloren gaan.

Zeekleigebied

Dit gebied wordt gevormd door het zeekleigebied en de grote droogmakerijen in Noord-Holland, de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, het noordelijk zeekleigebied (Groningen en Friesland) en de IJsselmeerpolders. De droogmakerijen in het laagveengebied worden besproken in de paragraaf over het veenweidegebied.

Het beeld in 2030

De zeekleigebieden zijn een 'uitwijkmogelijkheid' voor goed renderende intensieve sectoren die op zoek zijn naar ruimte (boomteelt, bloembollen, vollegrondsgroenteteelt). De grondgebonden landbouw zal het beeld blijven bepalen.

Het watersysteem van sloten, kanalen en boezems is sterk opgeschaald (breder en dieper).

Vanwege verzilting heeft, met name in het Zuidwestelijk zeekleigebied de traditionele akkerbouw plaatsgemaakt voor de teelt van zout-resistente gewassen (of grasland).

Probleemschets

In het zeekleigebied zijn de volgende problemen te onderscheiden:

- Veiligheid: zeespiegelstijging in relatie tot de hoogte van de deltadijken;
- Waterkwantiteit: in alle zeekleigebieden komt wateroverlast voor die het gevolg is van onvoldoende spui-, gemaal- en boezemcapaciteit. Deze overlast wordt veroorzaakt door zware regenval. De stijging van de zeespiegel zorgt ervoor dat minder water kan worden gespuid;
- Waterkwaliteit: in zeekleigebieden is er risico op vergaande verzilting, door toename van zoute kwel en het landinwaarts binnendringen (via riviermondingen) van zouttongen uit de Noordzee. Als gevolg van veranderende hydrologie (drogere zomers) vermindert de zoetwatervoorraad, die onmisbaar is voor het doorspoelen van de betreffende gebieden.

Oplossingsrichtingen en overwegingen

Veiligheid wordt voor het grootste deel behandeld bij het kust- en rivierengebied; voor het resterende deel van het zeekleigebied is niet te ontkomen aan het ophogen van dijken.

Noord-Holland, Friesland, Groningen en de IJsselmeerpolders zijn gebieden met vruchtbare gronden, uitermate geschikt voor de landbouw. De economische- en maatschappelijk functie van de landbouw in deze gebieden is belangrijk. Gelet op het toenemend tekort aan zoet water zullen puur technische oplossingen voor het kwantiteitsprobleem niet toereikend zijn. In het zeekleigebied is dan ook een combinatie nodig van technische oplossingen (gemalen) en ruimte voor water. Ook is er een hydrologische relatie met het veenweidegebied en het kustgebied. Dat vraagt om samenhangende oplossingen. Eventuele wateroverlast door extreme regenval wordt grotendeels opgelost door maalcapaciteit uit te breiden en het waterstelsel (sloten, kanalen, watergangen, boezems) op te schalen. Vernattingsschade neemt af door ondieper maar intensiever te draineren. Ook vanwege het tekort aan zoet water in de zomer is het raadzaam de boezem te vergroten voor waterinlaat. Vergroten van de

boezem is te combineren met natuurontwikkeling, zoals het creëren van natte verbindingzones tussen natuurgebieden en het verbreden van kreken. Ook de recreatiemogelijkheden nemen hierdoor toe.

In aanvulling op het voorgaande zij opgemerkt dat de landbouw op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden steeds meer zoet water nodig heeft om verzilting tegen te gaan. Aanvoer van grote hoeveelheden zoet water ligt echter niet in de rede. Enerzijds omdat daarvoor een dure infrastructuur moet worden aangelegd, anderzijds omdat het de watertekorten elders (in het rivierengebied en in hooggelegen delen) versterkt.

Het probleem is voor een deel te verhelpen door regenwater zo veel mogelijk vast te houden. Polders die sterk lijden onder zoute kwel, kunnen als bergingsgebieden worden ingericht. Ondanks de voorgestelde maatregelen zal in Zeeland de verzilting toenemen. De bijna onvermijdelijke consequentie is dat de landbouw moet kiezen voor het verbouwen van gewassen die zouttolerant zijn of voor omvorming naar grasland.

Consequenties

Ruimtelijk

In deze studie is 960.000 hectare gerekend tot het zeekleigebied. Netto zullen er in dit gebied geen grote ruimtelijke veranderingen plaatsvinden. Het ligt in de orde van grootte van enkele duizenden hectaren. Het gaat om ongeveer 10.000 hectare voor extra boezemwateren om en nabij 5.000 hectare extra voor natuur en recreatie (bedraagt nu 65.000 hectare). Deze ruimte-uitbreiding moet worden gezocht in het areaal van de landbouw (ruim 750.000 hectare).

Leefomgeving

Door de verandering van bouwland in grasland zullen de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden van karakter veranderen.

Per saldo zullen de mogelijkheden voor natuur en recreatie enigszins toenemen.

Veenweidegebied

Het gaat hierbij om het westelijk veenweidegebied (Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland), inclusief de daarin gelegen kleine droogmakerijen, het Zuid-Hollandse Waardengebied en de veenweidegebieden in Friesland, het Groningse Westerkwartier en Noordwest Overijssel.

Het beeld in 2030

De ondiepe veenweidegebieden zoals in Zuidwest Friesland zijn - ondanks hogere waterpeilen - weinig veranderd. De landbouw blijft dominant aanwezig. Het overschot aan regenwater komt grotendeels terecht in een vergrootte boezem (eventueel in een tussenboezem) en in grote aaneengesloten natuurgebieden op boezemniveau. Daarvoor zijn de gemalen vergroot. De afhankelijkheid van zoet water uit het IJsselmeer is daarmee verminderd. De vergrootte boezems hebben een belangrijke natuur- en recreatiefunctie.

De diepe veenweidegebieden zijn sterk vernat en zien er ongeveer uit als Waterland anno 1999. De landbouw is extensief. Er zijn veel combinaties van landbouw, recreatie en natuur. Het areaal natte natuur is aanzienlijk uitgebreid en door hun ligging nabij stedelijke concentraties van grote recreatieve betekenis.

Zeer diepe droogmakerijen, die de waterhuishouding sterk negatief hebben beïnvloed bijvoorbeeld door zoute kwel, zijn aan het water teruggegeven.

Probleemschets

In het veenweidegebied zijn de volgende problemen te onderscheiden:

- Veiligheid: een probleem in diepe veenweidegebieden nabij rivieren. Het betreft de combinatie van hoge rivierstanden (als gevolg van extreme neerslag) en zeespiegelstijging enerzijds en bodemdaling in de polders anderzijds. De verschillen in de waterstanden tussen polder en rivier worden daardoor steeds groter;
- Waterkwantiteit: overlast door extreme regenval en watertekorten in droge perioden door de beperkte beschikbaarheid van zoet water, dat direct of indirect afkomstig is uit het IJsselmeer en uit de rivieren. Daarnaast lekt voortdurend water weg uit gebieden met een hoog peilniveau (vaak natuurgebieden) naar gebieden met een (veel) lager peilniveau (droogmakerijen);
- Waterkwaliteit: verzilting van rivieren en grondwater door zouttongen uit de Noordzee en zoute kwel in diepe droogmakerijen. Natuurlijke eutrofiëring door mineralisatie van veen. Dat laatste leidt overigens ook tot een verhoogde uitstoot van CO₂.

De ernst van de problemen en de perspectieven verschillen per type veenweidegebied. Daarom wordt onderscheid gemaakt in diepe en ondiepe veenweidegebieden.

Oplossingsrichtingen en overwegingen

In de ondiepe veenweidegebieden levert de bodemdaling geen onoverkomelijke problemen op voor de perspectieven van de landbouw. Ook als het gehele veendek (tot 1,5 meter) verdwenen is kan de landbouw zonder al te grote hydrologische of bodemkundige problemen blijven voortbestaan. Landbouw, natuur en recreatie zijn hier overwegend van elkaar gescheiden, waarbij natuur en recreatie vooral zijn gelokaliseerd op boezemniveau. De afhankelijkheid van het IJsselmeer wordt steeds groter. Met name in droge perioden is dat een steeds groter probleem, vanwege de concurrentie om het IJsselmeerwater. Technisch is dat niet duurzaam oplosbaar. Er is dus meer ruimte voor water nodig voor de verschillende functies. Dat wil zeggen hogere peilen in de winter in opschalen van het waterstelsel door onder meer het vergroten van de boezems. De goede perspectieven voor landbouw, natuur en (de uitbouw van) recreatie en watersport pleiten voor een waterbeheer dat afgestemd is en blijft op enerzijds landbouw in de polders en anderzijds natuur en recreatie op boezemniveau. Wateroverlast als gevolg van extreme neerslag wordt voorkomen door genoemde opschaling en door vergroting van de capaciteit van de gemalen. Consequentie van deze keuze is wel dat op termijn het veendek en daarmee ook het typische veenweidelandschap op deze plaatsen zal verdwijnen. In het gebied zijn geen interessante mogelijkheden voor de productie van drink- of industriewater.

In de diepe veenweidegebieden nabij rivieren is op termijn de veiligheid in het geding. De verdergaande bodemdaling leidt ook tot het stijgen van de kosten voor het waterbeheer, waardoor de perspectieven voor landbouw afnemen. Rond de grote bevolkingscentra is het veenweidelandschap bovendien waardevol uit oogpunt van recreatie, natuur en cultuur. Deze waarden kunnen verder ontwikkeld worden. Gelet op de geringe perspectieven voor de landbouw op termijn én de grote betekenis voor natuur en recreatie, wordt in de diepe veenweidegebieden vol ingezet op ruimte voor water. Dat wil zeggen een sterke vernatting door het slechts in beperkte mate volgen van de maaiveldsdaling. Daardoor verdwijnt plaatselijk het traditionele veenweidelandschap vanwege moerasvorming en ontstaat extra open water. In andere delen wordt juist vanuit cultuurhistorisch oogpunt het veenweidelandschap met zijn kenmerkende natuurwaarden in stand gehouden. Enkele kleine, diepe droogmakerijen in het veenweidegebied worden onder water gezet om verzilting tegen te gaan en hoge waterbeheerskosten te vermijden. Dit ter aanvulling op de eveneens noodzakelijke vergroting van de (tussen)boezems. Deze keuze vermindert én de bodemdaling én de afhankelijkheid van het IJsselmeerwater en lost ook de verdroging van nabijgelegen natuurgebieden op. Extensiveren van de landbouw vanwege de vernatting lost tegelijkertijd verschillende kwaliteitsproblemen op, zoals uitspoeling van meststoffen en natuurlijke eutrofiëring. Bovendien hoeft geen gebiedsvreemd water meer ingelaten te worden. Daarmee is er tevens meer schoon en bereikbaar zwem-, vis- en vaarwater beschikbaar voor de mensen uit de nabijgelegen steden.

Consequenties

Ruimtelijk

Net als in het rivierengebied zijn de ruimtelijke gevolgen in het veenweidegebied behoorlijk. Met name voor de landbouw. Op een kwart van het landbouwareaal (nu ongeveer 195.000 hectare) zal de bedrijfsvoering worden geëxtensiveerd ten behoeve van berging van water.

Daarnaast zullen enkele duizenden hectaren een andere functie krijgen (water of recreatie/natuur).

Leefomgeving

Door de vernatting van het veenweidegebied zal het type natuur weliswaar veranderen maar per saldo gaat de kwaliteit van de natuur in het veenweidegebied aanzienlijk omhoog, zowel door vergroting van het netto areaal als door extensivering van de landbouw. De mogelijkheden voor recreatief medegebruik en voor multifunctionele landbouw nemen toe. Omdat grote delen van het veenweidegebied bij de stad liggen, kunnen deze mogelijkheden ook volop uitgebuit worden. Cultuurhistorisch en aardrijkskundig waardevolle elementen kunnen hier en daar verloren gaan.

Hoog Nederland

Hoog Nederland omvat de zand- en lössgebieden in het (noord-)oosten en zuiden van het land, het keileemgebied in Drenthe, de Veenkoloniën en de stuwwallen.

Het beeld in 2030

Heel Hoog Nederland is natter. Door robuuste beekdalen en natte natuur met vennen heeft het landschap plaatselijk een ander aanzien. In de zandgebieden wordt het overschot aan regenwater opgeslagen. Dit water wordt geleidelijk afgevoerd en benedenstrooms gebruikt voor drink- en industriewater en voor hoogwaardig gebruik in de landbouw, natuur en recreatie. Voor het merendeel van het landbouwareaal zijn de gevolgen per saldo neutraal of zelfs gunstig. Voor het resterende deel is het grondgebruik in meer of mindere mate geëxtensieerd. Gronden die ongeschikt zijn geworden voor de landbouw hebben een bestemming als recreatie- en natuurgebied. De landbouw verontreinigt het grond- en oppervlaktewater niet noemenswaardig. De niet-grondgebonden landbouw werkt met een gesloten waterkringloop. In en rondom de verbrede beken floreert de natuur. De ruimtelijke kwaliteit is toegenomen. Er is meer open water waar gezwommen en gevaren kan worden.

Probleemschets

In Hoog Nederland zijn de volgende problemen te onderscheiden:

- Veiligheid: geen probleem voor Hoog Nederland zelf. Veiligheidsaspect is wel indirect aan de orde omdat de afstroming van water uit Hoog Nederland invloed heeft op de veiligheid in de lage delen van Nederland.
- Hoge rivierstanden kunnen wel voor grote overlast zorgen in de overgangszone van rivier naar Hoog Nederland (zie rivierengebied);
- Waterkwantiteit: verdroging van natuur en watertekort in de landbouw door snelle afvoer en door wateronttrekking. Wateroverlast doet zich voor in de beekdalen bij zware regenval in combinatie met het snelle afstromen van water over verharde oppervlakken;
- Waterkwaliteit: af- en uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en meststoffen in landbouwgebieden naar zowel grond- als oppervlaktewater. Op de meeste plaatsen wordt de nitraatnorm in het grondwater overschreden. Er is sprake van verzadiging met fosfaat. In beken is het aandeel van geloosd zuiveringseffluent groot. Hierdoor is de waterkwaliteit vooral in droge perioden slecht en moet water uit de grote rivieren worden ingelaten. Gebiedsvreemd water is niet goed voor de natte natuurwaarden. Ook de kwaliteit van 'historisch' slib is slecht. Dat zorgt voor problemen bij de herinrichting van beken (zie ook problemen met vervuild slib in de uiterwaarden in het rivierengebied).

Oplossingsrichtingen en overwegingen

In Hoog Nederland is de veiligheid geen primair motief voor waterbeheer.

Veiligheidsproblemen in de omgeving van de rivieren zijn in het Rivierengebied behandeld.

De waterhuishouding is sterk gericht op het snel afvoeren van overtollig water. Er wordt dus nauwelijks water opgeslagen. Dat terwijl dat water in droge perioden met dreigende tekorten juist goed van pas kan komen. Vandaar de wens om de waterhuishouding meer toe te spitsen op infiltratie en het conserveren van water. Zowel voor hoogwaardige benedenstroomse functies, als voor de landbouw. De vernatting die hierdoor zal optreden is gunstig voor 40 % van het landbouwareaal. Aandachtspunt bij vernatting is de versnelde afvoer van fosfaat naar het oppervlaktewater.

De belangrijke functies in Hoog Nederland zijn waterproductie, natuur, grondgebonden en niet-grondgebonden landbouw en recreatie. (Drink)waterproductie onder andere voor de frisdrankenindustrie is een zeer hoogwaardig gebruik. Nu wordt nog veel grondwater opgepompt om er drinkwater van te maken. De overheid wil dat terugdringen en drinkwater vooral produceren uit oppervlaktewater, hetzij rechtstreeks hetzij via oeverinfiltratie.

De beste locatie voor oppervlaktewaterwinning is benedenstrooms in het beekdal. In de bovenloop worden vervuilende activiteiten daarom geweerd of aangepast. Drinkwaterwinning is te combineren met natte natuurontwikkeling en verruiming van het beekdal of met verbrede landbouw: agro-toerisme, agrarisch natuurbeheer en de teelt van gewassen die verontreinigingen invangen (nutriënten, zware metalen).

Een geringere waterafvoer door het vasthouden van regenwater leidt tot minder hoge afvoerpieken; een voordeel bij hoge waterstanden in het rivierengebied. Vertragen van de afvoer kan bijvoorbeeld door het herinrichten van beeksystemen. Voorts kan het water worden vastgehouden door minder drainage van landbouwpercelen en door verhogen van het stuwpeil. Stuwen worden overigens zoveel mogelijk vervangen door vistrappen of cascade-stuwen. Wanneer beken weer kunnen meanderen, en daardoor ook ondieper worden, zijn stuwen vrijwel overbodig.

De afvoersnelheid is tevens te verminderen door stedelijk regenwater en effluent van zuiveringsinstallaties niet meer op de beken te lozen, maar naar het grondwater te leiden. Conserveren van oppervlaktewater kan verder plaatsvinden in zowel natuurlijke als nieuw aan te leggen bekkens of overlaatgebieden. Deze maatregelen leveren veel extra mogelijkheden op voor natuur en recreatie. Tegelijkertijd wordt de verdrogingsproblematiek bij de wortel aangepakt. Hoogwaardige gebruik van water in de landbouw is veel beter gewaarborgd door op de juiste locatie gebruik te maken van het surplus uit het systeem.

Om te voorkomen dat emissies vanuit de landbouw de kwaliteit van het beekstelsel negatief beïnvloeden, zal de landbouw schoner moeten produceren. Op de hoogste delen in het zandgebied is ruimte voor alle vormen van grondgebonden landbouw, mits voldaan wordt aan de milieunormen. De intensieve landbouwsystemen moeten een rioolaansluiting krijgen of over een eigen zuiveringsinstallatie beschikken. Verder moeten deze bedrijven zoveel mogelijk werken met een gesloten watersysteem (kringloop-principe). Vooropgesteld dat intensieve vormen van agrarische productie geen milieuproblemen voor

hun omgeving veroorzaken, kunnen ze in principe overal gevestigd worden.

Consequenties

Ruimtelijk

De hoge delen van Nederland omvatten in totaal 1.750.000 hectare. Waterbeheer zoals omschreven in deze studie zal leiden tot een afname van het landbouwareaal met enkele duizenden hectaren. Ongeveer 10% van het landbouwareaal zal minder intensief gebruikt kunnen worden. De totale omvang van het areaal aan natuur/recreatie zal met enkele duizenden hectaren toenemen. Net als bij de landbouw zal een ander waterbeheer echter vooral invloed hebben op de 'bedrijfsvoering' (andere natuurdoeltypen).

Leefomgeving

Per saldo gaat de kwaliteit van de natuur, zowel flora als fauna, in Hoog Nederland aanzienlijk omhoog. Door de afwisselende vegetatie in de beeksystemen neemt de belevingswaarde en daarmee de recreatieve potentie ervan toe. Met de extensivering van de landbouw wordt eveneens bijgedragen aan de reductie van de nitraatproblematiek.

Het Natte Hart

Het Natte Hart van Nederland omvat het IJsselmeer, het Markermeer, de Randmeren van Kampen tot Almere, het Amsterdam-Rijnkanaal en het Noordzeekanaal. Dit gebied vervult een centrale functie in de waterhuishouding van de noordelijke helft van Nederland.

De waterproblematiek in het Natte Hart is een andere dan in de overige landsdelen. Het gaat hier namelijk niet om een lokaal systeem, maar om het eindpunt van een (inter)nationaal systeem (Rijn / IJssel). Een verantwoorde analyse van problemen en mogelijke oplossingen vergen meer diepgaande berekeningen dan in het kader van deze studie mogelijk is geweest. Deze verkenningen vinden momenteel plaats in het kader van het WIN-project (Waterhuishouding in het Natte Hart). Medio 2000 vindt hierover besluitvorming plaats (onder andere in het kader van de VIJNO en als uitvloeisel van NW4). Om bovengenoemde redenen worden voor dit onderdeel weinig of geen conclusies getrokken.

Het beeld in 2030

Het Natte Hart wordt nog steeds gekenmerkt door rust, ruimte en openheid. Zowel de ecologische verscheidenheid als de recreatieve waarde is verhoogd. Het zoetwater wordt beheerd als een strategische voorraad. Er is een natuurlijker peilbeheer met hoge waterstanden in de winter en lagere in de zomer. Het water is van goede kwaliteit en voor vele doeleinden bruikbaar. Langs de IJsselmeerkust liggen ondiepe vooroevers die belangrijk zijn voor natuur en recreatie.

Probleemschets

In het Natte Hart zijn de volgende problemen te onderscheiden.

- Veiligheid: wateroverlast bij hoge waterstand van het IJssel- en Markermeer door overslag van water over de IJsselmeerdijk. Dit wordt veroorzaakt door een combinatie van oorzaken: een meer natuurlijke waterstand in het IJsselmeer, hoge rivierafvoeren naar het IJsselmeer en hoge waterstanden aan de Waddenzijde als gevolg van springtij en noordoosten wind. Vooral de Wieringermeer en andere IJsselmeerpolders kunnen hier hinder van hebben;
- Waterkwantiteit: periodiek onvoldoende water beschikbaar voor aanvoer van zoetwater naar Noord-Nederland; periodiek te hoge waterstand waardoor onvoldoende mogelijkheden voor het uitslaan van boezemwater vanuit Noord-Nederland;
- Waterkwaliteit: hoog nutriënten-gehalte door aanvoer van voedselrijk water vanuit Rijn en IJssel en vanuit omliggende gebieden met intensieve landbouw.

Oplossingsrichtingen en overwegingen

Het betreft hier vooral overwegingen en elementen in de discussie over het toekomstige beheer van het Natte Hart.

Het IJsselmeer is een belangrijk reservoir van zoet water. Die functie moet behouden blijven. De zoetwatervoorraad van het IJsselmeer is zowel in perioden van overschot als tekort van cruciaal belang. Ook de rust, de ruimte en de karakteristieke openheid van het IJsselmeergebied zijn voor LNV belangrijke uitgangspunten voor beleid. Alle sectoren in het beleidsveld van LNV hebben hier baat bij.

Het peilbeheer in het Natte Hart is onnatuurlijk, maar is niet aan te passen zonder dat de infrastructuur in de omringende gebieden wordt aangepast. Pas als dit gebeurt, komt ook een natuurlijker peilbeheer binnen bereik.

Een combinatie van zoet en zout water schept kansen voor bijzondere biotopen. Om zo'n overgang van zoet naar zout te realiseren, is een inlaatpunt nodig. Dit inlaatpunt kan het beste aangelegd worden aan de Waddenzeekant van de Afsluitdijk.

Consequenties

De sociaal-culturele en financiële gevolgen worden, evenals de ruimtelijke gevolgen en de gevolgen voor de leefomgeving in beeld gebracht in het kader van WB21 en de Visie IJsselmeergebied.

