

Deltadilemma's

Waterbeheer en ruimtelijke ordening moeten veel meer in samenhang worden bekeken. Het nieuwe regeerakkoord biedt ook mogelijkheden om de veiligheidsopgave te verbinden met andere ruimtelijke vraagstukken. Klimaatadaptatie kan hierbij grote kansen bieden, zo laat ontwerp onderzoek zien. Maar dat vraagt wel om een omkering in het denken.

In 2014 zal het Rijk belangrijke beslissingen nemen over de toekomstige waterveiligheid en zoetwatervoorziening van Nederland, de zogenaamde Deltabeslissingen. In het Deltaprogramma wordt hard gewerkt aan de voorbereiding van deze beslissingen. Naar goed Nederlands gebruik is hiervoor een breed onderzoeks- en inspraaktraject opgetuigd. Veel partijen mogen meedenken en alle belangen worden meegewogen. Stap voor stap wordt toegewerkt naar wetenschappelijk en maatschappelijk gedragen beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van ons land. In het Deltafonds zijn hiervoor alvast forse budgetten gereserveerd. Het Deltaprogramma startte twee kabinetten geleden en is overleefd gebleven in tijden van decentralisatie en bezuinigingen.

In 2008 werd de Deltacommissie gevraagd advies uit te brengen over de bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering. Naast bescherming tegen het water, benadrukte het advies van de commissie Veerman de kansen voor de Nederlandse samenleving: die liggen vooral in de samenhang van veiligheid met wonen, werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie. Veiligheid en duurzaamheid als de twee

pijlers voor de strategie van de komende eeuwen.¹ Daarna werd de focus steeds meer gelegd op waterveiligheid. Staatssecretaris Atsma benadrukte dat tijdens het eerste Deltacongres in 2010 door aan waterveiligheid topprioriteit toe te kennen. Inmiddels zijn we twee jaar verder en is er een nieuw kabinet met een nieuwe focus. In het regeerakkoord staan enkele interessante passages: 'We kiezen voor een realistische, ambitieuze groene groei-strategie, waarin ruimte en zekerheid verankerd worden.' 'Water- en natuuropgaven raken steeds meer met elkaar vervlochten.' 'In een programma waterveiligheid zullen de verschillende opgaven optimaal en innovatief worden gecombineerd.'² Deze formuleringen zijn een goede aanleiding om opnieuw aandacht te besteden aan de verbinding van de veiligheidsopgave met andere ruimtelijke opgaven. Een ambitie waar de sprekers op het derde Deltacongres (1 november 2012) bijna allemaal op wezen.

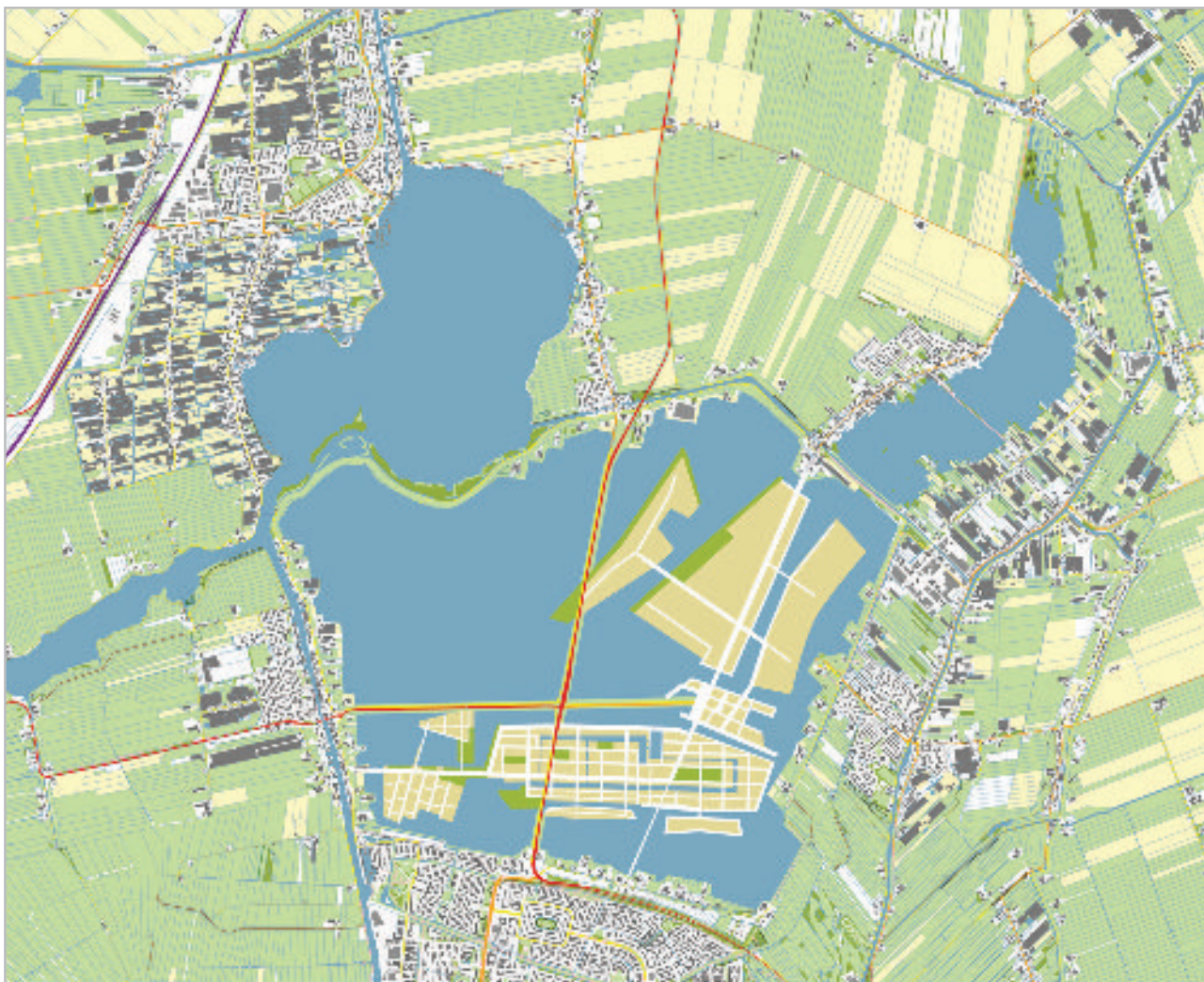
Weerstand of veerkracht?

Wat is er eigenlijk voor nodig om Nederland voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering? Dit is breder dan de bescherming tegen overstromingen. Het Nationaal Waterplan van het Rijk heeft het over 'veerkracht vergroten waar mogelijk, weerstand bieden waar nodig'. Bij 'weerstand bieden' gaat het om de beheersing van de natuurlijke dynamiek en het uitbannen van onzekerheden. Hierbij horen maatregelen als dijkverhoging, bemaling en aanleg van dammen en sluisen. Kortom, de klassieke weg- en waterbouw: de maatregelen die je neemt wanneer je je vooral richt op bescherming tegen overstromingen. Bij 'veerkracht vergroten'

krijgen de natuurlijke processen meer ruimte en moeten we om leren gaan met onzekerheden. Hierbij horen concepten als 'Ruimte voor de Rivier', 'meebewegen met de zee' en 'functie volgt peil'. Duurzaamheid in economisch en ecologische opzicht is inherent aan deze concepten. Maar wanneer is veerkracht mogelijk en wanneer blijft weerstand nodig? Dat is een inhoudelijk vraagstuk en een politieke keuze die in het huidige traject van het Deltaprogramma onderbelicht blijft.

Trendbreuk

Nederland heeft een lange traditie van weerstand bieden. De natuurlijke dynamiek van de delta is in de loop der eeuwen steeds verder ingeperkt. De Deltawerken zijn hiervan het sluitstuk. Inmiddels worden de ecologische nadelen van deze aanpak steeds beter zichtbaar. Denk aan het verdwijnen van waardevolle intergetijdenmilieus, hoogveengebieden en riviermoerassen.³ De klimaatverandering dwingt ons om na te denken over andere oplossingen. Is het mogelijk om natuurlijke processen als overstroming, erosie en sedimentatie toe te staan en zoet-zoutgradiënten te herstellen, zonder de veiligheid en de economie in gevaar te brengen? Kunnen natuurlijke processen worden ingezet om de veiligheid te vergroten? Of is het watersysteem al zo kunstmatig, dat dit een gepasseerd station is? De ruimtelijke gevolgen van meer dynamiek zijn in ieder geval groot en de maatschappelijke weerstand niet gering. Anderzijds is het de vraag of de aanpak van weerstand bieden economisch houdbaar is en ons in de toekomst kan behoeden voor calamiteiten. Een trendbreuk is noodzakelijk, maar dat vraagt wel om een omkering in het denken.



Voor een paar typerende deltagebieden zijn in het rapport 'Veerkracht waar mogelijk'⁴ samenhangende adaptatiestrategieën in beeld gebracht: klimaatadaptatie in samenhang met bijvoorbeeld ecologie, economie, recreatie en wonen. Deze bieden dus niet alleen een duurzame oplossing voor de klimaatopgaven, maar geven ook een impuls aan de economie en de leefbaarheid. De adaptatiestrategieën zijn niet alleen interessant voor de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Ze leveren ook kennis van innovatieve oplossingen voor klimaatadaptatie. En die kennis is weer een verbreding van het exportproduct deltamanagement. Belangrijke hotspots voor klimaatadaptatie zijn de Randstad, het IJsselmeergebied en de Zuidwestelijke Delta.

Randstad

Zolang de economische motor van Nederland zich concentreert in de meest overstromingsgevoelige gebieden, zullen we moeten omgaan met de dynamiek die elke delta eigen is. De uitdaging is om de Randstad uit te bouwen tot een echte Deltametropool. Dat begint bij de kustzone. Door de stevige ondergrond en de relatief hoge ligging bieden de strandwallen achter de duinen een goede uitgangssituatie voor klimaatbestendige verstedelijking. Door extra zandophoging bij nieuwbouw en het dempen van sloten die kwelwater uit de duinen afvoeren, kan het kustfundament actief versterkt worden en de zoetwaterberging vergroot. Met een goed netwerk voor openbaar vervoer

en een stevige groenblauwe structuur kan tussen Hoek van Holland en Alkmaar een unieke kustmetropool ontstaan, die de internationale uitstraling van de Randstad vergroot.

Daarnaast bieden de droogmakerijen in de Metropoolregio Amsterdam mogelijkheden voor de ontwikkeling van waterrijke woon- en recreatiegebieden. Hiervoor is het concept van de waterwoonterpen ontwikkeld: bouwen op opgehoogde zandterpen, in combinatie met (gedeeltelijke) inundatie van de aangrenzende lage gronden. Dit lost het verziltingsprobleem van de droogmakerijen op en stopt de verdroging en bodemdaling van het omliggende veen. Het lijkt een vergaande stap, maar is in wezen niets anders dan is gedaan >>

1 Een veilige toekomst voor de Nederlandse Delta, Deltacommissie 2008.

2 Bruggen slaan, regeerakkoord VVD/PvdA, 29 oktober 2012.

3 Koomen, A.J.M. Nieuwenhuizen, W., Systeemanalyse, Alterra in opdracht van het Planbureau voor

de Leefomgeving, 2011.

4 Visser, R. de; Veen, P. en Pols, L., Veerkracht waar mogelijk, Vista landschapsarchitectuur en stedenbouw, in samenwerking

voor IJburg. Alleen ging het opspuiten van IJburg ten koste van bestaand water- en natuurgebied, en levert inundatie van droogmakerijen juist extra water en natuur op. Zowel de kustzone als de droogmakerijen zouden wel eens een veel duurzamer en aantrekkelijker alternatief kunnen zijn voor de woningbouwopgave van de Randstad dan Almere, dat qua bereikbaarheid ongunstig ligt, grote investeringen in infrastructuur vergt en de automobiliteit alleen maar vergroot.

IJsselmeergebied

Om het ecologisch functioneren van het IJsselmeersysteem te verbeteren is het wenselijk om de oorspronkelijke getijdendynamiek terug te brengen en weer geleidelijke zout-zoetgradiënten te laten ontstaan. Maar om de zoetwatervoorziening van Noord- en West-Nederland veilig te stellen, moet het waterpeil juist nog meer gereguleerd worden en moet de indringing van zout water worden tegengegaan. Hier ligt dus een levensgroot dilemma. In het Deltaprogramma lijkt de keuze om het IJsselmeer als centraal zoetwaterbekken te gebruiken niet ter discussie te staan. In 'Veerkracht waar mogelijk' wordt gesteld dat er wel degelijk alternatieven zijn, namelijk meer zelfvoorziening in de landbouw en herstel van het natuurlijk waterbufferend vermogen van de veen- en zandgebieden. Zelfvoorziening in de landbouw is mogelijk door water efficiënter te benutten en teelten beter af te stemmen op natuurlijke peilfluctuaties. Dit is niet eenvoudig en vraagt om een gecoördineerde aanpak, maar de Nederlandse landbouw is dynamisch en innovatief genoeg om deze uitdaging op te pakken. Denk aan zilte teelten, nieuwe gewassen voor de *biobased economy*, precisielandbouw of de omschakeling naar streekproducten en groenblauwe diensten.

Het herstel van het natuurlijk waterbufferend vermogen van de veen- en zandgebieden is een niet minder grote

uitdaging, maar heeft ecologisch en landschappelijk veel voordelen. Hierbij wordt aangesloten bij het concept van de 'klimaatcorridors', zoals ontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving.⁵ Dit zijn grote, aaneengesloten gebieden en verbindingen voor verschillende typen ecosystemen. Deze zijn nodig om de negatieve gevolgen van klimaatverandering op de biodiversiteit op te vangen. Daarnaast zijn ze bij uitstek geschikt om water te bergen. De veengebieden op de grens van Hoog naar Laag-Nederland kunnen worden uitgebouwd tot een natte moeraszone met natuurlijke peilfluctuaties. In plaats van watervragers kunnen de veengebieden dan waterleveranciers worden.

In de zandgebieden is in de ondergrond een enorme waterbergingscapaciteit beschikbaar, want door opeenvolgende ontginningen ligt het grondwaterpeil op veel plaatsen meters onder het maaiveld. Waterberging in de ondergrond is zeer effectief, omdat de verdamping nihil is. Hogere grondwaterpeilen betekent wel dat lagere delen zullen vernatten, wat soms lastig is voor de landbouw, maar meestal gunstig voor de natuur. Daarom zou de grondwaterberging in eerste instantie geconcentreerd kunnen worden in de onderscheiden klimaatcorridors met grote clusters voor bos en hei. Dit zijn vaak de oude hoogveengebieden en natte heiden. Maar ook in landbouwgebieden kan met aangepaste teelten en intelligente beregening veel water worden opgespaard. Of met dit soort maatregelen de waterinlaat uit het IJsselmeer volledig afgebouwd kan worden en hoe dit georganiseerd zou moeten worden, verdient absoluut nader onderzoek omdat het de druk op het IJsselmeer enorm vermindert. Het duurzaam bestemmen van het IJsselmeergebied als zoet waterbekken voor de helft van Nederland vraagt op de lange termijn een miljardeninvestering, terwijl grondwaterberging in de hogere gebieden op termijn wellicht rendabeler en ook nog eens beter is voor natuur en biodiversiteit.

Zuidwestelijke Delta

In de Zuidwestelijke Delta is het herstel van de estuariene dynamiek een officieel uitgangspunt van het Deltaprogramma, maar de eisen van veiligheid en zoetwatervoorziening staan hiermee op gespannen voet. Vooralsnog blijft het Haringvliet op een kier na dicht en wordt het zoete rivierwater afgeleid naar de Nieuwe Waterweg om de 'zouttong' tegen te houden. Onderzocht wordt of extreme piekafvoeren opgevangen kunnen worden in het Volkerak Zoommeer en het Grevelingenmeer (hoogwaterberging), maar dit vraagt om een nog verdere regulering van het hoofdwatersysteem waarbij het Rijk afhankelijk is van de provincies. Van het openzetten van de spuisluizen en het openen van de dammen is voorlopig geen sprake en daarmee blijft het ecosysteem vastzitten in een keurslijf. Zelfs in de Oosterschelde, waar de stormvloedkering nog enige getijdenwerking toelaat, verdwijnen in rap tempo de laatste zandplaten en vervlakt de waterkwaliteit, omdat de natuurlijke toevoer van sediment en voedingsstoffen uit de rivieren is afgesneden. Niet alleen de ecologie, maar ook de visserij, de schelpdierenkweek en het toerisme hebben hiervan te lijden. Een haalbare optie voor vergroting van de veerkracht is om toch meer getij toe te laten en de afgesloten bekkens met elkaar te verbinden: Haringvliet, Volkerak, Grevelingen en Oosterschelde. De Grevelingen is hier de belangrijkste schakel, de enige van zowel de rivier als van zee afgesloten zeearm. Aangezien het water hier bovendien zout is, lijkt een stap naar meer dynamiek niet zozeer op weerstand te stuiten van de landbouw, maar eerder vanuit de natuur- en landschapslobby omdat daar de veranderingen het grootst zijn – zie hiervoor het vorige nummer van S+RO de artikelen van Wiegersma en LOLA.

De enige andere optie om natuurlijke processen te herstellen en de veerkracht te vergroten, lijkt om enkele

ingedijkte polders weer aan te takken op het estuariene systeem. Dit kan door volledige ontpoldering, maar dat stuit op weerstand. Een minder vergaande oplossing is de inrichting van gereguleerde 'getijdenpolders'. Dat zijn polders die dagelijks of incidenteel onder water mogen lopen en waar natuur, aquacultures, zilte teelten of toeristische functies ontwikkeld kunnen worden. De relatief laaggelegen oude polders, die het meest kwetsbaar zijn voor overstroming, komen hier het eerst voor in aanmerking. Daarnaast zouden rond de steden en dorpen nieuwe dijkkringen aangelegd kunnen worden, met multifunctionele deltadijken of zelfs nieuwe duinen. Het huidige landschapsbeeld zal door dit soort maatregelen aanzienlijk veranderen, maar er ontstaan ook nieuwe economische kansen. Om deze goed af te kunnen wegen is een maatschappelijke kosten-batenanalyse nodig.

Sterkere regisseursrol

Er zijn veel kansen om maatregelen voor klimaatadaptatie te koppelen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De denkrichting 'veerkracht waar mogelijk' biedt interessante aanknopingspunten voor innovatieve adaptatiestrategieën. Bestaande beleidsconcepten en investeringsprogramma's zijn hier nog onvoldoende op toegesneden. Weliswaar wordt in diverse beleidsrapporten gepleit voor het vergroten van de veerkracht en een integrale aanpak van klimaatadaptatie, in concrete ruimtelijke plannen en uitvoeringsprojecten lijken sectorale en technische oplossingen nog te domineren. Daardoor blijven kansen liggen en is het gevaar aanwezig dat middelen niet efficiënt worden ingezet en kosten worden doorgeschoven naar de toekomst. Dat blijkt vooral bij de uitwerking van de beleidsdoelen op het regionale schaalniveau. Juist op dat schaalniveau liggen kansen voor klimaatbestendige gebiedsontwikkeling. Maar hier treedt de rijksoverheid terug en is de bestuurlijke complexiteit groot. Met het wegvallen van de

vanzelfsprekende rol van het Rijk in het vorige Deltaplan ontbreekt het nu aan krachtige spelers die schijnbare belangentegenstelling kunnen overbruggen en partijen aan een gezamenlijke aanpak weten te binden. Aan de andere kant beheert het Rijk wel het aanzienlijke Infrastructuurfonds (waar het Deltafonds onderdeel van is) en heeft het daarmee toch een vitaal instrument om fundamentele aanpassingen in het systeem van hoogwaterbescherming en zoetwatervoorziening te koppelen aan bijvoorbeeld havenontwikkeling, natuur en milieu. Daar zijn immers nationale en internationale belangen mee gemoeid: havenmainports, CO₂-beleid, Natura 2000.

Er is dus niets mis met een sterkere regisseursrol voor het Rijk. Provincies

en regionale samenwerkingsverbanden krijgen een grotere rol in het ruimtelijk beleid, maar zij zullen bij de complexe afstemming van al die sectorale belangen ondersteund en gestimuleerd moeten worden door het Rijk. Ook voor het Deltaprogramma liggen hier kansen. Het nieuwe kabinet wil een ruimtelijke inrichting voor economische groei die geen afbreuk doet aan ecologie en omgevingskwaliteit. En wil al in 2013 komen met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening en de Waterwet. Daar ligt dus een kans de waterproblematiek en de andere ruimtelijke vraagstukken meer met elkaar te verbinden. In de rol van gebiedsregisseur kan het Rijk hier veel betekenen. ■

Kustmetropool

