Een pleidooi voor een stille blauwe revolutie

Kleinschalige waterberging op grote schaal

Nadat de Commissie Waterbeheer 21e eeuw haar advies had uitgebracht om het Nederlandse waterhuishoudkundig systeem toekomstbestendig te maken, zijn vele partijen onder regie van de provincies enthousiast aan de slag gegaan om stroomgebiedsvisies te maken. In de stroomgebiedsvisie Noorderkwartier wordt gekozen voor 2900 ha oppervlak aan extra waterberging. Daarvan wordt het leeuwendeel gezocht in kleinschalige berging op polderniveau, ondanks het feit dat dit niet de meest goedkope optie is. De keuze is ingegeven door een aantal argumenten, waarvan het streven naar rechtvaardigheid en praktische haalbaarheid doorslaggevend waren.

Nadat in de jaren negentig van de vorige eeuw meerdere malen ernstige wateroverlast en zelfs bijna dijkbreuken waren opgetreden, werd de Commissie Waterbeheer 21e eeuw ingesteld met als opdracht: onderzoek of het waterhuishoudkundig systeem op orde is. Het antwoord kwam in 2000: het waterhuishoudboekje in Nederland was niet op orde. En vooral in de toekomst zouden we problemen kunnen verwachten.

Wat zou er moeten gebeuren om het waterhuishoudkundig systeem op orde te brengen? Om daarop voor het regionale systeem zicht te krijgen, zijn provincies, waterschappen en gemeenten enthousiast aan de slag gegaan om stroomgebiedsvisies te maken. Ze laten een divers beeld zien. In een aantal visies ligt het accent op het voorkómen van wateroverlast en overstromingen; bij andere is ook aandacht besteed aan het tegengaan van verdroging, watertekort en bodemdaling. Dit vanuit de idee dat door de problemen integraal te benaderen ook maatregelen worden gevonden die een bijdrage aan meerdere van genoemde problemen kunnen leveren. Zo is in de visie voor Amstelland gekozen voor het onder water zetten van een paar polders. Daardoor kan schoon water worden vastgehouden voor tijden van watertekort, bodemdaling wordt tegengegaan en de verdroging in de omringende veenweidegebieden vermindert. Ook kunnen de plassen in tijden van zware neerslag worden gebruikt om wateroverlast elders te voorkomen. Kiezen voor zulke, veelal grootschalige, maatregelen is dan onvermijdelijk om in de verre toekomst niet met een kwetsbaar en vaak ook kostbaar watersysteem te blijven zitten.

Grootschalige maatregelen ter verbetering van het waterbeheer die beslag leggen op de ruimte, zijn echter niet makkelijk te realiseren. Veel land moet worden opgekocht, soms inclusief gebouwen. Procedures die ertoe moeten leiden dat land ook werkelijk onder water kan worden gezet, nemen vele jaren en soms zelfs decennia in beslag. Naast het tijdsaspect speelt het draagvlak voor dit soort maatregelen een belangrijke rol. Waar nu koeien staan te grazen, wordt zo'n gebied later moeras of plas; een flinke verandering in het landschap. We hebben in de afgelopen jaren gezien dat plannen om polders onder water te zetten, grote weerstand bij bewoners en landeigenaren oproepen. Een goed voorbeeld hiervan is hoe de studie 'Levende berging' van de waterschappen ten noorden van het Noordzeekanaal in 1998 werd ontvangen, getuige onder meer het ontstaan van de zeer actieve actiegroep 'Levende berging: nee!' in de Zeevang.

Uit het bovenstaande kunnen we enkele conclusies trekken. In de eerste plaats dat communicatie met bewoners en belangengroepen cruciaal is bij het voorbereiden van grootschalige ruimtelijke waterbeheersmaatregelen. De noodzaak en urgentie, maar ook de kansen, die deze plannen bieden om andere ideeën te verwezenlijken, moeten helder voor het voetlicht worden gebracht. In de tweede plaats hoeven we er de komende 15 à 20 jaar nauwelijks op te rekenen dat veel grootschalige maatregelen gerealiseerd zullen worden. Dat betekent niet dat we ze nu maar moeten vergeten, integendeel. Voorbereidingen moeten nu worden getroffen om gebieden die daarvoor in aanmerking komen te behoeden voor 'spijtmaatregelen' en om het communicatietraject in te zetten.

Overigens bestaan enkele uitzonderingen waar grootschalige maatregelen wel op kortere termijn gerealiseerd kunnen worden. Het betreft plannen voor de aanleg van grote recreatiegebieden en nieuwe natuur. Hier liggen goede kansen om recreatie, natuur en waterberging te combineren[1]. Haast is geboden om die kansen dan ook nu te grijpen.

Voor het oplossen van watertekort en verdrogingsproblemen en voor het tegengaan van bodemdaling hebben we geen vliegende haast. We kunnen op dit punt op korte termijn al vooruitgang boeken door daar waar het kan[2] peilverhoging te realiseren of verdere peilverlaging tegen te gaan. Voor wateroverlast ligt dat anders. Als we nu alleen in zouden zetten op grootschalige maatregelen, zullen we in de komende 30 jaar geen droge voeten houden. Om dat te voorkomen moeten we maatregelen gaan uitvoeren die op korte termijn soelaas bieden. De vraag is welk soort maatregelen daar het best voor in aanmerking komt.

Drie scenario's

Maatregelen die op kortere termijn genomen kunnen worden om wateroverlast te voorkomen, kunnen we onderverdelen in kleinschalige maatregelen in de haarvaten van het systeem, berging in inundatiepolders en extra pompen. Ter voorbereiding van de stroomgebiedsvisie Noorderkwartier (Noord-Holland) zijn drie scenario's uitgewerkt; in elk ervan staat een van deze maatregelen centraal: het polderbergingsscenario, het bergenscenario en het afvoerscenario. De berekeningen die ten behoeve van de scenario's zijn gemaakt, zijn globaal.

Het polderbergingsscenario gaat uit van berging van de toename van de neerslag in de polders[3]. Dus de bemalingscapaciteit van de polder op de boezem wordt niet uitgebreid. Om wateroverlast te voorkomen wordt extra bergingscapaciteit in de polder gecreëerd. Dat kan door water vast te houden in de bodem, in het oppervlaktewater of door het af te voeren naar een lager deel, waar het tijdelijk wordt geborgen. In dit scenario wordt in totaal 4.000 ha oppervlaktewater bijgegraven, wat neerkomt op 2,5 procent van het totale beheersgebied. Hiermee kan het probleem van wateroverlast voor de toekomst worden opgelost. Dit kost voor het hele deelstroomgebied ongeveer 280 miljoen euro.

Het bergenscenario gaat ervan uit dat de verwachte toename van de neerslag wordt uitgepompt op de boezem en dat de gemaalcapaciteit naar het buitenwater niet wordt vergroot. Dat betekent dat de gemaalcapaciteit van polder naar boezem wordt vergroot

en dat, om de pieken in de boezem op te kunnen vangen, inundatiepolders worden gerealiseerd. Nodig is dan 1000 ha aan inundatiepolders en extra pompcapaciteit. Teneinde in de polder het water af te kunnen voeren naar de poldergemalen moeten de sloten met 20 procent worden vergroot. De totale kosten bedragen 245 miljoen euro. Hierbij is geen rekening gehouden met de kosten van verruiming van de boezem op enkele plekken.

In het afvoerscenario wordt al het extra water dat valt, meteen via de boezem afgevoerd en naar het buitenwater gepompt. Ruimte voor extra waterberging is niet nodig, maar wel verruiming van de poldersloten en de boezem om de grotere hoeveelheden water af te kunnen voeren. Aan extra pompcapaciteit is 100 miljoen euro nodig. Voor verruiming van poldersloten kan 70 miljoen euro worden bijgeteld. De kosten voor verbreding van de boezem zijn niet in beeld gebracht.

Keuze voor het dure scenario

Deze drie scenario's zijn tegen elkaar afgewogen en er is een voorkeursscenario samengesteld. In dit scenario wordt 2900 ha oppervlak voor waterberging gereserveerd. Ondanks de enigszins hogere kosten bestaat dit voorkeursscenario toch voor bijna 70 procent uit het duurdere scenario, namelijk het polderbergingsscenario. Dat is interessant, gezien het feit dat waterschappen zuinig zijn met de centen. Waarom geven ze dan toch de voorkeur aan het duurdere scenario? In de eerste plaats is dit scenario het veiligst en het meest duurzaam. Hierin wordt geen extra water op boezem en buitenwater (Noordzeekanaal, Markermeer, IJsselmeer) gemalen, waardoor de belasting van die wateren niet toeneemt evenals het risico voor dijk- en kadebreuk. De risico's als gevolg van uitval van gemalen of langdurig hoge waterstanden in buitenwater zijn bij dit scenario het kleinst. Een tweede argument is dat de extra bergingscapaciteit in de polder in droge tijden ook kan bijdragen aan het langer vasthouden van water. Het extra wateroppervlak zal ook de waterkwaliteit ten goede komen. In de derde plaats is ruimte voor uitbreiding van de afvoercapaciteit van de boezem niet nodig en ook extra bemalingscapaciteit kan achterwege blijven wat gunstig is voor de kooldioxidebalans. In de vierde plaats - en dat is het belangrijkste argument geweest om grotendeels voor het polderbergingsscenario te kiezen - is dit het meest rechtvaardige scenario. Elke polder lost zijn eigen probleem op in tegenstelling tot het bergingsscenario, waar het probleem van het hele beheersgebied wordt afgewenteld op een klein deelgebied. In discussies met bewoners in het gebied aan de zogenaamde watertafels bleek dat zij vrij massaal voor polderberging kozen vanwege dit rechtvaardigheidsargument.

En tenslotte een heel pragmatisch argument: dit scenario is vrij eenvoudig te realiseren. Geen moeizame planologische procedures om grote aaneengesloten stukken grond te verwerven, geen uitkoop van bedrijven, geen radicale veranderingen in het landschap en geen opstanden van bewoners die geven om hun karakteristieke landschap.

Nee, gewoon grond opkopen langs sloten en de sloot verbreden. Door dit slim aan te pakken kunnen natuurvriendelijke oevers worden gecreëerd, waarmee een bijdrage aan de waterkwaliteit en aan natuur kan worden geleverd. Een andere mogelijkheid is grond opkopen daar waar door een lage ligging van het maaiveld alleen met onderbemalingen nog landbouw kan worden bedreven en dat in drasse natuur omzetten. Tevens een goede manier om de problemen van onderbemalingen op te lossen. In plaats van grond kopen kunnen ook contracten worden gesloten met boeren of natuurorganisaties om deze maatregelen te treffen. Contracten voor blauwe diensten kunnen goedkoper zijn door belastingconstructies en/of goedkope leningen. Grond kopen of contracten afsluiten, daarmee zal weer veel landbouwgrond verloren gaan, zal mogelijk worden opgemerkt. Dat is waar, maar als we nu zien dat een overschot aan landbouwgrond bestaat en al een klein deel van die grond wordt ingezet voor waterberging, waardoor de overige landbouwgrond in de toekomst gevrijwaard wordt van wateroverlast, dan kan toch niemand daar tegen zijn.

De stille blauwe revolutie

Enkele waterschappen zijn al jaren bezig grond te kopen om sloten te verdubbelen of op lage delen in de polder waterberging te creëren. Zo wordt zonder hieraan veel ruchtbaarheid te geven het probleem van wateroverlast geleidelijk aan opgelost. Een stille blauwe revolutie. En een rechtvaardige revolutie, want elke polder lost zijn eigen probleem op. Het probleem wordt niet afgewenteld op een paar plekken, die alle lasten van het hele deelstroomgebied moeten dragen.

Voor zo'n strategie is wel wat nodig en met name van het waterschap. In de eerste plaats een goed grondbeleid teneinde duidelijkheid te bieden naar besturen en ingelanden toe en om zo efficiënt mogelijk met beschikbare middelen om te gaan. In de tweede plaats is geld nodig. Een scenario, dat voor zo'n 75 procent berust op bergen in de polder, zal de waterschapslasten met zeker tien procent omhoog stuwen. Als dit maatschappelijk en bestuurlijk als probleem wordt ervaren, zullen provincie en Rijk bij moeten springen. Mogelijkheden daarvoor bestaan al, bijvoorbeeld door subsidiegelden van het Rijk en de EU in te zetten. Het Rijk kan ook het vormen van 'blauwfondsen' stimuleren, waaruit goedkope leningen kunnen worden verstrekt, of inzetten op belastingconstructies waardoor inrichtingsmaatregelen voor boeren belastingaftrekbaar worden. En het Rijk zal ook direct bij moeten dragen aan de maatregelen. Tenslotte worden met dit dure scenario de rijkswateren niet extra belast, waardoor in die wateren minder maatregelen genomen hoeven te worden. ¶

Florrie de Pater
(Provincie Utrecht)

(foto: C. Meijer).



1 *Onderzoek naar meervoudig ruimtegebruik voor water in 2002 door Habiforum en de Provincie Noord-Holland.*

2 *In natuurgebieden of in agrarisch gebied tegen financiële vergoedingen.*

3 *De volgende uitgangspunten/vooronderstellingen worden gehanteerd: een extra neerslag van 20 procent in 2050 en het systeem is nu op orde met gemiddeld vijf procent oppervlaktewater en een poldergemaalcapaciteit van gemiddeld 14,4 mm per etmaal.*