



Marije Schaafsma, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam
 Roy Brouwer, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam
 Alison Gilbert, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam.

Hedwigepolder: publieke waardering van natuurontwikkeling in Zeeland

De overheid heeft besloten om de alternatieven voor de ontpoldering van de Hedwigepolder in Zeeuws-Vlaanderen, ter compensatie van de natuur die bij uitdieping van de Westerschelde verloren gaat, nogmaals te onderzoeken. De belangrijkste reden hiervoor is de emotie onder de Zeeuwse bevolking tegen ontpoldering. In dit artikel wordt getracht de discussie enigszins te ontdoen van zijn politieke en emotionele lading en antwoord te geven op de vraag hoe de lokale Zeeuwse bevolking natuurontwikkeling in de regio beleeft en waardeert. De resultaten van een enquête die in 2007 onder 800 Zeeuwse huishoudens in en rondom het gebied werd gehouden, laten zien dat inwoners van Zeeland baten toekennen aan uitbreiding van Saeftinghe. In een grove kosten-batenanalyse lijkt de baten van de ontpoldering op te wegen tegen de kosten.

In de afgelopen maanden is de discussie over het ontpolderen van de Hedwigepolder wederom opgelaaid. Staatssecretaris Bleker meldde op 6 november dat hij zes maanden de tijd neemt om het besluit tot ontpoldering van de Hedwigepolder te heroverwegen en nogmaals naar een alternatief te zoeken. Nederland beloofde België in 2005 om de Westerschelde te verdiepen en zodoende de haven van Antwerpen toegankelijker te maken voor grotere schepen. Europese wet- en regelgeving schrijft voor dat de natuur die hierbij verloren gaat, moet worden gecompenseerd. Het ontpolderen van de Hedwigepolder is daarvoor de best denkbare maatregel, aldus de commissie Nijpels¹⁾, die onderzoek verrichtte naar alternatieven voor het gedwongen natuurherstel. Andere opties voor natuurcompensatie, zoals buitendijkse compensatie of het afgraven van 300 ha van Saeftinghe, waren minder effectief of veel duurder. Ondanks protesten in de Tweede Kamer, voelde het kabinet Balkenende zich in oktober 2009 genoodzaakt zich te houden aan de gemaakte afspraken. Het huidige kabinet wil dit besluit echter opnieuw onder de loep nemen vanwege de aanhoudende protesten onder de Zeeuwse bevolking. De vraag die hierbij rijst, is in hoeverre emoties over ontpolderen onder de lokale bevolking moeten worden meegewogen in de nationale besluitvorming. In hoeverre geven

de protestgeluiden een representatief beeld van de perceptie van Zeeuwen over ontpoldering? Wat zijn de economische afwegingen die worden gemaakt?

Argumenten in het publieke debat

Een deel van de publieke opinie is cultureel-historisch bepaald. De gevolgen van de watersnoodramp in 1953, waarbij meer dan 1800 mensen om het leven kwamen, leven nog steeds in de beleving van de bevolking. Land dat met veel inspanning is gewonnen teruggeven aan het water doet sommige mensen pijn. Tegenstanders van het plan zijn tegen het opgeven van 'vruchtbare landbouwgrond' en twijfelen aan de noodzaak van compensatie. Een ander argument is dat behoud van landbouwgrond van belang zou zijn voor de nationale voedselvoorziening. De voorstanders van het plan, waaronder verschillende natuurbeschermingsorganisaties, vinden het van belang om natuur te behouden. Ook wordt als argument aangevoerd dat de landbouwsector subsidies nodig heeft om bedrijven boven water te houden. Voorstanders trekken de baten van het instandhouden van de landbouw in twijfel.

Het debat is gepolariseerd, met aan de ene kant natuurbeschermers en aan de andere kant boeren en groepen met sterke herinneringen aan de watersnoodramp. De Provincie

Zeeland was vanwege de verdeeldheid onder de Zeeuwen niet voor het plan. Belangen-groeperingen van beide kanten hebben in de verschillende fasen deelgenomen aan de besluitvorming, maar met wisselend resultaat²⁾.

Economische waarden

Het kostenplaatje van de alternatieven heeft sterk meegewogen bij de besluitvorming op landelijk niveau. Behalve financiële kosten vloeien er echter ook economische baten voort uit het voorgestelde alternatief. Dus is de vraag of het saldo van kosten en baten van natuurcompensatie hoger is dan dat van het behoud van de polder. Kunnen we een grove maatschappelijke kosten-batenanalyse maken van het project?

Het ontpolderen van de Hedwigepolder komt neer op het onder water zetten van 300 hectare landbouwgrond. De kosten van het ontpolderen van de Hedwigepolder inclusief de dijkverlegging, natuurontwikkeling en grondverwerving zijn op 80 miljoen euro geschat en worden volgens de overeenkomst door België betaald¹⁾. Door de ontpoldering kan een slikken- en schorregebied ontstaan, vergelijkbaar met het Verdrongen Land van Saeftinghe. Saeftinghe geldt als één van de weinige Europese schorregebieden met brak water. Deze rivierdelta vormt een habitat voor vele plant- en diersoorten en

biedt een fouragegebied voor trekvogels. Bij ontpoldering zullen er baten zijn uit recreatie en natuur. Recreatie in natuurgebieden is een belangrijke vorm van vrijetijdsbesteding. Mensen kennen ook waarde toe aan het behoud van natuur, niet alleen voor zichzelf maar ook voor toekomstige generaties. Deze baten zijn vaak moeilijk in kaart te brengen. Dit artikel biedt verder inzicht in deze natuurbaten.

Onderzoek

In 2007 is door het Instituut voor Milieuvraagstukken aan de Vrije Universiteit in Amsterdam een enquête-onderzoek verricht onder Zeeuwse huishoudens over hun beleving en betalingsbereidheid voor verbetering van de waterkwaliteit in het kader van de Kaderrichtlijn Water³⁾. In dit onderzoek werd mensen specifiek gevraagd naar hun beleving van het Verdronken Land van Saefthinghe, de Braakman-Kreek en de stranden van Breskens. De huidige ecologische kwaliteit in deze gebieden is in het kader van de KRW bestempeld als *at risk*, hetgeen betekent dat het niet waarschijnlijk is dat de doelstelling van 'goede' ecologische kwaliteit in 2015 wordt gehaald. Het onderzoek had tot doel te kijken of bewoners in de omgeving van de studiegebieden bereid zouden zijn jaarlijks een verhoging van de waterschapsbelasting te accepteren ten bate van investeringen in de verbetering van de gebieden.

Dit waarderingsonderzoek maakte gebruik van een keuze-experiment, één van de zogeheten *Stated Preference*-methoden die de afgelopen jaren vaker worden gebruikt in economisch onderzoek naar de waarde van water^{4),5),6),7)}. In de enquête werden kaarten voorgelegd aan de respondenten met daarop steeds verschillende beleids-scenario's. Deze beschreven verbeteringen van de drie studiegebieden tegen betaling van extra waterschapsbelasting, of als vierde optie de mogelijkheid om de huidige situatie te behouden en niets extra te betalen. Respondenten werd gevraagd om bij elke kaart hun voorkeursscenario te kiezen waarvoor zij extra zouden willen betalen. De verbeteringen van de studiegebieden bestonden uit een verandering van de huidige situatie naar betere (matige of goede) kwaliteit overeenkomstig de KRW-doelstellingen, opgesteld samen met water- en natuurdeskundigen uit de regio. De KRW-doelstellingen werden vertaald naar veranderingen in de natuur, wandel- en zwemmogelijkheden die voor respondenten relevant en begrijpelijk zijn.

Voor de realisatie van aantrekkelijkere wandelmogelijkheden werd de aanleg van natuurlijke oevers voorgesteld, met daarbij een uitbreiding van de locaties met 300 hectare natuurgebied. Voor het Verdronken Land van Saefthinghe kwam deze uitbreiding neer op het ontpolderen van de Hedwigepolder, uitgelegd op een kaart van het gebied en in begeleidende tekst. Op voorhand werd gevreesd dat dit voorstel tot protest onder de respondenten zou leiden, maar dit bleek niet het geval te zijn. Er werd ook niet expliciet gevraagd of



mensen voor of tegen ontpolderen waren. In de enquête werden respondenten alleen geïnformeerd over hoe de drie gebieden er naar verwachting uit zouden kunnen zien na uitbreiding. Het onderzoek is relevant, omdat het inzicht geeft in de beleving onder Zeeuwen van Saefthinghe en uitbreiding ervan zonder de politieke en emotionele lading die er aan is komen te hangen vanwege de discussie in de media. Het geeft een indicatie van de waarde die Zeeuwen toekennen aan uitbreiding van dit gebied.

Het keuze-experiment werd voorafgegaan door een reeks vragen over de bekendheid, het gebruik en de perceptie van de studiegebieden. De huis-aan-huisenquête werd in september 2007 uitgevoerd in 46 plaatsen in Walcheren, Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen. In totaal 800 huishoudens waren bereid om mee te werken aan het onderzoek, hetgeen neerkomt op een respons van 34 procent. Op basis van de sociaal-demografische kenmerken is de steekproef representatief voor de bevolking in het studiegebied.

Resultaten

Uit de resultaten komt naar voren dat de bevolking van Walcheren, Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen in grote getale (95 procent van de respondenten) open water bezoekt voor recreatie. Breskens en Braakman worden vaker bezocht dan Saefthinghe, waar 42 procent van de respondenten wel eens is geweest. Saefthinghe trekt met name mensen die willen genieten van de natuur en de rust.

Eén van de opmerkelijkste uitkomsten van het onderzoek is dat respondenten een positieve waarde toekennen aan de verbetering van wandelmogelijkheden in het Verdronken Land van Saefthinghe door

uitbreiding van het gebied. Gemiddeld zijn respondenten bereid 35 euro per huishouden per jaar extra bij te dragen aan de uitbreiding van Saefthinghe.

De bedragen variëren onder de respondenten, afhankelijk van sociaal-demografische kenmerken. Zoals verwacht zijn respondenten met hogere inkomens bereid meer te betalen dan lagere inkomensgroepen. Mensen die Saefthinghe in het verleden wel eens hebben bezocht, willen ook meer bijdragen dan respondenten die er nog nooit zijn geweest. Tot slot is de betalingsbereidheid afhankelijk van waar mensen wonen: hoe verder iemand van Saefthinghe af woont, hoe lager de betalingsbereidheid.

Opvallend is dat de betalingsbereidheid voor uitbreiding van Saefthinghe niet verschilt van de betalingsbereidheid voor eenzelfde uitbreiding van Breskens (door aanleg van de Waterdunen) of Braakman (door aanleg van Braakman-Noord).

Uit de overige resultaten van het onderzoek blijkt dat respondenten wel een significant hogere waarde toekennen aan het behalen van een grotere soortenrijkdom in Saefthinghe dan aan dezelfde natuurverbetering bij Braakman of Breskens. Overigens is het plan voor uitbreiding van Braakman-Noord inmiddels van tafel, omdat het te duur zou zijn, het Waterdunen-project bij Breskens zal wel doorgaan.

Conclusie

De enquête richtte zich niet expliciet op de perceptie omtrent ontpolderen van de Hedwigepolder, maar op de baten die werden toegekend aan de gevolgen van ontpolderen. Respondenten konden ook voor verbeteringen op alternatieve locaties

kiezen, hetgeen als voordeel heeft dat het onderwerp in een breder perspectief werd geplaatst. Een ander voordeel is dat mensen de mogelijkheid kregen om hun individuele mening kenbaar te maken, waarbij zij in een interview aan huis zich minder hoefden te conformeren aan de opinie van anderen dan tijdens een openbaar debat of inspraakbijeenkomst. Ook is de steekproef representatief en geeft niet alleen de mening weer van mensen die de moeite namen om zich in de politieke discussie te mengen. Dit onderzoek geeft daarmee een bredere kijk op de perceptie van de Zeeuwse bevolking.

Wat kunnen we leren van de resultaten van dit onderzoek in het kader van de huidige politieke discussie omtrent de ontpoldering van Hedwige? Het onderzoek leidt tot twee conclusies. Ten eerste geeft de positieve betalingsbereidheid aan dat de gemiddelde respondent de voorkeur geeft aan uitbreiding van het Verdrongen Land van Saeftinghe door het ontpolderen van de Hedwigepolder boven het behoud van deze polder. Wanneer door ontpoldering een gebied ontstaat dat vergelijkbaar is met de slikken en schorren van Saeftinghe, biedt dit recreanten de mogelijkheid te genieten van natuur en rust. Ook mensen die Saeftinghe niet bezoeken, vinden het van belang dat het gebied wordt uitgebreid, zowel voor de natuur als voor

toekomstige generaties. De gemiddelde betalingsbereidheid voor deze uitbreiding bedraagt 35 euro per huishouden per jaar ten opzichte van de huidige situatie waarin de Hedwigepolder een landbouwgebied blijft. Gerekend over de totale bevolking van Walcheren, Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen (140.000 huishoudens) komt dit neer op een totale jaarlijkse bijdrage van ongeveer vijf miljoen euro. Verdisconteren we deze jaarlijkse bijdrage over een periode van 50 jaar tegen een standaard discontovoet van vier procent, dan bedraagt de totale economische waarde rond de 105 miljoen euro.

Bij de berekening van de baten in de maatschappelijke kosten-batenanalyse die we hier presenteren, zijn we voorbij gegaan aan alle mensen die buiten deze gebieden wonen. Saeftinghe trekt jaarlijks zo'n 12.500 bezoekers, onder wie bezoekers uit andere delen van Nederland en België. Dit geeft aan dat de natuur- en recreatiewaarden van het gebied op grotere schaal belangrijk worden gevonden. De totale jaarlijkse bijdrage aan de maatschappelijke welvaart die we hier presenteren, zou dus hoger kunnen liggen. Aan de andere kant zou bij de kosten ook de waarde die mensen hechten aan landbouwgebieden en het verdwijnen ervan, moeten worden meegewogen. Ondanks deze beperkingen

is de tweede conclusie die uit dit onderzoek kan worden getrokken, dat de baten van ontpoldering lijken op te wegen tegen de geschatte kosten van 80 miljoen euro.

LITERATUUR

- 1) Commissie Nijpels (2008). Wennen aan de Westerschelde. Advies Commissie Natuurherstel Westerschelde: alternatieven voor ontpoldering Hertogin Hedwigepolder.
- 2) Floor J. (2009). Ontpolderen langs de Westerschelde. Invloed van lokale en regionale actoren en legitimiteitsproblemen in het beleidsproces (2005-2009). Masterscriptie ENP. Universiteit van Wageningen.
- 3) Schaafsma M. (2010). Spatial effects in stated preference studies for environmental valuation. Proefschrift. Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam.
- 4) Brouwer R., R. Bronda en I. van Pelt (2003). De kosten en baten van schoner zwemwater in Nederland. H₂O nr. 13, pag. 38-40.
- 5) Brouwer R. (2004). Wat is schoon water de Nederlander waard? H₂O nr. 12, pag. 4-5.
- 6) Brouwer R., T. Claassen, H. Coops en R. van der Veeren (2004). De economische waarde van natuurlijker peilbeheer in de Kaderrichtlijn Water. H₂O nr. 25-26, pag. 25-27.
- 7) Brouwer R. (2006). De betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de CV-methode in het Nederlandse waterbeleid. Tijdschrift voor Politieke Economie nr. 3, pag. 52-65.