Basisdocument Tienjarenscenario Waterbodems

Nog veel inspanning nodig om baggerprobleem op te lossen

Een landelijke werkgroep van het Advies- en Kenniscentrum Waterbodems (AKWA), aangevuld door regionale werkgroepen uit alle provincies, heeft de problemen met de waterbodems in Nederland in beeld gebracht. Dit karwei duurde precies een jaar en leidt nu tot het Basisdocument Tienjarenscenario Waterbodems. Dit artikel geeft de resultaten weer en laat zien dat het nog veel inspanning van alle betrokken partijen zal gaan vragen om het baggerspecieprobleem tot een goede oplossing te brengen, zelfs als gekozen wordt voor sobere en functionele oplossingen en de oplossing van het vraagstuk uitgesmeerd wordt over een periode van 40 in plaats van 10 jaar.

Nederland ligt in het deltagebied van de rivieren Rijn, Maas en Schelde. Een groot deel van de door deze rivieren aangevoerde slibdeeltjes bezinkt in deze delta. Een dergelijke sedimentatie vindt echter niet alleen plaats in het rivierengebied, maar in watergangen in heel Nederland. Voor de scheepvaart en een goede waterafvoer is het daarom noodzakelijk dat de Nederlandse wateren regelmatig worden gebaggerd. Halverwege de tachtiger jaren werd duidelijk dat een groot deel van deze bagger ernstig verontreinigd was door historische lozingen van industrieel en huishoudelijk afvalwater in met name de periode van 1950 tot 1975. Door de hogere kosten van het verwijderen van verontreinigde baggerspecie en het ontbreken van geschikte bestemmingen voor deze specie, is sindsdien een achterstand opgetreden in het baggeren van de Nederlandse wateren.

In de afgelopen 25 jaar is veel energie is gestoken in de aanpak van de bronnen. Dit resulteerde in een sterke verbetering van de kwaliteit van het nieuw gevormde sediment, al is de nieuwe aanwas nog steeds niet schoon. Daarnaast is op veel plaatsen de waterbodemkwaliteit geïnventariseerd en is beleid en regelgeving ontwikkeld op het gebied van verontreinigde waterbodems. Ook is een systeem ontwikkeld voor de beoordeling van de kwaliteit van waterbodems, gericht op het schatten van de ernst en de risico's van de verontreinigde waterbodem. De huidige klassenindeling van 0 (schoon) tot en met 4 (ernstig verontreinigd) is daarvan het resultaat. Tevens is studie verricht naar operationele milieuvriendelijke bagger- en verwerkingstechnieken en de toepassingsmogelijkheden voor (on)verwerkte baggerspecie. Deze studies hebben een schat aan gegevens over kosten, milieueffecten en fysisch-chemische eisen van uiteenlopende technieken opgeleverd. Ook bleek dat grootschalige verwerking werd belemmerd door hoge kosten van verwerking. Daarom werden naast het zoeken naar alternatieve bestemmingsmogelijkheden een aantal kleinere en een tweetal grote depots gerealiseerd (Slufter en IJsseloog), waarin de verontreinigde bagger geborgen kan worden. Tegen de realisatie van nog meer depots bestaat grote maatschappelijke en politieke weerstand. Natuurlijk is in de tussentijd ook gebaggerd. Behalve een groot deel van het reguliere onderhoud is inmiddels ook een deel van de saneringen aangepakt.

Een jaar geleden was duidelijk dat nog steeds een achterstand in onderhoud aan verontreinigde waterbodems bestaat. Onduidelijk was echter hoe groot deze achterstand is en of die achterstand afneemt en groeit. Hoeveel baggerspecie ligt er in op de Nederlandse waterbodems en waar en hoe vies is die? Wie zijn de beheerders en hoe groot zijn hun budgetten? Wat zou het moeten gaan kosten om de achterstand in een periode van tien jaar op te ruimen en waar moet de baggerspecie heen? Wat zou het mogelijke effect zijn van beleidsveranderingen? Deze vragen maken al duidelijk dat de oplossing van het waterbodemvraagstuk alleen kan worden gevonden door alle aspecten in samenhang te bekijken en dat de oplossing van de landelijke en regionale problematiek ligt in een gezamenlijke aanpak van alle partijen. Dit leidde tot het initiatief van het Tienjarenscenario waterbodems, waarin ondermeer een totale inventarisatie van de Nederlandse waterbodem is gemaakt.

400 miljoen m³

Uit de inventarisatie blijkt dat de waterbeheerders verwachten dat zij in de komende tien jaar bijna 400 miljoen kubieke meter baggerspecie moeten verwijderen. Hiervan is bijna de helft zoete baggerspecie. De andere helft is zout. Van de zoute baggerspecie is 90 procent van een zodanige kwaliteit dat ze op dit moment verspreidbaar is in zee. Voor de resterende hoeveelheid is depotcapaciteit beschikbaar in bijvoorbeeld het depot Slufter.

Voor zoete baggerspecie is dit beeld aanmerkelijk anders. Van de 192 miljoen kubieke meter is slechts 31 procent verspreidbaar. Voor een deel van de niet-verspreidbare baggerspecie dient een andere oplossing te worden gezocht. De waterbeheerders hebben in de inventarisatie aangegeven dat zij voor 80 miljoen kubieke meter, met name niet-verspreidbare, baggerspecie nog geen bestemming weten. De kosten voor verwijdering van verspreidbare en niet-verspreidbare bagger verschillen een factor 5 tot 10. De hoeveelheid niet-verspreidbare, zoete baggerspecie is het grootst in Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland: 20 á 30 miljoen kubieke meter. Friesland, Gelderland en Utrecht 'scoren' ook hoog: boven tien miljoen kubieke meter. Voor de overige provincies ligt de hoeveelheid duidelijk lager. Belangrijkste probleemeigenaren zijn Rijkswaterstaat en de waterschappen. Het grootste knelpunt qua bestemmingsmogelijkheden is te vinden in de regio Noord-Holland/Utrecht. Voor heel Nederland geldt dat de aanwas aan baggerspecie op dit moment groter is dan wordt weggehaald. Belangrijkste redenen hiervoor zijn gebrek aan bestemmingen en financiële middelen.

Oplossingen voor zoete specie

De grote hoeveelheid baggerspecie in de Nederlandse wateren leidt reeds of kan in de nabije toekomst leiden tot maatschappelijke en ecologische knelpunten. Als op de dezelfde manier wordt doorgegaan, zullen doelstellingen voor vaardiepte, veiligheid, milieu, recreatie en natuurontwikkeling niet worden gehaald. Het gevolg hiervan is een verhoogd risico voor fysieke of economische schade door bijvoorbeeld overstromingen en door verminderde bereikbaarheid van havens. Ook vanuit ecologisch oogpunt is er kans op schade voor het waterleven en op het niet kunnen invullen van gewenste functies van watersystemen.

Uit berekeningen blijkt dat voor het volledig oplossen van de genoemde knelpunten in de komende tien jaar onder de huidige wet- en regelgeving een budget van ruim tien miljard gulden nodig is. Ten opzichte van het huidige budget van alle waterbeheerders betekent dit ongeveer een vervier-voudiging van de beschikbare middelen. Het voorkomen van verslechtering van de huidi-

ge situatie en bestaande knelpunten (standstill) betekent nog steeds een verdubbeling van het huidige budget. Daarom is gezocht naar een scenario waarbinnen een serieuze aanpak van bestaande knelpunten wordt gecombineerd met haalbare budgetten. Het loslaten van de periode van uitvoering binnen tien jaar is daarbij één van de variabelen. In dit geval wordt gekozen voor 40 jaar.

Meerdere bestemmingen

Een andere variabele is de kwaliteit van de oplossing. Naar analogie van veranderingen binnen de droge bodem, is gekeken in hoeverre sobere, functionele oplossingen kunnen bijdragen tot de oplossing. Hierbij kan gedacht worden aan het optimaal inzetten van eenvoudige verwerkingstechnieken, actief bodembeheer en het storten in open putten (variant 'Meer bestemmingen'). Het is tegelijkertijd de verwachting dat minder saneringen worden uitgevoerd. Dit is gebaseerd op de kennisontwikkeling over optredende actuele risico's van verontreinigde baggerspecie voor de omgeving. Ten opzichte van het huidige beleid levert dit een aanzienlijke kostenbesparing op. Het creëren van meer bestemmingen voor de baggerspecie vraagt wel een aantal beslissingen van beleid en politiek. Zo dient het Bouwstoffenbesluit aangepast te worden zodat belemmeringen voor de toepassing van baggerspecie verminderd worden. Ook is het belangrijk om te voorkomen dat verspreidbare/toepasbare baggerspecie alsnog in verwerkingsketens terechtkomt. Daarom dient het actief bodembeheer voor baggerspecie verder vorm te krijgen. De consequentie is wel dat grote hoeveelheden secundair bouwmateriaal op de markt komen. Dit blijft niet zonder gevolgen voor de markt voor zand, klei of andere primaire grondstoffen. Daarnaast zal nog depotcapaciteit moeten worden gerealiseerd, al is dit minder dan bij voortzetting van het huidig beleid.

De geschatte kosten van de variant 'Meer bestemmingen' bedragen ongeveer 4,5 miljard voor de komende tien jaar, ten opzichte van het huidige budget van 2,2 miljard. De huidige beschikbare budgetten en benodigde budgetten per beheerder zijn weergegeven in afbeelding 1. Hieruit blijkt dat de budgetten van alle beheerders ontoereikend zijn, maar met name bij de gemeenten is het verschil groot.

Een andere variant 'geavanceerde verwerking' komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om het storten van baggerspecie zoveel mogelijk te beperken door het inzetten van geavanceerde verwerkingstechnieken zoals thermische immobilisatie. Door de Tweede kamer is aan Verkeer en Waterstaat gevraagd de verwerking van baggerspecie met geavanceerde technieken te stimuleren en door een grootschalige proef de mogelijkheid hiertoe te onderzoeken. Het doel hiervan is onder andere om te besparen op benodigde depotcapaciteit. Indien door schaalvergroting de huidige kosten niet verder teruggedrongen kunnen worden, is een budget van ongeveer acht miljard voor de komende tien jaar noodzakelijk. Als gekozen wordt een kleiner deel thermisch te immobiliseren, zullen de benodigde budgetten ook lager uitvallen. Zo zullen, als vijf procent van de baggerspecie thermisch geïmmobiliseerd wordt, de meerkosten ongeveer 500 miljoen bedragen.

Ook in de periode na 2011 moet voldoende budget beschikbaar blijven omdat de problematiek na de genoemde tien jaar niet is opgelost. Afbeelding 2 geeft een prognose weer van de wijzigingen in de bestemming voor baggerspecie in deze periode.

Wanneer het baggerspecieprobleem wordt opgelost in een periode van 40 jaar, is de huidige beschikbare depotcapaciteit vanuit landelijk perspectief voldoende voor de komende tien jaar. Hierbij is geen rekening gehouden met de regionale problematiek van de waterbeheerders in onder andere Limburg, Utrecht en Noord-Holland. De bestaande depots liggen geografisch gezien erg ongunstig voor deze provincies. Vanuit kostenoverwegingen en milieu-effecten is het belangrijk om de transportafstand voor baggerspecie zoveel mogelijk te beperken en kan het daarom verstandig zijn toch nieuwe depots in combinatie met verwerking te realiseren. Verder dienen de depots ruimer opengesteld te worden voor alle beheerders.

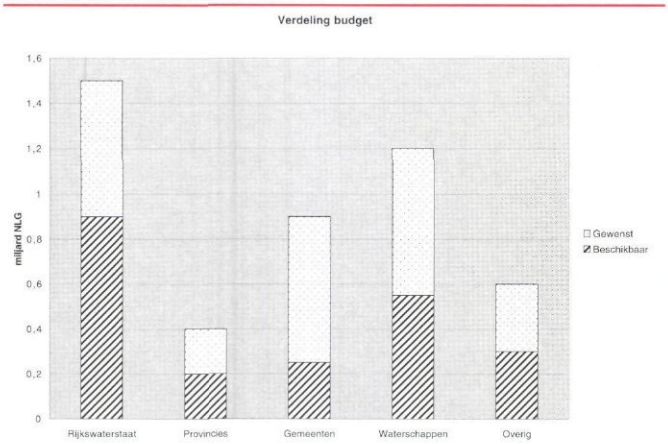
Tweede Kamer

Het Basisdocument zal samen met een bestuurlijk advies worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Voor het opstellen hiervan is het bestuurlijk overleg tienjarenscenario waterbodems verantwoordelijk. Hierin zijn naast de relevante departementen andere overheden zoals de waterschappen, provincies en gemeentes op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd. Het is belangrijk dat de besluitvorming in de Tweede Kamer in de brede context van de waterbodemproblematiek plaatsvindt en niet beperkt blijft tot de afweging storten/verwerken. Na een eventuele discussie in de Tweede Kamer volgt de bestuurlijke en politieke besluitvorming op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau over de benodigde maatregelen en de inzet van middelen. Afhankelijk van de ingeslagen weg, zullen ook gekozen beleidsveranderingen nader uitgewerkt en geïmplementeerd moeten worden. Ongeacht de keuzes die gemaakt worden, staat vast dat de waterbodemproblematiek de komende decennia aandacht zal blijven vragen.¶

Geïnteresseerden kunnen vanaf november een exemplaar van het Basisdocument Tienjarenscenario Waterbodems aanvragen via Cabri-mailservice in Lelystad: per fax (0320) 28 53 11 of per e-mail: akwa@cabri.nl

dr. ir. K. Groen en drs. A. Hakstege
Advies- en Kenniscentrum Waterbodems van Rijkswaterstaat

Afb. 1: De beschikbare en de benodigde budgetten per beheerder bij de variant 'Meer bestemmingen'.



Afb. 2: Schematische weergave van de wijzigingen in bestemming van de baggerspecie in miljoen kubieke meters voor de komende tien jaar bij de variant 'Meer bestemmingen'.

