

SPRAAKWATER

DE POSTZEGELNATUUR VOORBIJ

MET MOTIE 77

BOUWEN MET DE NATUUR EN WATERVEILIGHEID

OP NATIONAAL NIVEAU

*Ties Rijcken**

■ Op het dossier overstromingsveiligheid speelt Bouwen met de Natuur zich vooral af op lokaal projectniveau: vooroevers, schelpriffen, bloemrijke dijken, ecologisch beheer. Small is beautiful en vele kleine beetjes maken uiteindelijk een groot geheel. Bouwen met de Natuur verdient ook een structurele benadering vanuit bovenlokaal niveau, om inhoudelijke en governance redenen. Inhoud: groenblauwe natuurnetwerken zijn fysisch gezien bovenlokaal van aard; dynamische riviernatuur heeft een bovenlokale fysieke relatie met veiligheid via het verschijnsel opstuwing; intergetijdenatuur heeft een bovenlokale fysieke relatie met veiligheid via de morfologie. Governance: een kwaliteitskader voor Bouwen met de Natuur en waterveiligheid bereikt op bovenlokaal niveau meer diepgang en consistentie; bovenlokale ondersteuning helpt om lokale weerstand, zoals vanuit de landbouw, te overwinnen. Bovenlokaal komt al gauw neer op nationaal, in welke vorm dan ook. De tweedekamermotie-de Groot/Bromet over ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave is een kans. Een kwaliteitsteam zoals het Q-team van Ruimte voor de Rivier kan verschil maken.

Introductie:

van decentralisatie naar centralisatie

Een water governance wetmatigheid is dat er pas verbetering kan optreden als de governance van een watervraagstuk dezelfde spanwijdte heeft als de fysieke spanwijdte. Waterschappen werden opgericht om de overstap van terpen naar dijken te kunnen maken en dat verbeterde de landbouwopbrengsten. Rijkswaterstaat werd opgericht om het Pannerdens Kanaal te kunnen graven en dat beschermde Nederland tegen aanvallen uit het oosten.

Centralisatie (de beweging van lokale naar bovenlokale/centrale/hogere governance) heeft voordelen, maar ook nadelen, zoals verlies van lokale autonomie en lokale betrokkenheid. In het Nederlandse ruimtelijk beleid was de naoorlogse periode een periode van centralisatie en dat ging rond de eeuwwisseling over in decentralisatie. Momenteel lijkt er weer een beweging naar centralisatie op gang te komen. Deze verschuivingen kosten veel

organisatorische energie en het is daarom verstandig om de beweging naar centralisatie alleen te maken voor vraagstukken met goede inhoudelijke en/of governance redenen – zo ook voor Bouwen met de Natuur en waterveiligheid.

Inhoud:

van postzegelnatuur naar posternatuur

Het prachtige [projectenboek 2022 – thema biodiversiteit](#) van het Hoogwaterbeschermingsprogramma staat vol met voorbeelden van Bouwen met de Natuur voor waterveiligheid: begroeide vooroevers, golfbrekende schelpriffen, bloemrijke dijken, dijkteenmoerassen, faunapassages, ecologisch beheer en vogelkijkhutten. Dit zijn maatregelen met een zodanige fysieke structuur, dat ze te benaderen zijn met lokale governance – dat betekent hier dat het waterschap leidt, in overleg met andere overheden. Om te prikkelen wordt lokale kleinschalige natuurontwikkeling door ecologen wel

* Dr. ir. **Ties Rijcken** is CEO van Flows Productions en als gastonderzoeker verbonden aan de TU Delft.

eens “postzegelnatuur” genoemd. Postzegelnatuur kan posternatuur worden als de ontwikkeling ervan past in een strategie van stapsgewijs opvullen van bovenlokaal geprojecteerde groenblauwe netwerken.

Daarnaast zijn er voor waterveiligheid drie grote Bouwen met de Natuur vraagstukken van een specifieke fysische bovenlokale aard dat ze alleen te benaderen zijn met bovenlokale governance – dat betekent hier dat een bovenlokaal overheidsorgaan zoals het Rijk zal moeten leiden, uiteraard in overleg met andere overheden.

Op de bovenrivieren (Waal, Nederrijn, IJssel) is er het vraagstuk van [Verticale Ruimte voor Riviernatuur](#). Het buitendijkse gebied langs de bovenrivieren bestaat momenteel voor 60% uit landbouw en voor 40% uit natuur. Deze verhouding was in 1990 meer dan 95/5 en zal de komende decennia waarschijnlijk verder verschuiven richting minder dan 30/70. Als buitendijkse natuur zich dynamisch mag ontwikkelen ontstaat er ooibos: internationaal zeldzame natuur, de ecotoop voor bijvoorbeeld de visarend en de zwarte ooievaar. Momenteel bestaat slechts 1% van de buitendijkse natuur uit ooibos. De overige buitendijkse natuur mag geen ooibos worden omdat ooibos de rivier opstuwt. Jong ooibos wordt daarom doorlopend gemaaid en gekapt. Als we meer dan 1% ooibos willen kan dat op twee manieren: de opstuwung teniet doen door de rivier flink te verruimen, of de opstuwung opvangen door de dijken iets zwaarder uit te voeren. Het opstuwungseffect overschrijdt al snel de waterschapsgrenzen.

De benedenrivieren (Merwedde, Lek, Rijnmond) en het IJsselmeer zijn de overgangsgebieden tussen de bovenrivieren en de zee. Op de lange termijn zullen de waterstanden dit gebied worden bepaald door zogenaamde systeemmaatregelen: afsluiting van de Nieuwe Waterweg, de afvoerverdeling van de Rijntakken, verondieping van de Nieuwe Maas, megagemalen, noodberging, bypasses en out-of-the-box projecten zoals [Delta21](#). De waterstanden hebben vervolgens een grote invloed op honderden kilometers dijkversterkingen en daarmee op duizenden hectares ecologie en morfologie rond de dijken. Systeemmaatregelen in het

hoofdwatersysteem kunnen alleen op nationaal niveau worden doorgevoerd.

Langs de kust komen veiligheid en natuur samen in de [sedimenthuishouding](#). Simpel gesteld zijn duinen, stranden, kwelders en vooroevers goed voor de natuur en kale dijken en dammen minder goed. De diepte en vorm van de zandige kust bepalen de golfbelasting op de dijken en maken dat de duinen en de vooroevers aangroeien of afkalven. Ook [dubbele dijken](#) beïnvloeden de kustmorfologie. Kustmorfologie is bovenlokaal van omvang; een sedimentstrategie moet rekening houden met deze morfologie én met de dijkenprogrammering. De nationale kustsuppleties zijn al te zien als Bouwen met de Natuur, maar de baten voor de natuur zijn veel explicieter onderdeel te maken van dit beleid.

Groenblauwe natuurnetwerken, Verticale Ruimte voor de Rivier, nieuwe systeemmaatregelen en het kustsuppletiebeleid: Dit zijn Bouwen met de Natuur vraagstukken met een bovenlokale fysische structuur die per definitie bovenlokale coördinatie vragen. Er zijn ook Bouwen met de Natuur waterveiligheidsvraagstukken met een lokale fysische structuur die bovenlokale steun kunnen gebruiken om governance redenen.

Governance: **van lokale vrijblijvendheid naar nationale kaders**

Het Nederlandse hoofdwatersysteem heeft vier hoofdfuncties: veiligheid, zoetwaterbeschikbaarheid, scheepvaart en ecologische gezondheid. Deze functies worden vanuit nationale kaders bemeten en getoetst en dat geeft richting aan het handelen (veiligheid: normen uit de Waterwet; zoetwaterbeschikbaarheid: voorzieningenniveaus; scheepvaart: Overeengekomen Laagwater (OLA); ecologische gezondheid: Kader Richtlijn Water (KRW)). Het grote voordeel van nationale kaders is dat beoordelaar en het beoordeelde gescheiden worden; met een lokaal beoordelingskader keurt de slager haar eigen vlees.

Gebrek aan en succes van Bouwen met de Natuur is ook met nationale beoordelingskaders te evalueren. Het is

onder te brengen onder de noemer ruimtelijke kwaliteit, te zien als vijfde functie van het hoofdwatersysteem. De kaders voor de beoordeling van ruimtelijke kwaliteit zijn het beste nationaal te ontwikkelen; de beoordeling wordt dan onafhankelijker en ook is state-of-the-art kennis over kwaliteit en Bouwen met de Natuur er beter in mee te nemen.

Een governance voordeel van centralisatie is dus een objectievere en hoogwaardigere beoordeling. Een ander governance voordeel is dat bovenlokale kaders helpen om lokale weerstand te overwinnen.

Een aanzienlijk deel van Bouwen met de Natuur rondom waterveiligheid en andere watervraagstukken bevat transitie van de gebruiksfunctie landbouw naar natuur, of nieuwe mengvormen tussen aquacultuur, natuur en bedrijvigheid, zoals bij [dubbele dijken](#) en andere [waterveiligheidslandschappen](#). Dit is op zich lokaal aan te vliegen, maar het blijkt in de praktijk dat bovenlokale richtlijnen, regelgeving en subsidies een groot verschil maken om lokale gehechtheden te doorbreken.

Implementatie: van woorden naar daden

Er zijn dus vier inhoudelijke vraagstukken voor Bouwen met de Natuur en waterveiligheid die fysisch gezien bovenlokaal van structuur zijn: groenblauwe natuurnetwerken, Verticale Ruimte voor Riviernatuur, de grote systeemmaatregelen en de sedimentstrategie. Als een vraagstuk fysisch gezien van bovenlokale aard is, is het alleen op te lossen met bovenlokale governance. Daarnaast zijn er twee governance redenen om Bouwen met de Natuur voor waterveiligheid bovenlokaal aan te vliegen: bovenlokale beoordelingskaders zijn eenduidiger en objectiever; bovenlokale druk helpt om lokale weerstand te overwinnen.

Bovenlokaal komt voor het gemak al gauw neer op Het Rijk, maar daar is over te twisten in de huidige tijd van complexe overheidsstructuren.

Er ligt in ieder geval een grote kans in het traject na [tweedekamer motie 77](#), ingediend door Tjeerd de

Groot (D66) en Laura Bromet (GroenLinks) over meer ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave. De motie werd in de waterwereld een historische kans genoemd en de Minister antwoordde met een [inventarisatie](#) en een [brief](#). Die werd behandeld in het [wetgevingsoverleg](#), waarop de Minister [reageerde](#). Op een volgend [wetgevingsoverleg](#) diende Tjeerd de Groot een [nieuwe motie](#) in, die de minister aannam en waarvoor in lente/zomer 2022 een onafhankelijke analyse wordt gedaan. Het resultaat van dit alles zal zijn een overzicht van kosten en baten (inhoud) en werkwijzen (proces) voor het beter combineren van ruimtelijke kwaliteit en waterveiligheid.

Er is dus nog ruimte voor onderzoek en discussie in dit traject, voordat de Minister een beslissing zal nemen. In de onafhankelijke analyse is Bouwen met de Natuur als invulling van Ruimtelijke Kwaliteit nadrukkelijk op te nemen. De belangrijke vraag welke vraagstukken lokaal van aard zijn en welke bovenlokale kaders vragen is expliciet te beantwoorden.

Een kansrijke maatregel is de inzet van een [landelijk kwaliteitsteam](#), al geopperd door de Minister. Dit team kan concrete concepten ontwikkelen en een kwaliteitskader vormgeven, aansluitend op hoe de verantwoordelijkheden van overheden zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Het team moet eigen budget hebben voor conceptontwikkeling, kaders en inspiratieboeken, met het Q-team van Ruimte voor de Rivier als lichtend voorbeeld.

Meer informatie

- [Projectenboek Hoogwaterbeschermingsprogramma: biodiverse dijken en natuurinclusieve hoogwaterbescherming](#)
- [Waterveiligheidslandschappen: naar een veerkrachtig systeem van waterveiligheid met meerwaarde](#)
- [Verticale Ruimte voor de Rivier: met 10 centimeter opstuwing tegen 2% meerkosten al meer biodiversiteit](#)
- [Nationale Sedimentstrategie: met 1 miljoen kuub extra naar een veilige delta, rijk aan intergetijdennatuur](#)
- [Waterkerende kustlandschappen: een kust die bruist van natuurlijke en economische dynamiek, juist als de zeespiegel stijgt.](#)