

POSITION PAPER SLAPPE BODEM

ROL EN POSITIE VAN DE WATERSCHAPPEN IN DE BODEMDALINGSPROBLEMATIEK

DOEL VAN DIT STUK

Doel van dit position paper is aandacht vragen voor de bodemdalingsproblematiek in slappe bodems (veen, klei en grondwateronttrekking) die de waterschappen signaleren. Deze complexe problematiek kent veel probleemeigenaren, en kan alleen met een samenwerking tussen al deze betrokkenen worden opgelost. In dit document beschrijft de Unie van Waterschappen de rol en positie van de waterschappen met bodemdaling en nodigt zij andere partijen uit om hierover in gesprek te gaan. Bovendien geven we in het paper aan wat de waterschappen nodig hebben om dit bodemdalingsdossier gezamenlijk op te pakken. Over bodemdaling door grondstoffenwinning wordt een op zichzelf staand position paper opgesteld.

WAT WILLEN DE WATERSCHAPPEN MET DIT POSITION PAPER

Met dit paper willen de waterschappen aandacht vragen voor de gevolgen van bodemdaling en met andere partijen het gesprek aangaan over gezamenlijk beleid. De daling van slappe bodems is inmiddels een urgent probleem, dat een serieuze plaats op de maatschappelijke agenda verdient. De daling gaat langzaam, maar is onomkeerbaar en lokaal zijn er al forse problemen die zich in de komende 30 à 40 jaar in de breedte zullen openbaren. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kunnen deze problemen de komende 30 à 40 jaar zo'n €22 miljard aan kosten voor de hele maatschappij met zich meebrengen. Er is nu nog tijd voor een gezamenlijk aanpak. Daarom zijn de waterschappen in STOWA verband al gestart met een kennisprogramma samen met platform Slappe Bodem (PSB)¹, de provincie Zuid-Holland en o.a. Deltares.

De waterschappen hebben een rol en een belang in het oplossen van de bodemdalingsproblematiek, die zoals het PBL rapport beschrijft, alleen in een maatschappelijke context en in samenwerking opgelost kan worden. De dialoog hierover willen de waterschappen voeren vanuit de belangen van de betrokken partijen. De oplossingen worden volgens de waterschappen gevonden in het maatschappelijk domein en zijn integraal² van karakter. Bovendien zien die oplossingen er in het landelijk gebied anders uit dan in het stedelijk gebied (zie tabel 1, blz. 4).

De waterschappen verwachten van de provincies dat zij hun regie rol in dit dossier oppakken, een deel van de oplossingen kan namelijk gevonden worden in de ruimtelijke inrichting van het gebied. Mede vanuit die bril dragen de waterschappen bij aan de totstandkoming van provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. In het bebouwd gebied gaan de waterschappen in overleg met de betreffende gemeenten, inwoners en bedrijfsleven over de bodemproblematiek, om aldaar te komen tot een gezamenlijke aanpak. Onder andere hierom gaat de Unie van Waterschappen (UvW) dit paper bespreken met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het platform Slappe Bodem.

De waterschappen willen dat het besef doordringt dat de bodemdalingsproblematiek van slappe bodems een maatschappelijk probleem is, dat alleen in samenwerking op te lossen is. Daarom is op de eerste plaats belangrijk dat de maatschappelijke partijen zich rondom dit dossier gaan vinden en concreet aan de slag gaan met het formuleren van duurzame oplossingen. Waterschappen kunnen hierin een initiërende rol spelen.

¹ Het platform Slappe Bodem is een netwerkorganisatie van achttien gemeenten en inmiddels zes waterschappen in het veenweidegebied van West Nederland waar door de zetting van het veen hoge beheer- en onderhoudskosten aan infrastructuur ontstaan en waar herstel van funderingen een grote opgave is.

² Integraal is een aanpak die meerdere facetten tegelijkertijd aanpakt. In het landelijk gebieden denken wij aan een aanpak gericht op bodemdaling, toekomst van het gebied, energietransitie, CO₂ kostendrager, waterkwantiteit en -kwaliteit.

AANLEIDING

De problemen als gevolg van bodemdaling komen steeds vaker in het nieuws en krijgen inmiddels een serieuze plaats op de (politieke) agenda. Op 27 november 2014 is dat in de Tweede Kamer gebeurd met het aannemen van de motie³ Smaling die oproept tot een nationaal kennisprogramma. In maart 2016 gebeurde dat met het symposium Heel Holland zakt georganiseerd door het platform Slappe Bodem in samenwerking met STOWA en op 24 november 2016 presenteerde het PBL in Zwolle de studie 'Dalende bodem, stijgende kosten'. In dit rapport beschrijft het PBL dat zij verwacht dat de maatschappelijke kosten als gevolg van bodemdaling de komende jaren stijgen met totaal €22 miljard. Deze stijging wordt in belangrijke mate veroorzaakt door toenemende schade aan infrastructuur en herstel van funderingen van huizen in het stedelijk gebied. Tevens is inkomstenderving in het agrarisch gebied één van de problemen. Voor het waterbeheer nemen de onderhoudskosten (m.n. aan keringen) tot 2050 volgens het PBL toe met ongeveer totaal €200 miljoen.

Nederland heeft in het kader van het klimaatakkoord in Parijs een forse opgave in het reduceren van broeikasgassen. Door de oxidatie van veengebieden komt CO₂ vrij dat een bijdrage van 2-3% aan de totale nationale emissie levert. Mogelijk kan het afremmen van de veenafbraak een bijdrage leveren aan de klimaatopgave, hoewel deze relatief klein is op het totaal.

Bodemdaling in slappe bodems is het gevolg van verschillende mechanismen. In West-Nederland, Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel wordt bodemdaling veroorzaakt door veenafbraak of door zetting van veen als gevolg van belasting⁴. In de provincie Flevoland is de daling een gevolg van een combinatie van zetting van niet gerijpte klei en oxidatie van veen in de ondergrond, terwijl in Delft en omgeving de daling ook een gevolg is van een grote grondwateronttrekking.

In het landelijk gebied zijn waterschappen vanuit hun taak als kwantiteitbeheerder vaak direct betrokken bij dilemma's als gevolg van bodemdaling. Regelmatig worstelen de waterschappen binnen een te beperkt kader met dit vraagstuk. En inmiddels is duidelijk geworden dat deze aanpak tekort schiet. Het bodemdalingsvraagstuk is namelijk een maatschappelijk probleem, dat niet sectoraal opgelost kan worden. Rijk, provincies, gemeenten en grond- en huiseigenaren zijn allemaal zowel eigenaar als slachtoffer van het probleem. De hoge kosten en complexe samenhang zorgen er voor dat discussies over het onderwerp lastig verlopen, want..."voor je het weet draai je op voor de kosten..." Toch kunnen we er niet langer meer omheen. De problemen en de kosten nemen toe en het dalingsproces is onomkeerbaar. Het bodemdalingsvraagstuk vraagt nu om concrete maatregelen, die op hun beurt alleen gevonden worden als partijen het vraagstuk gezamenlijk oppakken⁵.

De waterschappen willen daarom dat zowel landelijk als regionaal een maatschappelijke dialoog over het bodemdalingsvraagstuk start. Enerzijds gaat het daarbij om belangen, kosten, verantwoordelijkheden, korte- en langetermijnbelangen en landelijke- versus stedelijke problematiek. Anderzijds gaat het in die dialoog ook over ruimtelijke ordening, handelingsperspectieven en betaalbaarheid van het duurzaam faciliteren van huidige en toekomstige functies. Met andere woorden de bodemdalingsproblematiek verdient een serieuze plaats op de maatschappelijke agenda. Een heldere positionering van de waterschappen in het bodemdalingsvraagstuk geeft duidelijkheid in deze dialoog en de zoektocht naar realistische handelingsperspectieven.

³ Kern van de motie is dat de indieners (Smaling, Bisschop en Jacobi) de regering verzoeken een inventarisatie samen met provincies, gemeenten, waterschappen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven te doen, om te bezien welke oplossingen noodzakelijk zijn voor het probleem van de slappe bodems en bodemdaling, waarbij kennisdeling, kennisontwikkeling en oplossingen voor de lange termijn centraal staan.

⁴ Drukkracht als gevolg van o.a. bebouwing.

⁵ Uit voorbeelden van een gezamenlijke aanpak blijkt dat door slimme innovaties de maatschappelijke kosten effectief te beperken zijn.



ROL EN POSITIE

De rol en positie van waterschappen in het bodemdalingsvraagstuk is in formele zin te vinden in waterwetgeving⁶. Volgens deze wetten hebben waterschappen de zorg voor het watersysteem (waterkwantiteit en -kwaliteit) en de primaire - en de regionale keringen. De provincies stellen de waterschappen in en bieden via provinciale verordening instrumenten⁷ en kaders⁸ voor het uitvoeren van de taak. Het zijn ook de provincies die op voordracht van de waterschappen de waterkwaliteitsdoelen vaststellen.

Bij de uitoefening van de zorgplicht voor het watersysteem en de waterkeringen gaat het in essentie om het faciliteren van de functies die van het watersysteem gebruik maken en het bieden van veiligheid aan inwoners, instellingen en bedrijven. De waterschappen dragen zorg voor dat watersysteem op basis van de randvoorwaarden en de functies die de provincies vaststellen en de gemeenten die dat vervolgens in bestemmingsplannen of straks in omgevingsplannen bestemmen. Alle partijen hebben vanuit hun specifieke taak een eigen verantwoordelijkheid in het bodemdalingsvraagstuk.

De rol en het belang van de waterschappen in het dossier is vierledig namelijk:

1. Als probleemhouder van stijgende beheerkosten;
2. In het faciliteren van functies en bieden van veiligheid;
3. In het bieden van handelingsperspectief (o.a. beperken van bodemdaling d.m.v. peilbeheer);
4. Als maatschappelijke partner.

Probleemhouder van stijgende waterbeheerkosten.

De maatschappelijke kosten als gevolg van bodemdaling kunnen volgens het PBL oplopen tot €22 miljard tot 2050. 95% procent van deze kosten wordt veroorzaakt door schade aan funderingen en infrastructuur in stedelijke gebieden. Voor de gezamenlijke waterschappen nemen de kosten tot 2050 naar verwachting toe met €200 miljoen. Voor de zeven betrokken waterschappen genoemd in de PBL-studie komt het grofweg neer op een extra jaarlijks bedrag van tussen de € 0,5 en € 2,0 miljoen in de exploitatiebegroting. Voor het Wetterskip Fryslan en het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden (HDSR) zijn de financiële gevolgen echter groter. Om functiescheiding mogelijk te maken, zijn in het verleden namelijk hoogwaterslootregimes aangelegd, die in de toekomst niet langer houdbaar en betaalbaar zijn. De stijging van de waterbeheerkosten is, vergeleken met kostenstijgingen bij infra (riolering, wegen) en funderingen, niet het grootste probleem. Uitgangspunt is dat geringe kostenstijgingen voor het waterbeheer door de waterschappen zelf opgelost worden.

Hoewel volgens het PBL de kosten ten gevolge van de bodemdaling voor de waterschappen behapbaar zijn, ervaren de waterschappen, net als de gemeenten met een slappe bodem, de problemen wel degelijk. Dagelijks worden de beheerders geconfronteerd met dilemma's als gevolg van bodemdaling. Door de versnippering van functies en ongelijkheid in dalen ontstaan nieuwe hoogteverschillen. Bovendien wordt het steeds lastiger om in gebieden met een geringe drooglegging te voldoen aan de wateroverlastnormen⁹, verlopen procedures voor peilbesluiten stroever en kunnen lokale discussies over de drooglegging soms hoog oplopen, tot aan de rechtbank toe.

Faciliteren van functies

De provincie en gemeenten kennen de functies in het gebied toe, terwijl het de taak en het belang van de waterschappen is om deze functies te faciliteren. Door onder andere historische ontwikkelingen, economische groei en maatschappelijke opgaven heeft het landelijk gebied een complexe structuur gekregen, waardoor in gebieden met een slappe bodem functies en doelstellingen elkaar in de weg zitten. Door de steeds verdergaande bodemdaling, lokaal ongelijke zakkingsnelheden (o.a. door onderbemalingen of

⁶ Waterschapswet, Waterwet en Kaderrichtlijn Water

⁷ O.a. peilbesluiten

⁸ O.a. droogleggingscriteria, normering voor regionale keringen en wateroverlastnormen

⁹ Nationaal bestuursakkoord water.

peilafwijkingen) en risico's van het opbarsten van slootbodems en/of percelen, lopen waterschappen tegen de grenzen van het watersysteem aan. Waterschappen zitten steeds vaker in een spagaat welke functie het primaat moet krijgen. Het wordt daarom belangrijk dat de waterschappen de grenzen van het systeem in beeld brengen. Aan de hand van deze feiten en vanuit het waterschapsbelang kan een maatschappelijke dialoog gestart worden over de haalbaarheid van functies en toekomstperspectief van gebieden.

Handelingsperspectief

Zoals hierboven al is aangegeven kunnen lokale verschillen en mechanismen groot zijn. In het vinden van duurzame oplossingen voor slappe bodems gaat het zowel bestuurlijk als technisch om lokaal maatwerk. Zo worden de oplossingen in kleigebieden gedomineerd door de rijping (met o.a. volume verkleining) en zettingsproblematiek en in het veen is dat vaak een combinatie van zetting en oxidatie.

Het handelingsperspectief en de oplossingen zijn in het landelijke gebied anders dan in een stedelijk gebied. In het landelijke gebied is het palet aan perspectieven groter dan in het stedelijk gebied. Dat komt doordat in het stedelijk gebied de verandering van de functie eigenlijk geen optie is. Daarnaast hebben we in het stedelijk gebied te maken met andere maatschappelijke partijen dan in het landelijk gebied, zie tabel 1.

	Landelijk	Stedelijk
Maatregelen	Gericht op het behoud van de functie	Gericht op het voorkomen van schade
Maatschappelijke partijen	Waterschap Agrarische bedrijven Natuurorganisaties Provincie Gemeente	Particulier/Burgers Gemeente Waterschap Provincie

Tabel 1: verschil in handelingsperspectieven en betrokken partijen in landelijk en stedelijk gebied.

Het is daarom niet verwonderlijk dat het landelijk en het stedelijk gebied ieder een eigen aanpak hebben. In het landelijk gebied zijn van oudsher de waterschappen initiator voor die aanpak. In het stedelijk gebied zijn dit de gemeenten, al dan niet gemobiliseerd door de belangen van de particulieren/bedrijven¹⁰. Soms is bodemdaling in het stedelijk gebied één van de factoren voor een stedelijke (vernieuwing) aanpak¹¹.

Het handelingsperspectief van de waterschappen is gericht op aanpassingen in het peilbeheer. Dat is in essentie onze bijdrage in het vinden van oplossingen. Het aanpassen van het peilregime in slappe bodemgebieden is echter maar één van de maatregelen om de bodemdalingsnelheid te beperken of vertragen. Voor deze oplossing geldt dat het een maatschappelijke afweging is, waarbij lange en korte termijn en de verschillende functies en belangen tegen elkaar afgewogen worden. Aanpassing van het peilregime in slappe bodemgebieden is dan ook een maatregel waarover de discussie beslecht moet worden in een maatschappelijke dialoog over de toekomst van een specifiek gebied. Waterschappen kunnen daarbij¹² bijvoorbeeld ter discussie stellen tot welke kosten-batenverhouding (zie kader) het waterschap nog bereid zou moeten zijn maatregel te treffen.

¹⁰ Een huiseigenaar heeft belang bij peil- en grondwaterbeheer zodanig dat de fundering van zijn eigen huis of pand in tact blijft. De huiseigenaar is namelijk zelf verantwoordelijk voor de fundering van zijn huis of pand.

¹¹ In Schiedam wordt een hele wijk herbouwd, bodemdaling is een deelfacet voor het herbouwbesluit.

¹² In Zuid-Holland en Utrecht hebben MKBA's geleid tot het aanwijzing van knikpuntgebieden, gebieden waar het waterpeil de daling van het maaiveld op termijn niet meer volgt



Kosten-batenverhouding

In het Groene Hart leidt bodemdaling in een aantal gebieden nu al tot een knelpunt in de waterhuishouding, zoals in droogmakerijen met restveen in de bodem. In een aantal gebieden worden de komende decennia dergelijke knelpunten verwacht. De verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten wordt hier zo negatief dat het niet meer verantwoord is om het huidige beleid voort te zetten. In deze gebieden *moet* het waterschap dit vraagstuk agenderen bij medeoverheden en grondeigenaren. In andere bodemdalingsgebieden *kan* het waterschap het vraagstuk bodemdaling agenderen, afhankelijk van de ambitie van het bestuur van het waterschap.

Maatschappelijk verantwoordelijke overheid

Naast de primaire belangen hebben waterschappen een taak als maatschappelijk verantwoordelijke overheid. De wijze waarop de waterschappen deze verantwoordelijkheid nemen, is per waterschap en per situatie verschillend. Het maakt onderdeel uit van de politieke en bestuurlijke keuzes die ieder waterschap afzonderlijk maakt. De initiatieven en maatregelen die waterschappen treffen lopen uiteen qua proces, inhoud en ook qua fase. Maatwerk is en blijft namelijk nodig en juist daarom kunnen we van elkaar leren. Zo hebben de gezamenlijk Groene Hart waterschappen een heel onderzoeksprogramma geïnitieerd¹³ en draagt HDSR met een serious game RE:PEAT bij aan de keuzes die in een gebied gemaakt kunnen worden. In Noord-Holland werken het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de provincie Noord-Holland samen, het Wetterskip Fryslan heeft samen met de provincie Friesland een veenweidevisie opgesteld. In Groningen neemt Hunze en Aa's het initiatief voor gezamenlijke gebiedsprocessen en is zo de initiator van de maatschappelijke dialoog.

Waterschappen kunnen in de maatschappelijk dialoog wel initiatiefnemer, deelnemer en/of subsidient van onderzoeksinitiatieven zijn van pilots¹⁴, maar waterschappen zullen dergelijke initiatieven niet structureel ondersteunen omdat het geen kerntaak is.

In het kader van het klimaatakkoord worden waterschappen aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hoewel het aandeel in de klimaatemissie klein is en aanpassing van de (Europese) regelgeving nodig is, is de reductie van CO₂ door het vertragen van veenoxidatie wel een potentiële maatregel. Welke rol willen de waterschappen hierin spelen? Trekken de waterschappen hierin gezamenlijk op of is dit een regio specifiek vraagstuk waarin ieder waterschap eigen koers kiest en maatwerk vereist is.

Wanneer Nederland echt werk gaat maken van het klimaatakkoord van Parijs, dan is de CO₂-emissie van veengronden nadrukkelijk in beeld. Het is daarom zaak dat de waterschappen in overleg treden met de provincie, gemeenten, eigenaren en gebruikers van de gronden om te komen tot een principe afspraken over het verdelen van de verantwoordelijkheden op dit klimaat/emissiegebied.

WAT HEBBEN DE WATERSCHAPPEN NODIG?

Een gezamenlijke aanpak

De bodemdalingsproblematiek van slappe bodems is een gezamenlijk probleem dat om een gezamenlijk aanpak vraagt. Daarom nemen in West-Nederland zes waterschappen deel aan het platform Slappe Bodem en werkt Rijnland in Gouda intensief samen op zoek naar oplossingen.

Voor die gezamenlijke aanpak en ook voor onze gezamenlijke positie is huiswerk nodig en vaak kunnen we dat niet alleen. In STOWA-verband hebben we daarom al met PSB, de provincie Zuid-Holland en de kennisinstututen een kennisprogramma (Kennisprogramma Water en Bodemdaling) opgepakt (we verleiden hiermee het Rijk) en in dit position paper werpen we een aantal vragen op die om een gezamenlijk aanpak vragen.

¹³ Waaronder deelname in het VIC, Veenweide innovatie centrum en living lab Gouda

¹⁴ Bijvoorbeeld naar de haalbaarheid van het vertragen of stoppen van veendaling in het landelijk gebied



Welke risico's in dalingsgebieden zijn acceptabel?

Wat zijn de risicoprofielen van de dalingsgebieden en zijn deze anders of vergelijkbaar met de andere delen van ons beheersgebied? Het lijkt zinvol om na te denken over specifieke normen of afspraken voor gebieden met een bodemdalingsproblematiek. Te denken valt aan wateroverlast¹⁵, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteitsdoelen en beschermingsniveaus.

Krijgt bij het bepalen van de waterbeschikbaarheidseffecten het veenweidegebied in droge perioden voorrang omdat het hoog op de verdringingsreeks staat of wijken we daar van af? Wat worden de kwaliteitsdoelen van het water bij een wel of niet oxiderende bodem? En wat wordt het beschermingsniveau als door de ongelijke daling nieuwe kerende stroken land ontstaan waarvan onduidelijk is wie de verantwoordelijkheid voor het beheer draagt?

Inzicht in de huidige en toekomstige daling

De waterschappen hebben veel inzicht en kennis over de consequenties en snelheid van bodemdaling. Wat ontbreekt, is een degelijke voorspelling van de dalingssnelheid per gebied. Om tot goede gedeelde probleempercepties en oplossingen is het noodzakelijk om te kunnen beschikken op over adequate hoogtedata en voorspellingsmethodieken van de bodemdaling. De waterschappen doen daarom een appel op, rijk, provincies, gemeenten en kennisinstituten om bij te dragen aan dergelijke kennisontwikkeling.

Toekomstscenario's van de functietoekenning

Voor het adequaat faciliteren van de functies is inzicht in de toekomstige functies nodig. De waterschappen verwachten dat zowel de provinciale omgevingsvisies, maar ook de gemeentelijke omgevingsvisies en -plannen kader geven voor de maatschappelijke dialoog.

Samenvattend gaan we gezamenlijk:

- Vanuit de belangen de maatschappelijke dialoog aan;
- Samenwerking tussen betrokkenen initiëren;
- Doorgronden of de verwachte schade echt een probleem is of niet;
- De schadeverwachtingen onderling vergelijken;
- De verwachte schade verder concretiseren;
- Met STOWA onderzoek oppakken en kennis ontwikkelen die bijdraagt aan inzicht, handelingsperspectieven en keuzemogelijkheden.

¹⁵Bij wateroverlast kan een gedeelte van het maaiveld inunderen, het maaiveldcriterium. Bij Hollands Noorderkwartier geldt in het veenweidegebied voor grasland een ander maaiveldcriterium. Het criterium van het grasland is daar verhoogd van 5% naar 15%.