

### Ruimte voor de rivier in de Noordwaard

De Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier bevat maatregelen die bescherming moeten bieden tegen extreme afvoeren van Rijn en Maas, maar die ook het rivierenlandschap zullen veranderen. Eén van die maatregelen is het ontpolderen van de Noordwaard in de Biesbosch. De Noordwaard is onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Het gebied is een 'koploperproject', waardoor de planvorming en uitvoering versneld kunnen plaats vinden. In dit artikel wordt dat proces nader beschouwd.

Langs de Rijntakken geldt een beschermingsniveau dat overeenkomt met een kans op overstroming van eens in de 1250 jaar. In 1993 heeft de Commissie Boertien hierbij een maatgevende afvoer vastgesteld van 15.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith. Na de hoge rivierstanden in 1993 en 1995 vond om hetzelfde veiligheidsniveau te handhaven een bijstelling plaats tot 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith. Als gevolg van deze bijstelling zijn maatregelen nodig om een dergelijke afvoer te kunnen verwerken. Het Project Ruimte voor de Rivier (RvR) onderzoekt en toetst de denkbare maatregelen om ruimte voor de rivier te bieden in een planstudie. Het doel is een beschrijving te geven van maatregelen waarmee uiterlijk in 2015 aan de nieuwe maatgevende waterafvoer kan worden voldaan met een capaciteit van 16.000 m<sup>3</sup>/s bij Lobith, vastgesteld in de Wet op de Waterkering (2001). Gorinchem vormt één van de knelpunten in de hoogwaterproblematiek. Enerzijds omdat hier door vernauwing van de Merwede een flessenhals ligt voor de rivierwaterafvoer vanuit het oosten. Anderzijds vanwege de problemen met het stijgende zeewater vanuit het westen, waardoor zogenaamde verhanglijnen onvoldoende kunnen zijn om het rivierwater naar zee te kunnen afvoeren. In het RvR-project is per riviertak berekend in welke mate een verlaging van de waterstand bij maatgevende afvoer moet worden gerealiseerd: de taakstelling. De taakstelling bij piekafvoeren is voor Gorinchem 35 centimeter en voor Werkendam 18 centimeter. Op basis hiervan worden inrichtings-

plannen gemaakt die vervolgens worden getoetst aan de taakstelling. Inrichtingsplannen die niet voldoen vallen af. Op de lange termijn (2050) zal als gevolg van zeespiegelrijzing en klimaatverandering meer ruimte voor de rivier moeten worden gerealiseerd om het afgesproken veiligheidsniveau te kunnen handhaven.

#### RvR-plannen voor de Noordwaard

De Noordwaard is een grotendeels agrarische waard gelegen in de gemeente Werkendam, omgeven door het natuurlandschap van de Brabantse, Dordtse en Sliedrechtse Biesbosch (figuur 1). In en om de Biesbosch worden meerdere maatregelen voorgesteld, waarvan de ontpoldering van de Noordwaard het meest verstrekkende voorstel is. De ontpoldering (met verlaging of doorgraven van huidige kades) houdt in dat grote delen van het landbouwgebied van de Noordwaard buitendijks komt te liggen, zodat tijdens hoogwatersituaties het water via de Noordwaard naar het Gat van Kampen en het Hollands Diep kan stromen. Hiermee kan de hoge wateraanvoer vanuit de rivieren sneller afgevoerd worden naar zee waardoor niet alleen de gewenste verlaging bij Gorinchem bereikt wordt, maar ook bij Dordrecht en Rotterdam. De maatregel lost de gehele taakstelling voor de periode tot 2015 op met een effect bij Gorinchem van naar verwachting 35 centimeter verlaging. De kosten bedragen ongeveer 330 miljoen euro.

MARCEL PLEIJTE &  
ROEL DURING

Dr. M. Pleijte Alterra,  
Wageningen Universiteit en  
Research, Postbus 47, 6700 AA  
Wageningen  
marcel.pleijte@wur.nl  
Dr. R. During Alterra,  
Wageningen Universiteit en  
Research

Foto

**Figuur 1** De Noordwaard en omgeving (Projectbureau Benedenrivieren, 2005)



Door de ontpoldering zullen delen van het gebied minimaal enkele keren per jaar water afvoeren. Omdat tijdens hoogwater veel water de Noordwaard in moet kunnen stromen, is een grote instroomopening nodig. Deze wordt gemaakt door de huidige primaire waterkering te verlagen van 5 naar 2 meter +NAP over een lengte van circa 2 kilometer. In de Banddijk, achter de primaire waterkering gelegen, komen doorstroomopeningen die overbrugd worden zodat het water kan passeren en verkeer over deze dijk mogelijk blijft. Ter hoogte van Polder Maltha moet de uitstroomopening komen. Hier kan de keuze gemaakt worden tussen een drempel of een open waterverbinding. In het eerste geval zal het doorstroomgebied vaker droog blijven, maar als het volloopt zal het leeggepompt moeten worden. Bij een open waterverbinding ontstaat in de Noordwaard zeer regelmatig (op circa 100 dagen per jaar) een plas-dras situatie. Verschillende keren per jaar zal het water vanuit de Nieuwe Merwede en/of vanuit de Biesbosch kunnen binnen stromen. De waterdiepte zal eens per jaar maximaal 1 meter, 1 x per 10 jaar 2 meter en 1 x per 100 jaar maximaal 3 meter bedragen. De grenzen van het doorstroomgebied liggen nog niet vast.

Het gebied wordt door de inundaties ongeschikt voor de huidige vorm van landbouw. Ook voor bewoning zijn er consequenties, aangezien sommige huizen te laag liggen en de bereikbaarheid een punt van zorg kan zijn. Vanwege de overstromingen is alleen extensief grondgebruik

mogelijk. Op plekken die in de luwte van de stroming komen te liggen, is het mogelijk om enige bescherming tegen hoogwater te realiseren met kaden die maximaal eens in de 20 jaar zullen overstromen. Dit blijft in wettelijke zin overigens buitendijks gebied want deze zomerpolders maken zoals de uiterwaarden langs de rivieren deel uit van de afvoercapaciteit.

### **Onduidelijkheden bij de voorkeursvariant**

Onder een klein deel van de bewoners en agrariërs van het gebied, die zijn verenigd in het Platform Behoud Noordwaard, leefde grote onrust over deze mogelijke maatregelen in de Noordwaard. Zij waren niet overtuigd dat de Noordwaard de enige en meest voor de hand liggende oplossing is om dit gedeelte van het rivierengebied veilig te maken en droegen alternatieven aan. Er bestonden bij het Platform twijfels over de motieven om de waard meestromend te maken. Voert veiligheid daadwerkelijk de boven-toon of is dit alleen bedoeld om het areaal van het Nationale Park De Biesbosch twee keer zo groot te maken? Misschien bestaan die twijfels nog steeds, maar na het vaststellen van de PKB Ruimte voor de Rivier door de Tweede Kamer heeft het Platform Behoud Noordwaard besloten om mee te denken met het Projectbureau Noordwaard over de inrichtingsvarianten binnen de Noordwaard.

Toch is een aantal vragen nog niet beantwoord. Het is niet duidelijk welke vormen van veeteelt bij het voorkeursal-

ternatief nog mogelijk zijn en welke consequenties de plannen hebben voor de afzet van de landbouwproducten. Ook is nog niet duidelijk óf en in welke mate de boeren vergoed zullen worden voor aanpassing van de agrarische bedrijfsvoering. Tevens wordt voorbijgegaan aan de cultuurhistorische waarde van de Noordwaard met monumentale boerderijen en het fort – het meest zuidelijke punt van de Hollandse Waterlinie. De Commissie Kraaijenhof (Belvedere) heeft het voornemen om het gebied als werelderfgoed voor te dragen. Nog niet duidelijk is welke belangen wel of niet meegenomen worden bij de inrichting van de Noordwaard als meestroomgebied. Komen er recreatieve

voorzieningen zoals jachthavens en campings? Discussies hierover beginnen nu langzaam op gang te komen. Ten slotte is nog onvoldoende bekend wat de gevolgen van de Noordwaard als meestroomgebied zullen zijn voor de waterkwaliteit en kwaliteit van habitats in de Biesbosch en wat dit betekent voor het ecologisch functioneren van het gebied.

### Alternatieve invulling

Bij het ontpolderen van Noordwaard – de voorkeursvariant van het Rijk – zijn kanttekeningen te plaatsen. Uit een publicatie van Bureau Benedenrivieren (2006) blijkt dat alleen de ontpoldering van de Noordwaard tot 50 centimeter waterdaling leidt bij Werkendam en tot 30 cm bij Gorinchem. Hiermee wordt voldaan aan de taakstelling voor 2015, maar voor de taakstelling voor de lange termijn (2050) zullen aanvullende maatregelen nodig zijn (zie kader). Het Ministerie Verkeer en Waterstaat zoekt in dit riviertraject de ‘ruimte voor water’ op binnendijs gelegen landbouwgrond, maar de mogelijkheden voor diepere geulen in de Dordtse en Sliedrechtse Biesbosch en het Natuurontwikkelingsproject Noordwaard zijn niet in studie genomen.

Alterra heeft in opdracht van het Platform Behoud Noordwaard en de wetenschapswinkel Wageningen Universiteit en Research alternatieven voor de ontpoldering onderzocht. (Pleijte et al., 2005). Het rapport zoekt de oplossing in het benutten van bestaande buitendijkse geulen in de Sliedrechtse Biesbosch, diepere geulen in het Natuurontwikkelingsproject Noordwaard, verbreding en verdieping van de Merwede en het benutten van mogelijk delen van de buitendijkse Noordwaard voor een geul. Met dit alternatief wordt de taakstelling gehaald en het is per saldo goedkoper, omdat nagenoeg geen gronden en opstallen verworven hoeven te worden en minder grondverzet nodig is. Toch heeft het nauwelijks een rol gespeeld in de bestuurlijke afweging

### Taakstelling 2050-2100

De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw geeft aan dat voor de lange termijn (2050-2100) uitgangspunt dient te worden van een taakstelling voor het veilig afvoeren van 18.000 m<sup>3</sup>/s voor de Rijn bij Lobith. Deze taakstelling kan worden betwist. Uit een Nederlands–Duitse studie, waar ook Rijkswaterstaat aan heeft meegewerkt (Provincie Gelderland et al., 2004) blijkt dat er geen argumenten zijn om voor deze lange termijn taakstelling te kiezen. Bij Lobith zal geen 18.000 m<sup>3</sup>/s binnenstromen, omdat er dan al lang sprake zal zijn van overstromingen in Duitsland. De taakstelling gaat er van uit dat in Duitsland dijkverhogende maatregelen worden genomen, terwijl dit tussen Köln en Düsseldorf nauwelijks nog kan. En verder gaat men er van uit dat er langs dit traject geen rivierverruimende maatregelen genomen zullen worden. Beide inschattingen bij elkaar opgeteld leiden tot een onrealistisch hoge taakstelling. Deze ‘zwartkijkerij’ is ook niet nodig, omdat zowel de Kaderrichtlijn Water als de Hoogwaterrichtlijn aanzetten tot grensoverschrijdende samenwerking waardoor afwenteling benedenstrooms (rivier) of bovenstrooms (zee) moet worden voorkomen.

## Bestuurlijk-juridisch factoren die de discussie beperken

### Koploperproject

De Noordwaard is door de Regering aangemerkt als een koploperproject. Dat is een project dat deel uitmaakt van de Planologische Kern Beslissing (PKB), maar dat vooruitlopend op de definitieve vaststelling, alvast in uitvoering wordt genomen. Bij zo'n project liggen maatregelen en locatie vast en kan alleen nog maar over inrichtingsvarianten gediscussieerd worden. Als beleidsinstrument lijkt de koploperstatus niet bijzonder integer: enerzijds wordt ruimte voor alternatieven gesuggereerd, maar anderzijds is de pap al wel degelijk gestort. Het is daarmee geen instrument dat de streek verleid om versneld mee te doen. Het biedt niets, maar voert alleen de druk op ten koste van de relaties in een streek. Er werd feitelijk een hypotheek genomen op de doorloop en de feitelijke uitwerking van de PKB.

### Openheid debatten

Voorafgaand aan het opstellen van de PKB is intensief overlegd met tal van individuen, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven over nut en noodzaak van de PKB. De taakstelling voor de riviertrajecten stond echter al vast en de ruimte voor discussie over oplossingsrichtingen in VHR-gebieden was beperkt. Ook bij de accentverschuiving van dijkverzwaring naar rivierverruiming, waarvoor het kabinet kiest, zijn nog verschillende oplossingen mogelijk: binnen- en buitendijks. Voor de Noordwaard lijkt de PKB per definitie te kiezen voor binnendijkse maatregelen.

### Effectiviteit

Een andere inperking betreft de gestelde eindwaarden waar de alternatieven aan dienen te voldoen (taakstelling 2050). Gezien de onzekerheden rondom klimaatverandering en de reactie hierop in andere landen, is nu niet



concreet te bepalen welke maatregelen na 2015 nodig zijn. De PKB vindt dat blijkbaar geen probleem en wil in een keer de slag maken tot 2050 en verder. Dat is effectiever en goedkoper, zo is de veronderstelling. Van veel grote projecten, zoals Betuwelijn, kan echter worden geleerd dat tussentijdse aanpassing nodig kan zijn en dat een gefaseerde uitvoering veel geld kan besparen.

### Juridische beperkingen

De RvR maatregelen worden getoetst aan de EU Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet. De regelgeving is vooral gericht op behoud van natuur: zowel van gebieden als de voorkomende soorten. Omdat natuurwaarden vaak buitendijks liggen, zijn nagenoeg alle buitendijkse maatregelen in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Dat is althans de interpretatie van RvR. Maar juist de VHR biedt ruimte om in het algemeen belang in te grijpen en alternatieven mogelijk te maken met eventuele compensatie voor natuur (zie kader). Met het star toepassen van de Habitat- en Vogelrichtlijn en de Flora en Faunawet is de netto zoekruimte voor geschikte locaties voor RvR verkleind.

### Discussie

Pleijte *et al.* (2005) concludeert dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een tunnelvisie hanteert. Eerder gemaakte keuzes tussen alternatieven zijn niet transparant



en nauwelijks onderbouwd. Door de status van koploperproject maken diverse alternatieven geen deel uit van de maatschappelijke discussie en afweging. Ook het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer (2006) concludeert dat “het presenteren van een kansrijk alternatief is bemoeilijkt en ingeperkt door het aanwijzen van de Noordwaard als koploperproject. Ook is het voortschrijdend nadenken over een goed alternatief niet op waarde ingeschat en is de laatste vorm van het alternatief (van Pleijte *et al.*, red.) nauwelijks zelfstandig beoordeeld”. Aan daadwerkelijk ruimte voor een alternatief heeft het dus ontbroken.

Het project Ruimte voor de Rivier voor de Noordwaard biedt onvoldoende conceptuele ruimte, beleidsruimte, juridische ruimte, inspraakruimte en daarmee fysieke ruimte voor het omgaan met de rivier. Het landschap, de natuur en de bewoners van het rivierengebied worden naar onze mening benadeeld. De politieke besluitvorming omtrent de PKB Ruimte voor de Rivier is verlopen op de manier zoals wij die kennen van andere megaprojecten als de Betuwelijn, de Hoge Snelheidslijn en recentelijk de Zuiderzeelijn. Het onvoldoende benutten van vrijheidsgraden in wet- en regelgeving heeft verstarrend gewerkt. Het rigide inzetten op het halen van een einddoel – en dat in één klap – maakt een gefaseerde en meer flexibele aanpak, die bovendien goedkoper kan zijn, bijna onmogelijk.

### Juridische gevolgen Habitrichtlijn

Bij toetsing van een RvR maatregel kunnen de volgende situaties zich voordoen. Lid 3 van de (V)HR (van art. 6 HR, inmiddels geïmplementeerd in art. 19d Nbw) geeft aan dat “ingrepen in een gebied die geen significante effecten hebben in principe kunnen worden toegestaan. Het begrip significant moet per geval worden vastgesteld (...). Het gaat om de significante gevolgen voor die soorten en habitats waarop de instandhouding-doelstellingen betrekking hebben. Voor plannen of projecten met waarschijnlijk significante gevolgen moet een zogenoemde passende beoordeling worden gemaakt (...). Uit de passende beoordeling moet vervolgens blijken of deze gevolgen er echt zijn, en zo ja in welke mate (...). Indien de gevolgen wel significant zijn wordt lid 4 van kracht” (Kuindersma, *et al.*, 2004).

De voorwaarden die dan bij een toestemming gelden, zijn dat er geen alternatieve oplossingen voor handen zijn en dat er sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang. Compenserende maatregelen worden op dat moment genomen

### Literatuur:

**Kuindersma, W, F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn, 2004.** De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid. Planbureau studies, nr 8.

**Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer, 2006.** Verificatie PKB Ruimte voor de Rivier.

**Pleijte, M, R. During, A.L. Gerritsen & L. Stuyt, 2005.** Noordwaard: over stromingen in denken over hoogwater en natuur. Ruimte voor meer stromen om de Noordwaard. Alterra?Wetenschapswinkel Wageningen UR. Rapport 215.

**Projectbureau Benedenrivieren, 2003.** Verkenning Noordwaard. Denken over rivierverruiming. Rotterdam.

**Provincie Gelderland, Rijkswaterstaat Oost Nederland & het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004.** Grensoverschrijdende effecten van extreem hoogwater op de Niederrhein.