

(Please refer to this publication as:

Willem van Deursen, 'Wie is verantwoordelijk voor onze droge voeten' H2O Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer, nummer 9, 2003).

Willem van Deursen, Carthago Consultancy, Rotterdam, wvandeursen@carthago.nl

Februari 2003

Wie is verantwoordelijk voor onze droge voeten?

Nederland zou de verantwoordelijkheid voor de omgang met extreem hoge afvoeren op Rijn en Maas niet moeten afschuiven op de burens

'De soms problematisch hoge waterstanden en afvoeren van de Rijn en Maas komen uit België, Duitsland en de Alpen. Waarom zouden wij dan de problemen van evacuatie en wateroverlast alleen moeten dragen, terwijl we de grote rivieren delen met onze buurlanden? Waarom zouden wij dan continu onze dijken verhogen en kostbare ruimte opofferen voor noodoverloopgebieden, terwijl al dat water in feite uit België en Duitsland komt? De ons omringende landen zouden een beter beheer van de grote rivieren moeten voeren. België en Duitsland zouden ook maar eens iets aan de oorzaken van de hoge rivierafvoeren moeten doen.' Iedere keer dat er in Nederland problemen zijn met water of er een ingreep voor het waterbeheer wordt gepland komt deze discussie weer boven. Zoals bij de plannen voor de noodoverloopgebieden in de Ooijpolder bij Nijmegen en het Rijnstrangengebied bij Arnhem of bij de recente hoogwaters op de Maas. Deze discussie volgt uit het idee van integraal stroomgebiedsbeheer, waarbij de waterbeheerder het hele stroomgebied van de grote rivieren betreft bij de hoogwaterbestrijding. Integraal stroomgebiedbeheer is een van de pijlers van Waterbeheer 21^e eeuw, het nieuwe beleid waarmee Nederland ook in de toekomst droge voeten wil houden. Bovenstroomse gebieden zouden water moeten vasthouden om wateroverlast te voorkomen. Op het eerste gezicht lijkt deze strategie aantrekkelijk. Toch zijn er een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. Deze strategie leidt ertoe dat we afhankelijk worden van het buitenland en vermindert het zicht op de maatregelen die we in Nederland zelf kunnen treffen. Een strategie die des te meer valt af te raden omdat de oplossingen in het buitenland minder effectief zouden kunnen zijn dan nodig is om in Nederland droge voeten te houden.

Benedenstrooms heeft meer belang bij gedeelde verantwoordelijkheid dan bovenstrooms

Een van de uitgangspunten van integraal waterbeheer is een gedeelde verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in het totale stroomgebied: we wonen met zijn allen in hetzelfde stroomgebied en moeten gezamenlijk zorgen voor goed waterbeheer. In principe is iedereen het daarmee eens, maar opvallend is dat iedereen daarbij alleen maar in bovenstroomse richting kijkt. Dat is logisch, want je krijgt het probleem van boven. Mensen verwachten solidariteit van de regio bovenstrooms, maar vergeten vaak solidair te zijn met de benedenstroomse partij. Nederland heeft alleen maar bovenstroomse partners, en we verwachten daarvan een groot begrip voor onze situatie. België en Duitsland (maar ook Frankrijk en Zwitserland), hoewel zij best meevoelen met Nederland, hebben als belangrijkste taak hun eigen inwoners te beschermen, en dus bij wateroverlast het water zo snel mogelijk kwijt te raken. Waarneer de belangen van de verschillende partners uiteen lopen, zoals het geval bij extreme wateroverlast, dan is de strategie om onze veiligheid in handen te leggen van partijen die de gedeelde verantwoordelijkheid wat minder voelen een gevaarlijke strategie.

Beter is het om de relatie met bovenstroomse partijen te baseren op een afweging van kosten en belangen. Overleg moet gebaseerd zijn op antwoorden op de vraag wie er belang heeft bij een bepaalde ingreep en wie de kosten betaalt. Vooral als het gaat om de aanleg van retentiebekkens en veranderingen van landgebruik kunnen die kosten erg hoog oplopen. Duidelijk is dat regio's alleen dan bereid zullen zijn die kosten te dragen als het voordeel voor de eigen regio hiermee in evenwicht is. Aan bovenstroomse gebieden vragen of zij water vast willen houden voor de bescherming van benedenstroomse gebieden is dus niet een vanzelfsprekende solidariteit. Als Nederland wil dat de buurlanden grote hoeveelheden extra water vasthouden, zal Nederland daarvoor een groot deel van de kosten moeten gaan dragen. En als wij een groot deel van die kosten gaan dragen, moeten we ons afvragen of we dat geld niet effectiever in eigen land kunnen inzetten.

Normen stellen voor hoge afvoeren is zinloos

Binnen integraal stroomgebiedsbeheer proberen we de hoge rivierafvoeren onder controle te krijgen door het stellen van normen. Bovenstroomse gebieden, gelegen in België en Duitsland, maar ook in de hogere delen van Nederland, zouden maximaal een van tevoren afgesproken hoeveelheid water op de rivieren mogen lozen. Zo zou de verwachte extra neerslag bij klimaatverandering gebufferd moeten worden en niet direct op de rivier geloosd

mogen worden. Op deze manier zou de wateroverlast benedenstrooms worden beperkt en helpen de bovenstroomse gebieden actief mee het hoge water te voorkomen. Om aan deze normen te voldoen moet in de bovenstroomse gebieden extra waterberging gemaakt worden door bijvoorbeeld reservoirs, loofbossen of natte veengebieden aan te leggen.

Maar normen werken niet onder extreme omstandigheden. Je kunt eventueel afspreken hoeveel water er vastgehouden moet worden, maar je houden aan afspraken hoeveel water maximaal mag wegstromen is niet altijd mogelijk. Hoeveel moeite de waterbeheerder in een bovenstrooms gebied ook zal doen, als het lang blijft regenen zijn al zijn bodems, bassins en reservoirs vol. Blijft de regen aanhouden, dan zal het overvloedige water toch naar de rivieren stromen, ondanks alle normeringen.

Ook de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de normering en de eventuele sancties bij verondersteld wanbeheer zal moeilijk zijn. Hoe kan na wateroverlast benedenstrooms worden vastgesteld welke van de bovenstroomse partijen niet aan zijn verplichting heeft voldaan, als ook voor deze gebieden geldt dat het dweilen is met de kraan open? Kunnen we de individuele waterbeheerder aansprakelijk stellen voor het feit dat het extreem hard geregend heeft? Deze overwegingen maken de normering problematisch, en we moeten niet te veel op hun werking vertrouwen.

Maatregelen om water vast te houden zijn maar weinig effectief

Er wordt vaak op gewezen dat door verstedelijking in de buurlanden water steeds minder de bodem in kan dringen, en dat door ontbossing en verkeerd agrarisch landgebruik de sponswerking van het stroomgebied ernstig is aangetast. De sponswerking moet weer worden hersteld, waardoor, zegt men, de grootste oorzaak van de hoge rivierafvoeren weer onder controle is gebracht.

We moeten echter voorzichtig zijn met de te verwachten effectiviteit van de maatregelen in de buurlanden. Het beeld dat de sponswerking van de grote rivieren ernstig is aangetast is te zwaar aangezet: stroomgebieden als de Rijn en Maas zijn in staat om gedurende het najaar en de winter enorme hoeveelheden water vast te houden. De hoeveelheid die reeds gebufferd wordt is veel meer dan we met de relatief kleine ingrepen van vernatting, retentie of extra infiltratie in de bodem kunnen bereiken. De natuurlijke berging is uiteindelijk vol, meestal

eind december begin januari, en de hoge afvoeren ontstaan door het overstromen van de berging in het stroomgebied: de spons is verzadigd. Het maakt dan niet meer uit of het water in de bodem kan infiltreren, de bodem is toch al vol. Het maakt ook niet meer uit of er veengebieden liggen, ook deze veengebieden zijn dan volledig verzadigd. Alle regen die dan nog valt, stroomt snel naar de rivieren en snel naar Nederland: in het kort de oorzaak van onze hoge rivierafvoeren.

Extra berging betekent dat er meer water kan worden vastgehouden, maar deze extra berging zal gedurende het najaar steeds verder gevuld raken is in december ook al lang gevuld, en zal dus niet veel helpen. Een natte herfst is voldoende om de bodem en extra aanwezige berging volledig te vullen, en veel regen in december en januari leidt dus ook dan tot hoge rivierafvoeren, ondanks de extra bergingsmogelijkheden die er in het stroomgebied zijn gemaakt.

Er is veel discussie over de effectiviteit van extra berging door veranderingen van landgebruik. Door de ene partij wordt deze effectiviteit volledig gemarginaliseerd, terwijl de andere partij beweert dat er grote winsten te behalen zijn. Tot op heden heeft noch modelonderzoek noch veldmetingen en analyse van datareeksen aan kunnen tonen dat de bovenstroomse berging in extreme hoogwatersituaties werkelijk een aanzienlijke bijdrage aan de oplossing van het probleem betekent. Zolang de bijdrage niet is aangetoond is het misschien verstandig ons niet al te rijk te rekenen met bovenstroomse maatregelen.

Het zou beter zijn ons te concentreren op de vraag hoe Nederland om moet gaan met echt hoog water dan te proberen moeizame onderhandelingen te voeren met Duitsland en België over onbewezen strategieën. Daarbij lijkt het verstandig de verantwoordelijkheid voor het waterbeheer van Nederland niet uit handen te geven aan de ons omliggende landen. Het belang van Nederland bij een goed waterbeheer is zo groot dat we niet mogen vertrouwen op maatregelen waarvan de effectiviteit betwijfelt kan worden. Beter is om de afvoeren van Rijn en Maas, ook de extreem hoge afvoeren, net als de neerslag, als randvoorwaarden voor het Nederlands waterbeheer te beschouwen. Binnen deze randvoorwaarden dient Nederland zijn waterbeheer in te richten. De afgelopen eeuwen hebben laten zien dat Nederland daartoe uitstekend in staat is.