

MAATSCHAPPELIJKE DISCUSSIE HERINRICHTEN DIEPE PLASSEN

De maatschappelijke onrust rond het verondiepen van voormalige zandwinplassen is recent weer opgelaaid als gevolg van enkele misstanden in de media. Waterschappen hebben diverse belangen af te wegen bij de verondieping van diepe plassen. Enerzijds waakt het waterschap als vergunningverlener voor verondieping van zandwinplassen zonder open verbinding met rijkswateren over de waterkwaliteit. Anderzijds is het waterschap als watersysteembeheerder gebaat bij een grootschalige, goedkope toepassingsmogelijkheid van baggerspecie die niet op de kant kan worden verspreid. Het Besluit Bodemkwaliteit ziet verondieping van diepe plassen als een nuttige toepassing, als dit leidt tot bijvoorbeeld verhoging van de recreatiewaarde of verbetering van de ecologie. De weerstand tegen dergelijke verondiepingen vanuit de omgeving is echter vaak groot vanwege overlast en twijfels over de kwaliteit van het toegepaste materiaal. Daarbij neemt de complexiteit in de beoordeling van de risico's toe doordat er steeds meer kennis is over de effecten van verondieping op het milieu. Mede vanwege de voorgenomen decentralisatie in uitvoeringstaken (waaronder meer gebiedsspecifiek beleid) is het steeds meer de vraag of waterschappen hun rol nog wel goed kunnen vervullen.

Zodoende brengen we hier de overwegingen in beeld en blikken we vooruit naar eventuele alternatieven. Het doel is om gezamenlijk de afwegingen in beeld te brengen, zodat de waterschappen gesteld staan in de maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van verondiepen. De staatssecretaris van IenW wil dit najaar met de betrokken partijen in gesprek over de doelen die met verondiepingsprojecten beoogd worden en de beleidsprykkels die daarbij horen. Voor het gesprek is het waardevol als we aangeven welke vraag IenW zou moeten stellen. Waar zien waterschappen problemen en kennisvraagstukken? Dit zal leiden tot een gezamenlijke denkrichting voor toekomstig beleid.

UITGANGSPUNTEN

Waterschappen voeren "in opdracht van de maatschappij" het beheer en onderhoud van het regionale oppervlaktewater uit; daarmee voeren we de discussie met een functionele insteek. Waterschappen passen bagger toe op basis van het geldende normenstelsel, dat gebaseerd is op de nu beschikbare kennis.

De eerste vraag die bij maatschappelijke onrust gesteld moet worden, is waar deze onrust uit voortkomt. Is de regelgeving niet toereikend om veiligheid voor milieu en gezondheid te kunnen waarborgen? Komen de zorgen voort uit gebrekkige naleving van de regels? Of zit het probleem in gebrekkige informatievoorziening, en ligt de oplossing dus in communicatie? Tot slot kunnen ook andere factoren nog een rol spelen, zoals lokale (verkeers)overlast (NIMBY).

Als er in het maatschappelijk debat voor wordt gekozen verondieping van diepe plassen serieus ter discussie te stellen, zal de beslissing worden genomen in de algemene democratie. Waterschappen zullen deze beslissing volgen. Wel zijn er in deze discussie enkele uitgangspunten te hanteren om tot een werkbaar uitkomst te komen:

1. Bronbeleid. Waterschappen zoeken een maatschappelijk verantwoorde toepassing voor de bagger die vrijkomt uit het watersysteem, maar kunnen niet voorkomen dat verontreinigingen in het milieu komen. Bronbeleid is dus cruciaal, voorkomen is beter dan genezen.
2. Bestaande verondiepingsprojecten kunnen worden afgerond. Lopende projecten moeten, indien milieuhygiënisch verantwoord, worden afgerond om de gewenste eindsituatie te verkrijgen.
3. Diepe plassen kunnen alleen gesloten worden als er een alternatief is. De alternatieve toepassing moet beter zijn dan de diepe plassen, vanuit kosten / milieuaspect.
4. Zorgvuldigheid is geboden. We wensen een zorgvuldig proces met achterban. De planning van het ministerie voor het 'brede gesprek' moet hierop worden aangepast.

5. Meten is weten; we voeren het gesprek op basis van kennis van om hoeveel bagger het gaat en welke milieuhygiënische kwaliteit deze bagger heeft. We richten vervolgens het proces in op de schaal van het probleem. De Unie voert een bedrijfsvergelijking uit om inzicht te krijgen in de omvang en kwaliteit van baggerstromen bij waterschappen. De resultaten hiervan zijn in het voorjaar van 2021 beschikbaar.

DIRECTE BELANGEN

We willen 'onze' bagger zo nuttig en circulair mogelijk hergebruiken.

Niet alle 'waterschapsbagger' kan overal terug op de kant worden gezet, en grootschalig inzetbare circulaire toepassingen van baggerspecie zijn er nog niet. Veel van de bagger die niet op het aangrenzend perceel kan worden verspreid omdat het fysiek onmogelijk is (bijvoorbeeld door bebouwing) of niet aan de kwaliteitseisen voor verspreiding voldoet, wordt daarom toegepast in diepe plassen. Binnen kaders van de handreiking herinrichting van Diepe Plassen (2010) kan bagger t/m klasse B en klasse Industrie vaak voldoende veilig worden toegepast. Dit materiaal is zonder bewerking niet 1 op 1 toe te passen als grondstof, waardoor deze grond slecht in de markt te brengen is. Daarnaast is de bagger dan weer te schoon om te mogen storten. De diepe plas biedt uitkomst waar andere deuren gesloten blijven. Het is nog onduidelijk met welke volumes (absoluut en relatief) dit plaatsvindt; dit moet duidelijk worden uit de bedrijfsvergelijking watersysteem dat door de Unie wordt uitgevoerd. De resultaten hiervan zullen waarschijnlijk beschikbaar komen in het voorjaar van 2021.

We zijn verantwoordelijk voor de (omringende) waterkwaliteit.

Bagger die in een diepe plas wordt toegepast heeft invloed op de waterkwaliteit in die plas en in veel gevallen op de grondwaterkwaliteit. Volgens het nog lopende Deltares-onderzoek is uittreding naar grondwater bij vrijliggende plassen altijd aan de orde vanwege neerslagoverschot.

Het waterschap heeft een maatschappelijke taak om de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit te garanderen in omliggende gebieden. Het PFAS-dossier heeft het bestaande beoordelingskader onder een vergrootglas gelegd. Hoe wegen waterschappen het belang van de afzet van bagger en de (grond)waterkwaliteit af en welke effecten vinden we acceptabel in het licht van het behalen van de doelen? Ons uitgangspunt blijft nuchter omgaan met risico's. Belangrijk aandachtspunt daarbij is of we dat ook inhoudelijk wel kunnen met het nu beschikbare instrumentarium.

Ecologische verbetering. Klopt dit nog?

Volgens de huidige wetgeving mag een verondieping onder andere plaatsvinden als om het behalen van de doelen van de KRW (art. 4) te bevorderen, de natuurwaarde te verbeteren of in de toekomst als recreatieve waarde gecreëerd wordt. Er moet wel gekeken worden naar de bestaande ecologie, om te kijken of er geen sprake is van ontoelaatbare achteruitgang, dan wel of verondieping daadwerkelijk ecologisch zinvol is¹ als dit het doel van de herinrichting is. Er worden steeds vaker vraagtekens gezet bij de ecologische aspecten in de plas bij verondieping. Het onderzoekscentrum B-Ware voert een onderzoek uit (oplevering 2022) naar de veronderstelde verbetering van de ecologische kwaliteit door verondieping van een plas. Als deze verbetering blijkt tegen te vallen, valt een belangrijk argument om verondieping als 'nuttige toepassing' te zien weg.

'Grondhonger'

Halfvolle plassen bieden geen ecologische baten. In Nederland lijkt niet genoeg materiaal voorhanden om alle lopende verondiegingsprojecten af te ronden binnen de termijn van 10 jaar, de geldigheid van een bodembeheersnota. Het bedrijf MWH concludeerde in 2014 voor RWS dat er destijds een overcapaciteit aan plassen van 200% was ten opzichte van de beschikbare hoeveelheid grond en bagger die in

¹ Seelen et al. (2019), Geheimen van diepe plassen ontsluit, *De Levende Natuur* 120 (1), 22-26

aanmerking komt voor toepassing². Dit moet worden meegewogen bij de vraag of het wenselijk is om nieuwe verondiepingsprojecten te vergunnen, rekening houdend met de regionale spreiding van initiatieven. De bestaande ruimte zal eerst benut moeten worden, al zijn er op dit moment geen instrumenten om hierop te sturen.

BIJKOMENDE OVERWEGINGEN

Is import van bagger wenselijk?

De grote hoeveelheid aanbod van diepe plassen maakt het rendabel om bagger te importeren uit het buitenland. Hoewel veel van de vrijliggende plassen momenteel enkel voor regionale bagger worden gebruikt, is er vaak geen beperking aan de herkomst van het vulmateriaal. Is dat maatschappelijk gewenst? En liggen er mogelijkheden om hier als waterschap op te sturen zonder de vrije handel in het geding te brengen? Wij brengen immers ook reststromen (zuiveringsslib) naar het buitenland.

Handhaving in de grondbranche laat te wensen over.

Incidenten van vorig najaar (Zembla) hebben laten zien dat de handhaving soms tekort schiet, in elk geval op Rijksniveau. De handhaving in waterschapsplassen kan anders zijn dan in rijksplassen. De handhavers van het waterschap houden zelf toezicht op het toepassen van grond en bagger en diepe plassen (voor zover die niet zijn verbonden met Rijkswateren). ILT is daarbij verantwoordelijk voor het toezicht op de bewijsmiddelen en uitvoering conform protocol. Het waterschap loopt wel eenzelfde risico op incidenten met de kwaliteit van het toegepaste materiaal (plastic, granuliet).

De Unie is kritisch over het aanscherpen van normen, voordat de handhavingsproblematiek in kaart is gebracht. Daarbij is aangegeven dat de Unie graag in gesprek met Rijk, provincies en gemeenten gaat om de effectiviteit van de handhaving te verbeteren. Het is onduidelijk of er in de handhaving al iets is veranderd.

Dit najaar zal de publicatie van het kwalibo-rapport opnieuw vragen oproepen over de handhaving in de Nederlandse grondbranche. Daarmee komen ook alternatieven voor diepe plassen in het geding. Kan het waterschap terugvallen op bijv. reiniging, als dat wenselijk is, als er niet op vertrouwd kan worden dat dit en andere grondstromen zorgvuldig behandeld worden?

Omgang met bagger, NIMBY en handelingsperspectief.

Voor de introductie van het Besluit Bodemkwaliteit werden plassen ook al verondiept met bagger. Het dossier is inmiddels ingewikkeld geworden en daarmee lastiger uitlegbaar naar de burger. Verondiepen van plassen kent een NIMBY-effect (Not In My Back Yard). Dit geldt ook voor alternatieven als (tussen)depots. Er kunnen (minder gegronde) argumenten komen die wel onrust kunnen veroorzaken in de omgeving en lokale bestuurders kunnen vragen gaan stellen bij het verondiepen van de diepe plassen³. Tegelijkertijd is er geen universeel beoordelingskader dat alle aspecten van verondieping meeweegt. Het dossier is daarmee te gevoelig geworden voor het opstellen van gebiedsspecifiek beleid. Dit is ook gebleken onder het tijdelijk handelingskader PFAS, waarbij lokale verruimingen van de PFAS-norm niet voorkwamen.

ALTERNATIEVEN

Als dichtbevolkt land kent Nederland op verschillende locaties (lichte) verontreinigingen van de waterbodem. Ook op die locaties moet gebaggerd worden. Het is dus onvermijdelijk dat er soms (licht) verontreinigde bagger vrijkomt. Verondiepen biedt een uitkomst voor de bagger waar verder alle deuren voor gesloten blijven omdat het niet schoon genoeg is voor verspreiding op de kant en niet vervuild

² MWH B.V., (2014), Overcapaciteit in Nederland? Resultaten van een onderzoek naar de capaciteit van diepe plassen (lopende projecten en in voorbereiding zijnde initiatieven) in Nederland.

³ Zowel bij waterschappen als bij gemeenten (bijv. het CDA in Zwolle [\[link\]](#))

genoeg om te mogen storten. De vraag op termijn is wat de alternatieven zouden kunnen zijn voor het nuttig toepassen van bagger. De vraag voor nu is welke alternatieven we een realistische kans geven en waarvoor we bereid zijn de kosten en gevolgen inzichtelijk te maken (en of we dit gezien onze verantwoordelijkheden wenselijk vinden).

- Enkel gebruikmaken van Rijksdepots voor het storten van bagger
Dit is onwenselijk omdat de meeste bagger schoon genoeg is om te kunnen hergebruiken.
- Meer bagger laten reinigen
Dit is bij lichte verontreinigingen vaak niet mogelijk of niet kosteneffectief.
- Van nuttige toepassing naar circulair
Waterschappen hebben als doel in 2030 50% en 2050 100% circulair te zijn, maar hoe dat precies vorm moet krijgen en wat er moet gebeuren is nog niet ingevuld. De centrale vraag is hoe baggerspecie zo efficiënt mogelijk kan worden toegepast vanuit het perspectief van levenscyclusanalyse en maatschappelijke kosten. Vanuit de STOWA zijn we zelf bezig met circulair omgaan met baggerspecie. Rijkswaterstaat en de WUR zijn bezig een deel van deze vraag te beantwoorden, door te kijken of bagger in de landbouw toegepast kan worden.
- Herijking begrip 'nuchter omgaan met risico's' met o.a. opkomende stoffen
De denkrichting veranderen van gefixeerde normen naar weloverwogen acceptatie van risico's.
- Inzet van communicatie/voorlichting als instrument om maatschappelijke onrust weg te nemen

ANDERE PARTIJEN

- ➔ Rijkswaterstaat maakt ook gebruik van diepe plassen om bagger uit het hoofdwatersysteem toe te passen. Dit zijn vaak plassen aan de grote rivieren, waarvoor deels andere normen gelden dan voor vrijliggende plassen omdat deze plassen meestromen met het hoofdwatersysteem. Bij het doen van onderzoek naar de effecten op, bijvoorbeeld, grondwater, trekken Unie en RWS vaak samen op.
- ➔ Provincies zijn bezorgd over de effecten van verondieping op de grondwaterkwaliteit.
- ➔ Het ministerie van IenW heeft enerzijds te maken met politieke druk om verondiepingen aan banden te leggen, vanuit de twijfels rond milieuhygiëne en toegevoegde waarde, en anderzijds met druk vanuit o.a. de GWW-sector om de mogelijkheden in stand te houden of te verruimen.