Het watercontract tussen overheid en samenleving is aan vernieuwing toe

In Nederland zetten we het water al eeuwenlang naar onze hand. Klimaatverandering maakt deze praktijk steeds minder vanzelfsprekend. Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) komen de grenzen van het 'watercontract' tussen overheid en samenleving in beeld. Het wordt steeds minder vanzelfsprekend dat we alles in Nederland overal kunnen doen, en voor altijd. Met een waterkalender en meer tijdelijke bestemmingsplannen kan de overheid de samenleving helpen om zelf klimaatbewuste ruimtelijke keuzes te maken.

door Luc Boot, Peter Pelzer en Jan Jaap de Graeff De auteurs waren respectievelijk projectleider, commissielid en commissievoorzitter bij het recente Rli-advies *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*.[1] Boot is projectleider bij de Rli, Pelzer is hoogleraar planologie aan de TU Delft, en De Graeff was onder meer dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Schieland (1994-2003) en (tot voor kort) voorzitter van de Rli.

Klimaatverandering heeft grote ruimtelijke gevolgen. Maatregelen om ons land waterveilig te houden, voor wateroverlast te behoeden en blijvend te voorzien van voldoende zoet water, vragen om extra ruimte. Verschijnselen als verzilting, verdroging, uitgeputte grondwatervoorraden, piekbuien en lange natte periodes gaan onherroepelijk gevolgen hebben voor hoe we de ruimte gebruiken, voor wonen, werken, landbouw, energie en natuur. Overheden, burgers en bedrijven houden hier nu nog onvoldoende rekening mee. Dat was een van de conclusies van het Rli-advies *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat* dat in juni 2024 verscheen.

De Rli stelt in het advies dat het vanwege de voortschrijdende klimaatverandering steeds minder vanzelfsprekend is dat de waterbeheerders in ons land altijd en overal de condities kunnen scheppen die nodig zijn om in ons land te kunnen wonen, werken en recreëren waar we willen. Dat betekent nogal wat voor het ruimtegebruik en de ruimtelijke ordening in Nederland. In deze bijdrage – die in belangrijke mate gebaseerd is op het voornoemde Rli-advies – werken we een aantal van deze implicaties uit.

Ruimtelijke ordening zoals we die in Nederland kennen: alles kan overal

We hebben in Nederland door de eeuwen heen leren leven met het water en zijn er steeds beter in geslaagd om het water en de bodem naar onze hand te zetten. Vanaf de ontginning van de veengronden in de negende eeuw zijn mensen een steeds groter stempel gaan drukken op het landschap en op het bodemgebruik. Door voortschrijdende technologische vooruitgang en organisatorische vernieuwingen waren we in staat om op grote schaal land en water aan te passen aan menselijke behoeften. Zo werd te nat land drooggelegd, werd te droog land voorzien van water van elders, werden te slappe bodems opgehoogd, werd zout water zoet gespoeld en werd ons land beschermd tegen overstromingen.[2] De watersector wist de waterstaatkundige condities te scheppen waar menselijke activiteiten om vroegen, en waar bewoners en bedrijven uiteindelijk op zijn gaan rekenen. Ruimtelijke keuzes konden hierdoor in belangrijke mate los van de eigenschappen van bodem en water worden gemaakt; (vrijwel) alles kon overal. In een land met een groeiende bevolking, een groeiende economie, een groeiende ruimtevraag en schaarse ruimte, maakte dat uitgangspunt het een stuk gemakkelijker om de toch al complexe ruimtelijke-ordeningsvraagstukken in te passen.

Het huidige ruimtegebruik is niet altijd en overal meer vol te houden

De voortgaande klimaatverandering maakt het steeds moeilijker en kostbaarder om deze werkwijze zonder meer vol te houden. Als gevolg van de stijgende zeespiegel, extremere weersomstandigheden en grilliger verlopende rivierafvoeren zijn er steeds meer inspanningen nodig om de huidige waterstaatkundige condities, en daarmee het huidige ruimtegebruik, te kunnen voortzetten. Er zullen vroeg of laat grenzen in beeld komen aan wat de watersector kan waarmaken. Maar voortgaan op een uiteindelijk eindigend pad leidt tot een *lock-in*. Met als consequentie dat de overstap naar alternatieven uiteindelijk alleen maar moeilijker en kostbaarder zal zijn. Politieke keuzes en de afweging van belangen en van financiële en maatschappelijke kosten en baten – nu en in de toekomst – spelen hierbij een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan de bloembollenteelt in het westen van Nederland. Door voortgaande verzilting is er steeds meer zoet water nodig (‘doorspoeling’) om de bollenteelt mogelijk te houden. Deze kostbare praktijk is op termijn niet vol te houden. Vanuit het watersysteem bezien is het dus verstandiger om tijdig over te stappen op een vorm van landbouw die passend is bij het bodemsysteem, zoals zilte teelt. Dat gebrek aan zoet water geldt bijvoorbeeld ook voor het huidig landbouwkundig gebruik op een deel van de hoge zandgronden. Daar is door toenemende droogte en het op snelle afvoer gerichte watersysteem de beschikbaarheid van water voor grondgebonden landbouw in toenemende mate een probleem. In Brabant heeft Waterschap De Dommel het er bijvoorbeeld over – vooralsnog speculatief – dat het in de toekomst wellicht een Droogteschap in plaats van een Waterschap moet worden. Een ander voorbeeld vinden we in de polder Rijnenburg, nabij Utrecht. Dit moet de grootste nieuwe gebiedsontwikkeling van Nederland worden, met 25.000 nieuwe woningen. Het voor waterbeheer verantwoordelijke Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden gaf echter een stevige waarschuwing af: bouw niet op de slappe bodem in het noorden van de

polder. Enigszins vergelijkbare discussies vonden of vinden plaats in beoogde nieuwe woonwijken in de Zuidplaspolder en de Gnephoek.

Waterbeheer dat alles overal mogelijk kan maken is niet langer vanzelfsprekend

In de praktijk blijkt het loslaten van het mantra 'alles kan overal' niet gemakkelijk te zijn. De meeste Nederlanders vertrouwen er als vanzelfsprekend op dat het waterbeheer bij de overheid in goede handen is. We weten eigenlijk wel dat ons land alleen bestaat bij de gratie van goed onderhouden dijken en andere maatregelen om het water te beheersen, maar we hoeven daar in de dagelijkse praktijk weinig rekening mee te houden. Het vertrouwen in het technisch en organisatorisch vermogen van waterbeheer is zo goed als grenzeloos en maakt als het ware deel uit van ons collectieve DNA. Al eeuwenlang doen waterbeheerders dat wat nodig is om Nederland waterveilig te houden, overtollig water af te voeren en in de vraag naar zoet water te voorzien. En als het misgaat, vertrouwen we erop dat de overheid de kosten van schade en herstel voor haar rekening neemt en de getroffenen compenseert. Omdat alles zo tot in de puntjes geregeld is, lijkt het soms alsof we helemaal geen rekening meer hoeven te houden met het water. Dit is zo diep verankerd in onze cultuur dat een ommezwaai in het denken – de bewustwording van klimaatrisico's – niet zo gemakkelijk te bewerkstelligen is.

Maar klimaatverandering stelt grenzen aan wat de samenleving van de overheid kan verwachten. Niet alleen als het gaat om het waarborgen van waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid en het beperken van wateroverlast, maar ook wat betreft het compenseren van schade als het misgaat. De overheid kan dus niet meer tot in lengte van jaren dezelfde zekerheden bieden aan de samenleving als voorheen. In veel gevallen waren dit overigens al geen zekerheden, maar werden ze door de samenleving wel als zodanig ervaren.

Het vertrouwen in het technisch en organisatorisch vermogen van waterbeheer is zo goed als grenzeloos

Het impliciete 'watercontract' tussen overheid en samenleving is aan herziening toe. Klimaatverandering stelt in de eerste plaats fysiek-technische grenzen aan het vermogen van de overheid om het contract te eerbiedigen. In de tweede plaats leiden de inspanningen die nodig zijn om risico's te beheersen op termijn tot een rekening die de samenleving als geheel niet kan of wil dragen. Bijvoorbeeld wanneer de collectieve kosten niet meer in verhouding staan tot de maatschappelijke opbrengsten. Of wanneer de opbrengsten uitsluitend ten goede komen aan een te kleine groep direct belanghebbenden. Het is om die reden niet vanzelfsprekend dat de overheid ook financieel te hulp zal blijven schieten als het misgaat, integendeel.

Met een 'waterkalender' het gesprek voeren over klimaatbestendig ruimtegebruik

De Rli adviseerde daarom de waterbeheerders – het rijk en de waterschappen – om een 'waterkalender' op te stellen, met als doel systematisch de gevolgen van klimaatverandering voor waterveiligheid, wateroverlast en zoetwatervoorziening in kaart te brengen en daarover tijdig en toegankelijk te communiceren met bedrijven, burgers, gemeenten en provincies. Zo'n waterkalender is een document waaruit blijkt op welke waterstaatkundige condities zij redelijkerwijs kunnen rekenen, tot wanneer dat het geval is en welke onzekerheden er daarna aan de orde zijn. Als mensen weten wat ze wel en niet van de overheid mogen verwachten, kunnen ze de manier waarop ze de ruimte gebruiken indien nodig aanpassen. Ook kunnen ze, hiermee rekening houdend, besluiten nemen over ophanden zijnde (investerings)beslissingen – of het nu gaat om de aankoop van een nieuwe woning of om nieuwe investeringen in een bedrijf. De rolverdeling tussen overheid en samenleving verandert daarmee. De rol van de overheid verschuift voor een deel van het bieden van waarborgen naar het hanteerbaar maken van onzekerheden. Daarmee wordt zowel op de samenleving als op overheden een groter beroep gedaan om klimaatbestendige keuzes te maken en daarvoor zelf de verantwoordelijkheid te dragen, ook in financiële zin. Bedrijven, investeerders, burgers en overheden zullen moeten leren om bij hun keuzes beter na te denken, en dan dus niet alleen over 'Waar?', maar ook over 'Hoelang daar?'.

De rol van de overheid verschuift van het bieden van waarborgen naar het hanteerbaar maken van onzekerheden

Intergenerationele rechtvaardigheid en opties openhouden

Een belangrijke morele onderlegger voor onze omgang met het water, zowel vroeger als in de toekomst, is intergenerationele rechtvaardigheid: de lusten en lasten tussen huidige en toekomstige generaties gelijk verdelen. Dat wordt ten dele al geborgd door het Deltaprogramma en de Deltacommissaris, die (enigszins) op afstand van de waan van de dag kunnen opereren. Maar intergenerationele rechtvaardigheid prediken is makkelijker gezegd dan gedaan; niet alleen gaat de kost ver voor de baat uit, ook zijn met betrekking tot klimaatverandering de onzekerheden groot. We weten weliswaar dat het klimaatsysteem aan het kantelen is, maar we weten niet goed hoe die kanteling gaat verlopen. Om recht te doen aan deze onzekerheid pleiten wij ervoor om, in navolging van Delftse onderzoekers, intergenerationele rechtvaardigheid te benaderen als 'het openhouden van opties voor toekomstige generaties'.[3] Dit betekent dat de ruimtelijke ordening minder zal moeten uitgaan van eeuwigdurende (schijn)zekerheid, en meer van flexibiliteit. De eerdergenoemde waterkalender is hiertoe in onze optiek een bruikbaar hulpmiddel. Met dit instrument geven we analytische en beleidsmatige invulling aan het openhouden van opties. Daarmee geven we ook inhoud aan termen als 'rentmeesterschap' en 'intergenerationele rechtvaardigheid'. Ook beleidsmatig liggen er mogelijkheden voor meer flexibiliteit. Tijdelijke bestemmingsplannen komen op dit moment nog maar beperkt voor, bijvoorbeeld voor wind-op-land- of *placemaking*-initiatieven.

Maar tijdelijk bestemmen biedt veel meer mogelijkheden, tenminste als we leren ‘denken in decennia’. Een kwetsbaar gebied kan bijvoorbeeld gedurende vijftig jaar een woonfunctie krijgen, om daarna mogelijk plaats te maken voor het versterken van een dijk of voor berging van een teveel aan water. Zo’n periode is ruim genoeg om je kinderen groot te zien worden en een businesscase rond te krijgen, terwijl voor de lange termijn andere opties openblijven. Vanzelfsprekend zal dat niet voor heel Nederland gelden, maar een ruimtelijke ordening die recht doet aan de uitdagingen van klimaatverandering vergt meer variatie, experiment en verbeeldingskracht dan nu gebruikelijk is.

Artikel in het kort:

* Door klimaatverandering kan de overheid niet meer alle zekerheden blijven bieden rond het waarborgen van waterveiligheid en zoetwaterbeschikbaarheid, het beperken van wateroverlast en het compenseren van schade.
* Flexibiliteit en tijdelijkheid spelen een belangrijke rol in een klimaatbestendige ruimtelijke ordening.
* Een waterkalender, die aangeeft vanaf wanneer de huidige watercondities onzeker worden, moet overheden, burgers en bedrijven helpen bij het maken van klimaatrobuuste ruimtelijke keuzes.

1 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat*. Den Haag: Rli, juni 2024.
2 Deltares, BoschSlabbers en Sweco, *Op Waterbasis. Grenzen aan de maakbaarheid van ons water- en bodemsysteem*. Delft: Deltares, juli 2021.
3 Jose D. Teodoro, N. Doorn, J. Kwakkel en T. Comes, ‘Flexibility for intergenerational justice in climate resilience decision-making. An application on sea-level rise in the Netherlands’, *Sustainability Science* 18 (2023), nr. 3, pp. 1355-1365.