

Waterkansenkaart Hollands Noorderkwartier-Noord: rendement door participatie en aanpak

JUDITH LANDHEER, ROYAL HASKONING
ROBBERT DE KONING, ZELFSTANDIG LANDSCHAPSARCHITECT (VOORHEEN H+N+S)
MAARTEN POORT, HOOGHEEMRAADSCHAP HOLLANDS NOORDERKWARTIER

Nu de deelstroomgebiedsvisies bijna allemaal zijn afgerond, is een nieuwe stap voor het waterbeheer in deze eeuw gezet. Daarbij is de rol van de waterkansenkaarten zeker niet uitgespeeld. Ze zijn vaak onderligger of inspiratiebron voor de deelstroomgebiedsvisies geweest en zijn goed bruikbaar voor de uitwerking naar concrete maatregelen. In dit artikel wordt teruggeblikt op enkele inhoudelijke en procesmatige karakteristieken van de Waterkansenkaart Noorderkwartier-Noord. Deze zijn vast niet alleen kenmerkend voor de waterkansenkaart, maar ook voor de ontwikkeling van meer 'instrumenten' in het waterbeheer. Daarom is het zinvol om hierbij stil te staan en dit bewust mee te nemen in toekomstige trajecten.

De Waterkansenkaart Hollands Noorderkwartier is in 2001/2002 opgesteld door Royal Haskoning en H+N+S landschapsarchitecten voor een drietal waterschappen in de kop van Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen (sinds 1 januari j.l. samenwerkend in Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier) en de Provincie Noord-Holland.

Al geruime tijd wordt hard gewerkt aan het antwoord op de vraag hoe het waterbeheer in de toekomst er uit moet zien. Een kritische evaluatie van de huidige watersystemen en het ontwikkelen van een nieuwe kijk hierop is noodzakelijk. Met het vastzetten van de waterpeilen en het toepassen van een minimaal oppervlak aan water is de afgelopen decennia een te star watersysteem gemaakt. Dat komt niet meer tegemoet aan de doelstellingen van het nieuwe waterbeheer van deze eeuw, die gericht zijn op een meer veerkrachtig watersysteem. Niets doen of halve maatregelen treffen is niet aan de orde; gezocht dient te worden naar specifieke oplossingen voor de soms ingrijpende watervraagstukken op de (middel)lange termijn. Duidelijk is geworden dat het denkproces, de bewustwording van de noodzaak van anders omgaan met water en het introduceren van nieuwe typen maatregelen essentiële onderdelen vormen van het toekomstige waterbeheer.

De nieuwe aanpak vereist een nieuwe rol voor de waterbeheerder die normaliter een afwachtende positie inneemt. Decennialang is die rol vooral volgend en faciliterend geweest. Deze tijden zijn voorbij: om tegemoet te komen aan de doelstellingen van het waterbeheer in de nabije toekomst zal een duurzamer waterbeheer ontwikkeld moeten worden. Het spanningsveld tussen waterbeheer en landgebruiksfuncties is in beweging. In algemene zin is sprake van een verschuiving van 'de landgebruiker bepaalt waar en hoeveel water er moet zijn' naar 'water geeft aan welk type landgebruik waar gewenst is'. Bij het opstellen van de Waterkansenkaart Hollands Noorderkwartier-Noord bleek de discussie over de rol van de waterbeheerder een rode draad door de planvorming. De vraag was of de waterbeheerder zich alleen de rol van nutsbedrijf (als waterleverancier) wil toe-eigenen of ook meer sturend als een soort landschapsbeheerder wil optreden. Dit dilemma bleef gedurende het proces voelbaar. Uiteindelijk is gekozen voor een middenweg: de waterbeheerder wil duidelijk maken welke keuzemogelijkheden bestaan om de waterdoelstellingen te realiseren, maar zal de uiteindelijke invulling van de gebruiksconsequenties aan de ruimtelijk ordenaar (de provincie) over laten. Dit is in de waterwensenkaart 2030 vertaald naar minimale én maximale waterpeilen, verschillende watersysteemvarianten en enkele suggesties ten aanzien van het landgebruik.

Belangrijkste kenmerken

De vijf belangrijkste kenmerken van waterkansenkaart Noorderkwartier-Noord zijn:

- gezamenlijke planontwikkeling: groot rendement

Voorwaarden voor voldoende rendement zijn een open overlegstructuur, betrokkenheid en onderling vertrouwen bij de ambtelijke projectgroep en de opstellers. Op basis van gelijkwaardigheid wordt de inbreng van alle projectgroepleden gerespecteerd. Het gaat niet om het beschermen van de individuele belangen maar om op een professionele manier het collectieve belang te dienen. Bij Hollands Noorderkwartier was het enthousiasme van de projectgroepleden een goede indicator van de betrokkenheid. Belangrijk bij het ontwikkelen van vooruitstrevende ideeën is een stevig standpunt 'daar willen we naar toe' en lef hebben om dit hard te maken. Vrijheid in (extreem) denken hoort daarbij.

Het gezamenlijk ontwikkelen heeft een aantal voordelen. Het zorgt voor een inhoudelijk kwalitatief hoog rendement, groei in het denkproces en het eigen maken van het eindproduct. De gezamenlijke planvorming is tevens een methode geweest om de opdrachtgever bewust te maken welk doel zij voor ogen heeft met de waterkansenkaart. Nieuwe inzichten over waterheer hebben tenslotte vrijwel altijd gevolgen voor het bestaande grondgebruik. Het spanningveld doet zich voor in welke mate de waterbeheerder zich uit wil spreken over de beperkingen die nieuwe inzichten kunnen opleggen aan het bestaande grondgebruik in bepaalde beheerseenheden. Na afloop van de discussie heeft de waterbeheerder besloten zich in de waterkansenkaart terughoudend op te stellen. Belangrijke reden hiervoor was dat de waterbeheerder tijdens het planproces bewust gekozen heeft om niet met belanghebbenden te communiceren. Ook heeft zij niet de ambitie om directe uitspraken te doen over ruimtelijke ordening gezien haar taak als uitvoerend overheidsorgaan;

- reserveren van voldoende tijd: investeren in collectiviteit

Om vooruitstrevend te kunnen denken is voldoende tijd en enige flexibiliteit in het vergaderschema opgenomen. Daarmee moet van tevoren rekening worden gehouden. Vooraf-

gaand aan de projectgroepvergaderingen is regelmatig in een klein comité door opdrachtgever én -nemer de projectgroepvergadering voorbereid. Na afloop heeft adequaat terugkoppeling plaatsgevonden van ambtelijk naar bestuurlijk niveau. Hierdoor werden de probleem- en doelstelling steeds aangescherpt en daardoor duidelijker. Bovendien groeide hiermee het collectieve denken en verantwoordelijkheidsgevoel. Sommige probleem- en doelstellingen werden van meerdere kanten belicht, waardoor soms een verrassend nieuwe kijk op de materie ontstond. Dit kostte soms extra tijd, maar die is nuttig besteed. Gelijktijdig is de noodzakelijke technische informatie verzameld en vermoedens geverifieerd;

- vooruitstrevend denken: 'tekenen en rekenen'

Het bedenken van voorstellen voor de lange termijn vereist een specifieke werkmethode. Regionale werkmodellen zijn bedacht die de strategie 'vasthouden/bergen/afvoeren' op verschillende wijze interpreteren. Het projectgebied is daarvoor in de context van het hele deelstroomgebied gezet. De modellen zijn ook vrij extreem gemaakt om te laten zien dat nog veel te kiezen valt, afhankelijk van de benadering. Het ontwikkelen van de modellen is een cyclisch proces geweest, waarbij de algemene doelstellingen, landschappelijke kenmerken en grove effectberekeningen afwisselend aan bod zijn gekomen. Bij de planvorming is 'door de schaalniveaus heen gewerkt'. Voorstellen op een hoog schaalniveau zijn gelijk getoetst op praktische haalbaarheid door uitwerkingen op lokaal schaalniveau. Het visualiseren van deze gedachten, maakte de discussie 'tastbaar' en de consequenties en de te behalen winst helder. Bovendien droeg het een steentje bij in het vertrouwd raken met uiteenlopende of vooruitstrevende ideeen. Wellicht is door de beelden ook spraakverwarring voorkomen: een beeld zegt vaak meer dan tekst. Uniek aan deze werkwijze is dat de probleemanalyse meerdere malen verder kon worden aangescherpt (zie kader);

- interactie tussen 'gebiedskennis' versus 'lange termijn planning'

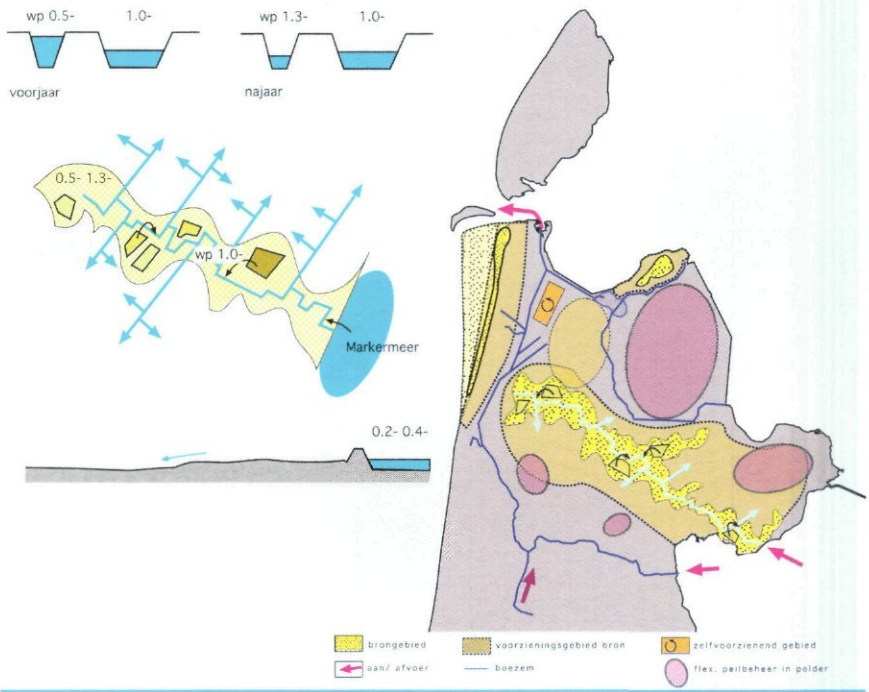
Goede gebiedskennis is belangrijk bij het definiëren van de huidige problemen. Soms is het echter lastig om met grote gebiedskennis vooruit te denken over de meest wenselijke situatie op de lange termijn. Even geen zorgen maken over problemen op korte termijn en details. Door denkbeelden voor de toekomst te onderbouwen en telkens weer terug te koppelen naar de realiteit van alle dag, kunnen op een effectieve wijze nieuwe perspectieven aangedragen worden. Er wordt dus denkend vanuit een streefbeeld geredeneerd: aan het lange termijn streefbeeld worden mogelijke maatregelen gekoppeld die op het huidige waterbeheer van toepassing zijn. Samen met de uitkomsten van de regionale modellenstudie ontstaat aan de hand hiervan een nieuwe hoofdstructuur van het watersysteem en wordt de korrelgrootte van de waterbeheerseenheden bepaald: de waterwensenkaart;

- verrijking van de gebiedskennis en nieuwe inzichten

Doordat de opgave veelomvattend is, bleek het noodzakelijk om alle bronnen van gebiedskennis uit te putten. Knelpunten en verbeterpunten, waarvan het bestaan wel bekend was maar niet de omvang, zijn daardoor blootgelegd. Daarbij bleek dat de mogelijkheid moet bestaan om routines en tradities ter discussie te stellen. Door deze werkwijze kwamen nieuwe probleemstellingen in beeld, zoals het hoe en waarom van doorspoelen van polders en de consequenties van het duurzaamheidsprincipe voor het huidig landgebruik. Op basis van dit laatste principe is bijvoorbeeld aangegeven dat het niet gewenst is de bollenteelt (al dan niet 'reizend') in de zogenaamde brongebieden te ontwikkelen maar aan het uiteinde van het watersysteem. Door de interactie van 'tekenen en rekenen' is duidelijk geworden dat niet de (toekomstige) wateroverschotten (piekberging) maar het watertekort de grootste ruimtevrager is. Bij het rangschikken van de 'watervragers' kwam aan het licht dat het meeste water gebruikt wordt voor het doorspoelen van sloten en niet voor het opheffen van zomertekorten of om het waterpeil op te zetten. Momenteel wordt tweederde (99 miljoen van 166 miljoen kubieke meter op jaarbasis) van de waterinlaat gebruikt voor het doorspoelen om de gewenste waterkwaliteit te bereiken.

Regionale werkmodellen

In het model 'bron en aanvoer' wordt de kreekrug die zich van Hoorn tot Schagen uitstrekt, gebruikt als waterbuffer. Het waterpeil kan in de kreekrug tot een nader vast te stellen hoogte stijgen en ook dieper dan gemiddeld uitzakken. Met dit water wordt een deel van het 'ontvangstgebied' gevoed. Dwars over de kreekrug loopt een centrale wetering die in verbinding staat met het Markermeer. Tekorten worden op deze wijze aangevuld. De kreekrugwetering maakt het mogelijk het ontvangstgebied uit te breiden door naast bergingswater, Markermeerwater naar de omgeving te transporteren en onder vrij verval te laten afstromen.

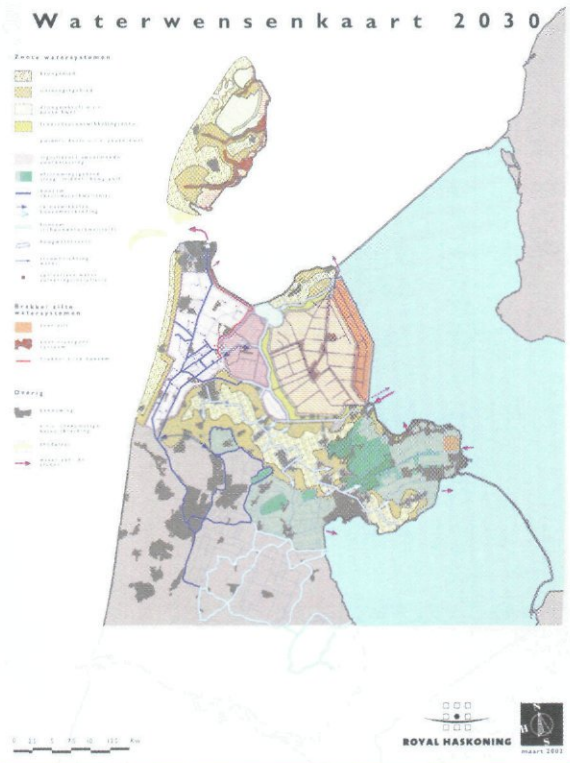


Afb. 1.: Het regionale model 'bron en aanvoer' in twee stadia van visievorming.

In het model 'netwerk' wordt de indeling van het plangebied in deelgebieden losgelaten. Binnen de Westfriese Omringdijk wordt een netwerk van brede watergangen aangelegd. De watergangen hebben flexibele peilen en voeren water aan en af van en naar de tussenliggende polders. Tevens kan in de kanalen vanaf januari piekberging plaatsvinden. Pieken die voor januari optreden, kunnen eveneens in de watergangen van het netwerk opgevangen worden. Langs de zuid-en westrand van de Wieringermeer wordt een zuidelijker randmeer aangelegd, dat voor seizoensberging en piekberging gebruikt kan worden. Dit zuidelijk randmeer fungeert tevens als aanvoerroute van IJsselmeerwater naar het achterland (Anna Paulownapolder, Wieringerwaard).

Waterwensenkaart 2030: het streefbeeld

In het streefbeeld zijn duidelijke watereenheden onderscheiden. De drie brongebieden (duinen, kreekrug en keileembult Wieringen) springen in de waterwensenkaart het meest in het oog. Daar zal eerst geprobeerd worden om zoveel mogelijk water vast te houden, alvorens water wordt ingelaten. Inlaatmogelijkheden bestaan vanuit het Markermeer en IJsselmeer. De uitlaat ligt bij Den Helder. De brongebieden vormen in combinatie met de meren de basis van het boezemsysteem met een nieuwe schoonwaterkwaliteit. Vanuit het zuiden vindt aanvoer van boezemwater plaats van basiswaterkwaliteit. Intensieve landbouwteelten, zoals de bollenteelt, worden met deze waterkwaliteit gevoed en liggen in clusters nabij de uitlaat van het beheergebied. Vanuit het IJsselmeer wordt de Amstelmeerboezem en (deels) de kreekrug gevoed. De Wieringermeerpolder neemt een aparte positie in. Gestreefd wordt om het gebied zo lang mogelijk zoet te houden te gunste van de landbouw, maar de mogelijkheid open te houden om op lange termijn vanwege de toenemende zilte kwel de oostrand zilt te laten worden. Aan de westrand wordt een zone gereserveerd als landschapontwikkelingszone waar water in kan overlopen. Hierdoor hoeft de boezemcapaciteit niet vergroot te worden. Het bestaande boezemsysteem blijft praktisch helemaal intact. Hier en daar is een nieuwe kortsluiting gemaakt (zoals een nieuwe zuidelijke ringvaart langs de Wieringermeer) of is een watergang afgekoppeld. Grootschalige uitbreiding van de boezem is niet nodig, omdat de bergingscapaciteit in het gebied zelf vergroot wordt. Op Texel wordt een scherpere grens getrokken tussen de zoete en zilte watersystemen. Dit gebeurt door iets meer ruimte te maken voor het zilte transportsysteem van de kreken. Doel hiervan is om de landbouwpolders zoveel mogelijk te laten profiteren van zoetwater dat in het brongebied van de duinen gebufferd wordt. De waterwinst wordt behaald door sezoensberging (5,4 miljoen kubieke meter op jaarbasis) in de brongebieden. Daarnaast wordt de watervraag beperkt door het accepteren van watertekorten in de brongebieden (winst: 25,6 miljoen kubieke meter op jaarbasis). Hier zal de gebruiksfunctie gewijzigd worden in verband met de sezoensberging. Piekberging vindt plaats in de zogenaamde uiterwaardsloten. Dit zijn sloten waarvan de taluts uitgegraven zijn, zodat 'uiterwaarden' ontstaan die in extreem natte situaties onder water lopen. Daarnaast aangewezen piekberginglokaties als opvang en wordt in een aantal gebieden tijdelijke vernatting geaccepteerd (duinzone, Wieringen, keileembult Texel en kreekrug Hoorn-Schagen).



Afb. 2: Waterwensenkaart.

Opmerkelijk is dat de gewenste waterkwaliteit echter ondanks het doorspoelen niet overal gehaald wordt. De problemen die ontstaan door een toenemende watervraag (circa 21 miljoen kubieke meter in de toekomst) kunnen wellicht opgelost worden door het terugdringen van het doorspoelen. Dit idee is in de waterkansenkaart voorlopig even geparkeerd, omdat de reden, omvang en resultaat van het huidige doorspoelen nog niet helder is. Maar de ernst van het probleem is gesignaleerd en onderschreven en dat is al een waardevol gegeven op zich.

Doorwerking in andere planvormen

De waterbeheerder beschikt met de waterkansenkaart nu over een eigen strategische visie voor de lange termijn. De waterbeheerder ziet de waterkansenkaart als een intern product. Om onduidelijkheid richting belanghebbenden te voorkomen worden uitspraken over ruimtebeslag en daaruit voorvloeiende gevolgen voor het grondgebruik, overgelaten aan de provincie. Aan de hand van de watersysteemanalyse, de waterwensenkaart 2030 en de top-10 uitvoeringsprojectenlijst is wel al op voorhand informatie geleverd aan andere beleidsvelden, zoals de ruimtelijke ordening. Dat is onder meer gebeurd in de deelstroomgebiedsvisie Noorderkwartier, die kort na de waterkansenkaart en mede onder regie van de provincie is opgesteld. De deelstroomgebiedvisie vormt de basis van het streekplan. De visie is abstracter dan de waterkansenkaart, onder meer doordat uitspraken over de gebruiksconsequenties in het streekplan Noord-Hollandnoord gedaan worden. Het in de waterkansenkaart gesignaleerde vermoeden dat de doorspoeling in het noordelijk deelgebied fors verminderd kan worden is in de stroomgebiedsvisie bevestigd en vastgelegd. Daarnaast is de hoofdwaterstructuur van de waterwensenkaart in het streekplan in zijn geheel overgenomen.

Samenvatting

Het veranderd denkproces met nieuwe doelstellingen en de nieuwe rol van waterbeheerder (richtinggevend voor ruimtelijke ordening) zijn karakteristiek voor het waterbeheer in deze eeuw. Daarnaast speelde bij de totstandkoming van de Waterkansenkaart Hollands Noorderkwartier een aantal andere kenmerken een bijzondere rol:

- De gezamenlijke bundeling van krachten en werken op basis van gelijkwaardigheid resulteert in een kwalitatief hoogwaardig herkenbaar eindproduct en een snelle groei in het (nieuwe) denkproces;
- Het reserveren van voldoende tijd en vrijheid in denken geeft ruimte voor het ontwikkelen van vooruitstrevende ideeën en soms verrassende nieuwe inzichten;
- Het continue visualiseren van gedachten en berekeningen maakt de materie tastbaar en consequenties helder;
- Voldoende gebiedskennis in combinatie met het vermogen van 'lange termijn denken' is een vereiste: dit is de voeding voor het ontwikkelen van nieuwe perspectieven;
- De totstandkoming van een dergelijk product als de waterkansenkaart levert een verrijking van de gebiedskennis op: een aantal knelpunten en verbeterpunten zijn helderder geworden. De totstandkoming waterkansenkaart is een waardevol leerproces geweest. Ook voor het vervolgtraject van het waterbeheer 21e eeuw, zoals de deelstroomgebiedsvisie Noorderkwartier en het streekplan Noord-Hollandnoord blijkt de waterkansenkaart een bruikbaar en informatief product.