

‘Nationaal Waterplan ambitieus, maar dilemma’s onderbelicht’

Het ontwerp-Nationaal Waterplan is een overzichtelijk, toegankelijk en ambitieus plan. De dilemma’s verbonden aan het realiseren van de integrale wateropgave op de korte en lange termijn zijn echter onvoldoende in beeld gebracht. Het realiseren van de ambitieuze langetermijnstreefbeelden stuit daarbij vooral op de uitgangspunten van het ontwerp-Nationaal Waterplan zelf, namelijk haalbaarheid en betaalbaarheid, bestaand ruimtegebruik en vrijwillige grondverwerving. Het erkennen en beschrijven van deze dilemma’s is van belang voor een goede onderzoeksagenda en daarmee voor een heldere toekomstige besluitvorming. Dit zegt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in haar evaluatie op hoofdlijnen van dit ontwerpplan.

Het ontwerp-Nationaal Waterplan¹⁾ vormt het overkoepelend nationale waterbeleid voor de periode 2009-2015 en geeft tevens ambitieuze langetermijnstreefbeelden voor 2050-2100. Ambitie, klimaatbestendigheid en duurzaamheid met water als sturende factor staan centraal. Het Planbureau voor de Leefomgeving voerde een evaluatie op hoofdlijnen (review) uit²⁾ om de publieke inspraak op het ontwerp (tot 22 juni) te ondersteunen én de besluitvorming voor de vaststelling van het plan in december. Een centrale vraag in de review was de consistentie tussen de kortetermijnkeuzen en de beleidsinvulling tot 2015 en de langetermijnstreefbeelden.

Het Nationaal Waterplan geeft volgens het PBL een duidelijk overzicht van het beleid tot 2015. Daarnaast geeft de nota een visie op het waterbeleid na 2015 in de vorm van streefbeelden (zie kaart), vooral als antwoord op de verwachte klimaatverandering en het advies van de Deltacommissie. De streefbeelden zijn bedoeld als ‘een inspirerende referentie voor de lange termijn (2050-2100)’ en moeten volgens het Nationaal Waterplan ‘richtinggevend zijn voor de ambities en acties voor de periode 2009-2015’.

De planperiode tot 2015 bestaat voornamelijk uit bestaand beleid: voortzetting van het huidige beleid voor veiligheid en zoetwatervoorziening en uitvoering geven aan de Kaderrichtlijn Water en het Waterbeleid 21e eeuw. De streefbeelden voor de langere termijn geven een goede indruk van de beoogde richting van het waterbeleid en zijn ambitieus, maar de daaraan verbonden dilemma’s en uitvoeringsopgaven worden niet helder geschetst, aldus het PBL. Het planbureau vraagt zich af hoe de lusten en lasten van een intensiever gebruik van het IJsselmeer (zoetwatervoorziening) en de Noordzee (onder andere windparken en zandwinning) verdeeld worden (zie kader)? Wie gaat betalen voor de extra zoetwatervoorziening van Zuid-Holland en voor de veiligheid van de buitendijkse bebouwing van Amsterdam, Almere en Lelystad? Hoe kan met de bestaande landbouw als uitgangspunt ervoor worden gezorgd dat

‘diffuse bronnen geen beperking vormen voor de gebruiksfuncties en de vereiste ecologische kwaliteit van het water’? Het zijn voorbeelden van dilemma’s waar het Waterplan weinig op ingaat, meent het PBL. Het halen van de streefbeelden is daarmee sterk afhankelijk van een nog uit te voeren onderzoeks- en beleidsagenda in de komende zes jaar. Het erkennen en beschrijven van de dilemma’s is echter belangrijk voor het stellen van de juiste onderzoeksvragen en voor een goede besluitvorming, aldus het Planbureau.

Duurzame streefbeelden botsen met uitgangspunten

De streefbeelden bieden voldoende mogelijkheden om een duurzame inrichting van Nederland dichterbij te brengen maar zij vereisen grootschalige functieaanpassing, stelt het PBL. Zo is één van de streefbeelden een meer zelfvoorzienend en natuurlijker watersysteem waarbij ‘diffuse bronnen geen beperking vormen voor de gebruiksfuncties en de vereiste ecologische kwaliteit van het water’ en waarbij ‘de inrichting van het watersysteem voldoende ruimte geeft voor natuurlijke processen en voor gezonde populaties van flora en fauna’. Dit streefbeeld is maar zeer beperkt mogelijk zonder grootschalige functieaanpassingen en -veranderingen vanwege de eisen voor huisvesting en landbouw. Juist ten behoeve van het wonen en de landbouw is het watersysteem geoptimaliseerd en daarmee kunstmatiger geworden. Vernatting van het veenweidegebied, het vasthouden van water in laag- en hoog-Nederland voor zoetwatervoorziening en verdrogingsbestrijding en een natuurlijker inrichting vereisen ingrijpende ruimtelijke keuzes. Het realiseren van een meer zelfvoorzienend en natuurlijker watersysteem is niet mogelijk met de uitgangspunten van het Nationaal Waterplan en het bestaande beleid waarop wordt voortgebouwd: haalbaarheid en betaalbaarheid, uitgaan van bestaande functies en vrijwillige grondverwerving, meent het PBL.

Te hoge synergieverwachtingen

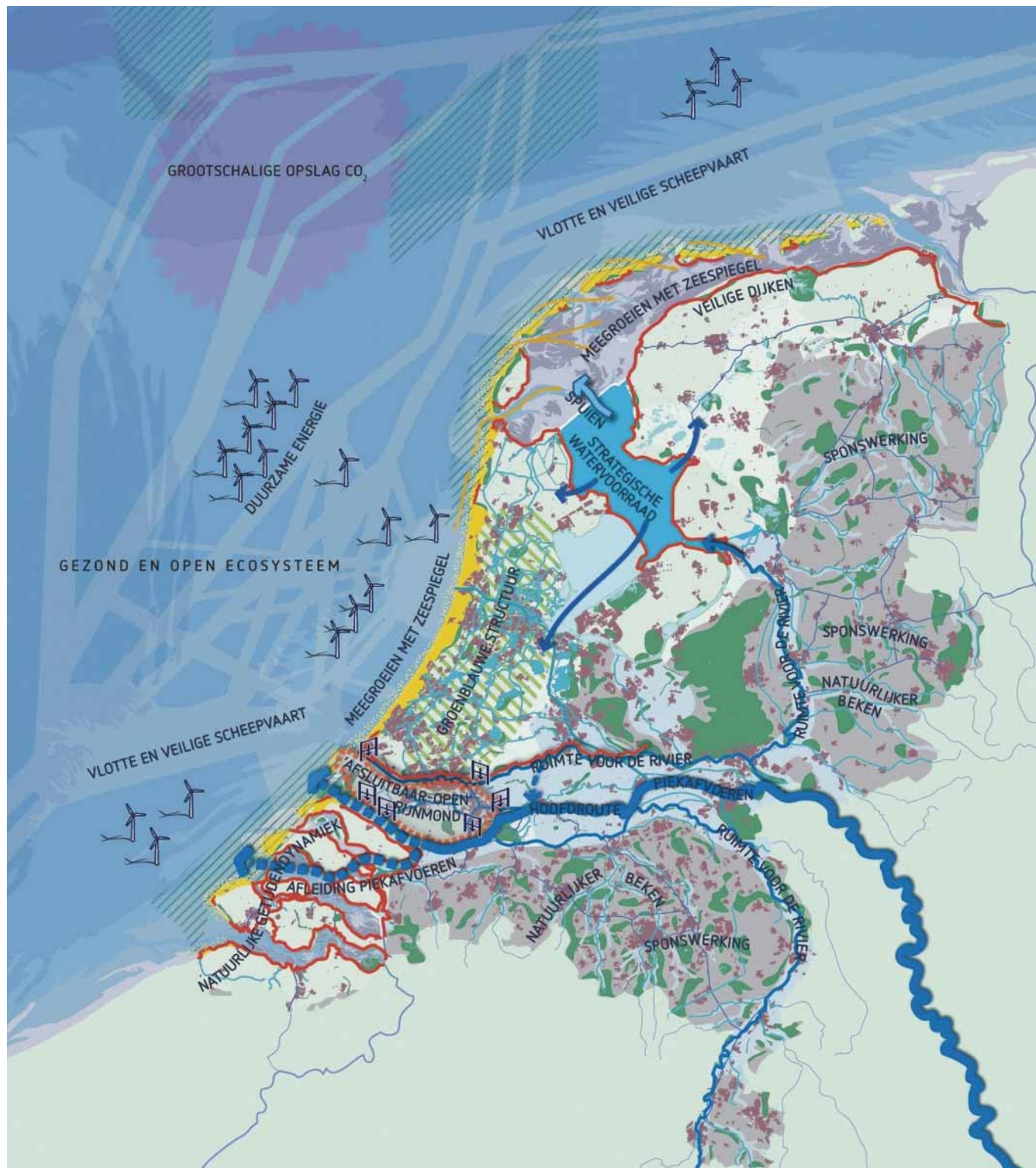
De overlap tussen de beleidsvelden is groot: zo zijn veel KRW-maatregelen moeilijk te

scheiden van de maatregelen met betrekking tot wateroverlast en watertekort voor WB21 en de maatregelen in het kader van het recreatie- en natuurbeleid. De mate waarin maatregelen substantieel bijdragen aan meerdere doelen tegelijk is echter beperkt, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving. Zo dekken de KRW-inrichtingsmaatregelen maar 5.500 hectare van de benodigde bergingsopgave van 35.000 hectare voor wateroverlast. Ook de mogelijkheden om bestrijding van wateroverlast te koppelen met de aanpak van verdroogde natuur zijn beperkt vanwege ‘onnatuurlijke’ overstromingen met een slechte waterkwaliteit. De watersysteemeisen voor berging voor watertekort en voor wateroverlast zijn vaak tegenstrijdig: om watertekorten tegen te gaan moet de bergingsruimte in de winter gevuld worden voor gebruik in de zomer, en tegen wateroverlast moet de bergingsruimte juist leeg zijn voor de opvang van onverwachte piekafvoer. De synergieverwachtingen die op meerdere plaatsen in het Nationaal Waterplan worden uitgesproken, lijken hiermee te hoog gespannen, aldus het PBL. In veel gevallen zijn win-win-situaties niet mogelijk en zal gekozen moeten worden welk doel voorrang krijgt.

Klimaatbestendigheid

Klimaatbestendigheid is meegenomen in de gekozen insteek voor veiligheid, watertekort en wateroverlast maar niet voor waterkwaliteit en natuur. Voor de waterkwaliteit worden hiervoor in de stroomgebiedbeheerplannen geen extra maatregelen genomen. De zesjarige evaluatiemomenten van de KRW bieden echter de ruimte voor aanpassing van de doelen en maatregelen op grond van veranderde omstandigheden. De natuurdoelen zijn op behoud gericht en daardoor niet zo flexibel ten aanzien van allerlei ontwikkelingen, zoals klimaatverandering³⁾. Zo stelt het Nationaal Waterplan dat de natuurdoelen in de zuidwestelijke Delta opnieuw geformuleerd moeten worden vanwege de verzouplingsplannen en niet zozeer vanwege de verwachte klimaatverandering.

Het Nationaal Waterplan richt zijn aandacht sterk op de gevolgen van de verwachte



- | | |
|--|--|
|  veilige dijken |  strategische watervoorraad |
|  afsluitbaar-open rijnmond |  teveel aan water spuien op Waddenzee |
|  keringen |  sponswerking |
|  meegroeien met zeespiegel |  natuurlijker beken |
|  waal, hoofdroute piekafvoeren |  vlotte en veilige scheepvaart |
|  afleiding piekafvoer rivieren via delta naar zee |  duurzame energie |
|  rivierengebied: Ruimte voor de Rivier |  natuurgebieden op zee |
|  groenblauwe structuur |  grootschalige opslag CO ₂ |
|  natuurlijke getijdendynamiek | |

Afb. 1: Streefbeeld van het Nationaal Waterplan (bron: Ontwerp Nationaal Waterplan).

klimaatverandering. Veel van de geschetste problemen zijn echter niet nieuw maar komen, zeker in Nederland, voort uit ingrepen door de mens. Ook zonder klimaatverandering zijn er economische en ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot extra wateropgaven. Zo is de verzilting en de noodzaak van het doorspoelen van polders met gebiedsvreemd zoet water een gevolg van de drooglegging in het verleden en intensivering van zoutgevoelige teelten. De verwachte klimaatverandering intensiveert hooguit de problemen, meent het PBL.

Frits Kragt, Frank van Gaalen, Ron Franken, Hans van Grinsven, Joost Knoop en Rick Wortelboer (Planbureau voor de Leefomgeving)

NOTEN

- 1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). Ontwerp Nationaal Waterplan.
- 2) Planbureau voor de Leefomgeving (2009). Review van het ontwerp-Nationaal Waterplan. Rapport 500072003.
- 3) Planbureau voor de Leefomgeving (2009). Wegen naar een klimaatbestendiger Nederland. Voorstudie naar opgaven voor beleid en onderzoek. Rapport 500078001.
- 4) Rijkswaterstaat/RIZA (2005). Watertekortopgave. Eindrapport droogtestudie. RIZA-rapport 2005.015/016.
- 5) Deltares (2008). Verkenning kosteneffectiviteit van grootschalige maatregelen tegen droogteschade als gevolg van de G+ en W+-klimaatscenario's.
- 6) Provincie Zuid-Holland (2008). Herijking Zoetwaterverkenning.

Voorbeelden van dilemma's

Het wordt steeds drukker op de Noordzee. Er zijn grote en nieuwe ambities voor exploitatie van de Noordzee voor onder andere windmolenparken, zandwinning en CO₂-opslag. Deze ambities staan op gespannen voet met de Europese en nationale ambities voor de natuur, het landschap en de visserij, aldus het PBL in haar evaluatie. In het Nationaal Waterplan wordt erkend dat intensivering van het economisch gebruik van de Noordzee ten koste gaat van ruimte voor natuur en gepaard gaat met (geluid)verstoring. Voor de Noordzee zijn nog geen natuurdoelen gedefinieerd en er is nog geen afwegingskader om ecologische schade te kunnen beoordelen. Hiermee lijken ambities voor economisch gebruik vóór die van natuur te gaan. In hoeverre de effecten van deze intensievere exploitatie kunnen worden voorkomen of beperkt, is nog niet duidelijk. Naast Nederland hebben ook andere Noordzeelanden ambitie met dat ene ecosysteem Noordzee. Het Nationaal Waterplan is niet duidelijk over afstemming met de andere Noordzeelanden.

Voor het IJsselmeer maakt het kabinet vérgaande keuzes: het handhaven van de huidige waterafvoer onder vrij verval, het versterken van de strategische zoetwatervoorzieningsfunctie ten behoeve van extra watervoorziening van het midden van West-Nederland, het loskoppelen van IJmeer en Markermeer en de randmeren, het toestaan van grootschalige buitendijkse bebouwing bij Amsterdam, Almere en Lelystad én het zoeken van synergie tussen maatregelen ten behoeve van veiligheid en zoetwatervoorziening, en voor ecologie en ruimtelijke kwaliteit. Het PBL vindt dat deze keuzen onvoldoende onderbouwd zijn, met name de keuze van het IJsselmeer als extra zoetwatervoorraad. Zij lijken nu te veel gericht op de aanbodkant en te weinig gebaseerd op een afweging van alternatieven in de volle breedte van aanbod én vraag. Water speelt in deze keuzes meer een faciliterende rol (om tegemoet te komen aan de toenemende zoetwatervraag en woningbouw). Het Nationaal Waterplan schetst geen volledig beeld van de maatschappelijke kosten en baten van deze keuzes en op welke manier het bijrijzingsinstrument 'de gebruiker betaalt' ingezet gaat worden.

Uit de Droogtestudies van 2005⁴⁾ en 2008⁵⁾ en de Herijking zoetwatervoorziening Zuid-Holland⁶⁾ blijkt dat de infrastructurele kosten van wateraanvoer hoger zijn dan de te verwachten meeropbrengsten; nog afgezien van de negatieve neveneffecten in het IJsselmeergebied, zoals extra kosten voor gemalen en het versterken van de nu al zwakke waterkeringen, verlies van landschappelijke kwaliteit, aantasting van cultuurhistorische plekken en verlies van natuurkwaliteit (Natura 2000-gebied). De synergie tussen veiligheid en zoetwatervoorziening en tussen ecologie en ruimtelijke kwaliteit is daarmee niet duidelijk, meent het PBL. En niet alleen aan de aanbodzijde maar ook aan de vraagzijde kan gestuurd worden. De watervraag kan worden verminderd door het bijrijzen van het zoetwatergebruik, differentiatie van chloridenormen en meer zelfvoorzienendheid van zoutgevoelige teelten of via de ruimtelijke ordening door functies te 'sturen' naar het meest geschikte gebied, zoals de provincie Zuid-Holland van plan is.