

Integraal waterbeheer, nu of nooit!

F. Colijn

Plat form

In deze rubriek komen auteurs aan het woord, die vanuit hun kennis uit onderzoek en/of praktijkervaring hun visie geven over bepaalde beleidsvoornemens, -plannen, nota's e.d. Hier volgt een bijdrage van Dr. F. Colijn.

Tijdens de hittegolf van de afgelopen zomer blijkt al snel dat de voorraad zoetwater in Nederland (Nederland = Wetland?) betrekkelijk gering is. Een willekeurig Italiaans meer zoals het Lago Maggiore bevat veel meer zoet water dan in heel Nederland als oppervlaktewater aanwezig is. Geen wonder dat de landbouw steen en been klaagt, vooral de akkerbouwers op de hoger gelegen zandgronden: de ontwatering is inderdaad perfect geregeld. Voor het hele land geldt dat de verdroging een factor is die de vegetatie meer en meer begint aan te tasten (zie o.a. het achtergrond document van het Natuurbeleidsplan (NBP): Toestand van de Natuur, Veranderingen in natuur en landschap).

Ook andere signalen wijzen er op dat er nog veel mis is: rijdend van huis naar kantoor blijken de vijvers in het Haagse Bos ernstig geëutrofeerd, gezien de groene soep met onmiskenbare blauwwierlagen, die als een groene verf op het water drijven. Zelfs het water van het imposante 'echte' kunstwerk voor het Rijkswaterstaat bastion was viesgroen gekleurd.

In deze reactie wil ik ingaan op een paar punten uit de Derde Nota Waterhuishouding (NW3), een uitwerking van het integraal waterbeheer van Rijkswaterstaat in relatie tot het NBP en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP).

De stapel beleidsnota's is tot grote hoogte gegroeid: na het NMP gebaseerd op Zorgen voor Morgen, het NBP, de NW3, zijn nu ook commentaren op deze nota's door diverse fora geleverd en van de nodige kritische kanttekeningen voorzien (Raad voor de Waterstaat, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO)-adviezen op alle drie de nota's en een hele serie kritieken van maatschappelijke organisaties). Dit heeft tot de nodige aanvullingen geleid zoals het NMPplus, de regeringsbeslissingen ten aanzien van het NBP en Water voor Nu en Later (NW3). Kortom: met elkaar is een heel bos gekapt om papier te maken waarop het beleid geschreven staat. Tot ver in de volgende eeuw is beleid geformuleerd. Maar hoe verder? Is er ook een politieke bereidheid om dit beleid te verwezenlijken? En zo ja, in welk tempo?

Na publicatie van het NMP leek de politieke bereidheid aanwezig, maar iedereen vergeet snel hoe we er met zijn allen voorstaan. Zelfs de meest eenvoudige maatregelen om iets aan de milieuvervuiling te doen leverden althans in de Tweede Kamer al veel geruzie op. Toch is er gezien de adviezen veel waardering voor de probleemanalyse die in de verschillende nota's gesignaleerd is. Kennelijk zijn we het wel eens over de problemen, en in sommige gevallen ook over de manier waarop ze aangepakt moeten worden. Maar de daadwerkelijke uitvoering laat zoals altijd(?) op zich wachten.

Omdat de uitwerking van het integraal waterbeheer in de NW3 algemeen van aard is, en niet sterk toegesneden op concrete watersystemen, wil ik een voorbeeld geven van een uitwerking zoals die voor de Waddenzee gegeven is in het Waddenactieplan (WAP). Het WAP kan gezien worden als een uitwerking van de actiepunten van de NW3 voor een concreet, beperkt gebied, waarvan de natuurwaarde buiten kijf staat. Er is dan ook een streefbeeld voor de Waddenzee opgesteld waarin sterke restricties voorgesteld worden op het gebied van lozingen, vanzelfsprekend, maar ook veel andere gebruiksfuncties van het gebied, zoals zandwinning en baggerstoringen, allerhande menselijke verstoringen,

zoals militaire activiteiten en recreatieactiviteiten, die steeds sterker gereguleerd worden. Hierbij doet zich een onmiskenbare discrepantie in ons gedrag ten opzichte van de natuur voor: enerzijds willen wij mensen liefde voor de natuur bijbrengen en via educatieve programma's opvoeden, anderzijds mag dat niet ten koste gaan van die natuur. Dit leidt al snel tot de verzuchting: was Nederland maar wat groter of woonden hier maar wat minder mensen. Toch valt maatschappelijk draagvlak alleen te vinden wanneer de toegankelijkheid optimaal blijft (Daan, 1989).

Een groot deel van de problemen in de Waddenzee wordt nog steeds veroorzaakt door lozingen via de Rijn: de belasting van de Waddenzee loopt weliswaar terug maar is nog steeds aanzienlijk, en uit een recente rapportage (Duyts & Misdorp, 1990) blijkt dat de gehalten van verontreinigingen in de bodem nog nauwelijks veranderen. Dit vormt tevens een ernstige waarschuwing voor ons gedrag ten aanzien van alle persistente milieuvreemde stoffen (ook Lewis & Wulffraat, 1990): meestal blijkt (te) laat dat ze zich ophopen en uiterst vervelende effecten hebben. Dit is met name ook een waarschuwing richting normering: het is gevaarlijk normen vast te stellen voor lozingen wanneer we eigenlijk niet goed weten of ophopingsmechanismen zich kunnen voordoen. In feite zou voor alle milieuvreemde stoffen de norm op nul moeten staan. De discussie over normen, vooral voor de door VROM te definiëren Bijzondere Milieukwaliteit (BMK), is in volle gang en heeft nog niet tot een definitieve invulling geleid.

Uit het bovengenoemde streefbeeld Waddenzee citeer ik een paar onderdelen: 'De Waddenzee is primair een natuurgebied. Daarnaast is er beperkt ruimte voor visserij en recreatie. Eutrofiëringsverschijnselen behoren tot het verleden. De zeehondenstand is in overeenstemming met de natuurlijke draagkracht. De Bruinvis, Grote stern en doortrekkende vissen komen algemeen voor, evenals natuurlijke mosselbanken, schelpbanken, zeegrasvelden en velden met kokerwormen. Een rijke bodemfau-

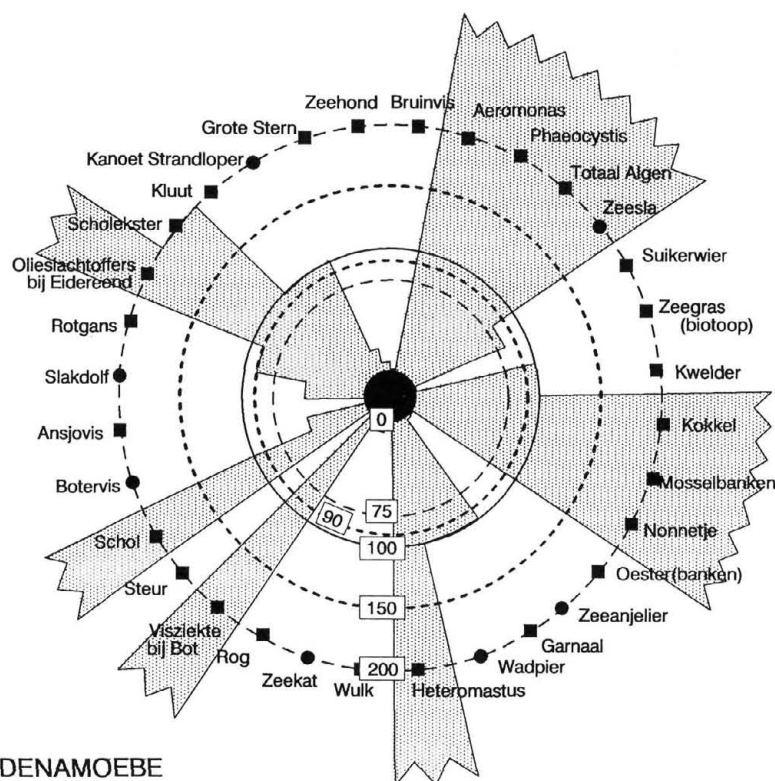


Fig. 1. Toestand van het Waddenecosysteem anno 1989. In de Waddenamoebes zijn de doelvariabelen van het Waddenecosysteem weergegeven t.o.v. hun referentiesituatie: de 100% cirkel.

na dient als voedsel voor trekvogels. De Waddenzee is een wetland in optima forma.'

Prachtig, elke rechtgeaarde natuurliefhebber en burger die de natuur na aan het hart ligt veert gespannen op. Maar hoe realiseer je zo iets eigenlijk? Beleidsmatig valt de Waddenzee niet onder één ministerie. Er zal dus een afstemming moeten plaatsvinden tussen een heel stel ministeries om het doel te bereiken. In het WAP is aangegeven welke inspanning Rijkswaterstaat moet plegen om een deel van dit streefbeeld te realiseren. Die inspanning ligt op het terrein van het terugbrengen van de vervuiling, het selectief storten van bagger en het reguleren van de scheepvaart. Andere ministeries zoals LNV zullen de visserijactiviteiten moeten reguleren, en zones moeten aanwijzen waarin beperkingen aan de recreatie gesteld worden. De invloed van de luchtverontreiniging zal via maatregelen van VROM beperkt moeten worden. Kortom: een meer-sporenaanpak is noodzakelijk.

Allereerst zal men het eens moeten worden of het geschetste streefbeeld maatschappelijk gedragen wordt. Door de Dienst Getijdewateren is in het kader van de werkzaamheden voor NW3 een methode ontwikkeld die het mogelijk maakt om zo'n streefbeeld te toetsen aan concrete doelen: de zogenaamde AMOEBE-methode (Ten Brink, Hosper & Colijn, 1990; ook een recente kritiek van Tolkamp & Van Rooy, 1990) maakt gebruik van gegevens, hoe de Waddenzee er vroeger uitzag, pakweg aan het begin van deze eeuw, toen de mens het systeem nog niet of nauwelijks beïnvloedde (het referentiebeeld). In figuur 1 staat de toestand van de Waddenzee anno 1989 (de huidige toestand) en in figuur 2 het streefbeeld anno 2010 weergegeven na uitvoering van in het Waddenactieplan voorgestelde maatregelen. De figuren maken zichtbaar dat de hoeveelheid algen sterk is toegenomen, dat sommige zoogdieren en vissoorten geheel zijn verdwenen en dat de zeegraslevensgemeenschap geheel is verdwenen. Herstel van deze plante- en diersoorten is noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling. Dit is slechts mogelijk wanneer de doelvariabelen, de soorten of grootheden, zich bevinden tussen resp. 90 en 150% van de referentiewaarde. In hoeverre de keuze van deze grenzen een duurzame situatie waarborgt valt niet te zeggen. Daarom is het Waddenactieplan

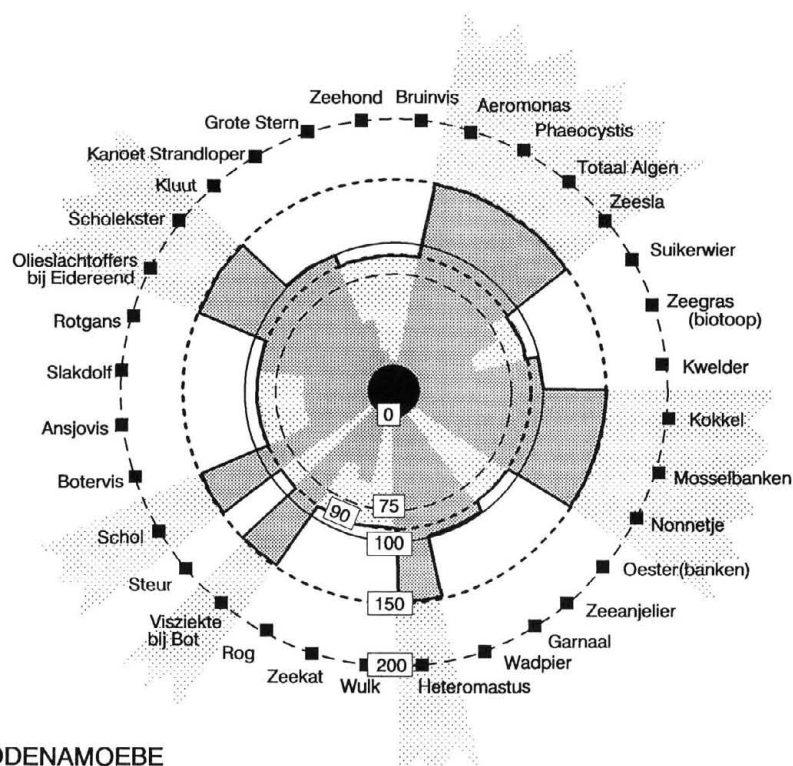


Fig. 2. Toestand van het Waddenecosysteem nadat alle in het WAP voorgestelde maatregelen genomen zijn. De doelvariabelen bevinden zich nu allen binnen de grenzen van het streefbeeld: 90 resp. 150%.

ook een discussienota. Laten we hopen dat de discussie vlot verloopt en tot een behoorlijke consensus leidt.

Consensus is er in ieder geval op het terrein van de integratie van milieu, natuur- en waterbeleid. Uitgangspunt voor alle drie de terreinen is 'het streven naar duurzame ontwikkeling'. Tijdens een symposium 'Op weg naar een duurzaam milieu' in Utrecht is veel aandacht besteed aan de mogelijkheid aan dit begrip inhoud te geven en het ook meetbaar te maken via ecologische normstelling. Een huizenhoog en onopgelost probleem in de hele discussie vormt onze gebrekkige kennis van het functioneren van complexe ecosystemen. Deze complexiteit laat zich niet reduceren tot de aanwezigheid van enkele plante- en diersoorten al zijn het er 30 in de gebruikte AMOEBE benadering; met de beste wil van de wereld kun je dat geen afspiegeling noemen van de natuur. De natuur zal altijd te complex blijven om in enkele eenvoudige getallen uit te drukken, hoeveel onderzoek wij ook uitvoeren. Niettemin is voor de dagelijkse sturing van het beleid het gebruik van een vereenvoudigd systeem noodzakelijk. Wel moeten we expliciet de durf hebben het aan te passen en te wijzigen wanneer blijkt dat sommige soorten niet de vermeende indicatieve waarde hebben die eraan was toegedacht.

Een tweede probleem, ook gesignaleerd in het commentaar van het RMNO, is dat het begrip duurzame ontwikkeling weliswaar gekozen is als uitgangspunt van het gezamenlijke beleid maar dat het begrip nog niet nader gedefinieerd is. Dit brengt het risico met zich mee dat er een verschillende invulling aan gegeven wordt. Op korte termijn zal in ieder geval naar een voor het beleid hanteerbare vorm gezocht moeten worden. Het gebruik van een referentiesysteem zoals bij de AMOEBE benadering lijkt een bruikbare methode om het begrip Duurzame Ontwikkeling in te vullen.

Actiepunten uit NW3

Uit de lijst van meer dan 150 actiepunten in de NW3 heb ik een aantal gelicht dat direct betrekking heeft op verbeteringen van het natuurlijke systeem: het ontwikkelen van kwaliteitsdoelstellingen voor de zoute wateren, het concretiseren van ecologische doelstellingen voor watersystemen, de verwijdering en vernietiging van PCB's (van groot belang voor

het voortbestaan van zoogdieren in zee), het milieuvriendelijk inrichten van oevers, een actieplan voor het rivierengebied (Ooievaar-proefprojecten), de herintroductie van zee gras in de Waddenzee, het instellen van zones in zee waar visserij, recreatie, scheepvaart of jacht niet is toegestaan en de regeneratie van verdroogde natuurgebieden. Bij de uitvoering van deze actiepunten is de ene keer RWS, dan weer LNV, of VROM de voortrekker. Sommige actiepunten met verschillende voortrekkers vertonen een sterke overlap (bv. het ontwikkelen van kwaliteitsdoelstellingen voor zoute watersystemen door VROM, en het concretiseren van ecologische doelstellingen voor watersystemen door RWS). Deze activiteiten zullen echter hopelijk juist tot meer integratie van de drie ministeries leiden in de daadwerkelijke uitvoering van het beleid.

De toekomst

Gelet op de actiepunten in de regeringsbeslissing van zowel NBP als NW3, als in het NMP-plus is er zeker hoop. De problemen liggen vooral op het gebied van de landbouw met zijn mestproblematiek en de daarmee gepaard gaande eutrofiëringsproblemen en het uitbouwen van de ecologische hoofdstructuur. Waarlijk geen sinecure.

Opvallend is de roep om informatie over de toestand van het milieu en de natuur: zowel in het NBP als in het NMP worden suggesties gedaan om te komen tot een landelijk meetnet. Bij de Dienst Getijdewateren is de eerste aanzet voor een landelijk meetnet van biologische grootheden gegeven en ten dele in uitvoering genomen (Colijn & Akkerman, 1990). Resultaten uit zo'n meetnet dienen voor het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak van te nemen kostbare milieumaatregelen: immers indien verbeteringen niet zichtbaar gemaakt kunnen worden, vervalt dat draagvlak. Het overleg over het gezamenlijk uitvoeren van zo'n meetnet voor de zoute wateren moet nog op gang komen: het over en weer gebruiken van meetgegevens moet daarbij een uitgangspunt zijn. Ook de keuzes voor te monitoren doelvariabelen moeten een onderdeel van het overleg zijn.

Nog even terug naar het waterbeheer. Voor een willekeurige waterbeheerder in de 'provincie' is Den Haag ver weg en wat daar allemaal bedacht wordt staat meestal ver van zijn bed.

Daarom is het beslist noodzakelijk de fraaie streefbeelden uit NW3 te vertalen in concrete doelstellingen (het woord alleen al zal de nodige afschrikkingsreacties geven). Deze doelstellingen zullen met de beheerders samen opgezet dienen te worden en niet centralistisch opgelegd te worden indien men tenminste werkelijk uitvoering wil bereiken. Wel is het belangrijk een gezamenlijk vertrekpunt te hanteren: hiervoor dient de gedachtengang achter het integraal waterbeheer, die voldoende mogelijkheden biedt ook andere gebruiksfuncties van de watersystemen in de afweging te betrekken.

Zolang we met zoveel mensen in dit kleine landje met zo weinig water om moeten springen, is een andere strategie nauwelijks denkbaar.

Literatuur

- Brink, B.J.E. ten, S.H. Hosper & F. Colijn, 1990. Naar toetsbare ecologische doelen voor het waterbeheer. In: *Strategieën voor Ecologische Normstelling: het spel*. SDU, Den Haag.
- Colijn, F. & I. Akkerman, 1990. Biologisch Monitoringprogramma Zoute Wateren, stand van zaken 1990. RWS/DGW Nota 90.018.
- Daan, N., 1989. Wat is natuur nog in dit land? In: *Nieuwe strategieën voor Natuurbescherming*. Stichting Meander, Utrecht.
- Duijts, R. & R. Misdorp, 1990. Verontreinigen in sedimenten van de Noordzee en de Waddenzee. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS/DGW Nota GWWS-89.009.
- Leewis, R. & K. Wulffraat, 1990. PCB, de verrassende erfenis. *Waddenbulletin* 25(3): 130-132.
- Nationaal Milieubeleidsplan-plus. Tweede Kamer, 1989-1990, 21137, 21.
- Regeringsbeslissing, Derde Nota Waterhuishouding. Tweede Kamer, 1989-1990, 21250, 3.
- Regeringsbeslissing Natuurbelidsplan. Tweede Kamer, 1989-1990, 21149, 2-3.
- Signaaladvies over de Derde Nota Waterhuishouding, 1990. RMNO, 46:1-12.
- Toestand van de natuur, Veranderingen in de Nederlandse natuur, 1989. Achtergrond document nr.4 van het NBP.
- Tolkamp, H.H. & P.T.J.C. van Rooy, 1990. Reactie op de Derde Nota Waterhuishouding met nadruk op de presentatietechniek Amoebe. H2O 23(15): 402-403.
- Waddenactieplan, juni 1990. Discussienota Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat/DGSM.

Franciscus Colijn, RWS/Dienst Getijdewateren,
Postbus 20907, 2500 EX Den Haag.