

Ervaringen met een proefproject in de Nieuwkoopse Plassen

Gebiedsgerichte aanpak (water)bodemproblematiek vereist planvorming op maat

De afgelopen decennia is de aanpak van de waterbodempromblematiek in Nederland onvoldoende van de grond gekomen. Dit is vooral te wijten aan het gebrek aan stort- en verwerkingscapaciteit en de beperkte financiële middelen, waarmee moest worden gewerkt. Ambitieuze, nationale doelstellingen op het gebied van vervoer, waterbeheer, recreatie en natuur plaatsen de aanpak van de Nederlandse waterbodempromblematiek in een ander daglicht. Projecten in het kader van ruimte voor de rivier, versterking van de ecologische hoofdstructuur en verruiming van vaarwegen lenen zich bij uitstek voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak, waarbij de grote hoeveelheden vrijkomende grond en baggerspecie op de plaats van herkomst extensief worden toegepast. Voor de watersector is een dergelijke aanpak betrekkelijk nieuw. Gebaseerd op een proefproject in het Nieuwkoopse Plassengebied, gaat dit artikel in op de gevolgen van een gebiedsgerichte aanpak voor het te doorlopen planproces en de 'hobbels' die daarbij moeten worden genomen.

Renier Koenraad, Paul Hortensius, Sjoerd Dijkstra, Frans van der Ham

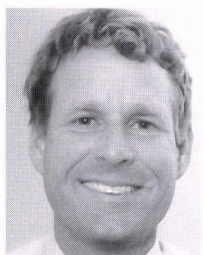


Ing. M.P.M. Koenraad

is procesmanager Water en Groen, ingenieursbureau 'Oranjewoud' B.V.

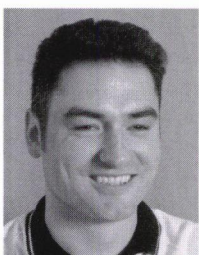


Ir. P.M. Hortensius
is consultant Bodem, ingenieursbureau 'Oranjewoud' B.V.



S. Dijkstra

is Afdelingsmanager VROM, gemeente Nieuwkoop.



F. van der Ham

is Beleidsmedewerker Bodemsanering, provincie Zuid-Holland

VAN SECTORAAL NAAR GEBIEDSGERICHT

Het Nieuwkoopse Plassengebied ligt geheel in de gemeente Nieuwkoop. Het gebied is ontstaan door ontginning en eeuwenlange turfwinning en wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van plassen, legakkers en petgaten. Door de landschappelijke diversiteit, de afwisseling in kleinschaligheid en grootschaligheid en het open karakter vertegenwoordigt het Nieuwkoopse Plassengebied een grote natuur- en landschappelijke waarde. Deze waarden zijn sterk verweven met de verschillende gebruiksvormen in het gebied. Om deze reden wordt voortdurend gezocht naar de juiste balans tussen de sectoren natuur en milieu, landbouw en recreatie. Desondanks stagneert een aantal gewenste ontwikkelingen in het gebied. De oppervlaktewaterkwaliteit van de Noordeinderplas en de Zuideinderplas is ondanks een scala aan maatregelen in

het kader van een eutrofiëringsbestrijdingproject nog onvoldoende verbeterd.¹ De ecologische ontwikkeling van het gebied blijft achter bij de wens van de beheerders doordat nog steeds (te) veel gebiedsvreemd water wordt ingelaten en de havens en petgaten worden geteisterd door grote hoeveelheden bagger. Verder zijn ook de recreatieve voorzieningen in het gebied al jaren aan verbetering toe.

In lijn met de doelstelling van het overkoepelende project 'De Venen' en de actuele vernieuwing van het landelijke milieubeleid is nagedacht over een gebiedsvisie voor de Nieuwkoopse Plassen. Bij dit project wordt getracht om werken uit verschillende sectoren op een kosteneffectieve wijze met elkaar te combineren ('werk met werk maken'). Centraal daarbij staat de aanpak van de in het gebied aanwezige lichte, matige en sterke (water)bodemverontreinigingen.



Het project wordt uitgevoerd onder de werknaam 'Van sectoraal naar gebiedsgericht' en loopt met subsidie van de Stimuleringsregeling Bodemsanering Zuid-Holland. Begin 2000 is een projectgroep geformeerd met vertegenwoordigers van de gemeente Nieuwkoop, Vereniging Natuurmonumenten, Waterschap De Oude Rijnstromen, Hoogheemraadschap van Rijnland, de provincie Zuid-Holland en Ingenieursbureau 'Oranjewoud' B.V.

PEILERS VAN DE GEBIEDSGERICHTE AANPAK

Om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak van de (water)bodemproblematiek in het Nieuwkoopse Plassengebied is gekozen voor een planproces dat berust op drie peilers; proces, technologie en beleid. Het proces richt zich met name op het intensiveren van de samenwerking tussen de deelnemende partijen en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie voor de Nieuwkoopse Plassen. Technologie heeft vooral betrekking op het ontwikkelen van maatregelen of concepten, waarmee gebiedseigen baggerspecie ter plekke nuttig kan worden toegepast (bijvoorbeeld in natuurontwikke-

ling). Tot slot is nagedacht over gebiedsgericht beleid (maatwerk), waarmee de toepassing van baggerspecie in het Nieuwkoopse Plassengebied kan worden gefaciliteerd.

INTERACTIEVE PLANVORMING

In het verleden is geprobeerd om de (water)bodemproblematiek in het Nieuwkoopse Plassengebied sectoraal op te lossen. Voor onderhouds- en saneringswerken werd ervan uitgegaan dat sterk verontreinigde materialen (baggerspecie en stortmateriaal) uit het gebied moesten worden afgevoerd. Omdat dit hoge kosten met zich meebracht, zijn de afgelopen jaren alleen de meest urgente problemen opgelost en bleven de meeste verontreinigingen diffuus in het gebied aanwezig. De beheerders in het gebied waren unaniem van mening dat dit moest veranderen. Een gebiedsgerichte aanpak, waarbij werken uit verschillende sectoren op een kosteneffectieve wijze met elkaar worden gecombineerd ('werk met werk maken'), leek kansrijk. Gedacht werd aan een centrale verwerking van sterk verontreinigde baggerspecie en stortmateriaal en een gestructureerde toepassing van gebiedseigen, licht verontreinigde baggerspecie.

Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de problematiek, de mogelijke oplossingen en ieders rol en verantwoordelijkheid daarbij, blijken geen eenvoudige opgave. Een integrale aanpak vraagt om commitment en een bestuurlijke wil van de betrokken beheerders om samen te werken. Om dit te bereiken is als eerste stap in het planproces een oriëntatie- en beeldvormingfase opgenomen. In deze

fase hebben de beheerders van het Nieuwkoopse Plassengebied zich ambtelijk en bestuurlijk verdiept in de positie en belangen van de andere projectgroepsleden. Tijdens interviews en workshops zijn uiteenlopende opvattingen, benaderingen en ideeën ingebracht. Verder is het waterbodemp probleem steeds vanuit verschillende invalshoeken benaderd en is bij de optionele maatregelen steeds nagegaan of sprake is van een meerwaarde voor andere watergerelateerde projecten in het gebied. Een en ander had mede tot doel om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Deze opzet lijkt geslaagd. De provincie Zuid-Holland en de gemeente Nieuwkoop starten dit najaar samen het eerste deelproject. Vereniging Natuurmonumenten heeft recent besloten om een lopend baggerwerk verder uit te breiden. Tot slot overweegt het Hoogheemraadschap van Rijnland een modelstudie naar de effecten van stromingsonderbrekers op de morfologie in de plassen. De bestuurlijke besluitvorming rond de gezamenlijke gebiedsvisie staat gepland voor eind dit jaar. Daarna zal het project waarschijnlijk onderdeel gaan uitmaken van het overkoepelende project 'De Venen'.

PREVENTIEVE ÉN EFFECTGERICHTE AANPAK

Het waterbodemp probleem in de Nieuwkoopse plassen is grotendeels een interne aangelegenheid. Het aanwezige slib is ontstaan door de vorming van detritus, de erosie van de waterbodem in de plassen en de afslag van legakkers en oevers van aangrenzende graslanden.² Dit sterk humeuze materiaal zweeft in suspensie door het oppervlaktewater van de plassen en wordt via waterbewegingen (onder invloed van wind) getransporteerd naar meer beschutte delen in het plassengebied, zoals jachthavens, luwe oevers, het oostelijk gelegen petgatencolplex en de kleinere watergangen die grenzen aan de grotere plassen. De aanwezigheid van bagger op deze plaatsen is ongewenst. Het slappe materiaal zorgt lokaal voor ondiepten en beperkt doorzicht, waardoor waterplanten niet kunnen groeien. De baggerspecie in Nieuwkoop wordt bovendien gekenmerkt door een hoog organische-stofgehalte. Eenmaal in suspensie wordt dit organische stof versneld afgebroken. Bij dit proces wordt zuurstof verbruikt en komen rotingsgassen vrij. Dit in combinatie met slibbewegingen en de aanwezigheid van witvissoorten veroorzaakt vertroebeling van het oppervlaktewater en een slechte waterkwaliteit. De recreatievaart ondervindt hinder door dichtslibbende jachthavens en vaarroutes. Volgens eerdere onderzoeken³ is momenteel 7.000.000 m³ bagger in het gebied



GEMEENTE
NIEUWKOOP

aanwezig en groeit deze hoeveelheid jaarlijks met 15.000 à 30.000 m³.

Om de genoemde problemen aan te pakken, streeft de projectgroep naar een aanpak, waarmee de aanwas van slib wordt beperkt (preventief) en bestaande knelpunten met slib in het watersysteem worden opgelost (effectgericht). Preventieve maatregelen zijn gericht op een duurzame aanpak en het voorkomen van problemen in de toekomst (bijvoorbeeld de aanleg van oeverbeschermingen om het afkalven van oevers tegen te gaan of stromingonderbrekers om het eroderen van de waterbodem te beperken). Effectgerichte maatregelen hebben tot doel om de 'erfenis' uit het verleden weg te werken en een impuls te geven aan het ecologische herstel van de Nieuwkoopse Plassen. In de loop van het project zijn diverse maatregelen (maatwerkoplossingen) de revue gepasseerd, waarmee de baggerproblematiek in Nieuwkoop zou kunnen worden aangepakt. Bij veel van deze maatregelen wordt lokaal een achteruitgang van de natuurwaarde geaccepteerd als dat voor het totale plangebied een meerwaarde oplevert én als met het oplossen van het ene probleem geen nieuwe problemen worden gecreëerd.

Niet alle maatregelen bleken geschikt als bouwsteen voor een uiteindelijke gebiedsgerichte aanpak. Om te komen tot een voorkeurstrategie zijn maatregelen met de zogenaamde 'Primavera'-systematiek⁶ beoordeeld op rentabiliteit, de termijn van het effect en het (verwachte) bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak. Los van deze beoordeling zijn ook strategieën ontwikkeld door maatregelen nunit verschillende invalshoeken te combineren. Beide exercities hebben de projectgroepleden meer gevoel gegeven bij de optionele bouwstenen en de onderlin-

ge combinatiemogelijkheden. In project-groepsverband is een bouwstenendiscussie gevoerd en is een strategie voor een gebiedsgerichte aanpak uitgestippeld. Deze voorkeursstrategie is verder uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, dat onder meer voorziet in:

- onderzoek naar de aanleg van legakkers om de stroming in de plassen te breken en tevens kunstmatig accumulatiegebieden aan te leggen;
- de toepassing van ongerijpte baggerspecie in natuurontwikkeling ter plaatse van (nu nog) onderbemalen en intensief bemeste percelen;
- het verspuiten van baggerspecie over rietlanden;
- het clusteren van de sanering van de waterbodem van de Voorwetering en de voormalige stortplaats Zuideinde, waarbij de sterk verontreinigde baggerspecie uit de Voorwetering wordt verwerkt op de voormalige stortplaats en het stort daarna integraal wordt afgedekt met een laag schoon materiaal.

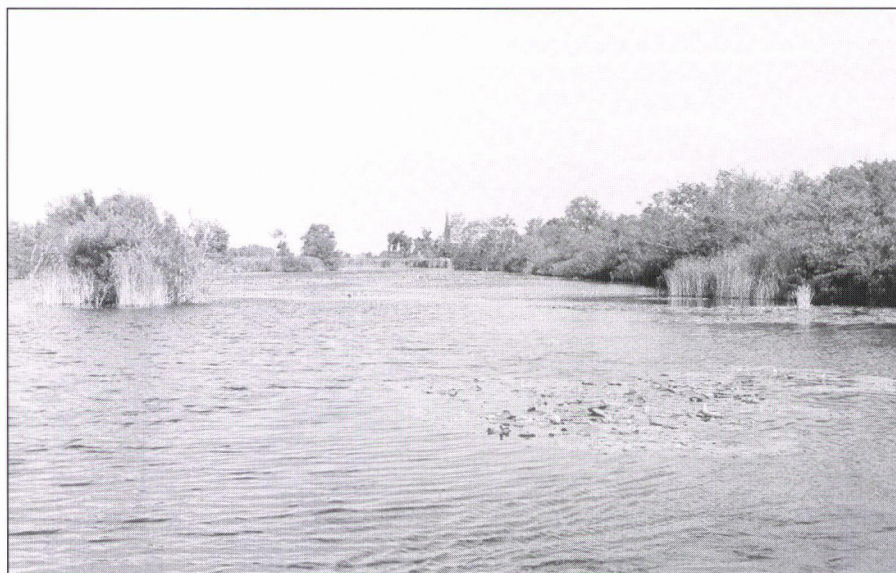
Omdat nog steeds onzekerheden bestaan omtrent het effect van sommige maatregelen, voorziet het uitvoeringsprogramma in de uitvoering van een aantal proefprojecten en een mogelijkheid om de gezamenlijke visie op basis van een monitoringsprogramma in een latere fase bij te stellen³. Het na te streven ambitieniveau wordt momenteel bepaald op basis van de subsidiemogelijkheden en de bestuurlijke bereidheid om in de voorgestelde aanpak te investeren. Doordat per te treffen maatregel trekkers worden benoemd, zullen niet alle deelnemende partijen gedurende de gehele uitvoeringsperiode bij het project betrokken blijven.

WETTELIJK KADER GEBIEDS-GERICHTE PROJECTEN

Het provinciale baggerbeleid beidt veel



kansen voor gebiedsgerichte projecten, zoals het project in de Nieuwkoopse Plassen. Het wettelijk kader rond waterbodems is echter complex en weinig transparant. In eerste instantie uit zich dat in te hanteren normen en toetsingskaders. Voor de kwaliteitstoetsing van waterbodems gelden andere kaders dan voor de toepassing en verwerking van baggerspecie. Ook de wijze van toepassen (als bodem of als bouwstof, op land of in oppervlaktewater) kan leiden tot verschillen in te hanteren kaders. Daar komt nog bij dat de resultaten van kwaliteitstoetsingen vaak erg dubieus blijken. De indeling van baggerspecie in kwaliteitsklassen is gebaseerd op het omrekenen van gemeten naar gestandaardiseerde gehalten. Door de extreem hoge organische-stofgehalten (60 tot 80 gew%) en extreem lage drogestofgehalten (5 tot 10 gew%), bevat het slib in de Nieuwkoopse Plassen nauwelijks minerale delen. De nauwkeurigheid, waarmee het lutumgehalte in het laboratorium kan worden gemeten, laat daarom vaak te wensen over. Dit uit zich in sterk variërende lutumgehalten. In geval van nikkel hangt de omrekening naar gestandaardiseerde gehalten alleen af van het lutumgehalte dat in het slib aanwezig is. Ondanks het feit dat de gemeten nikkelgehalten vaak weinig variëren, kunnen de gestandaardiseerde gehalten door variërende lutumbepalingen sterk verschillen. In grote delen van de plassen wordt, door de nauwkeurigheid, waarmee lutum kan worden bepaald, de indeling in kwaliteitsklassen beïnvloed. Consequentie is dat de vrijkomende baggerspecie lokaal op grond van nikkel valt in kwaliteitsklasse 2 of 3





en daarom niet op land mag worden verspreid (zelfs al wordt in absolute zin voldaan aan het 'standstill'-beginsel).

Ook te doorlopen procedures voor aan te vragen vergunningen en ontheffingen of te verrichten meldingen vragen aandacht. Afhankelijk van de wijze waarop de baggerspecie wordt afgezet (verspreiden, toepassen als bodem, toepassen als bouwstof) krijgen initiatiefnemers te maken met verschillende proceduretijden, bevoegde gezagen en aan te leveren gegevens. Om de mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak te verkennen zijn vergunningverleners en handhavers al in een vroeg stadium bij het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak voor Nieuwkoopse Plassen betrokken. Uit een eerste screening van maatregelen op juridische haalbaarheid, bleek dat de toepassing van ongerijpte baggerspecie in natuurontwikkelingsprojecten op problemen stuit. Omdat de projectgroep de voorkeur geeft aan een grootschalige toepassing van baggerspecie en de beoogde locaties zelden grenzen stellen aan de te baggeren plassen en petgaten, valt dit buiten de reikwijdte van het verspreidingsbeleid (AMvB Besluit 'Vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen'). Als sprake was van een werk zou het Bouwstoffenbesluit van toepassing zijn. Natuurontwikkeling wordt echter gezien als grondwerk.⁵ Bovendien gaat de baggerspecie onderdeel uitmaken van de bodem. Normaliter is dan de Vrijstellingsregeling grondverzet van kracht. Deze regeling geldt echter niet voor de toepassing van ongerijpte baggerspecie. Het komt er voor de toepassing in natuurontwikkeling vrijwel altijd op neer dat de baggerspecie eerst moet worden ontwaterd in een tussendeput. Pas als de baggerspecie in voldoende mate is gerijpt, kan het onder bepaalde voorwaarden als bodem worden toegepast in natuurontwikkeling.^{4,5} De voorbereiding van een dergelijke maatregel is daarmee een tijd- en kostenroevende aangelegenheid. Verder blijkt dat de verschillende bevoegde gezagen wetten en regels rond waterbodems op verschillende wijze interpreteren of slechts van een

beperkt deel van het wettelijk kader op de hoogte zijn. Ook dit werkt een vertraging van de te doorlopen procedures in de hand.

Het Ministerie van VROM bereidt momenteel een herziening van het verspreidingsbeleid voor. De bevindingen in het project 'Van sectoraal naar gebiedsgericht' staan niet op zichzelf. Ook bij andere gebiedsgerichte projecten (Loosdrechtse plassen, Friese meren, etc.) ervaren initiatiefnemers soortgelijke problemen. Daarmee wordt onderstreept dat de beoogde herziening van het verspreidingsbeleid niet los kan worden gezien van het beleid dat nog geformuleerd moet worden voor de gehele keten van het omgaan met baggerspecie (waterbodembeheer). Om te komen tot een werkbaar juridisch kader voor gebiedsgerichte projecten bestaat op korte termijn behoefte aan integratie van de huidige normen- en toetsingskaders en aanpassing van de wettelijke procedures voor de toepassing van licht verontreinigde baggerspecie.

AANBEVELINGEN

Het proefproject in de Nieuwkoopse Plassen heeft geleerd dat een gebiedsgerichte benadering van de waterbodemproblematiek een meerwaarde heeft ten opzichte van sectorale oplossingsrichtingen. Het gevolgde interactieve planproces heeft geleid tot een intensievere samenwerking tussen de verschillende actoren in het gebied. In het project is uitgebreid stilgestaan bij de gevoeligheden in de streek, ambities vanuit verschillende gebruiksfuncties en de (neven)effecten van maatregelen. Dit had vooral een belangrijke meerwaarde bij het samenstellen van het uiteindelijke uitvoeringsprogramma. Omdat de meningen van betrokkenen omtrent effect van sommige maatregelen nog steeds verschillen, wordt aanbevolen om structureel kennis uit te wisselen met andere, vergelijkbare projecten. In dit project zijn ideeën ontwikkeld om hiervoor een landelijk kennisplatform baggeren op te zetten. Tot slot wordt met het project onderstreept dat de beoogde herziening van het verspreidingsbeleid niet los kan worden gezien van het beleid dat nog geformuleerd moet worden voor de gehele keten van het omgaan met baggerspecie (waterbodembeheer).

*Informatie over het artikel
Ingenieursbureau 'Oranjewoud' B.V.,
postbus 8590, 3009 AN Rotterdam
tel: 010 2351745, e-mail:
Renier.Koenraad@Oranjewoud.nl*

Literatuur

- 1 Hoogheemraadschap van Rijnland, 2001. Evaluatie eutrofiëringsbestrijdingsproject.
- 2 Koenraad, M.P.M. en P. Hortensius, 2001. 2e werkdocument 'Van sectoraal naar gebiedsgericht' Nieuwkoopse Plassengebied.
- 3 Gemeente Nieuwkoop, 1991. Instandhoudingsplan Nieuwkoopse Plassengebied.
- 4 Stichting toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), 1997. Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie.
- 5 Provincie Zuid-Holland, 1999. Spitten met kwaliteit; zichtbaar omgaan met grondstromen.
- 6 Ministerie van VROM, 1999. Nota Grond grondig bekeken.